

Chefsjustitieombudsmannen  
Elisabeth Rynning**Initiativ om Kriminalvårdens möjlighet till differentiering av kvinnliga intagna i anstalt m.m.**

**Beslutet i korthet:** I samband med en serie Opcat-inspektioner av de kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor uppmärksammades ett antal områden där skillnader i Kriminalvårdens hantering av kvinnliga och manliga intagna föreföll att vara till nackdel för intagna kvinnor. Ett initiativärende inleddes för att ytterligare utreda bl.a. riksmottagningens verksamhet och konsekvenserna av de differentieringsmöjligheter som i dag finns i Kriminalvårdens anstalter för kvinnor.

I beslutet konstaterar JO att Kriminalvården inte lyckas erbjuda en likvärdig kriminalvård för män och kvinnor utan att kvinnliga intagna i flera avseenden missgynnas av den befintliga regleringen samt begränsningar i anstalternas fysiska miljö och verkställighetsinnehåll. JO framhåller att även om hon har förståelse för att det låga antalet kvinnliga intagna innebär en utmaning för myndigheten är det inte godtagbart att intagna kvinnor får en sämre verkställighet än intagna män.

Kvinnliga intagna utreds i större utsträckning än män vid riksmottagning. JO konstaterar att det i sig är positivt för att förbättra möjligheterna till en individuellt anpassad verkställighet, men att bristande resurser leder till att verkställighetsinnehållet för många intagna i stället fördröjs och försämras. JO uttalar att det inte är acceptabelt att en grupp intagna, som Kriminalvården anser har särskilt komplexa behov som behöver utredas för att kunna tillgodoses, tvärtom får ett sämre verkställighetsinnehåll på grund av bristande utredningsresurser. JO ifrågasätter därför om särregleringen för kvinnliga intagna under nuvarande förhållanden är motiverad.

Vidare konstaterar JO att det finns ett uppenbart behov av ökade möjligheter till differentiering av kvinnliga intagna inom kriminalvården. JO uppmanar därför myndigheten att se över säkerhetsklassningen för kvinnoanstalterna och prioritera arbetet med att skapa ökade differentieringsmöjligheter. Kriminalvården bör även lägga vikt vid att utveckla anpassade anstaltsplatser och behandlingsinsatser utifrån kvinnliga intagnas särskilda behov.

JO konstaterar att det måste ske förändringar i Kriminalvårdens verksamhet för att myndigheten framöver ska kunna erbjuda en likvärdig kriminalvård för kvinnor och män samt lyckas i sitt uppdrag att tillgodose även kvinnors individuella behov och underlätta deras anpassning i samhället. JO välkomnar att myndigheten har påbörjat flera arbeten och översyner rörande de frågor som är aktuella i ärendet. JO har för avsikt att följa upp dessa frågor.

## **Initiativet**

Under 2015 hade JO:s Opcat-enhet ett tematiskt fokus på situationen för frihetsberövande kvinnor. Med anledning av detta genomförde enheten – på uppdrag av dåvarande chefsJO Elisabet Fura – under året inspektioner av samtliga kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor. Enheten deltog även vid en inspektion av Kriminalvårdens placeringssektion.

I protokollet från inspektionen av anstalten Hinseberg gjorde Elisabet Fura vissa uttalanden om riksmottagningen där och möjligheten till differentiering av de intagna (JO:s ärende dnr 2527-2015). Därefter meddelade hon att hon avsåg att inom ramen för ett särskilt initiativ ärendet ”utreda riksmottagningen och konsekvenserna av de differentieringsmöjligheter som i dag ges i Kriminalvårdens anstalter för kvinnor”.

## **Rättslig reglering m.m.**

### **Riksmottagningen**

Kriminalvården har två s.k. riksmottagningar, en för män (anstalten Kumla) och en för kvinnor (anstalten Hinseberg). På mottagningarna placeras huvudsakligen intagna som har dömts till längre fängelsestraff i början av sin verkställighetstid, för att genomgå en särskild utredning.

### *Tillämpliga bestämmelser*

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövligt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 § (1 kap. 7 § fängelselagen [2010:610]).

En intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det (2 kap. 4 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1, FARK Fängelse). En intagen kan även i annat fall placeras i riksmottagning om det behövs inför beslut om särskilda villkor (andra stycket).

Utöver vad som framgår av 4 § ovan ska en intagen som är kvinna, som avtjänar fängelse i lägst två år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar, placeras i riksmottagning för utredning inför upprättande av verkställighetsplan, om det inte finns särskilda skäl mot det (2 kap. 5 § FARK Fängelse). Av de allmänna råden till bestämmelsen följer att särskilda skäl som talar mot en placering i riksmottagning kan finnas om den återstående verkställighetstiden understiger åtta månader.

## Differentieringsmöjligheter

Med differentieringsmöjligheter avses de möjligheter som Kriminalvården har att skilja på intagna som, av olika skäl, inte bör vistas tillsammans, och samtidigt erbjuda de intagna en anstaltsvistelse med ett ändamålsenligt innehåll.

### *Tillämpliga bestämmelser*

En intagen får inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § första stycket fängelselagen). Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering (andra stycket).

Vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska särskilt beaktas 1) risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet och 2) behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt (10 § fängelseförordningen [2010:2010]).

Av de allmänna råden till den nyssnämnda bestämmelsen i fängelselagen framgår att ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall (FARK Fängelse). Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vidare framgår att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten. Att behovet av att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt särskilt ska beaktas innebär bl.a. att hänsyn kan tas till Kriminalvårdens behov av att ha anstalter och avdelningar med olika inriktning, t.ex. behandling eller omvårdnad.

Grundläggande bestämmelser om utformningen av verkställighet i anstalt finns i fängelselagen. Där anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 §). Vidare ska verkställigheten av ett fängelsestraff utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 §). Verkställigheten ska särskilt inriktas på att förebygga återfall i brott, och det ska för varje intagen upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

En intagen ska under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte

annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet (6 kap. 1 § fängelselagen). En intagen ska ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet, om inte annat anges i denna lag (6 kap. 2 §).

#### *Tidigare ärenden hos JO*

I juni 2013 inträffade en allvarlig incident i anstalten Hinseberg när en intagen utsattes för en grov misshandel av medintagna. Efter det att hovrätten hade hävt häktningen för en av de åtalade, och även efter att hon hade blivit dömd för den grova misshandeln, var hon placerad i avskildhet i anstalten Hinseberg. Avskildhetsplaceringen pågick under nästan ett års tid. I beslutet om avskildhet anförde anstalten bl.a. följande:

Av Riksmottagningens utredning framgår av säkerhetsrelaterade riskhanteringsinsatser att det torde föreligga en risk för kontakt med andra intagna som varit drabbade av brottsligheten mot bakgrund av den grova våldsbrottsligheten hon gjort sig skyldig till, samt att [N.N.] bör placeras i en särskild kontrollerad avdelning för att möjliggöra optimal kontroll och hantering av framtida vålds- eller annat illegalt beteende. Anstalten har i dagsläget inte möjlighet till någon sådan differentiering.

Den intagnas förhållanden påtalades i en anmälan till JO, och i ett beslut den 24 september 2014 uttalade Elisabet Fura bl.a. följande (JO 2015/16 s. 191):

Anstaltens avskildhetsbeslut tar i och för sig sin utgångspunkt i den allvarliga våldsbrottslighet som N.N. har gjort sig skyldig till under anstaltsvistelsen. Emellertid framgår det såväl av bakgrundsinformation till beslutet som av remissvaret att det som är avgörande för den fortsatta avskildheten är att anstalten Hinseberg för närvarande saknar möjlighet till s.k. inre differentiering. Dessa uppgifter kan inte förstås på annat sätt än att Kriminalvårdens begränsade resurser har gjort att det hittills inte har funnits något alternativ till att ha N.N. placerad i avskildhet.

Jag har förståelse för att det begränsade antal anstaltsplatser som finns för kvinnor innebär en särskild utmaning för Kriminalvården när det uppstår behov av att kunna omplacera intagna. Trots det måste det enligt min mening finnas en beredskap inom myndigheten för att även kunna hantera kvinnliga intagna som är svårplacerade. Resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till en inre differentiering är inte acceptabla skäl till att hålla en intagen avskild från andra intagna. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för att dessa förhållanden utgjort skälet till den långa tid som N.N. varit placerad i avskildhet.

I ärendet noterades att Kriminalvården hade försökt hantera de bristande möjligheterna till inre differentiering ”genom att skapa en mindre avdelning i anstalten Hinseberg”.

#### **Anstaltens säkerhetsklasser**

Kriminalvårdens anstalter är uppdelade i säkerhetsklass 1–3, där säkerhetsklass 1 är den högsta och säkerhetsklass 3 den lägsta. För kvinnliga intagna finns enbart platser i säkerhetsklass 2 och 3. Det finns sex anstalter som tar emot kvinnor och vid två av dem finns platser i båda säkerhetsklasserna.

#### *Tillämpliga bestämmelser*

Som redogjorts för ovan får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att

ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § fängelselagen). I de allmänna råden till den nämnda bestämmelsen anges bl.a. att graden av övervakning och kontroll i första hand framgår av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass (FARK Fängelse).

I Kriminalvårdens Handbok om placering i anstalt (2012:8) anges bl.a. följande under rubriken Placering i anstalt i säkerhetsklass 3 (lägsta säkerhet):

I anstalter i säkerhetsklass 3 bör således en intagen placeras om det finns låg risk för rymning, missbruk, fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet. Den intagne ska kunna följa reglerna för verkställigheten och personalens anvisningar. Det får alltså inte krävas kontrollinsatser, byggnadsmässiga hinder eller andra åtgärder för att den intagne ska stanna i anstalten, för att hindra misskötsamhet eller för att den intagne ska fungera väl i anstalten. Den intagne bör kunna fungera i grupp för att placering i lägsta säkerhetsklass ska kunna bli aktuellt.

## Utredning

### JO:s promemoria med frågeställningar till Kriminalvården

Efter inspektionen av anstalten Hinseberg upprättades, utöver inspektionsprotokollet, en promemoria med JO:s iakttagelser i anslutning till de aktuella inspektionerna av anstalter som tar emot kvinnor. Kriminalvården uppmanades att yttra sig över denna promemoria, med ett antal särskilda frågeställningar.

#### *Riksmottagningen*

Kriminalvården skulle särskilt

- utveckla skälen till varför myndigheten anser det motiverat att göra skillnad mellan manliga och kvinnliga intagna i fråga om vilken straff-tid som krävs för placering på riksmottagning
- lämna en redogörelse för likheter respektive skillnader i de utredningar och andra insatser för de intagna som görs vid riksmottagningarna i anstalten Kumla respektive anstalten Hinseberg
- ange om eventuella skillnader har någon betydelse för resurstilldelningen till de båda riksmottagningarna (jfr exempelvis vad som sagts ovan om tillgången till psykolog).

#### *Differentieringsmöjligheter*

Kriminalvården uppmanades att särskilt beröra

- varför myndigheten inte erbjuder kvinnliga intagna samma utbud av olika typer av specialplatser som manliga intagna
- hur myndigheten planerar att möta de behov av ökade möjligheter och resurser som anstalten Hinseberg har lyft fram för att kunna ge kvinnliga intagna en anstaltsvistelse med meningsfullt behandlingsinnehåll
- vad som enligt Kriminalvården utgör vistelse i gemensamhet
- vilka krav som kan ställas på bostadsrum och övriga utrymmen (exempelvis tillgång till gemensamma utrymmen, möjlighet att se ut genom fönster och till vistelse i gemensamhet m.m.) för att de ska kunna kallas för en avdelning.

*Korta och långa strafftider*

Kriminalvården uppmanades att

- lämna en utförlig redogörelse för de principer som tillämpas vid placeringen av intagna som dömts till långa fängelsestraff
- ange om det finns några skillnader i dessa principer mellan kvinnliga och manliga intagna
- ge sin syn på behovet av en eller flera särskilda avdelningar där kvinnliga intagna som dömts till långa fängelsestraff placeras inledningsvis.

*Anstaltens säkerhetsklassning*

Kriminalvården skulle särskilt yttra sig över

- vad som kännetecknar en anstalt i respektive säkerhetsklass (1–3)
- vilka förhållanden det är som gör att avdelningen Björngärdet (anstalten Färingsö) utgör en avdelning i klass 3
- vilken hänsyn som tas till de skillnader som finns i perimeterskyddet mellan anstalten Färingsö (klass 3) och exempelvis anstalten Ljustadalen i samband med placering.

**Kriminalvårdens remissvar**

I sitt remissvar, som kom in till JO den 21 mars 2017, uttalade Kriminalvården, genom anstalts- och häktesdirektören bl.a. följande:

**Utredning**

Uppgifter har hämtats in från säkerhets- och fastighetsavdelningarna, från planeringsenheten för anstalt och häkte, placeringssektionen och sektionerna för verkställighetsinnehåll i anstalt och häkte, för allmän klientjuridik och för internationella och andra särskilda klientärenden samt från regionerna Mitt, Stockholm och Syd som i sin tur har hämtat in uppgifter från vissa av anstalterna inom sin respektive region.

I dag finns platser för kvinnor vid sex anstalter i säkerhetsklass 2 och 3. Vid 2 av anstalterna finns båda säkerhetsklasserna. Kvinnor utgör cirka fem procent av Kriminalvårdens intagna och utgör därmed en liten del av klientunderlaget.

**Placering av långtidsdömda**

Det är placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor som i de allra flesta fall beslutar på vilken anstalt en intagen ska placeras. Det gäller även den som har dömts till ett långt fängelsestraff. Placeringssektionen handlägger även ärenden om placering på de säkerhets- eller skyddsavdelningar som finns vid anstalterna Hall, Kumla och Saltvik samt vid placering av intagna som dömts enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott (2003:148). I dessa fall sker dock samråd med säkerhetsavdelningen och chefen för rättsenheten är beslutsfattare.

Som redovisats ovan under rättslig reglering ska det normalt för den som ska avtjäna fängelse i lägst fyra år beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl ska gälla för verkställigheten. Intagna som här avses placeras därför i regel på någon av riksmottagningarna på anstalten Kumla respektive anstalten Hinseberg för utredning. Kriminalvården återkommer längre fram till att såvitt avser kvinnor placeras normalt även den som döms till lägst två års fängelse på riksmottagning för utredning.

När utredningen vid riksmottagningen färdigställts beslutas de särskilda villkor som av säkerhetsskäl ska gälla för straffverkställigheten av sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (SIK) vid Kriminalvårdens

huvudkontor. De särskilda villkoren är normerande för verkställigheten och ska iakttas av t.ex. placeringssektionen vid beslut om placering.

När villkoren om placering beslutas för den som ska avtjäna ett fängelsestraff i minst fyra år gäller samma regelverk som för övriga intagna. Det innebär att beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att den intagne placeras under mer övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. För att upprätthålla samhällsskyddet och effektivt kunna vidmakthålla ett frihetsberövande innebär det kravet att det är nödvändigt att beakta risken för såväl avvikande som risken för missbruk och fortsatt brottslig verksamhet. När det gäller att bedöma risken för fortsatt brottslighet är det främst strafftidens längd, brottslighetens karaktär och omfattning, eventuell tidigare brottslighet samt vissa bakgrundsfaktorer som brottsbenägenhet, förekomst av psykisk störning och pågående missbruk som är av betydelse. Andra faktorer som har betydelse vid beslut om placering är behovet av att undvika olämpliga grupperingen mellan intagna och Kriminalvårdens behov av att upprätthålla tillfredsställande förhållanden i en anstalt för att där kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet (jfr prop. 2009/10:135 s.124).

För att underlätta tillämpningen och ge struktur i säkerhetsarbetet är anstalterna indelade i tre säkerhetsklasser. Vid den nuvarande indelningen i säkerhetsklasser har det fysiska skyddet särskilt betonats. Indelningen har stor betydelse vid beslut om placering. Således anges i Kriminalvårdens föreskrifter att graden av övervakning och kontroll i första hand framgår av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass.

Den som är dömd till lägst fyra års fängelse avtjänar inte sällan straff för mycket allvarlig brottslighet. Det kan självfallet inverka på valet av placering i skärpande riktning, i synnerhet som risken för återfall i brott är hög. I takt med att verkställigheten fortskrider omprövas dock de särskilda villkoren och förutsättningarna för den intagne att verkställa sitt straff under mindre slutna former. Så snart förhållandena medger det flyttas den långtidsdömda till en anstalt i lägre säkerhetsklass.

Placeringen av långtidsdömda kvinnor följer samma regelverk som för dömda män. Den praktiska tillämpningen av regelverket påverkas dock av att det är relativt sett få kvinnor som avtjänar långa fängelsestraff. Det påverkar placeringsvalet och möjligheterna till differentiering utifrån t.ex. behandlingsbehov.

#### **Särskilda avdelningar för intagna kvinnor som dömts till långa fängelsestraff**

Kriminalvården ser att det i enskilda fall finns behov av att kunna placera långtidsdömda kvinnor och kvinnor med komplex problematik på särskilda avdelningar. Samtidigt går det inte att bortse från att kvinnor som avtjänar fängelsestraff inte är fler än att det är ytterst få av dem som skulle kunna bli aktuella för placering där. Sådana avdelningar måste därför föregås av en analys där man väger för- och nackdelarna mot varandra. Oaktat de möjligheter till en ökad differentiering som avdelningar av detta slag skulle innebära går det då t.ex. inte att bortse från att de i praktiken kan leda till ökad isolering och vara omotiverat resurskrävande.

#### **Kännetecknande för en anstalt i respektive säkerhetsklass**

Numera finns det inga bestämmelser i lag om indelning i slutna och öppna anstalter. En effektiv kriminalvård förutsätter dock att det inom anstaltsorganisationen finns anstalter och avdelningar med olika grad av övervakning och kontroll (jfr prop. 2009/10:135 s. 66f.). I enlighet härmed är Kriminalvårdens anstalter (i vissa fall även avdelningar) för närvarande indelade i tre säkerhetsklasser (1-3), där anstalter i säkerhetsklass 1 har den högsta säkerheten och anstalter i säkerhetsklass 3 har den lägsta säkerheten. För kvinnor finns endast anstalter i säkerhetsklass 2 och 3.

Indelningen i säkerhetsklass baseras på en helhetsbedömning utifrån respektive anstalts möjlighet till övervakning och kontroll. Faktorer som påverkar en anstalts säkerhetsklass är t.ex. det fysiska skal- och perimeterskyddet, tillgången till kameraövervakning, inpasseringskontroll, varukontroll, narkotikahund, underrättelse- och kontrollverksamhet, personaltäthet, differentieringsmöjligheter, insatsstyrka och antalet avskildhetsplatser. Ju högre säkerhetsklass, desto högre grad och förekomst av angivna faktorer.

Intagna med hög risk för bl.a. rymning och fritagning, för fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet eller som är svårhanterliga placeras i säkerhetsklass 1. Anstalterna i klass 1 har utöver det byggnadstekniska utförandet högre beredskap att hantera olika kritiska situationer och möjlighet till att utföra olika kontrollåtgärder utifrån de faktorer som beskrivits ovan.

Vid anstalterna Hall, Kumla och Saltvik, som samtliga utgör klass 1-anstalter, finns även särskilda säkerhetsavdelningar enligt 2 kap. 4 § fängelselagen, med en ännu högre grad av slutenhet och kontroll. Av fängelselagen framgår uttryckligen vilka intagna som får placeras på en säkerhetsavdelning. Det rör sig om fall där det finns en varaktig risk för att den intagna rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet eller om fall där det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Enligt Kriminalvårdens mening saknas behov av säkerhetsavdelningar för kvinnor i dagsläget.

Intagna där det finns risk för bl.a. rymning och fritagning, för fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet placeras i säkerhetsklass 2. I säkerhetsklassen placeras t.ex. intagna som har en viss benägenhet att ta till våld eller hot om våld samt intagna som i begränsad utsträckning är svårbehandlade på grund av exempelvis psykisk ohälsa. Anstalterna i klass 2 har byggnadsmässiga hinder och kontrollinstanser som hindrar den intagne att lämna anstalten och faktorer såsom personaltäthet skapar ökade förutsättningar att hantera misskötsamhet.

I den lägsta säkerhetsklassen, säkerhetsklass 3, placeras intagna med en låg risk för bl.a. rymning och fritagning, för fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet. Det handlar om intagna som bedöms kunna följa reglerna för verkställigheten och personalens anvisningar. Det bedöms inte krävas kontrollinsatser, byggnadsmässiga hinder eller andra åtgärder för att den intagna ska stanna kvar i anstalten, för att hindra misskötsamhet eller för att den intagna i övrigt ska fungera väl under vistelsen i anstalten. I säkerhetsklassen saknas därför, i de allra flesta fall, kontrollinstanser, byggnadsmässiga hinder eller andra åtgärder som hindrar den intagne att lämna anstalten eller i övrigt missköta sig.

Kriminalvården vill framhålla att det inom säkerhetsklasserna finns märkbara skillnader i säkerhetsnivå och grad av slutenhet. Det innebär att det finns anstalter som anses vara låga respektive höga inom sin klass. Kriminalvården anser att detta är motiverat för att kunna upprätthålla kravet på en flexibel och effektiv kriminalvård. De tidigare mer detaljerade gradindelningarna (bl.a. A-F) har inte fungerat ändamålsenligt då placeringen av de intagna därigenom försvårats.

#### **Närmare om avdelningen Björngärdet på anstalten Färingsö**

Avdelningen Björngärdet är en av anstalten Färingsös två avdelningar. De intagna på avdelningen Björngärdet blir inte inlåsta i sina respektive bostadsrum på kvällarna, utan man låser endast själva avdelningen. Intagna kan gå ut i friska luften under all fritid utom under tid som de hålls inlåsta på avdelningen. Även i övrigt kännetecknas avdelningen av att intagna i stor utsträckning kan röra sig fritt, bl.a. inom området för lärcentrum och de lokaler som används för fritidsaktiviteter. Det genomförs inte heller några regelmässiga visitationer av intagna när de går till och från sysselsättning. Obevakade besök kan ske inom hela avdelningens område och skiljer sig från dem som äger rum på den slutna avdel-



ningen. Skalskyddsmässigt skiljer sig dock Björngärdet från andra avdelningar i klass 3 då området omges av ett s.k. dubbelstaket.

Med hänvisning till det anförda anser Kriminalvården att den valda säkerhetsklassen när det gäller avdelningen Björngärdet är motiverad.

#### **Betydelsen av perimeterskydd vid placering**

Kriminalvården har tidigare angett att olika anstalter inom en och samma säkerhetsklass kan se olika ut. En sådan skillnad kan avse perimeterskydd.

Utgångspunkten vid val av säkerhetsnivå är att samtliga anstalter inom en säkerhetsklass ska kunna utnyttjas för en intagen där sådana risker har identifierats som gör att han eller hon ska placeras i en viss säkerhetsklass. Det innebär dock inte att skillnaden i graden av övervakning och kontroll som finns inom säkerhetsklasserna saknar betydelse. För vissa intagna kan det finnas risker som, till följd av sådana skillnader, inte kan hanteras i samtliga anstalter i den aktuella säkerhetsklassen.

En intagen får, som framgått, inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Detta krav är enligt Kriminalvårdens mening inte liktydigt med att en intagen alltid har rätt att placeras i en anstalt med ett visst perimeterskydd. Det är just därför det inom en viss säkerhetsklass måste finnas utrymme att hantera intagna med olika behov av övervakning och kontroll.

Det nu anförda innebär att perimeterskyddet som en av flera faktorer har betydelse när en intagen ska placeras. Hur bedömningen faller ut beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

#### **Placering i riksmottagning**

Riksmottagningarna är specialiserade enheter inom Kriminalvården som har till uppgift att genomföra särskilt omfattande risk- och behovsbedömningar av hög kvalitet. På riksmottagningarna genomgår klienten normalt ett utredningsförfarande som ska resultera i en risk- och behovsprofil samt ett förslag till de särskilda villkor som ska gälla för den enskilde klientens verkställighet. Klienter som dömts för generell brottslighet som t.ex. narkotikabrott, eller ekonomisk brottslighet prövas och ärendet handläggs då av särskilda utredare, som med hänvisning till praxis och kända brottsrelaterade faktorer vanligtvis genomför en risk- och behovsbedömning.

I de fall den intagne är dömd för våldsbrott eller sexualbrott ska alltid en fördjupad risk- och behovsbedömning göras av en specialist (psykolog) med en särskild utbildning och erfarenhet av det område som det specifika instrumentet är avsett för. Denna bedömning utgår ifrån instrument som samtliga innefattas i begreppet (SPB). Bedömning av risken för framtida våld sker för närvarande genom tillämpning av HCR-20v3, för sexuellt våld används SVR-20 och när det gäller risker för framtida partnervåld används SARAv3. Dessa bedömningar ska, förutom en graderad riskbedömning, dessutom innehålla en beskrivning och ett resonemang omkring motivatorer, avhämmare och destabilisatorer. De ska vidare lämna en genomarbetad beskrivning av ett eller flera alternativa hypotetiska riskscenarier samt innefatta ett ställningstagande till allvarlighetsgraden i en eventuell framtida brottslighet. Här ska också klientens behov utförligt dokumenteras tillsammans med en analys av specifik mottaglighet.

En risk- och behovsbedömning på någon av riksmottagningarna ska alltid resultera i rekommendationer av strategier för riskhantering. I såväl SVR-2 som HCR 20v3 ingår PCL-R. Resultatet av en PCL-R-utredning är en särskilt viktig faktor att ta i beaktande vid en bedömning av såväl den generella som den specifika mottagligheten för den enskilde klienten. Instrumentet är dock inte lämpligt att användas som ett ensamt fristående instrument för bedömning av

risker och behov utan som ett komplement till ett mera omfattande utredningsförfarande. Riksmottagningarnas verksamhet har tidigare kvalitetsgranskats och Kriminalvården har meddelat riktlinjer för hur instrument ska användas för bedömningar av risk, behov och mottaglighet.

Kriminalvården har hittills valt att utreda intagna kvinnor vid riksmottagning redan i det fall domen avser fängelse i lägst två år. Det hänger samman med att kvinnor i anstalt är en grupp av intagna som på flera sätt har mer komplexa behov som behöver utredas. Även andra intagna män än de som ska avtjäna fängelse i minst fyra år kan placeras för utredning i riksmottagning. Som exempel kan även korttidsdömda med kopplingar till den organiserade brottsligheten placeras där. Strafftidens längd är alltså inte ensamt avgörande för utredning i riksmottagning.

Resurstilldelningen till riksmottagningarna skiljer sig åt. Det har sin grund i verksamheternas olika omfattning samt det faktum att riksmottagningen vid Kumla startades några år innan verksamheten vid Hinseberg. Eftersom den årliga omsättningen av intagna kvinnor är så pass låg har psykologresurserna vid Kumla hittills ansetts vara tillräckliga även för genomförande av utredningar vid Hinseberg. Periodvis har vakanser bland psykologerna vid Kumla medfört längre utredningstider vid såväl Kumla som vid Hinseberg.

Vad gäller övriga skillnader i resursfördelning så saknar Hinseberg samordnare och anstalten har endast en utredare, vilket medför att arbetsfördelningen ser olika ut på riksmottagningarna. Vidare har utredaren på Hinsebergs delvis andra arbetsuppgifter än utredarna på Kumla. Riksmottagningen vid Hinseberg har till skillnad från motsvarigheten vid anstalten Kumla inte heller någon egen arbetsgrupp, utan personalen på Hinsebergs riksmottagning arbetar även mot anstaltens övriga avdelningar.

Kriminalvården kommer under 2017 att göra en översyn av riksmottagningarnas verksamhet. I anslutning till denna översyn kommer Kriminalvården att överväga i vilken utsträckning som det är motiverat att låta intagna kvinnor som dömts till kortare straff än fyra år utredas vid riksmottagning.

#### **Utbud av specialplatser och betydelsefullt behandlingsinnehåll**

Kriminalvården arbetar för att, utifrån ett integrerat jämställdhetsperspektiv, utforma verkställigheten så att kvinnors särskilda behov så långt som möjligt kan tillgodoses under verkställigheten i anstalt och så att kvinnor ges förutsättningar för en individuell utformad utslussning från livet i anstalt till livet i frihet. Som Kriminalvården framhållit tidigare är dock antalet intagna kvinnor få i förhållande till antalet intagna män. Anstaltsbeståndet är dessutom sådant att anstalterna för intagna kvinnor är relativt små vid en jämförelse med de anstalter som finns för intagna män. Det utgör faktiska begränsningar för Kriminalvårdens arbete med intagna kvinnor. Det går således vid planeringen av verksamheten inte att bortse från att det är svårare att få ekonomisk bärighet i satsningar på specialplatser på mindre anstalter. För många specialplatser, i synnerhet på en mindre anstalt, gör det också svårare att anpassa verksamheten utifrån behov och minskar möjligheten till differentiering, eftersom sådana platser då är reserverade för en viss grupp av intagna. En reell effekt av ett utökat antal specialplatser för intagna kvinnor skulle alltså kunna vara att en sådan utökning, utifrån antalet intagna kvinnor och anstaltens utformning, försvårar möjligheten att erbjuda intagna kvinnor en placering i gemensamhet.

Strukturen för specialplatser, såväl för intagna kvinnor som män, ses för närvarande över utifrån generaldirektörens beslut den 25 maj 2016 om *Strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten*. Av strategibeslutet framgår att Kriminalvården behöver tydliggöra och definiera begreppet specialplatser och att sådana ska finnas för behov som avser omvårdnad, säkerhet och skydd. Dagens övriga specialplatser föreslås bli normalplatser med särskilda verksamhetsuppdrag. Som förväntad effekt av denna inriktning framgår att färre

specialplatstyper och en långsiktig mobilisering av dessa på färre verksamhetsställen ökar flexibiliteten av placeringar och möjligheter till omställning av infrastruktur och verksamhet.

Kvinnorna behöver inte nödvändigtvis få ett sämre verkställighetsinnehåll på grund av att kvinnoanstalterna har färre specialplatser än mansanstalterna. Genom att lokalisera kvinnoanstalter i närheten av större städer så underlättas samverkan med frivård, andra myndigheter och frivilligorganisationer. En sådan lokalisering kan därmed i viss utsträckning kompensera för bristen på specialplatser, eftersom den möjliggör tillgång till ett bredare utbud av insatser.

När det gäller Kriminalvårdens utbud av behandlingsprogram vill Kriminalvården särskilt framhålla att merparten av dessa kan genomföras oavsett vilken typ av avdelning den intagne är placerad på. Endast det s.k. 12-stegsprogrammet kräver att det finns särskilda möjligheter till differentiering av den intagnes boende eller vistelse. Med undantag av IDAP för män som begått våld mot kvinna i nära relation och ROS för män som begått sexualbrott har samtliga behandlingsprogram anpassats för att kunna genomföras även av intagna kvinnor. För kvinnor som begått våld i en nära relation bedrivs i dag försöksverksamhet med Relationsvåldsprogrammet och för intagna kvinnor som begått sexualbrott pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för återfallsförebyggande behandling. Vinn är ett annat särskilt motivationsprogram för kvinnor.

Kriminalvården är väl medveten om det finns ett stort behov av att utöka kvinnoanstalternas möjligheter till differentiering och hantering av svårhanterliga intagna med komplex problematik. Under år 2016 påbörjades ett arbete med syfte att garantera anstalten Hinseberg resurser för en adekvat bemanning som gör det möjligt att erbjuda samtliga intagna en anstaltsvistelse med ett meningsfullt behandlingsinnehåll. Arbetet syftar även till att anstalten Hinseberg ska få resurser att genomföra byggnadsmässiga åtgärder som ökar möjligheterna till inre differentiering.

### **Gemensamhet**

Gemensamhet är en självklar utgångspunkt för verksamheten i anstalt. Med gemensamhet menas vistelse med flera andra intagna, se 6 kap. 1 § fängelselagen. I synnerhet om en avdelning är liten (t.ex. på säkerhetsavdelning eller frigångsavdelning) kan det hända att en intagen vistas ensam på en avdelning under en begränsad tid. Så långt det är möjligt försöker Kriminalvården undvika att sådan vistelse i ensamhet uppstår genom t.ex. förflyttningar och omplaceringar.

Kriminalvården saknar en uttalad definition av begreppet avdelning. Däremot finns det reglering som avser bostadsrum där det bl.a. anges hur stort ett sådant rum normalt ska vara, hur det ska vara utrustat och att det ska gå att reglera ljusinsläppet. Motsvarande reglering saknas ifråga om hur gemensamhetsutrymmena ska vara utformade och utrustade. Enligt Kriminalvården är en rimlig utgångspunkt att en avdelning består av minst tre bostadsrum och att det finns ett funktionellt gemensamhetsutrymme med sittmöbler och andra möjligheter till gemensamhet samt fönster som möjliggör ljusinsläpp och betraktelse av omgivningarna.

### **Avslutning**

Det finns ett stort behov av att differentiera intagna kvinnor utifrån bl.a. klientgruppens försämrade psykiska hälsa samt ökade konfliktpunkter inom gängkriminalitet. Säkerhetsmässigt behöver kvinnoanstalterna uppnå en nivå som är liknande den konstruktion som finns för intagna män. Trots det är dagens differentieringsmöjligheter små för intagna kvinnor. Det går inte att bortse från att det i hög grad hänger samman med att det, som framgått, är få kvinnor som avtjänar fängelse i anstalt.

Kriminalvården strävar efter att bedriva en likvärdig verksamhet för kvinnor och män. Utifrån det ovan nämnda strategibeslutet har anstalts- och häktesdirektören fattat ett beslut om ett särskilt uppdrag som rör anstaltsplatser för kvinnor. Målet är att höja standarden och kvaliteten på kvinnoplasterna för att bidra till en mer jämställd kriminalvård, det vill säga att intagna kvinnor ska ges samma möjligheter som intagna män. Utvecklingen av anstalten Sagsjön är en viktig del av denna satsning. Målbilden för hur nya Sagsjön ska se ut innebär bl.a. att Sagsjön ska ha cirka 55 platser fördelat mellan säkerhetsklass 2 och säkerhetsklass 3. Anstalten ska också ha en tydligare lokalmässig och säkerhetsmässig upplevd skillnad mellan säkerhetsklass 2 och säkerhetsklass 3, samtidigt som vissa lokaler ska kunna samutnyttjas mellan säkerhetsklasserna.

I ett kompletterande yttrande, som kom in till JO den 26 januari 2018, anförde Kriminalvården bl.a. följande om myndighetens pågående arbete med koppling till de frågor som är aktuella i ärendet:

I yttrandet (*Kriminalvårdens remissvar till JO den 21 mars 2017; JO:s anm.*) nämns det särskilda uppdraget gällande utveckling av anstaltsplatser för kvinnor<sup>1</sup> som avser en fördjupad utredning gällande utveckling av anstalter och anstaltsplatser för kvinnor. Uppdraget ska resultera i en rapport med beskrivning av nuläge, avsett framtida läge samt förslag till handlingsplan innehållande konkreta förslag till åtgärder och beslut på både kort och lång sikt. Förslag till åtgärder ska röra både utveckling av verksamhetsinnehåll såväl som förslag gällande fördelningen av anstalter och anstaltsplatser för kvinnor över landet.

Uppdraget rör i flera avseenden de frågor som tas upp i det aktuella initiativ-ärendet. Den fördjupade utredningen kring anstalter för kvinnor fortgår och beslut om åtgärder utifrån utredningen avses att fattas under våren 2018.

#### **Översynen av riksmottagningarnas verksamhet**

Kriminalvården har anført i yttrandet att en översyn av riksmottagningen kommer att ske under 2017. Den översynen har påbörjats under 2017 men är inte avslutad och kommer fortsatt att pågå under 2018. Översynen är tänkt att även inkludera riksmottagningen för kvinnor och i anslutning till denna översyn kommer Kriminalvården att överväga i vilken utsträckning som det är motiverat att låta intagna kvinnor som dömts till kortare straff än fyra år utredas vid riksmottagningen.

#### **Strukturen för specialplatser**

Kriminalvården är medveten om att det finns ett behov av att utöka kvinnoanstalternas möjligheter till differentiering och hantering av svårhanterliga intagna med komplex problematik. Pågående utredning kring kvinnor i anstalt kommer i första hand att definiera behov och åtgärder kring specialplatser för kvinnor men kommer att utgå från den inriktning som fattats avseende den framtida strukturen för specialplatser. Avsikten är att under våren fatta ett inriktningsbeslut för framtida hantering av specialplatser.

Viktigt att poängtera i detta hänseende är att dagens utformning av specialplatser för män inte nödvändigtvis är ett rättesnöre för hur kriminalvården för kvinnor ska utformas för att tillgodose behov av omvårdnad, behandling och tillsyn till ett kostnadseffektivt sätt.

---

<sup>1</sup> Utifrån generaldirektörens beslut den 25 maj 2016 om *Strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten* har anstalts- och häktesdirektören fattat ett beslut om ett särskilt uppdrag som rör anstaltsplatser för kvinnor.

### Arbetet rörande anstalten Hinseberg

Anstalten Hinseberg har fått en stärkt organisation för att ge förutsättningar för ökad differentiering och därmed hantering av klienter som kräver särskilda resurser, vilket inneburit en mindre avdelning som kan hantera klienter med utåtagerande beteende och som är separerad i såväl sysselsättning som promenad.

För att kunna stärka möjligheten till effektiv differentiering har det även prioriterats en ombyggnation av promenadgård vid Hinseberg, och den byggnationen har precis blivit klar och besiktad. Promenadgården sätts i bruk vecka 6 när mindre justeringar efter besiktningen är genomfört.

### Utvecklingen av anstalten Sagsjön

Lokalförslingsprocessen med utvecklingen av anstalten Sagsjön pågår. En verksamhetsbeskrivning för den nya anstalten är framtagen. I verksamhetsbeskrivningen framgår att anstalten ska kunna möta olika behov hos intagna kvinnor inkl. ha möjlighet till differentiering. Under 2017 har en projektplan tagits fram i samarbete med konsulter detta arbete är i sin slutfas. Därefter går projektarbetet med ny anstalt över till fastighetsägaren för byggprojektering och med planerad byggstart våren 2019.

## Bedömning

### Allmänna utgångspunkter

Att främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt motverka diskriminering på grund av kön är grundläggande principer i det svenska samhället (se t.ex. 2 kap. 13 § regeringsformen och artikel 14 i Europakonventionen). Sverige var bland de första länderna att ratificera FN:s konvention för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor,<sup>2</sup> som lyfter fram regeringars skyldighet att i lagstiftning och praxis avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor på grund av kön.

Under inspektionerna 2015 uppmärksammade dåvarande chefsJO ett antal områden där skillnader i Kriminalvårdens hantering av manliga och kvinnliga intagna föreföll vara till nackdel för intagna kvinnor. Utredningen i det nu aktuella ärendet har ytterligare belyst problematiken kring dessa frågor och de konsekvenser dessa skillnader får för kvinnliga intagna.

Jag vill inledningsvis lyfta fram två grundläggande principer som rör verkställigheten av ett fängelsestraff. Den ena är att en utgångspunkt för verksamheten i anstalt är att intagna ska vistas i gemenskap med andra intagna, under både sysselsättning och fritid (6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Den andra är att innehållet i verkställigheten ska vara individuellt anpassat och utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § fängelselagen och 26 § FARK Fängelse).

---

<sup>2</sup> Antagen av FN:s generalförsamling i New York den 18 december 1979, undertecknad av Sverige den 7 mars 1980.

Den svenska fängelselagstiftningen är könsneutralt utformad. Av förarbetena till lagstiftningen framgår dock att en verkställighet med individen i fokus förutsätter att hänsyn även kan tas till att det kan finnas skillnader i förutsättningar och behov hos olika grupper av intagna (prop. 2009/10:135 s. 67). Kvinnor i anstalt är en grupp av intagna som på flera sätt har särskilda behov. Kriminalvården har till uppgift att utforma verkställigheten så att kvinnors särskilda behov så långt som det är möjligt kan tillgodoses under verkställigheten i anstalt och så att kvinnor ges förutsättningar till en individuellt utformad utslussning från livet i anstalt till livet i frihet.

Samma synsätt finns i ett flertal internationella instrument och rekommendationer, som Sverige på olika sätt har gett uttryck för en avsikt att leva upp till. Som medlem av Europarådet har Sverige t.ex. varit med och antagit ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, som bl.a. innehåller bestämmelser om kvinnliga intagna. Där anges bl.a. att myndigheterna ska fästa särskild uppmärksamhet vid kvinnors behov, såsom deras fysiska, yrkesmässiga, sociala och psykologiska behov, vid beslut som i något avseende påverkar frihetsberövandet av dem (artikel 34.1).

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har vidare uppmärksammat att den låga andelen kvinnliga intagna gör det kostsamt för stater att ordna särskilda inkvarteringar för kvinnor, vilket leder till att kvinnliga intagna ofta placeras i några få anstalter, i lokaler som utformats för män.<sup>3</sup> CPT framhåller att det krävs särskilda insatser för att garantera att intagna kvinnor får vistas i en säker och lämplig miljö. Frågan har även uppmärksamats av FN:s generalförsamling, som 2010 enhälligt antog en resolution om behandlingen av kvinnliga fångar, de s.k. Bangkokreglerna, bestående av 70 regler speciellt utformade för att skydda kvinnliga intagna.<sup>4</sup> Bakgrunden till resolutionen var att de internationella instrument som fanns rörande frihetsberövande personer inte tog tillräcklig hänsyn till kvinnors särskilda behov.

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att en starkt bidragande orsak till de skillnader som finns i myndighetens hantering av manliga och kvinnliga intagna är att det är få kvinnor som avtjänar fängelsestraff i anstalt. Enligt remissvaret utgör andelen kvinnor endast ca fem procent av alla intagna.

Jag har förståelse för att det låga antalet kvinnor innebär en särskild utmaning för Kriminalvården. Myndigheten har dock ett uppdrag att bedriva en kriminal-

---

<sup>3</sup> Women deprived of their liberty, utdrag från the 10th General Report of the CPT, publicerad 2000, CPT/Inf(2000) 13-part, p. 21.

<sup>4</sup> United Nations' Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), Resolution 65/229, antagen av FN:s generalförsamling den 21 december 2010.

vård som är likvärdig för både kvinnor och män, samt en skyldighet att erbjuda även kvinnliga intagna gemensamhet och ett individuellt anpassat verkställighetsinnehåll. Den låga andelen kvinnliga intagna är inte unik för Sverige utan ser ungefär likadan ut i övriga världen.<sup>5</sup> Såvitt jag känner till finns det inte något som talar för att antalet kvinnliga intagna kommer att öka drastiskt de närmaste åren. Kriminalvården måste därför anpassa sin verksamhet utifrån det faktiska antalet kvinnliga intagna.

Det här ärendet har berört ett antal problemområden som rör kvinnliga intagnas verkställighet av fängelsestraff. Jag finner anledning att i fortsättningen i detta beslut uppehålla mig vid några av dessa frågor, och särskilt fokusera på de områden där skillnader i Kriminalvårdens hantering av manliga och kvinnliga intagna leder till nackdelar för intagna kvinnor.

### Placering av kvinnliga intagna i riksmottagning

Av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan framgår att Kriminalvården gör skillnad mellan intagna män och intagna kvinnor när det gäller vilken straff-tid som krävs för placering i riksmottagning. Bestämmelsen i fängelselagen om särskilda villkor för långtidsdömda är dock könsneutral och gäller enligt huvudregeln samtliga intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år (1 kap. 7 §).

Under inspektionen av anstalten Hinseberg 2015 framkom att det fanns dömda kvinnor som satt kvar i häkte i avvaktan på en ledig plats på riksmottagningen. Vidare framkom att utredningarna på riksmottagningen ofta tog längre tid än beräknat, eftersom anstalten saknade en egen psykolog, och att långa häktningstider kunde medföra att verkställighetstiden i anstalt blev mycket kort efter utredningstiden på riksmottagningen. I protokollet uttalade dåvarande chefsJO att det var särskilt angeläget att undvika såväl långa väntetider före ankomsten till riksmottagningen som utdragna utredningstider, eftersom konsekvensen blir en förkortad anstaltstid, vilket medför att adekvat behandlingsinnehåll och goda förberedelser inför utslussning går om intet.

Kriminalvården har anfört att myndighetens val att utreda kvinnor vid riksmottagning redan vid fängelsestraff om två år hänger samman med att kvinnor i anstalt är en grupp intagna som på flera sätt har mer komplexa behov som behöver utredas. Samtidigt framgår av remissvaret att resurstilldelningen mellan riksmottagningarna på Kumla och Hinseberg skiljer sig markant åt t.ex. när det gäller tillgång till psykolog och utredare. Kriminalvården har dock anfört att resurserna på Hinseberg hittills har varit tillräckliga.

---

<sup>5</sup> Andelen kvinnliga intagna uppgår till mellan 2 och 9 procent i 80 procent av världens fängelsesystem. Se Human Rights Council, Report of the special rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57 s. 6, med vidare hänvisningar.

Utifrån iakttagelserna vid inspektionen av anstalten Hinseberg delar jag inte Kriminalvårdens uppfattning att riksmottagningen där har haft tillräckliga resurser. Redan i samband med inspektionen uppmärksammade JO, som framgått ovan, de konsekvenser som långa väntetider och utdragna utredningstider medför för intagna kvinnor.

Att verkställigheten av ett fängelsestraff har ett individualiserat behandlingsinnehåll är av yttersta vikt för att underlätta den intagnas anpassning i samhället och motverka negativa följder av frihetsberövandet. Det är därmed i sig positivt att i större utsträckning utreda kvinnliga intagnas problematik på det fördjupade sätt som görs på riksmottagning, för att förbättra möjligheterna till en sådan individuellt anpassad verkställighet. Det är dock först sedan en intagen placerats i anstalt som verkställigheten får ett reellt innehåll. En kortare anstaltstid leder därmed oundvikligen till mindre tid för lämpliga behandlingsinsatser och förberedelse inför utslussning. Kriminalvården behöver därför avsätta tillräckliga resurser för att hantera utredningarna vid riksmottagningen på ett rättssäkert och skyndsamt sätt. I dagsläget framstår det inte som att myndigheten har lyckats med det utan i stället fördröjs – och därmed försämras – de intagnas verkställighetsinnehåll i många fall.

Frågan om placering på riksmottagning regleras inte i lag eller förordning, utan Kriminalvården disponerar över frågan. Myndigheten har uppgett att det pågår en översyn över riksmottagningarnas verksamhet där det ska övervägas i vilken utsträckning det är motiverat att låta intagna kvinnor som dömts till kortare straff än fyra år utredas vid riksmottagning.

Jag välkomnar Kriminalvårdens översyn. Enligt min uppfattning är det inte acceptabelt att en grupp intagna, som Kriminalvården anser har särskilt komplexa behov som behöver utredas för att kunna tillgodoses, tvärtom får ett sämre verkställighetsinnehåll på grund av bristande utredningsresurser. Behovet av fördjupade utredningar måste också ställas i relation till det begränsade utbud av anstaltsplatser och verkställighetsinnehåll som för närvarande finns för kvinnliga intagna inom Kriminalvården. Jag ifrågasätter därför om det under nuvarande förhållanden är motiverat att kvinnor redan vid fängelsestraff om två år som regel ska utredas vid riksmottagning.

Att i stället låta den reglering som finns för intagna män gälla även för intagna kvinnor skulle leda till att fler intagna kvinnor får en verkställighet där merparten av straffet avtjänas i anstalt, med de fördelar som det innebär. Det skulle även innebära en lägre belastning på riksmottagningen i anstalten Hinseberg med kortare vänte- och utredningstider som följd. Även med en sådan reglering har Kriminalvården möjlighet att, om det finns särskilda skäl, utreda en kvinna som är dömd till mellan två och fyra års fängelse vid riksmottagning. I det fallet sker det dock efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, där även t.ex. återstående strafftid kan beaktas.



## Differentieringsmöjligheter för kvinnliga intagna m.m.

### *Anstalternas säkerhetsklassning*

Kriminalvårdens anstalter som tar emot kvinnor finns bara i säkerhetsklasserna 2 och 3. Till skillnad från vad som gäller för intagna män placeras därmed även kvinnor som har begått allvarliga brott, bl.a. livstidsdömda kvinnor, redan från början i säkerhetsklass 2. Vid inspektionen av anstalten Hinseberg uppgav anstaltens ledning att det var problematiskt att anstalten skulle ombesörja säkerhet och vård av intagna på en nivå motsvarande säkerhetsklass 1 för män med en budget för en anstalt i säkerhetsklass 2. Kriminalvården har även i sitt yttrande uppgett att det finns behov av att kvinnoanstalterna säkerhetsmässigt uppnår en nivå liknande den som finns för intagna män.

Under inspektionerna 2015 framkom vidare att graden av övervakning och kontroll skiljde sig mycket åt mellan anstalter inom samma säkerhetsklass. Vid inspektionen av anstalten Färingsö, som har platser i både säkerhetsklass 2 och 3, noterades vidare att det i den anstalten inte var så stora skillnader mellan säkerhetsklasserna (JO:s ärende dnr 440-2015). Den avdelning (Björngärdet) som användes av intagna placerade i säkerhetsklass 3 var t.ex. placerad innanför de slutna avdelningarnas perimeterskydd, vilket innebar att de intagna även där var omgivna av ett högt dubbelstängsel under större delen av dygnet.

Av remissvaret framgår att indelningen av en anstalt i viss säkerhetsklass baseras på en helhetsbedömning utifrån anstaltens möjligheter till övervakning och kontroll. Kriminalvården har anfört att det finns märkbara skillnader inom de olika säkerhetsklasserna när det gäller säkerhetsnivå och grad av slutenhet, men att dessa skillnader är motiverade för att upprätthålla kravet på en flexibel och effektiv kriminalvård. Myndigheten har därtill uppgett att den valda säkerhetsklassen för avdelning Björngärdet i anstalten Färingsö är motiverad.

Jag har förståelse för att Kriminalvården även inom en säkerhetsklass behöver kunna hantera intagna med olika behov av övervakning och kontroll. Av Kriminalvårdens egna föreskrifter framgår dock att graden av säkerhet och kontroll i första hand framgår av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass. Vid placering i anstalterna Färingsö (klass 3) och Ljustadalen tas enligt uppgift från placeringssektionen därtill bara hänsyn till säkerhetsklass och inte till skillnaderna mellan anstalternas perimeterskydd (se protokollet från inspektionen av placeringssektionen, dnr 6449-2015).

En viktig princip inom kriminalvård i anstalt är att en intagen inte får placeras med mer övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt. Min farhåga när det gäller anstalter som har platser i båda säkerhetsklasserna är att den högre graden av övervakning och kontroll riskerar att spilla över på den lägre säkerhetsklassen. Vid inspektionen av anstalten Färingsö noterades t.ex. att även intagna som uttryckligen skulle placeras i säkerhetsklass 3 vid ankomst till anstalten placerades en kortare tid på den slutna mottagningsavdelningen.

Även om en helhetsbedömning ska göras måste enligt min mening perimeter-skyddet spela en stor roll vid bedömningen av en anstalts säkerhetsklass. Även Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att det fysiska skalskyddet särskilt betonats vid den nuvarande indelningen i säkerhetsklasser. Det framstår som uppenbart att också de intagna upplever en skillnad i frihetsinskränkning beroende på anstaltens perimeterskydd. Mot den bakgrunden framstår det inte som lämpligt att placering i säkerhetsklass 3 i praktiken kan motsvaras av så olika förhållanden.

Enligt min mening finns det anledning för Kriminalvården att göra en översyn av säkerhetsklassningen för de anstalter som tar emot kvinnor. Inom ramen för den översynen bör myndigheten även utreda om det finns behov av platser i säkerhetsklass 1 även för kvinnor eller hur de kvinnliga intagna som har störst behov av övervakning och kontroll bör placeras framöver.

#### *Möjligheten till differentiering*

Som framgått ovan har JO sedan en tid uppmärksammat de bristande möjligheterna till differentiering av kvinnliga intagna inom Kriminalvården (se t.ex. det ovan nämnda beslutet, JO 2015/16 s. 191). Under inspektionen av anstalten Hinseberg framkom bl.a. att intagna "tvingats" vara placerade med medintagna som haft del i eller bevittnat våldsbrottslighet mot dem och att det fanns intagna som under lång tid varit placerade i avskildhet på egen begäran på grund av situationen på avdelningen. Vidare framkom att anstalten under perioder nyttjat två bostadsrum i källaren som en avdelning för intagna som krävde särskilda resurser. Dåvarande chefsJO var i sina uttalanden efter inspektionen kritisk såväl till den fysiska miljön i dessa utrymmen som till de begränsade möjligheterna till gemensamhet som fanns för intagna som var placerade där.

Kriminalvården har anfört att det finns ett stort behov av att differentiera intagna kvinnor, bl.a. utifrån klientgruppens försämrade psykiska hälsa samt ökade konfliktpunkter inom gängkriminalitet, men att dagens möjligheter till sådan differentiering trots detta är små. Myndigheten har dock anfört att det har skett en utveckling av anstalten Hinseberg, bl.a. i syfte att öka möjligheterna till inre differentiering och hantering av klienter som kräver särskilda resurser.

I remissvaret har Kriminalvården vidare angett att en rimlig utgångspunkt för en avdelning är minst tre bostadsrum, ett funktionellt gemensamhetsutrymme samt fönster som möjliggör ljusinsläpp och betraktelse av omgivningarna. Jag delar den uppfattningen.

Det finns således ett uppenbart behov av ökade möjligheter till differentiering av kvinnliga intagna. Som JO tidigare uttalat är resursbrist eller avsaknad av möjlighet till en inre differentiering inte acceptabla skäl för att hålla en intagen avskild från andra intagna. Att antalet intagna kvinnor är litet är vidare den verklighet som Kriminalvården måste förhålla sig till.

Jag utgår från att Kriminalvårdens arbete för att skapa ökade differentieringsmöjligheter fortsätter och prioriteras. Jag förutsätter att Kriminalvården inom ramen för detta arbete ser till att alla utrymmen där intagna placeras uppfyller de grundläggande krav som gäller med avseende på såväl fysisk miljö som möjlighet till gemensamhet.

*Tillgången till specialplatser och ett adekvat verkställighetsinnehåll*

Efter inspektionerna 2015 gjorde Opcat-enheten en sammanställning över de olika typer av specialplatser där män respektive kvinnor kunde placeras. Fyra typer av specialplatser fanns då tillgängliga för kvinnor (behandlingsplatser, psykiatriska omvårdnadsplatser, riksmottagningsplatser och retreatplatser), medan ytterligare nio typer av specialplatser fanns tillgängliga för män (bl.a. ungdomsplatser, skyddsplatser, SRI-platser<sup>6</sup> och somatiska omvårdnadsplatser).

Kriminalvården har anfört att strukturen för specialplatser för närvarande ses över och att ett flertal av dagens specialplatser föreslås bli normalplatser med särskilda verksamhetsuppdrag för att öka flexibiliteten. Vidare framgår av remissvaret att merparten av Kriminalvårdens behandlingsprogram har anpassats för att kunna genomföras även av intagna kvinnor. Kriminalvården har även anfört att bristen på specialplatser i viss mån kompenseras av att kvinnoanstalter lokaliseras i närheten av större städer, vilket underlättar samverkan med frivård, andra myndigheter och frivilligorganisationer.

När det gäller kvinnoanstalternas lokalisering har Kriminalvården inte redogjort för hur myndigheten rent konkret använder sig av närheten till större städer. Jag vill även påpeka att JO hittills i sin inspektionsverksamhet inte har kunnat se något av den samverkan med övriga samhället som Kriminalvården framhåller.

Det är positivt att Kriminalvården ser över behovet av specialplatser. Jag vill dock i sammanhanget framhålla att kvinnors och mäns behov inte alltid överensstämmer. För närvarande tycks de specialplatser och behandlingsprogram som finns för manliga intagna göras tillgängliga eller anpassas för kvinnliga intagna, med undantag för motivationsprogrammet Vinn. Jag vill därför uppmana Kriminalvården att lägga ytterligare vikt vid att synliggöra kvinnliga intagnas särskilda behov samt utveckla anpassade platser och insatser utifrån dessa. Jag vill i sammanhanget nämna att jag nyligen avgjorde ett ärende som bl.a. gällde situationen för intagna kvinnor med medföljande barn, där jag uppmanade Kriminalvården att överväga att inrätta specialplatser för den gruppen av intagna (beslut den 17 november 2017, dnr 1089-2017).

Under inspektionen av anstalten Ljustadalen framkom vidare att antalet intagna och deras strafftider påverkade tillgången till utbildningsprogram och grupp-

---

<sup>6</sup> Platser för särskilt resurskrävande intagna.

behandlingsprogram (JO:s ärende dnr 3458-2015). Även i anstalten Ringsjön framkom brister när det gällde bl.a. programverksamhet (JO:s ärende dnr 2520-2015). Enligt min mening finns det därför anledning för Kriminalvården att även se över formerna för behandlingsprogrammen och överväga om det i synnerhet i mindre anstalter finns behov av fler individanpassade insatser.

#### Avslutande synpunkter

I det här ärendet har jag uppmärksammat en del av de skillnader som finns i Kriminalvårdens behandling av intagna kvinnor och män och som leder till nackdelar för kvinnliga intagna. Utredningen har visat att Kriminalvården inte lyckas erbjuda en likvärdig kriminalvård för män och kvinnor, utan att kvinnor i flera avseenden missgynnas av den befintliga regleringen samt begränsningar i fysisk miljö och utbud av verkställighetsinnehåll. Jag har förståelse för den utmaning det innebär för myndigheten att erbjuda en likvärdig kriminalvård när 95 procent av de intagna är män och verksamheten är uppbyggd med mannen som norm. Det är dock inte godtagbart att kvinnliga intagna får en sämre verkställighet.

Enligt min mening finns det även en motsättning mellan Kriminalvårdens resonemang om att kvinnliga intagna har mer komplexa problem än män och det faktum att myndigheten lägger så begränsade resurser på den gruppen av intagna när det gäller såväl anstalternas fysiska miljö som verkställighetsinnehåll. Det är inte godtagbara ursäkter att antalet intagna kvinnor är litet och kvinnoanstalterna små. Kriminalvården måste utveckla och anpassa sin verksamhet för att framöver kunna erbjuda en likvärdig kriminalvård för kvinnor och män, samt lyckas i sitt uppdrag att tillgodose även kvinnors individuella behov och underlätta deras anpassning i samhället.

Jag välkomnar att Kriminalvården har påbörjat flera arbeten och översyner rörande de frågor som är aktuella i det här ärendet. Det är angeläget att det sker förändringar i Kriminalvårdens verksamhet för att komma till rätta med de beskrivna bristerna.

Jag avser att följa upp dessa frågor.