

Initiativ om möjligheten för intagna i häkte att betrakta sin omgivning genom fönstren i bostadsrummen m.m.

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att möjligheten för intagna i häkten eller kriminalvårdsanstalter att se ut genom fönstret i sitt bostadsrum och få en uppfattning av omgivningarna kan bidra till att en häktes- eller anstaltsvistelse inte upplevs som lika påfrestande och därmed motverka de negativa följderna av ett frihetsberövande. Av den anledningen bör det enligt chefsJO betecknas som en grundläggande rättighet för intagna att placeras i ett bostadsrum där fönstret möjliggör vistelse i dagsljus som är normalt för årstiden, och för den intagna att kunna betrakta omgivningarna. Det bör även ses som en grundläggande rättighet att intagna på egen hand kan reglera inflödet av dagsljus i sitt bostadsrum. På samma sätt förhåller det sig med intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning från en rastgård.

Dessa rättigheter får begränsas om Kriminalvården bedömer att det på grund av ordnings- eller säkerhetsskäl är nödvändigt i det enskilda fallet. Om en intagen är hänvisad till att vistas i en miljö där dessa rättigheter är begränsade måste Kriminalvården vidta åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av begränsningarna och se till att vistelsen i sådana miljöer blir så kort som möjligt.

I beslutet ger chefsJO även sin syn på de åtgärder som enskilda häkten vidtagit för att försöka hindra intagna från oönskad kommunikation genom fönstren i bostadsrummen, skydda de intagnas integritet och hindra insyn i andra myndigheters lokaler.

Innehåll

1	Bakgrund.....	2
2	Gällande bestämmelser m.m.....	2
3	Utredning.....	4
3.1	Kriminalvårdens remissvar.....	5
4	Bedömning.....	10
4.1	Syftet med fönster i de intagnas bostadsrum.....	10
4.2	Utformningen av rastgårdar.....	12
4.3	Begränsningar av en intagens rättigheter.....	12
4.3.1	Meddelande av restriktioner för häktade.....	13
4.3.2	Övriga möjligheter att begränsa de intagnas rättigheter.....	13
4.4	Isoleringsbrytande åtgärder.....	14
4.5	Förhållandena i häktena Jönköping och Trelleborg.....	14
4.5.1	Förhindra oönskad kommunikation.....	14

4.5.2 Skyddande av de intagnas integritet.....	15
4.5.3 Hindra insyn i andra myndigheteters lokaler.....	15
5 Sammanfattning.....	15

1 Bakgrund

Under hösten 2014 genomförde JO:s dåvarande NPM-enhet¹ inspektioner av häktena i Jönköping och Trelleborg. I samband med det noterades att fönsterpersiennerna i vissa bostadsrum var konstant neddragna och skevade. Därmed gavs de intagna inte möjlighet att se ut genom fönstren. För att reglera ljusinflödet fanns det i häktet Trelleborg en inre persienn som de intagna kunde justera på egen hand. I häktet Jönköping kunde de intagna justera ljusinflödet med en mörkläggningsgardin.

Vid kontakt med häktet Trelleborg uppgavs att syftet med de neddragna persiennerna var att de intagna inte ska kunna komma i kontakt med personer som befinner sig utanför häkteslokalen.² I fråga om häktet Jönköping var de neddragna persiennerna enligt häktesledningen en nödvändig lösning för att de intagna inte ska kunna se in i närliggande byggnader, exempelvis tingsrättens och Åklagarmyndighetens lokaler.³ Detta förhållande innebar även att vissa av häktets rastgårdar var försedda med frostat glas. Därmed var det omöjligt för de intagna att vid vistelse i dessa rastgårdar betrakta något annat än himlen.

Med anledning av vad som framkom vid de båda inspektionerna fann jag skäl att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende utreda Kriminalvårdens möjligheter att begränsa de intagnas rättigheter i det nämnda hänseendet.

2 Gällande bestämmelser m.m.

I häkteslagen (2010:610) finns grundläggande bestämmelser om utformningen av verkställighet i häkte. Enligt 1 kap. 4 § häkteslagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Av 5 § i samma kapitel följer att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Vidare följer av 6 § första stycket i samma kapitel att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häkteslagen eller är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av paragrafens andra stycke framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

¹ Numera Opcat-enheten.

² Se tjänsteanteckning i JO:s dnr 4689-2014.

³ Se protokoll i JO:s dnr 4860-2014.

Förutom dessa generella bestämmelser framgår det av 1 kap. 17 § första stycket i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte att en intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, tv samt en anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner. Enligt bestämmelsens andra stycke får utrustningen begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller någon annan eller gör sig skyldig till skadegörelse. För en intagen som är placerad i avskildhet får begränsningar också göras om det är nödvändigt på grund av lokalernas utformning eller om placeringen i avskildhet är tillfällig. Om placeringen i avskildhet är tillfällig ska bostadsrummet, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, utrustas så att standarden för ett normalutrustat bostadsrum uppnås i den utsträckning det är lämpligt.

Av ett allmänt råd till denna bestämmelse framgår att när en intagen är meddelad restriktioner som avser inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden kan det följa av beslutet om restriktioner att den intagne inte får ha tillgång till radio eller tv. Begränsningar på grund av lokalernas utformning kan göras t.ex. om det saknas antennuttag för tv eller om fönstret saknar persienner.

I Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna⁴ finns bestämmelser om miljön i de utrymmen där intagna vistas. I artikel 18.2 anges bl.a. att i alla byggnader där intagna ska bo, arbeta eller samlas ska fönstren vara tillräckligt stora för att de intagna ska kunna läsa eller arbeta i dagsljus under normala förhållanden, och de ska släppa in tillräckligt med frisk luft såvida det inte finns ett adekvat luftkonditioneringssystem.

I anslutning till detta bör det nämnas att Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning⁵ har gjort uttalanden i samband med inspektioner om intagnas möjligheter att betrakta sin omgivning genom fönstret i bostadsrummet. I rapporten från CPT:s besök i Slovakien 2013 konstaterades att intagna i två anstalter placerades i bostadsrum med frostade fönsterglas. CPT:s representanter framhöll att man förstod att det kan finnas behov av att vidta säkerhetsåtgärder i förhållande till vissa intagna för att motverka risken för kollusion och/eller kriminell verksamhet. Emellertid måste vidtagandet av sådana åtgärder enligt CPT vara ett undantag snarare än en regel. Det förutsätter vidare att en behörig myndighet i varje

⁴ Vidare de europeiska fängelsereglerna.

⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, vidare CPT.

enskilt fall prövar om en viss säkerhetsåtgärd är motiverad i förhållande till en viss intagen. Med anledning av detta rekommenderade CPT att de slovakiska myndigheterna skulle vidta åtgärder för att möjliggöra för de intagna att se ut genom fönstren.⁶ Liknande uttalanden återfinns i en rapport från CPT:s besök i Ryssland 2012.⁷

I JO:s ärende dnr 5528-2012 aktualiserades frågan om begränsningar av de intagnas möjligheter att på egen hand reglera ljusinflödet i sina bostadsrum. I häktet Gävle saknade de intagna sådana möjligheter fram till sommaren 2013. I likhet med häktena i Jönköping och Trelleborg var persiennerna i häktet Gävle nedfällda och skevade så att de intagna inte kunde se ut genom fönstren. Skälet till det var att ledningen för häktet ansåg att de intagna annars skulle ges tillfälle att meddela sig med personer utanför häkteslokalen. I mitt beslut den 17 mars 2014⁸ konstaterade jag att häktets åtgärd var att beteckna som en restriktionsåtgärd enligt 6 kap. 2 § häkteslagen. En sådan åtgärd måste föregås av ett beslut av åklagare. Så var inte fallet, och avsaknaden av ett sådant beslut innebar i praktiken, enligt mitt sätt att se det, att häktet hade fattat ett beslut om restriktioner som myndigheten inte hade behörighet att fatta. Vidare konstaterade jag följande:

En åklagares möjlighet att begränsa en intagens kontakter med en annan person regleras i 6 kap. 2 § 1, 2, 5, 6 och 7 häkteslagen. Bestämmelserna ger möjlighet för åklagaren att dels begränsa kontakten mellan intagna, dels begränsa den intagnes kontakter med andra personer i samband med besök, genom försändelser eller genom elektronisk kommunikation. Inga av dessa förhållanden synes träffa den typen av kommunikation som häktet Gävle har velat förhindra. Även om häktet Gävle skulle ha haft rätt att fatta beslut om sådana begränsningar, ställer jag mig *mycket* tveksam till att häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att en myndighet ska kunna vidta en sådan åtgärd.

3 Utredning

Med anledning av vad som framkommit vid inspektionerna av häktena i Jönköping och Trelleborg förelades Kriminalvården att yttra sig över vad som hade redovisats ovan. Av yttrandet skulle särskilt framgå

1. vilket lagligt stöd som häktena Jönköping och Trelleborg anser sig ha för att begränsa de intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar

⁶ Se CPT:s rapport från den 25 november 2014 (CPT/Inf [2014] 29) punkterna 74 och 75.

⁷ Se CPT:s rapport från den 17 december 2013 (CPT/Inf [2013] 41) punkterna 82 och 86.

⁸ Se JO 2014/15 s. 211.

2. vilken utgångspunkt Kriminalvården har, vid byggnationer av häkteslokaler och i anslutning till häkteslokaler samt renovering av häkteslokaler, i fråga om att tillgodose de intagnas möjligheter i aktuellt avseende
3. om det har gjorts någon utvärdering av om en vistelse i miljöer med sådana begränsningar har någon effekt på de intagnas fysiska och psykiska hälsa
4. vilka åtgärder Kriminalvården vidtar för att intagna som placeras i sådana miljöer ändå ska ges möjlighet att betrakta sin omgivning.

3.1 Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvården, huvudkontoret, anförde i sitt remissvar, genom anstalts- och häktesdirektören AA, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från sektionen för allmänna klient-ärenden Syd och Öst som varit i kontakt med häktet i Trelleborg respektive häktet i Jönköping, från avdelningen för anstalt och häkte och från avdelningen för lokalförsörjning. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS och KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Häktet Trelleborg

Häktet Trelleborg är beläget i stadsmiljö med omgivande byggnader med främst bostäder och småhusfastigheter. I samma byggnad som häktet Trelleborg fanns tidigare polismyndigheten och bl.a. lokala skattekontoret i Trelleborg. Numera finns bl.a. Trelleborgshem och gruppboende i byggnaden.

Häktet Trelleborg har 33 platser. På häktet Trelleborg placeras företrädesvis häktade med restriktioner. Häktet Trelleborg uppskattar att platserna till 95 % belagts med intagna som meddelats restriktioner. När restriktionerna hävs flyttas den intagne ganska omgående till ett s.k. gemensamhetshäkte.

I fönstren i bostadsrummen finns två persienn, den inre och den yttre. Den intagne kan själv reglera den inre persiennen och kan på så sätt reglera inflödet av dagsljus i bostadsrummet. Den yttre persiennen är neddragen och ställd något skevt (vinklad snett uppåt) och kan inte regleras av den intagne själv. Det är endast personal som har möjlighet att låsa upp och reglera den yttre persiennen.

Häktet Trelleborg uppger att de yttre persiennerna bl.a. är till för att intagna inte ska kunna komma i kontakt med andra personer som befinner sig utanför häktet. Minst en gång per månad dyker det upp personer utanför häktet som står och ropar, gestikulerar eller håller upp plakat i syfte att komma i kontakt med intagna. Häktet Trelleborg kan inte göra något åt saken mer än att kontakta polis med begäran om att dessa personer ska avvisas. Det finns även en integritetsaspekt som häktet Trelleborg vill framhålla med hänsyn till att det finns så många boende i närområdet. Vissa av de boende i de närmast belägna höghusen kan – om det är mörkt ute och lampan är tänd i bostadsrummet – se in i bostadsrummen.

Även om den yttre persiennen är neddragen och ställd något skevt bör framhållas att de intagna ändå har möjlighet att till viss del betrakta omgivningen från fönstret. Utsikten från de olika bostadsrummen är helt avhängigt av den omgivande bebyggelsen. Det går inte att från bostadsrummen se området direkt nedanför häktet och närmast huskroppen. Däremot går det att se omgivningen längre bort och de intilliggande byggnaderna. Från vissa av bostadsrummen går det att se gatumiljöer. Till viss del påverkas möjligheten att se omgivningen av årstiden och då särskilt under de mörka vintermånaderna.

Från promenadgårdarna ser man omkringliggande byggnader, trädgårdar, takåsar och gatuvyer. Bebyggelsen runt häktet är tät med omkringliggande byggnader i

olika höjd. Det finns såväl villafastigheter med trädgårdar som högre hyreshus. Inte heller från promenadgårdarna kan man se området kring huskroppen, men i övrigt är det i princip fri sikt.

Häktet Jönköping

Vid häktet finns såväl intagna med restriktioner som intagna som medges gemensamhet. JO konstaterade vid inspektion av häktet Jönköping den 17 september 2014 att bostadsrummen på restriktionsavdelningen har persienner som är så kraftigt snedställda att det är omöjligt att se ut och att det inte är möjligt för intagna att själva reglera persienner i något bostadsrum. Det finns mörkläggningsgardiner i bostadsrummen som de intagna kan använda för att reglera ljusinsläpp. Vidare noterades att promenadgårdarna hade frostat glas mot utsidan och att det var omöjligt för intagna att betrakta något annat än himlen vid promenad.

JO har i protokollet från inspektionen den 17 september 2014 skrivit att persiennerna är så kraftigt snedställda att det är omöjligt att se ut. Häktet vill påpeka att persiennerna i bostadsrummen endast hindrar sikt in i cellerna från marknivå. De intagna kan dock se rakt fram och uppåt. De intagna ser således byggnader och himmel från bostadsrummen.

Fem av sex rastgårdar är försedda med frostat glas. I vissa rastgårdar ser de intagna endast himmel. I andra rastgårdar ser de intagna himmel och byggnader. I den rastgård som inte är försedd med frostat glas finns ingen begränsning i de intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning. Dock har det uppförts två nya flerbostadshus inom synavstånd från denna promenadgård. Det är därför oviss om häktet kan skydda de intagnas integritet i den gården i nuläget.

Promenadgården i häktets gemensamhetsavdelning är omgärdad av träväggar. Det finns glastrutor på cirka två meters höjd i denna promenadgård. Det noteras att JO vid inspektionen den 17 september 2014 inte funnit skäl att anmärka på förhållandena vid gemensamhetsavdelningens promenadgård. I sak har de intagna i stort sett lika begränsad utsikt där som vid övriga promenadgårdar. Skillnaden består i att Kriminalvården inte har vidtagit någon ytterligare visuellt avskärmande åtgärd i detta utrymme.

I närheten av häktet finns bl.a. domstol, polis, bostadshus, parkeringshus och parkeringsplatser. Det har förekommit att utomstående har uppehållit sig på parkeringsytorna och visat skyltar med meddelanden för intagna. Polisen har framfört synpunkter till häktesledningen gällande att intagna kan observera personalen i polisens lokaler.

Kriminalvårdens häkten (utgångspunkter)

Kriminalvården har vid planering och byggnation av häkten att ta hänsyn till samordningsfunktioner med övrig rättsprocess (polis, åklagare, domstol och i viss mån försvarare). Det framgår bl.a. av myndighetens instruktion att *häktesorganisationen ska vara utformad på så sätt att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsende och att en lokalisering av häktena som underlättar detta samarbete ska eftersträvas*. Detta innebär att det är starka incitament för att placera häktena i anslutning till övriga delar av rättsväsendet, under förundersökningsstadiet framför allt polis och åklagare. Polisens lokaler är placerade i tätbebyggda områden, vilket gör att häkteslokaler på många håll befinner sig nära andra byggnader. Insyn till bostadsrum på häktet från närliggande arbetsplatser och bostäder kan vara en olägenhet för intagna liksom tvärtom. Därför kan det tyvärr finnas olika lokala anordningar som begränsar sikten i olika avseenden.

Den normeringshandling som Kriminalvården använder vid nybyggnation av bostadsrum i häkte heter C 08 H (2008-02-29). Där beskriver Kriminalvården hur ett bostadsrum för häktade ska byggas i normal- och säkerhetshäkte. Under avdelningen för fönster beskrivs att den intagne själv ska kunna reglera mörkläggnings/ljusavskärmning inne i rummet.

Vid nybyggnation är normeringshandlingen och en säkerhetsanalys för respektive verksamhetsställe grunden. Vid de senaste stora nybyggnationerna av häkten har Kriminalvården arbetat med en yttre glasfasad ca en meter utanför själva husväggen för att lösa problemet med ljusinsläpp och samtidigt omöjliggöra kommunikation samt att säkra integritetsskyddet för den intagne.

Vid renovering och ombyggnation ligger C 08 H som grund och används i tillämpliga delar. För att lösa in- och utsynsproblematiken på gamla fastigheter arbetar Kriminalvården med olika lösningar. En modell är yttre lameller på fasaden. Vid montering av mörkläggningsgardiner och lameller/persienner måste även risken för suicidförsök beaktas.

Det finns inte några nybyggnationer planerade den närmaste tiden, förutom ett litet häkte i Östersund.

Författningsbestämmelser

Av 24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken följer att om rätten beslutar att häkta någon, förordnar att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, ska den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns en risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Av andra stycket framgår bl.a. följande. Åklagaren får, om det på grund av senare inträffade omständigheter är nödvändigt, meddela beslut som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden även om rätten inte har meddelat tillstånd till restriktioner. Har åklagaren meddelat ett sådant beslut ska han samma dag eller senast dagen därefter begära rättens prövning enligt första stycket.

Av 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av andra stycket samma lagrum framgår följande. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 2 kap. 5 § 2 och 3 kap. 1 § första stycket, 4 §, 7 § och 8 § första stycket häkteslagen framgår att Kriminalvården har rätt att meddela begränsningar vad avser den häktades gemensamhet med andra intagna respektive den intagnes möjligheter till besök, elektronisk kommunikation och korrespondens. Sådana begränsningar får ske om Kriminalvården gör bedömningen att kontakterna kan äventyra ordning eller säkerhet.

Av 6 kap. 1 § häkteslagen följer att en intagen som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner) om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning.

Av andra stycket samma lagrum framgår att för den som är häktad får restriktioner enligt första stycket meddelas endast om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

I 6 kap. 2 § häkteslagen anges att ett beslut om restriktioner enligt 1 § får avse inskränkningar i rätten att (1) placeras tillsammans med andra intagna enligt 2 kap. 1 § andra stycket, (2) vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 §, (3) följa vad som händer i omvärlden enligt 2 kap. 9 §, (4) inneha tidskrifter och tidningar enligt 2 kap. 11 §, (5) ta emot besök enligt 3 kap. 1 § första stycket, (6) stå i för-

bindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 §, eller (7) sända och ta emot försändelser enligt 3 kap. 7 §.

Enligt 6 kap. 3 § häkteslagen prövas en fråga om restriktioner av undersökningsledaren eller åklagaren.

Av 23 § första stycket häktesförordningen (2010:2011) följer att undersökningsledaren eller åklagaren omedelbart skriftligen ska underrätta den intagne och den myndighet som svarar för förvaringslokalen om beslut om restriktioner enligt häkteslagen.

Av 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2), FARK Häkte, framgår att en intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, TV samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner.

Av allmänt råd till bestämmelsen framgår följande. När en intagen är ålagd restriktioner som avser inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden kan det följa av beslutet om restriktioner att den intagne inte får ha tillgång till radio eller TV. Begränsningar på grund av lokalernas utformning kan göras t.ex. om det saknas antennuttag för TV eller om fönstret saknar persienner.

Av 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Kriminalvårdens bedömning

Vilket lagligt stöd anser sig häktena Jönköping och Trelleborg ha för att begränsa de intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar?

Såsom JO har konstaterat i beslut den 17 mars 2014, dnr 5528-2012, kan personer som är intagna i häkte meddelas begränsningar bl.a. i fråga om möjligheten att kommunicera med andra personer. Sådana begränsningar kan beslutas dels av åklagaren, dels av Kriminalvården. Syftet med åtgärderna skiljer sig dock åt. Medan åklagarens begränsningar har som mål att förhindra en häktas från att påverka en pågående förundersökning, är syftet med Kriminalvårdens begränsningar att upprätthålla ordning och säkerhet på ett verksamhetsställe. Åtgärderna har emellertid det gemensamt att de begränsningar som kan meddelas måste följa av lag. Vidare måste frågan om att begränsa intagnas rättigheter prövas i förhållande till varje enskild intagen.

JO konstaterade i ärende med dnr 5528-2012 att intagna i häktet Gävle fram till sommaren 2013 saknat möjlighet att själva reglera ljusinflödet i bostadsrummen och att skälet till det, såvitt framkommit, varit att ledningen för häktet ansett att en sådan möjlighet skulle ge de intagna tillfälle att meddela sig med personer utanför häkteslokalen. Häktet Gävles agerande att begränsa de intagnas möjlighet att reglera ljusinsläppet följde dock inte på av åklagaren meddelade restriktionsbeslut i förhållande till varje enskild intagen. JO konstaterade att det inte är möjligt att, som i det aktuella fallet, vidta åtgärder som riktas mot samtliga intagna. JO konstaterade vidare att inga av de i 6 kap. 2 § häkteslagen angivna förhållandena synes träffa den typ av kommunikation som häktet Gävle har velat förhindra. JO anförde vidare att JO, även om häktet Gävle skulle ha haft rätt att fatta beslut om sådana begränsningar, ställer sig mycket tveksam till att häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att en myndighet ska kunna vidta en sådan åtgärd.

Det framgår inte annat än att syftet med de neddragna och skevade persiennerna i bostadsrummen även på häktena i Jönköping och Trelleborg varit att förhindra att de intagna på häktena förmedlar sig med personer utanför häkteslokalen. Kri-

minalvården har ingen annan uppfattning av rättsläget än den som framförs av JO i ovan refererat ärende och anser att Kriminalvården givetvis inte ska vidta begränsande åtgärder utan att ha stöd i lag för de åtgärder som därvid vidtas. Det måste dock understrykas att det många gånger utgör ett reellt problem för rättsprocessen om intagna kommunicerar med utomstående från förvaringslokalen och att sådan kommunikation, såsom framgår av Kriminalvårdens yttrande i ärende med dnr 5528-2012, även har lett till att mål har saboterats.

Vidare vill Kriminalvården, vad avser situationen på rastgårdarna, uppmärksamma på en intressekonflikt. Till de intagnas starkt skyddade rättigheter enligt häkteslagen hör daglig vistelse utomhus. Intagna har också ett starkt intresse av att sekretessen i 35 kap. 15 § OSL upprätthålls under hela tiden som frihetsberövandet pågår och att Kriminalvården säkerställer att de inte utsätts för det integritetsintrång som oönskad exponering innebär. Vid häktet Jönköping finns bl.a. ett intilliggande bostadshus inom synavstånd. En konsekvens av rådande insyn skulle kunna bli att intagna löper risk att utsättas för exempelvis fotografering eller annan kartläggning och att man, som en konsekvens därav, väljer att avstå från sin lagstadgade rätt till daglig promenad.

Avseende häktet Trelleborg framgår inte annat än att det är möjligt att se ut från rastgårdarna.⁹

Vilken utgångspunkt har Kriminalvården, vid byggnationer av häkteslokaler och i anslutning till häkteslokaler samt renovering av häkteslokaler, i fråga om att tillgodose de intagnas möjligheter att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar?

Såsom angivits ovan framgår av Kriminalvårdens instruktion att Kriminalvården vid planering och byggnation av häkten har att ta hänsyn till samordningsfunktioner med övrig rättsprocess (polis, åklagare, domstol och i viss mån försvarare). Detta medför i vissa fall begränsade möjligheter vid utformning av häktesceller och rastgårdar.

Vid de senaste stora nybyggnationerna av häkten har Kriminalvården arbetat med en yttre glasfasad ca en meter utanför själva husväggen för att lösa problemet med ljusinsläpp och samtidigt förhindra kommunikation samt säkra integritetsskyddet för den intagne. I och med ljusspalten som bildas mellan glasfasaden och husfasaden försvåras i viss mån ut- och insyn. Dubbla glas gör att det bli mycket reflektioner vilket försvårar, men inte helt omöjliggör kommunikation. Den intagne kan dock alltid se ut. Glasfasad har använts i Sollentuna 2010 samt i Göteborg och Helsingborg 2011. I Sollentuna sitter det dessutom vertikala lameller ca 70 cm utanför fönstret, men innanför glasväggen. Trots lamellerna ser de intagna rakt ut och de intagna ser även marken. I Helsingborg sitter lameller horisontellt utanför fönstret, men innanför glasväggen. Endast sikten nedåt hindras. I häktet Göteborg har lösningen med lameller använts i ungefär 10 procent av bostadsrummen, de som är belägna nära åklagarmyndigheten, för att hindra sikt nedåt. Det finns inte några nybyggnationer planerade den närmaste tiden, förutom ett litet häkte i Östersund.

På gamla fastigheter arbetar Kriminalvården med olika lösningar. En modell är yttre lameller på fasaden. Med lameller menas i detta fall en konstruktion som sitter på utsidan och som hindrar den intagnes sikt nedåt. Detta begränsar möjligheten att kunna betrakta hela sin omgivning.

Kriminalvården önskar framhålla att de intagna både i häktet Trelleborg och häktet Jönköping även med nuvarande begränsning i form av neddragna och vinkla-

⁹ Jfr protokoll med dnr 4689-2014.

de persienner till viss del kan betrakta omgivningen från fönstren. Den omgivning som de intagna kan betrakta varierar utifrån vilken faktisk omgivning som finns att betrakta från aktuellt häkte. Kriminalvårdens uppfattning är att intagna givetvis inte ska begränsas i möjligheten att betrakta sin omgivning på så sätt att de över huvud taget inte har någon utsikt från fönstret i bostadsrummet eller rastgården¹⁰ alternativt endast har utsikt över himmel. Däremot är det Kriminalvården uppfattning att en intagen inte kan kräva att denne ska kunna betrakta en viss specifik del av sin omgivning.

Har det gjorts någon utvärdering av om en vistelse i miljöer med begränsningar avseende möjligheter att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar har någon effekt på de intagnas fysiska och psykiska hälsa?

Kriminalvården har inte företagit någon sådan utvärdering som nämns i frågeställningen. Kriminalvårdens utvecklingsenhet presenterade 2007 rapporten Psykisk hälsa hos häktade med restriktioner, men i rapporten specificeras inte vilka restriktioner som varit aktuella.

Vilka åtgärder vidtar Kriminalvården för att intagna som placeras i sådana miljöer ändå ska ges möjlighet att betrakta sin omgivning?

Kriminalvårdens inställning, såsom redovisats ovan, är att intagna inte utan lagstöd över huvud taget ska hindras att betrakta sin omgivning, men att intagna inte heller kan kräva att få betrakta en viss specifik del av sin omgivning. Det ska därför inte vara nödvändigt att vidta sådana åtgärder som efterfrågas.

4 Bedömning

Det här initiativet handlar om vilka funktioner som fönstren i intagnas bostadsrum bör ha, vilka möjligheter Kriminalvården har att begränsa dessa funktioner och intagnas möjlighet att kunna iakttä sin omgivning från rastgårdar. Jag vill inledningsvis framhålla att en del av Kriminalvårdens uppdrag består i att förhindra att intagna avviker från kriminalvårdsanstalter och häkten.¹¹ Att myndigheten försöker hindra rymningar genom att exempelvis förse fönster i anstalter och häkten med galler framstår därmed som helt naturligt. Sådana åtgärder begränsar i och för sig till viss del möjligheten för intagna att se ut genom fönstret och det naturliga ljusinsläppet.

Initiativet tar emellertid inte sikte på denna typ av begränsande säkerhetsåtgärder. I stället är den centrala frågan i vilken omfattning Kriminalvården kan vidta ytterligare begränsande åtgärder som exempelvis påverkar de intagnas möjlighet att se ut genom fönstren i sina bostadsrum.

4.1 Syftet med fönster i de intagnas bostadsrum

I samband med inspektioner som jag och mina medarbetare genomfört under de senaste åren har vi uppmärksammat att intagna i vissa anstalter och häkten inte har haft möjlighet att på egen hand reglera inflödet av dagsljus i sina bostads-

¹⁰ Jfr CPT protokoll från besök i Slovakien 2014 samt kommentaren till *Rule 18*, European prison rules.

¹¹ Se 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

rum. I vissa fall har fönstren i de rum där intagna förväntas tillbringa sin dygnsvila helt saknat persienner eller liknande. Det hör dessbättre till ovanligheterna. Något som förekommit i större omfattning är att persiennerna i bostadsrummen varit ständigt neddragna och skevade, utan möjlighet för de intagna att på egen hand reglera inflödet av dagsljus. Resultatet av detta har i vissa fall varit att intagna hänvisats till att tillbringa sina dagar i halvdunkel. Under sådana förhållanden kan det ifrågasättas om fönstren verkligen fyller den funktion som kan förväntas.

Som jag nämnde inledningsvis har jag tidigare haft anledning att uttala mig i fråga om intagnas möjligheter att på egen hand reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum.¹² I det tidigare ärendet utgick jag från att detta är en rättighet för de intagna som bara bör kunna begränsas av Kriminalvården i vissa fall. Genom att intagna ges denna rättighet säkerställs att de får en bra ljusmiljö för såväl sin dygnsvila som dagliga aktiviteter i bostadsrummet. Det finns enligt min mening tungt vägande skäl till att det ska betraktas som en rättighet även att de intagna kan se ut genom fönstret i bostadsrummet och garanteras ett visst ljusinsläpp.

I de europeiska fängelsereglerna finns det rekommendationer om att fönstren i lokaler där de intagna vistas ska ha ett sådant ljusinsläpp att det möjliggör för de intagna att läsa eller arbeta i dagsljus under normala förhållanden.¹³ Fängelsereglerna innehåller inte några uttalanden om huruvida de intagna även ska ha möjlighet att betrakta sin omgivning genom fönstren. Av kommentaren till artikel 18 framgår emellertid att fönster inte bör täckas över med s.k. opalglas.¹⁴ Liknande rekommendationer finns i de uttalanden från CPT som jag redogjort för inledningsvis.¹⁵

Enligt min mening finns det goda skäl för att fönstren i de intagnas bostadsrum inte enbart ska fungera som ljusinsläpp, utan även ge de intagna möjlighet att betrakta sin omgivning. Att fönstren fyller dessa båda funktioner är nämligen av betydelse när det gäller att motverka de negativa följderna av ett frihetsberövande. Att intagna placeras i bostadsrum med sådana grundläggande funktioner är även ett viktigt led i att bemöta dem med respekt för deras människovärde.¹⁶

För intagna som är meddelade restriktioner, eller av andra skäl inte tillåts vistas i gemensamhet med andra intagna, är det särskilt viktigt att bostadsrummen har

¹² Se JO 2014/15 s. 211, dnr 5528-2012.

¹³ Se artikel 18.2 i de europeiska fängelsereglerna.

¹⁴ Se Ministerkommitténs kommentar till artikel 18 i de europeiska fängelsereglerna.

¹⁵ Se under rubriken Gällande bestämmelser m.m.

¹⁶ Se 1 kap. 4 § och 5 § första stycket fängelselagen och 1 kap. 4 och 5 §§ häkteslagen.

dessa funktioner. Den isolering som det innebär för en intagen att inte kunna vistas tillsammans med andra människor kan nämligen redan efter ett par dagar få negativa konsekvenser för den intagnes hälsa. Symtom som kan uppstå till följd av en isolering sträcker sig från ångest och depression till paranoia och psykos.¹⁷

Möjligheten att se ut genom fönstret i bostadsrummet och få en uppfattning av omgivningarna kan bidra till att häktes- eller anstaltsvistelsen inte upplevs som lika påfrestande och därmed motverka de negativa följderna av ett frihetsberövande. Av den anledningen bör det enligt min mening betecknas som en rättighet för intagna att placeras i ett bostadsrum där fönstret möjliggör vistelse i det dagsljus som är normalt för årstiden, och för den intagne att kunna betrakta omgivningarna.

4.2 Utformningen av rastgårdar

En viktig utgångspunkt är att Kriminalvårdens rastgårdar inte bara bör ha som syfte att möjliggöra för de intagna att få frisk luft. Utöver detta bör rastgårdarna vara konstruerade på sådant sätt att det är möjligt för de intagna att motionera. Därtill bör en vistelse på en rastgård vara ett miljöombyte som bidrar till att motverka de negativa konsekvenserna av frihetsberövandet. Den senare delen är särskilt viktig i fråga om de rastgårdar som används av intagna som inte får vistas i gemensamhet.

Mot den bakgrunden är det enligt min mening inte acceptabelt att avskildhetsrastgårdar utformas på ett sådant sätt att de blir som slutna rum med ett galler-tak. Det är tyvärr inte helt ovanligt att rastgårdar utformats på ett sådant sätt eller har försetts med sådana begränsningar att det för den intagne bara är möjligt att se delar av himlen. För att en rastgård ska fylla alla de funktioner som rimligen kan krävas måste det vara möjligt för de intagna att iaktta sin omgivning från rastgården.

4.3 Begränsningar av en intagens rättigheter

En verkställighet i häkte eller kriminalvårdsanstalt får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häkteslagen eller fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.¹⁸

¹⁷ Se interimrapport från FN:s MR-råds särskilda rapportör i frågor om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (A/66/268) punkterna 62 och 63 samt rapportens bilaga.

¹⁸ Se 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen och 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen.

4.3.1 Meddelande av restriktioner för häktade

I fråga om häktade finns det genom åklagarrestriktioner mer långtgående möjligheter att begränsa deras rättigheter i jämförelse med övriga intagna. Vilken typ av restriktioner som en häktad kan meddelas framgår av en uttömmande uppräknings i häkteslagen.¹⁹ Det finns ett antal restriktioner som åklagaren kan besluta om för att begränsa en intagnas möjlighet att kommunicera med personer utanför häkteslokalen. Åklagaren kan inskränka den intagnas möjlighet att ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, och sända och ta emot försändelser.²⁰

I det ärende som gällde häktet Gävle framkom det uppgifter om att häktet i samråd med åklagare hade försökt hindra de intagna från att genom fönstren i bostadsrummen kommunicera med personer som befann sig utanför häkteslokalen. Det hade gått till på så sätt att häktet hade låtit persiennerna vara neddragna och vinklade och fråntagit de intagna möjligheten att på egen hand justera persiennerna. Med anledning av vad som hade framkommit uttalade jag bl.a. att jag ställde mig mycket tveksam till att den uttömmande uppräknings av restriktioner i häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att det ska vara möjligt att införa en sådan begränsning.²¹ Det innebär vidare att de aktuella bestämmelserna inte heller ger stöd för att begränsa de intagnas möjligheter att se ut genom fönstren i bostadsrummen för att omöjliggöra oönskad kommunikation.

4.3.2 Övriga möjligheter att begränsa de intagnas rättigheter

Det finns inte heller i övrigt någon uttrycklig bestämmelse i fängelselagen eller häkteslagen som ger Kriminalvården möjlighet att begränsa de intagnas rättigheter att se ut genom fönstret i bostadsrummet eller att kunna reglera inflödet av dagsljus. Därmed är den enda återstående möjligheten för Kriminalvården att begränsa denna rättighet med hänvisning till att det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

För att Kriminalvården ska kunna införa en sådan begränsning måste myndigheten finna att det är nödvändigt i varje enskilt fall, och att begränsningen står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas i stället.²² Upprätthållandet av ordningen och säkerheten är begränsat till Kriminalvårdens verksamhet. Det är alltså inte möjligt att med hänvisning till denna bestämmelse begränsa de intagnas rättigheter för att underlätta verksamheten för andra myndigheter. Det innebär att ett häkte exem-

¹⁹ Se 6 kap. 2 § häkteslagen.

²⁰ Se 6 kap. 2 § 5–7 häkteslagen.

²¹ Se JO 2014/15 s. 211, dnr 5528-2012.

²² Se 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen och 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen.

pelvis inte kan införa en begränsning med stöd av denna bestämmelse för att förhindra att en brottsutredning förstörs.

4.4 Isoleringsbrytande åtgärder

Ovan har jag redogjort för min syn på vilka krav som kan ställas på miljön i bostadsrum och rastgårdar i fråga om intagnas möjlighet att kunna reglera inflödet av dagsljus och iakta sin omgivning. Om Kriminalvården efter en bedömning i det enskilda fallet är av uppfattningen att det av ordnings- eller säkerhetsskäl är nödvändigt att begränsa dessa rättigheter, måste myndigheten samtidigt vidta åtgärder för att motverka eventuella negativa konsekvenser av dessa begränsningar.

Intagna som är meddelade restriktioner eller som av andra skäl inte kan vistas i gemensamhet med andra intagna är en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang. Om Kriminalvården har valt att begränsa rättigheter för denna grupp av intagna ligger det ett särskilt ansvar på myndigheten att vidta isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till den intagne. Det kan exempelvis bestå i att han eller hon ges möjlighet att komma ut från bostadsrummet i större omfattning än vad som annars skulle vara fallet. Likaså ligger det ett ansvar på myndigheten att se till att den period som den intagne är hänvisad till en sådan miljö blir så kort som möjlig.

4.5 Förhållandena i häktena Jönköping och Trelleborg

I Kriminalvårdens yttrande har det framkommit tre olika skäl till att häktena med hjälp av skevade persienner begränsat de intagnas möjligheter att se ut genom fönstren och i häktet Jönköping begränsat de intagnas möjlighet att se ut från rastgårdarna. Häktena har genom åtgärden velat förhindra de intagna från att komma i kontakt med personer som befinner sig utanför häktet, skydda de intagnas integritet genom att hindra insyn från närliggande höghus och hindra insyn i andra myndigheters lokaler.

4.5.1 Förhindra oönskad kommunikation

Som jag nämnt tidigare kan ett häkte, enligt min mening, enbart vidta en sådan begränsande åtgärd om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Häktet Trelleborg har inte förklarat på vilket sätt intagnas oönskade kommunikation stör ordningen och säkerheten i häktet, och därmed varför denna åtgärd bedömts nödvändig. Jag utesluter inte att det kan uppstå situationer där en sådan åtgärd har stöd i bestämmelsen. Jag vill emellertid framhålla att åtgärden bara får vidtas om den bedöms nödvändig i varje enskilt fall.

I Kriminalvårdens yttrande framskymtar även att syftet med åtgärden är att förhindra att pågående brottsutredningar förstörs. Av den anledningen vill jag understryka att det i Kriminalvårdens uppdrag ingår att verkställa åklagarens beslut om restriktioner. Det ingår däremot inte i myndighetens uppdrag att på

egen hand besluta om begränsningar som upplevs nödvändiga för att förhindra att en brottsutredning saboteras.

4.5.2 Skyddande av de intagnas integritet

Begränsningar har även motiverats med att de är nödvändiga för att förhindra oönskad insyn från närbelägna höghus. Jag har förståelse för att det kan innebära en allt större utmaning för Kriminalvården att värna de intagnas integritet i takt med att stadsmiljöerna förtätas. Naturligtvis måste Kriminalvården se till att boende i kringliggande hus inte kan se in i häktets lokaler.

Jag vill emellertid framhålla att den typen av åtgärder så långt som möjligt inte bör innebära en begränsning för de intagna. Enligt min mening finns det andra tillvägagångssätt än de som häktena har valt att använda sig av, och som framstår som lämpligare ur de intagnas perspektiv. Det önskade syftet kan t.ex. uppnås genom att fönster och rastgårdar förses med spegelglas som omöjliggör insyn men som inte hindrar utsikten.²³

4.5.3 Hindra insyn i andra myndigheters lokaler

Häktet Jönköping har även förklarat begränsningarna av de intagnas rätt att se ut genom fönstret med att man velat förhindra de intagna från att se in i närliggande byggnader som disponeras av andra myndigheter. Jag har förståelse för att det kan finnas behov av att samlokalisera ett häkte med bl.a. brottsutredande myndigheter för att verksamheten ska fungera så smidigt som möjligt. Frågan är emellertid vilken myndighet som bör vidta åtgärder för att komma till rätta med de eventuella insynsproblem som en sådan samlokalisering kan föra med sig.

Jag har förstått det som att en del av de begränsningar som införts för de intagna i häktet Jönköping har gjorts för att förhindra insyn i åtminstone polisens lokaler. Enligt min mening är en sådan lösning felaktig, och i stället bör det vara Polismyndigheten som vidtar de åtgärder som bedöms nödvändiga för att förhindra insyn i myndighetens lokaler. De intagna i häkten ska alltså inte behöva drabbas av samlokaliseringar på så sätt att Kriminalvården på uppmaning av en annan myndighet, eller på eget initiativ, begränsar deras utsikt från bostadsrum och rastgårdar.

5 Sammanfattning

Det som redovisats ovan kan sammanfattas i följande punkter:

– Intagna har rätt att

- a) på egen hand kunna reglera inflödet av dagsljus i sitt bostadsrum
- b) kunna betrakta sin omgivning genom fönstret i sitt bostadsrum

²³ Se 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen och 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen där det bl.a. anges att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

c) kunna betrakta sin omgivning från rastgårdar.

– Dessa rättigheter får begränsas om Kriminalvården bedömer att det på grund av ordnings- eller säkerhetsskäl är nödvändigt i det enskilda fallet.

– Om en intagen är hänvisad till att vistas i en miljö där dessa rättigheter är begränsade måste Kriminalvården vidta åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av begränsningarna och se till att vistelsen i sådana miljöer blir så kort som möjligt.

Som jag nämnde inledningsvis har frågan om de intagnas möjlighet att på egen hand reglera ljusinflödet i bostadsrummet uppmärksamrats av mig och mina medarbetare under de senaste åren. Av den anledningen är jag förvånad över att det så sent som i juli 2015 framkom uppgifter om att de intagna i häktet Uppsala saknade denna möjlighet.²⁴

Enligt min mening bör Kriminalvården göra en fullständig genomgång av samtliga verksamhetsställen (såväl häkten som anstalter) för att säkerställa att de intagna ges rätt att kunna se ut genom fönstren i bostadsrummen och att kunna reglera ljusinflödet på egen hand. Vidare bör genomgången omfatta myndighetens rastgårdar. En sådan inventering verkar också vara nödvändig för att se till att de åtgärder som vidtagits för att förhindra insyn m.m. är ändamålsenliga och innebär en så liten begränsning av de intagnas rättigheter som möjligt. En sådan genomgång bör vara färdig under 2016, och Kriminalvården bör därefter återsrapportera till mig hur situationen ser ut och vilka eventuella åtgärder som myndigheten har vidtagit eller planerar att vidta.

Ärendet avslutas.

²⁴ Se artikel i Upsala Nya Tidning den 13 juli 2015 (www.unt.se/uppland/uppsala/haket-far-nya-persienner-3801861.aspx).