

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning

Kritik mot Kriminalvården för att myndigheten under en längre tid har bedrivit häktesverksamhet i bristfälliga lokaler

Beslutet i korthet: Sedan 2006 bedriver Kriminalvården en provisorisk häktesverksamhet i Polismyndighetens arrest i Östersund. I samband med en Opcat-inspektion 2013 uttalade JO att Kriminalvården allvarligt borde överväga lämpligheten av att fortsättningsvis placera häktade i lokalerna. Efter en andra Opcat-inspektion 2016 ansåg JO att Kriminalvården, om inte omedelbara åtgärder vidtogs, skulle upphöra med att placera häktade personer i lokalerna. I tiden därefter har det skett vissa förändringar i lokalerna. Vidare är Kriminalvårdens avsikt att lokalerna enbart ska användas för placering av intagna med restriktioner. Trots dessa förändringar kvarstår enligt JO det faktum att de nuvarande lokalerna inte är lämpade att bedriva häktesverksamhet i. Östersunds geografiska läge är enligt JO inte ett tillräckligt tungt vägande skäl för att kunna motivera att häktade placeras i de nuvarande lokalerna. Den enda rimliga lösningen är således att Kriminalvården slutar att använda de nuvarande lokalerna som häkte och inte återupptar häktesverksamheten i Östersund förrän det finns ändamålsenliga lokaler. Enligt Kriminalvården beräknas nya häkteslokaler kunna tas i drift våren 2020.

Bakgrund

Sedan 2006 bedriver Kriminalvården en provisorisk häktesverksamhet i Polismyndighetens arrest i Östersund. Kriminalvården ansvarar för driften av verksamheten i arresten som – förutom nio häktesplatser – består av tre platser för anhållna och gripna samt fyra platser för personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Samtliga rum som används för frihetsberövande ligger i en gemensam korridor. När det i det följande talas om häktet Östersund, är det de nio häktesplatserna i Polismyndighetens arrest som avses.

JO:s Opcat-enhet har vid två tillfällen inspekterat Kriminalvården, häktet Östersund.

Tidigare uttalanden om häktet Östersund

Efter den första inspektionen i december 2013 (dnr 6386-2013) uttalade dåvarande chefsJO Elisabet Fura att hon ansåg att häkteslokalerna var direkt olämpliga att bedriva häktesverksamhet i och att Kriminalvården allvarligt

borde överväga lämpligheten av att fortsättningsvis placera häktade i lokalerna. Till grund för detta uttalande låg att häktet saknade gemensamhetsutrymmen och motionslokal samt att besökare togs emot i ett rum inne i själva häkteslokalerna och alltså inte på en särskilt anpassad besöksavdelning. De intagna kunde vidare inte se ut från bostadsrummets fönster och inte heller tillgodogöra sig dagsljus på promenadgården.

Vid en uppföljande inspektion i februari 2016 (dnr 872-2016) konstaterades att det inte hade gjorts några förbättringar sedan den förra inspektionen. ChefsJO Fura fann inte skäl att ompröva sitt tidigare ställningstagande och uttalade bl.a. följande:

Häktesledningen har uppgett att det finns planer på att bygga ett nytt häkte, men att det inte finns något finansierat beslut med fastställd tidsplan. Oavsett om en sådan plan antas anser jag att Kriminalvården, om inte omedelbara åtgärder vidtas, ska upphöra med att placera häktade personer i nuvarande lokaler.

Kriminalvården uppmanades att senast i januari 2017 återkomma med en redogörelse för vilka åtgärder som myndigheten hade vidtagit.

Kriminalvårdens återrapporering

I en återrapporering i februari 2017 gjorde Kriminalvården inte någon annan bedömning än JO i fråga om de brister som påtalats beträffande häktet Östersund. Kriminalvården uppgav vidare att myndigheten kommit överens med Polismyndigheten om att begära av fastighetsägaren att få vissa förändringar av lokalerna gjorda. Bland annat önskade Kriminalvården åtgärder för att förbättra tillgången till dagsljus i bostadsrummen och på rastgården. Däremot bedömde Kriminalvården inte att det fanns möjlighet att vidta åtgärder för att skapa gemensamhetsutrymmen, motionslokal och ett besöksrum utanför den s.k. häkteskorridoren. Dessa brister skulle man kunna åtgärda först genom att bygga ett nytt häkte, som vid den tidpunkten var under projektering.

Uppgifter från Polismyndigheten

Under 2013 och 2016 genomfördes även inspektioner av arresten i Östersund. Efter inspektionen 2016 begärde JO Cecilia Renfors en återrapporering från Polismyndigheten. Den visade bl.a. att den översta delen av fönstren, cirka 20 procent, numera är klarglas. Vidare fanns det planer på att höja och snedställa taket över rastgården – som även används av intagna i häktet Östersund – för att öka ljus- och luftinsläpp. Arbetet beräknades pågå under sommaren och vara färdigt i början av 2017.

Utredning

Mot bakgrund av Kriminalvårdens redovisning av de åtgärder myndigheten vidtagit beslutade jag att inom ramen för detta ärende ytterligare utreda förhållandena i häktet Östersund. Kriminalvården uppmanades att återkomma med en redovisning om:

1. Vilka överväganden Kriminalvården gjort avseende situationen för intagna i häktet mot bakgrund av att myndigheten inte gör en annan bedömning än JO avseende de brister som JO påtalat, men ändå valt att fortsätta med häktesverksamhet i nuvarande lokaler.
2. Statistik över antalet inskrivningar och vistelsetider för intagna i häktet Östersund under perioden den 1 juni 2016 till och med den 1 maj 2017.
3. Vilka lösningar som undersökts avseende sysselsättning, motion och besök i nuvarande lokaler.
4. Tidpunkten för när det nya häktet som projekteras kan beräknas börja byggas och när det kommer att vara färdigställt.

Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvårdens remissvar kom in till JO den 8 augusti 2017. Genom generaldirektören AA uppgav Kriminalvården, i huvudsak följande:

Sammanfattning

Det finns behov av att även fortsättningsvis bedriva häktesverksamhet i Östersund. Kriminalvården delar dock JO:s uppfattning att nuvarande häkteslokaler i Östersund har sina begränsningar, och ett nytt häkte är därför under projektering, med byggstart under nästa år.

I avvaktan på att det nya häktet driftsätts har Kriminalvården anpassat häktesverksamheten i Östersund till att övergå till ett restriktionshäkte där i princip endast intagna som saknar rätt till gemensamhet med andra intagna är placerade.

En rad åtgärder har vidtagits för att förbättra de intagnas förhållanden under häktningstiden, som en högre personaltäthet och ett närmare klientarbete med inriktning på isoleringsbrytande aktiviteter. Det förs även en dialog med Polismyndigheten om förbättringar av rastgården. Förberedelser finns att vid behov utvidga befintliga möjligheter för sällskapsutrymmen genom att använda ett bostadsrum för förströelse.

Ärendet

JO har inlett ett ärende för utredning av förhållandena i häktet Östersund och för uppföljning av JO:s två tidigare inspektioner av häktet (JO:s ärenden dnr 6386-2013 och 872-2016). JO har begärt att Kriminalvården ska redovisa sina överväganden att fortsätta bedriva verksamheten i lokalerna, trots de påtalade bristerna avseende de intagnas situation i häktet, och de lösningar som undersökts avseende sysselsättning, motion och besök i lokalerna. Kriminalvården ska också redogöra för antalet inskrivningar och vistelsetider för intagna i häktet under perioden den 1 juni 2016 till och med den 1 maj 2017 och precisera när det nya häktet beräknas börja byggas och vara färdigställt.

Närmare om häktet Östersund

Kriminalvården bedriver sin häktesverksamhet i Östersund i Polismyndighetens förvaringslokal. Kriminalvården ansvarar för driften av verksamheten i förvaringslokalen. Verksamheten omfattar utöver häktade även anhållna och gripna personer samt personer som omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Förvaringslokalen har sammanlagt 16 platser, varav nio platser för häktade, tre platser för anhållna och gripna och fyra platser för omhändertagna personer enligt LOB.

Hyreskontraktet avseende förvaringslokalen är tecknat mellan Polismyndigheten och fastighetsägaren Kungsleden AB. Kriminalvården har tillgång till lokalen med stöd av en överenskommelse med Polismyndigheten om samverkan mellan

myndigheterna. Överenskommelsen innebär i huvudsak att Kriminalvården ansvarar för driften av verksamheten medan Polismyndigheten ansvarar för lokalerna.

Behovet av ett häkte i Östersund anses vara stort. Det hänger samman med Östersunds geografiska belägenhet och de långa och tidsödande transporter inom rättsväsendet som med nödvändighet skulle uppstå om det inte fanns något häkte i Östersund. De verksamhetsbetingelser och samhällshänsyn som Kriminalvården har att beakta när myndigheten utformar sin lokalförsörjning motiverar därför att häktesverksamhet bedrivs i Östersund, jfr 3 § förordningen med instruktion för Kriminalvården och 3 § myndighetsförordningen.

Meningen med överenskommelsen och den valda modellen för arrest- och häktesverksamheten i Östersund är att genom samverkan med Polismyndigheten ta till vara på de fördelar som kan vinnas såväl för enskilda som för staten som helhet. Drift av småskaliga arrester och häkten är mycket resurskrävande. Genom överenskommelsen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården skapas förutsättningar för att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv arrest- och häktesverksamhet i Östersund. Den valda lösningen innebär att häktespersonalen tidigt i processen ges möjlighet att skapa sig en god kännedom om brottsmisstänkta. Det underlättar säkerhetsarbetet och arbetet med att kunna erbjuda individanpassade hjälp- och stödinsatser i de fall där den som grips och anhålls senare häktas. Förvaringslokalens geografiska placering underlättar de intagnas möjligheter att ta emot besök av närstående. Den innebär också kortare och mindre kostsamma transporter till polis och domstol.

Förvaringslokalens utformning

Förvaringslokalen är belägen på markplan i en flervåningsbyggnad. De intagnas bostadsrum i förvaringslokalen är belägna på rad med kortsidan mot en korridor som löper genom hela lokalen. Ingången till förvaringslokalen är på ena sidan av korridoren medan på andra sidan finns en utgång till Polismyndighetens övriga lokaler i byggnaden. I mitten av korridoren mitt emot bostadsrummen finns ett besöksrum som är ungefär dubbelt så stort ett bostadsrum. På ena sida av besöksrummet finns Polismyndighetens daktningsrum och på andra sidan ett kontorsrum som används av förvaringslokalens vakthavande befäl. Bredvid kontorsrummet finns ett undersökningsrum som numera är förbehållet för intagnas besök hos häktets sjuksköterska och läkarundersökningar.

Förutsättningar för gemensamhet

Förvaringslokalen saknar gemensamhetsutrymmen för intagna utöver befintligt besöksrum. Någon möjlighet att tillfälligt dela av korridoren för att två eller fler bostadsrum med tillhörande del av korridoren ska kunna användas under en tid som gemensamhetsutrymme finns inte. Detta beror på att passage genom korridoren måste vara tillgänglig för andra. Inte heller finns det andra utrymmen där fler än två intagna kan vistas tillsammans, förutom besöksrummet.

Förvaringslokalen medger alltså inte gemensamhet i häkteslagens mening. Hindren för sådan gemensamhet är förknippade med begränsningar i förvaringslokalens disposition och i det faktum att ändring av lokalen kräver medgivande av Polismyndigheten, som också använder delar av förvaringslokalen för sin verksamhet. Rätten till gemensamhet enligt häkteslagen gäller emellertid inte om den intagne är belagd med gemensamhetsrestriktioner. Med hänsyn härtill har inriktningen på häktesverksamheten i praktiken övergått till ett restriktionshäkte. Om den som är misstänkt för brott som gripen eller anhållen häktas utan att åklagaren ges tillstånd att meddela restriktioner av domstol eller rätten att meddela restriktioner senare upphävs, till exempel i samband med att huvudförhandlingen avslutats, initieras normalt en förflyttning av den intagne. Förflyttningen av den intagne till ett gemensamhetshäkte sker i normalfallet inom ett par dagar. Behovet av gemensamhet i häkteslagens mening är därför

mycket begränsad då normalt endast den som är häktad med restriktioner förvaras i häktet.

För den som är belagd med gemensamhetsrestriktioner gäller alltså inte rätten till gemensamhet. För att komma till rätta med den isolering sådana restriktioner innebär för den intagne initieras en rad isoleringsbrytande åtgärder. I och med att häktet är mycket litet och välbemannat kommer personalen nära de intagna, vilket möjliggör aktiviteter som t.ex. kortspel och bakning. En regelbundet återkommande isoleringsbrytande åtgärd är s.k. samsittning, varigenom en intagen ges möjlighet att umgås med en annan intagen i ett låst bostadsrum. Sådan samsittning initieras genom att förfrågan skickas till åklagare om samsittning medges.

Till saken hör också att häktet har en högre bemanning än genomsnittet. Sett till häktets storlek möjliggör det tät dialog med de intagna och ett klientnära arbetssätt i syfte att minska de intagnas isolering.

De isoleringsbrytande åtgärder som vidtas dokumenteras av häktet. Däremot är det inte ovanligt att intagna uttrycker att de önskar avstå från att umgås med andra intagna. Någon dokumentation om en intagen inte vill vistas i gemensamhet sker inte i dagsläget, vilket innebär att häktets dokumentation av de isoleringsbrytande åtgärder som äger rum inte är helt rättvisande.

Besöksfaciliteter

De häktade har möjlighet att ta emot besök i förvaringslokalens besöksrum. Tidigare använde Polismyndigheten besöksrummet som förhørsrum men under senare tid har denna användning minskat betydligt och nu näst intill upphört. Polismyndigheten har flera andra förhørsrum till förfogande utanför förvaringslokalen. Besöksrummet används övervägande till besök till intagna men det erbjuds under övrig tid som sällskapsrum för de intagna. Familjebesök görs alltid i besöksrummet och inte i de häktades bostadsrum. I de fall besök tillåts ske i ett bostadsrum är det personal från Röda korset eller ombud till en intagen som besöker den intagne. Det är endast i undantagsfall som önskemål om besök i bostadsrummet inte kan tillgodoses på grund av att rummet inte är tillgängligt.

Bostadsrummens fönster och rastgården

Bostadsrummens fönster har delvis frostade fönsterrutor och är försedda på utsidan med en plåtplank riktad uppåt utåt. Detta för att skydda intagna från insyn utifrån och förhindra förberedelse av störning av ordningen och säkerheten i förvaringslokalen. Behovet är föranlett av att fönstren är mot en allmän yta. Frostningen är på ca 20 procent av fönsterrutorna [*ska rätteligen vara ca 80 procent, JO:s anm.*], vilket medger att intagna kan se himlen och översta delen av byggnadskroppen på andra sidan. De intagna har inte möjlighet att själva reglera fönstrens ljusinsläpp men kan påkalla personalens hjälp.

En dialog är inlett med Polismyndigheten om ändringar av rastgårdens tak. De möjligheter som diskuteras är att höja befintligt plasttak eller att avtäckta en del av det.

Sysselsättning och motion

Häktet i Östersund har inte någon reguljär möjlighet att erbjuda häktade sysselsättning i den mening som avses i häkteslagen. Detta beror till viss del på att de intagna vistas i genomsnitt under en begränsad tid på häktet och att häktet har ett få antal häktade och därför inte kan garantera någon leverans. Vid enskilda tillfällen har häktet kunnat erbjuda intagna sysselsättning i form av paketering. Häktet har tagit kontakt med andra verksamhetsställen inom myndigheten som har produktionsdrift för att undersöka möjligheten att ta emot uppdrag om delleverans och härigenom kunna erbjuda intagna sysselsättning. I avvaktan på reguljär sysselsättning är de åtgärder som vidtas inriktade på att kunna erbjuda häktade meningsfulla aktiviteter. Personalen arbetar medvetet och kontinuerligt

med att erbjuda olika möjligheter till aktiviteter som exempelvis enklare bakning, olika spel och pyssel. De intagna har också möjlighet att delta i yoga under ledning av en instruktör och att låna en motionscykel.

Ett nytt häkte

Det nya häktet kommer att vara en del av den byggnad som planeras byggas för Kriminalvårdens verksamhet i Östersund. Projekteringen av de nya häkteslokalerna är i slutfasen. Just nu pågår arbetet med detaljritningar av planlösningen i häkteslokalerna utifrån ställda funktionskrav. Ett hyreskontrakt för de nya häkteslokalerna är nu tecknat mellan Kriminalvården och fastighetsägaren Kungsleden AB. Planerad byggstart för de nya häkteslokalerna är under 2018 och byggtiden beräknas till cirka ett år. Verksamheten i det nya häktet bör vara på plats som senast till hösten 2019.

Statistikuppgifter om inskrivna personer och genomsnittliga häktningstider

Antalet personer som har varit häktade är enligt uppgifter från Östersunds tingsrätt 103 personer under 2016 och 45 personer från årets början fram till sista maj 2017. Den genomsnittliga häktningstiden är cirka sex veckor.

Kompletterande uppgifter

I juni 2018 uppgav Kriminalvården att upphandlingen av en ny häkteslokal var avslutad och att entreprenaden beräknades börja i augusti 2018. Arbetet pågår sedan till årsskiftet 2019/20 med planerad driftsättning våren 2020, allt under förutsättning att inte något oförutsett inträffar.

Bedömning

Med anledning av att Kriminalvården i sitt remissvar uppehåller sig vid nödvändigheten av att bedriva häktesverksamhet i Östersund, vill jag inledningsvis framhålla att JO aldrig har ifrågasatt att det skulle finnas ett sådant behov. Kriminalvården har bäst förutsättningar att göra denna bedömning. Det problematiska är att myndigheten – trots att det har funnits ett sådant behov under längre tid – har valt att inrätta vad som beskrivs som en provisorisk häktesverksamhet i Polismyndighetens arrest. Kännetecknande för en provisorisk verksamhet är att den är tillfällig. Häktet har dock bedrivits på detta sätt under tolv år, och gränsen har därmed sedan länge passerats för när verksamheten kan beskrivas som tillfällig. Det har en under längre tid varit fråga om en permanent häktesverksamhet som bedrivits i bristfälliga lokaler. Enligt min mening är det bekymmersamt att myndigheten har låtit detta fortgå under så pass lång tid.

Även om avsikten är att häktet Östersund i dess nuvarande form ska bedrivas som ett restriktionshäkte även i fortsättningen, drabbar flertalet av de kvarvarande bristerna alla intagna lika. I dessa delar saknas det således betydelse att det bara är häktade med restriktioner som placeras där. En placering i häktet innebär att den frihetsberövade placeras i samma korridor som frihetsberövade som tillhör andra kategorier av intagna. Redan i samband med inspektionen 2013 noterade JO att det ledde till att intagna i häktet stördes av omhändertagna berusade personer, som förde oväsen genom att exempelvis banka i väggarna. Detta är i och för sig inte ett ovanligt problem i polisarrest, där berusade och

anhållna personer regelmässigt placeras i samma korridorer. Ett frihetsberövande i en arrestlokal är dock begränsat i tiden och pågår som mest i tre till fyra dygn. För den som sedermera blir häktad är problemet därmed som regel av en övergående natur, och störningarna upphör när den intagne kommer till ett häkte. Så är emellertid inte situationen för den intagne som placeras i häktet Östersund, där de störande inslagen kan pågå till och från under hela häktes-tiden. Situationen kan därmed med rätta upplevas av den intagne som att han eller hon under hela frihetsberövandet är placerad i en polisarrest. Detta är enligt min mening inte acceptabelt.

Häktet Östersund saknar fortfarande en ändamålsenlig motionslokal. En intagen som vill motionera är hänvisad till att göra det på en motionscykel som ställs in i bostadsrummet. Detta är naturligtvis en brist. Även om Kriminalvården inte behöver neka intagna möjligheten att ta emot besök kvarstår det faktum att det är olämpligt att besöken genomförs i ett rum inne på själva häktesavdelningen.

Fönstren i bostadsrummen har genomgått vissa justeringar och de tidigare helfrostade fönsterglasen har numera en mindre del klarglas. Enligt Kriminalvården medger det att intagna kan se himlen och översta delen av byggnadskroppen mittemot genom fönstret. JO har tidigare uttalat sig i fråga om utformningen av fönstren i bostadsrummen i bl.a. häkten och noterade i detta sammanhang att fönstren enligt en rekommendation till de europeiska fängelsereglerna inte bör täckas med s.k. opalglass (se kommentaren till artikel 18 i dessa regler). Enligt JO bör det vidare betecknas som en rättighet för intagna att placeras i ett bostadsrum där fönstret gör det möjligt att vistas i det dagsljus som är normalt för årstiden, och för den intagne att kunna betrakta omgivningarna (se JO 2016/17 s. 198, dnr 7173-2014). Jag har tagit del av bilder som Polismyndigheten har lämnat in i JO:s ärende dnr 871-2016, och jag kan konstatera att även efter att åtgärder har vidtagits uppfyller inte fönstren de grundläggande krav som enligt min mening rimligen bör kunna ställas.

Trots att vissa förändringar har gjorts kvarstår det faktum att de nuvarande lokalerna inte är lämpade att bedriva häktesverksamhet i. Det är en uppfattning som delas av Kriminalvården, och myndigheten har kommit relativt långt med den planerade byggnationen av ett nytt häkte i Östersund. Det nya häktet beräknas kunna tas i drift våren 2020. Mot denna bakgrund är den fråga som jag nu har att ta ställning till om det finns så pass tungt vägande skäl som kan motivera en fortsatt drift av häktesverksamheten i Polismyndighetens arrest till dess att ett nytt häkte är uppfört.

I sammanhanget vill jag framhålla att Kriminalvården tidigare även hade en provisorisk häktesverksamhet i Halmstad. I likhet med häktet Östersund var denna verksamhet inrättad i Polismyndighetens arrest. Häktet inspekterades den 14 och 15 februari 2017 (JO:s dnr 582-2017). Jag uttalade efter inspektionen att jag sammantaget var mycket tveksam till om Kriminalvården kan bedriva häktesverksamhet i enlighet med lagstiftarens intentioner i denna typ av lokaler.

Av den anledningen uppmanade jag myndigheten att se över verksamheten och allvarligt överväga lämpligheten av att fortsättningsvis placera häktade i de aktuella lokalerna. Häktesverksamheten i Halmstad har därefter upphört.

Det som skiljer Östersund från Halmstad är det geografiska läget. Vidare har planerna på ett nytt häkte i Östersund kommit så pass långt att det är möjligt att se ett slut på häktesverksamheten i dess nuvarande form. För en intagen som placeras i de nuvarande lokalerna saknar det emellertid betydelse att andra intagna om två år kommer att placeras i mer ändamålsenliga lokaler. Det är således inte ett skäl som kan läggas till grund för att acceptera de nuvarande bristerna. Därmed återstår att beakta Östersunds geografiska läge. Enligt min mening är detta i sig inte ett tillräckligt tungt vägande skäl för att kunna motivera att häktade placeras i lokaler som uppvisar de omfattande brister som jag redogjort för ovan. Den enda rimliga lösningen är således att Kriminalvården – i likhet med hur situationen hanterats i Halmstad – slutar att använda de nuvarande lokalerna som häkte och återupptar häktesverksamheten i Östersund först när det finns ändamålsenliga lokaler.

Som nämnts tidigare ifrågasatte chefsJO Fura redan 2013 lämpligheten av att bedriva häktesverksamhet i de aktuella lokalerna. Jag är mycket kritisk till att Kriminalvården fortsätter att bedriva häktesverksamhet i lokaler som uppvisar i stort sett samma allvarliga brister som noterades för fem år sedan.

Mot bakgrund av de synpunkter som redovisats ovan finner jag slutligen skäl att översända en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas.