

Kriminalvården har beslutat att tillåta en anstalt att utöka inlåsningstiden för alla intagna en sommar

Beslutet i korthet: Kriminalvårdens generaldirektör beslutade att intagna i anstalten Salberga under sommaren 2022 fick vara inlåsta i sina celler ytterligare två timmar per dygn i samband med den s.k. dygnsvilan, och gav kriminalvårdschefen i anstalten befogenhet att besluta om tiderna för in- och upplåsning inom vissa tidsramar. Beslutet motiverades med bristande bemanning och svår platsbrist. Mellan den 27 juni och den 31 augusti var de intagna i anstalten inlåsta i sina celler två timmar längre än vad som annars gäller för dygnsvilan.

JO är mycket kritisk till den utökade inlåsningstiden och menar att personalbrist aldrig kan utgöra en proportionerlig och rättsligt godtagbar anledning att hålla intagna avskilda. Även om Kriminalvården har agerat för att bemästra situationen och försökt minska de negativa effekterna av inlåsningen konstaterar hon att de intagna ännu en gång har fått bära negativa konsekvenser av myndighetens beslut.

Det pågår ett arbete med att utöka antalet häktes- och anstaltsplatser i landet, och Kriminalvården har ett omfattande rekryterings- och utbildningsbehov. Enligt JO ger myndighetens egna prognoser om bemanningsbehovet anledning till oro utifrån de problem som den redan nu har med kompetensförsörjningen.

Slutligen noterar hon att Kriminalvården i januari 2023 beslutade om undantag från de föreskrifter som reglerar längden på dygnsvilan för samtliga anstalter i landet, och framhåller att JO redan har tagit emot många anmälningar om detta. Enligt henne är utvecklingen mot ökad inlåsning synnerligen bekymmersam.

En kopia av beslutet skickas till riksdagen och regeringen för kännedom.

Initiativet och utredningen

I juni 2022 tog JO emot flera anmälningar från intagna i anstalten Salberga, och närstående till dessa, om att tiden för inlåsning i samband med den s.k. dygnsvilan hade utökats med två timmar.

Salberga är en anstalt i säkerhetsklass 1. Enligt 6 kap. 1 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, får intagna i en sådan anstalt vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden kl. 19.00–8.00. Utöver tid för inlåsning

och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn enligt denna bestämmelse.

JO begärde in Kriminalvårdens beslut Undantag beträffande avskildhet i samband med dygnsvila (dnr 2022-6125). Det hade fattats av myndighetens generaldirektör den 25 maj 2022 och innebar följande.

Med undantag från vad som följer av 6 kap. 1 § FARK Fängelse fick intagna i anstalten Salberga vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden kl. 18.00–9.00. Undantag gällde även från begränsningen i samma bestämmelse om antalet inlåsningsstimmar per dygn, på så sätt att en intagen inte fick vara inlåst mer än fjorton, i stället för tolv, timmar per dygn. I beslutet gavs kriminalvårdschefen vid anstalten Salberga befogenhet att besluta om tider för in- och upplåsning av bostadsrummen inom de angivna tidsramarna. Beslutet gällde fr.o.m. den 1 juni 2022 t.o.m. den 31 augusti 2022.

Jag beslutade att utreda saken inom ramen för ett särskilt ärende, och Kriminalvården uppmanades att besvara de frågor som framgår av remissvaret nedan. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom generaldirektören, följande:

1. Vilka är övervägandena bakom generaldirektörens beslut och omständigheterna som har legat till grund för det?

Anstalten Salberga har under flera år haft stora svårigheter att både rekrytera och behålla det antal personal – främst kriminalvårdare – som behövs för att bedriva en god verksamhet utan att behöva vidta kompensatoriska åtgärder. Inför sommaren 2022 saknades cirka 40 årsarbetskrafter i grundbemanningen, antalet kriminalvårdare var 15 procent lägre än den planerade grundorganisationen och närmare 30 procent av arbetstiden utfördes av visstidsanställd personal utan grundutbildning för kriminalvårdare. Under våren 2022 vidtogs därför ett idogt arbete med ett flertal mot verksamhetsområde Salberga riktade rekryteringsinsatser. Ett planerat öppnande av en ny enhet under tidig höst 2022 gjorde dock situationen alltmer påfrestande. Osäkerheten över att inte få in tillräckligt antal semestervikarier sommaren 2022 var mycket stor och risken att behöva stänga avdelningar eller enheter var överhängande. Möjligheten att stänga platser mot bakgrund av Kriminalvårdens mycket betydande platsbehov ansågs då liksom nu vara obefintlig och främst inom säkerhetsklass 1 var trycket stort.

För att undvika stängning och ändå kunna bedriva en acceptabel verksamhet med den personalgrupp anstalten Salberga trodde sig kunna få under sommaren, utreddes möjligheten till förändrad normaldagordning. Utredningen visade att en förändrad normaldagordning i säkerhetsklass 1 skulle innebära en avsevärd minskning av behovet av kriminalvårdare i tjänst på daglig basis. Åtgärder i form av särskild sommarbonus vid senarelagd semester och möjlighet för arbetsgivaren att avbryta beviljad semester övervägdes, men bedömdes från ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv inte lämpliga i det läge som var. Eftersom andra möjligheter i form av ambitionsjusteringar ansågs vara uttömda, stod valet mellan att stänga platser inom säkerhetsklass 1 eller att temporärt ändra normaldagordningen i anstalten Salberga. Genom att förändra normaldagordningen frigjordes cirka 30 personalresurser.

2. Hur har den aktuella situationen kunnat uppstå och vilka åtgärder har vidtagits för att undvika den?

Verksamhetsområde Salberga har under flera år stegvis utökat kapaciteten och i det arbetet effektiviserat flera arbetsområden genom stordriftsfördelar. Eftersom organisationen är effektiviserad, är den mindre tålig för vakanser. En verksamhet med ständiga vakanser medför en ökad arbetsbelastning för medarbetarna. Därutöver har det, som angetts under svaret ovan, historiskt varit svårt att i tillräcklig omfattning rekrytera kompetenta medarbetare till verksamhetsområde Salberga. Verksamhetsområdet är stort, personalintensivt och placerat i en liten ort med många andra verksamhetsområden i närheten. Det senaste året har rekryterings-situationen försvårats och antalet personer med tillräckliga kvalifikationer för en anställning som kriminalvårdare halverats. Majoriteten av de anställda i verksamhetsområde Salberga bor inte i Sala, vilket har medfört att många medarbetare sökt sig till andra närliggande verksamhetsområden för att få ihop vardagen. På grund av bostadsbrist finns det i dagsläget små möjligheter för personal att bosätta sig i Sala. Verksamhetsområdets kompetensförsörjning över tid är därför starkt beroende av inresande medarbetare.

Det senaste året har arbetet med att öka antalet kvalificerade sökande till verksamhetsområdet intensifierats genom bl.a. besök i närområdet av Kriminalvårdens trailer, samarbete med Arbetsförmedlingen för att identifiera möjliga kandidater, interna inlåningar från närliggande verksamhetsställen, informationsträffar och föreläsningar på regemente och universitet, ökad marknadsföring i sociala medier och inslag i radio.

3. I vilken utsträckning har den utvidgade inlåningen faktiskt genomförts?

Efter beslutet den 25 maj 2022 beslutade kriminalvårdschefen vid anstalten Salberga att normaldagordningen skulle ändras till kl. 8.00–18.00 under perioden den 27 juni–31 augusti 2022. Den förändrade normaldagordningen påverkade 298 platser och intagna i hus 5–9. Anstaltens beläggning under den aktuella perioden var, i likhet med övriga Kriminalvården, hög.

4. Vilka åtgärder har strukturellt och löpande vidtagits under sommaren för att inte behöva utnyttja det beslutade undantaget?

Som beskrivits i svaren under punkterna ett och två har anstalten Salberga under en längre tid inte lyckats fylla sitt behov av kompetensförsörjning och därför bedrivit verksamheten med en lägre bemanning än den beslutade grundorganisationen. Därtill var rekryteringsunderlaget inför sommaren 2022 inte tillräckligt för att fylla de behov som fanns. I det läget hade anstalten Salberga få alternativ att tillgå. Överväganden och åtgärder skedde på flera nivåer inom Kriminalvården och utmynnade därefter i ett möjligt alternativ som var minst skadligt för personal, verksamhet och säkerhet.

I beslutet den 25 maj 2022 gavs dåvarande anstalts- och häktesavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor, i samverkan med krisledningsstaben, i uppdrag att under beslutets giltighetstid kontinuerligt analysera beläggningssituationen avseende anstaltsplatser i hela myndigheten och i förekommande fall rapportera till tillförordnade anstalts- och häktesdirektören om möjlighet finns att stänga platser vid anstalten Salberga för att möjliggöra återgång till ordinarie normaldagordning.

5. Hur ser Kriminalvården på risker med utvidgad inlåsnings för de intagna och vilka kompensatoriska åtgärder har vidtagits?

Det utfördes den 16 juni 2022 en risk- och konsekvensanalys av lokal ledning tillsammans med lokalt huvudskyddsombud och säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Risk- och konsekvensanalysen följdes den 5 och 14 juli 2022 upp med bl.a. regionalt huvudskyddsombud utan revideringar.

Inför införandet av den tillfälligt ändrade normaldagordningen informerades de intagna både muntligt och skriftligt. Den skriftliga informationen gavs även på språken engelska, sorani, kurmanji, persiska, ryska och arabiska.

Den förändrade normaldagordningen genomfördes med minsta möjliga inverkan på de intagnas verkställighetsinnehåll. Ingen normalt förekommande aktivitet, såsom träning, promenad eller besök, ställdes in. Vissa aktiviteter flyttades dock till annan tid. Sysselsättning bedrevs, men under kortare tid. De intagna som deltog i anvisad sysselsättning fick ersättning för full tid. Därutöver erbjöds samtliga intagna extra fläkt till bostadsrummet och extra frukt till kvällsmålet. Säkerhetsläget bedömdes fortlöpande och rapporterades veckovis av lokal underrättelsetjänst.

För att utvärdera hur intagna i anstalten Salberga upplevt den ökade tiden i avskildhet i samband med dygnsvilan, har Kriminalvården under september 2022 genomfört en undersökning i vilken 23 intagna har medverkat genom att svara på tio frågor. Av undersökningen framgår sammanfattningsvis att de intagnas åsikter om den tillfälligt förändrade normaldagordningen går brett isär. Hälften av de medverkande ansåg att inlåsningen hade fler fördelar än nackdelar. Några intagna ansåg att det fanns både för- och nackdelar med att tillbringa längre tid i bostadsrummet. De intagna som såg fler fördelar än nackdelar ansåg att det var lugnare på avdelningen, skönt med sovmorgon och mer tid för sig själv, bra med mer tid i gymmet och att dagarna upplevdes gå fortare. I regel hade dessa personer egna bostadsrum och upplevde tiden utanför bostadsrummet som stökig eller stressande. De intagna som upplevde främst negativa konsekvenser av den ökade tiden i avskildhet beskrev besvär av ökad stress och ångest, att det var jobbigt att ändra på invanda rutiner samt att de upplevde att aktiviteter som de mår bra av förkortades eller krockade med varandra så att de tvingades välja bort något. De som var mest negativa till den längre inlåsningen delade i regel rum med någon under perioden.

6. Har några särskilda åtgärder vidtagits beträffande intagna som delar bostadsrum?

Det har inte vidtagits några särskilda åtgärder för intagna som delar bostadsrum, eftersom det på grund av den mycket ansträngda platssituationen är vanligt att intagna får dela bostadsrum. Frågan om dubbelbeläggning har hanterats enligt Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och häkte (2020:8).

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) får verkställigheten inte 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.

Enligt 6 kap. 3 § fängelselagen får intagna hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan.

Enligt 41 § fängelseförordningen (2010:2010) får Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och denna förordning.

Enligt 6 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, får intagna i en anstalt av säkerhetsklass 1 och 2 vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden klockan 19.00–08.00. Utöver tid för inlåsning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn enligt denna bestämmelse. Inlåsning får påbörjas 15 minuter före den tid som vid anstalten gäller för inlåsning i bostadsrummet. Upplåsning ska avslutas senast 15 minuter efter den tid som vid anstalten gäller för upplåsning av bostadsrummet.

Enligt 15 kap. 4 § FARK Fängelse får chefen för Kriminalvården besluta om undantag från dessa föreskrifter.

I förarbetena till 6 kap. 3 § fängelselagen anges att regleringen medger att Kriminalvården nattetid låser in intagna i deras bostadsrum (prop. 2009/10:135 s. 137). Det har också uttalats att det är ordnings- och säkerhetssynpunkter som avgör vid vilken tidpunkt på kvällen inlåsning får ske, att en tidigare inlåsning av intagna givetvis kan innebära en viss besparing för kriminalvården vad gäller personalkostnader och att kraven på en humanitär verkställighet förutsätter att besparingar inte går ut över intagnas möjligheter till gemensamhet i någon betydande mån (SOU 2005:54 s. 469).

Kriminalvårdens bedömning

När Kriminalvården överväger att vidta en åtgärd som kan påverka intagna, eller jämför alternativa åtgärder med varandra, tas givetvis alltid hänsyn till om åtgärden innebär begränsningar för intagna och om den står i rimlig proportion till syftet med densamma. I detta sammanhang måste även beaktas att Kriminalvården har en synnerligen svår platsbrist i sin anstalts- och häktesverksamhet och stora svårigheter att skyndsamt skapa och bemanna tillräckligt många platser. Det pågår ett intensivt arbete för att utöka den fasta platskapaciteten genom ny-, om- och tillbyggnation och vidtas samtidigt löpande åtgärder för att hantera platsbristen på kort sikt, främst genom dubbelbeläggning och andra åtgärder såsom ökad utslussning. Läget är i dag sådant att samtliga planerade kapacitetstillskott behöver öppna enligt plan för att myndigheten inte ska hamna i ett läge där den riskerar att inte kunna utföra sitt uppdrag.

Som angetts ovan har anstalten Salberga under flera år haft stora svårigheter att både rekrytera och behålla den personal som behövs för att bedriva verksamheten och hade inför sommaren 2022 en särskilt bekymmersam bemannings-situation. Eftersom de åtgärder som genomförts för att komma tillrätta med situationen inte haft tillräcklig effekt, bedömdes den enda kvarvarande kort-siktiga åtgärden vara att i anstalten Salberga tillfälligt utöka intagnas tid i avskildhet i anslutning till dygnsvilan. Vid den bedömningen beaktades att vistelse i gemensamhet är utgångspunkten i anstalt och att avskildhet utgör undantag i vissa särskilt angivna situationer, däribland i anslutning till dygns-vilan. Det beaktades också att en tillfälligt utökad tid i avskildhet är en betydande inskränkning i de intagnas vardag. Det förtjänar dessutom att fram-hållas att det, om undantaget inte hade beslutats, troligtvis hade uppkommit andra effekter för intagna. I det fallet skulle Kriminalvården exempelvis ha riskerat att i anstalten Salberga ha en så låg bemanning att ordningen och säker-heten inte hade kunnat upprätthållas eller, om delar av anstalten hade behövt stänga, haft sämre möjlighet att låta en dömd verkställa sitt fängelsestraff i anstalt i enlighet med strafftidslagen (2018:1251).

Vidare anger inte fängelselagen någon absolut tidsgräns för tid i avskildhet i anslutning till dygnsvilan. Någon närmare ledning i hur begreppet dygnsvila ska tolkas ges inte heller i förarbetsuttalanden eller internationella rekommenda-tioner. Bedömningen i beslutet den 25 maj 2022 har utgått från vad som i språkligt hänseende kan anses vara dygnsvila och att en begränsning inte får gå ut över intagnas möjligheter till gemensamhet i någon betydande mån. Som beskrivits ovan har den tillfälligt utökade tiden i avskildhet dessutom genomförts med minsta möjliga inverkan på de intagnas verkställighetsinnehåll. Effekterna för de intagna måste samtidigt ställas mot Kriminalvårdens ansvar att klara sitt verksamhetsuppdrag. Genom beslutet om undantag den 25 maj 2022 kunde verksamheten vid anstalten Salberga bedrivas utan nedstängningar av avdelningar eller enheter. Mot den bakgrunden måste beslutet och anstalten Salbergas tillämpning av det anses ha stått i rimlig proportion till syftet med detsamma.

Kriminalvården bifogade en rapport från den nämnda klientundersökningen i september 2022.

På fråga från JO förtydligade myndigheten att samtliga intagna i anstalten Salberga hade blivit föremål för utökad inlåsning.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering i sitt remissvar. Myndigheten har bl.a. hänvisat till 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, där det framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Det förtjänar att nämnas att andra stycket innehåller den s.k. proportionalitetsprincipen; en kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. I det följande återkommer jag till de rättsliga utgångspunkterna och berör då också några andra bestämmelser.

Jag har inledningsvis redogjort för Kriminalvårdens beslut den 25 maj 2022, enligt vilket kriminalvårdschefen i anstalten Salberga fick befogenhet att under sommaren 2022 besluta om utökad inlåsning av intagna i samband med dygnsvilan. Av utredningen framgår att mandatet utnyttjades på det sättet att anstalten mellan den 27 juni och 31 augusti justerade den s.k. normaldagordningen och låste in intagna kl. 18.00–8.00 i stället för kl. 19.00–7.00. De var alltså inlåsta i sina celler två timmar längre än vad som annars gäller för dygnsvilan. Generaldirektörens beslut motiverades med bristande bemanning i förening med en svår platsbrist. Myndigheten anser att beslutet var proportionerligt.

Min granskning har varit inriktad på beslutet som sådant i förhållande till den rättsliga regleringen, övervägandena bakom det och hur Kriminalvården hanterade situationen för de intagna. Jag kommer inte att beröra formella frågor kring normgivningen, såsom om generaldirektören hade stöd för att besluta om undantag från föreskrifterna i fråga om endast ett specifikt verksamhetsställe.

En intagen i anstalt har som huvudregel rätt att vistas tillsammans med andra intagna under sysselsättningstiden och sin fritid, dvs. att då vara i gemensamhet (6 kap. 1 och 2 §§ FäL). Bestämmelserna har sin utgångspunkt i att frihetsberövandet i sig innebär att en intagen i stor utsträckning isoleras från en naturlig gemenskap med andra människor och att de negativa följder av anstaltsvistelsen som kan uppstå på grund av detta inte bör förstärkas i onödan genom att de intagna hålls isolerade från varandra. Det anses dock inte vara bara rent humanitära synpunkter som i allmänhet talar mot att en intagen hålls i avskildhet från andra intagna. Erfarenheterna har visat att en åtgärd av det här slaget, åtminstone om den pågår under någon längre tid, kan vara ägnad att direkt försvåra den intagnes anpassning i samhället. (Se prop. 1974:20 s. 128 f. och prop. 2009/10:135 s. 136.)

Som framgår av remissvaret får intagna hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan (6 kap. 3 § FäL). Fängelselagen innehåller inte någon

reglering av hur länge den avskildheten får vara. Lagstiftaren har inte heller definierat begreppet dygnsvila. Enligt Kriminalvårdens egna föreskrifter – från vilka myndigheten alltså beslutade om ett riktat och tillfälligt undantag – får sådan avskildhet inte vara längre än tolv timmar per dygn och den ska äga rum mellan kl. 19.00 och 8.00. Således har Kriminalvården sedan länge bedömt att tiden för inlåsning i den aktuella säkerhetsklassen inte ska överstiga hälften av dygnets 24 timmar. Inte minst mot bakgrund av det nyss redovisade kan redan det anses vara en relativt stor omfattning. En mer utsträckt dygnsvila bidrar ofrånkomligen till ökad isolering och minskar utrymmet för det kriminalvårdande arbetet, vilket varken är ägnat att underlätta intagnas anpassning i samhället eller motverka negativa följder av frihetsberövandet.

Kriminalvården har framhållit att vissa intagna i anstalten Salberga enligt den genomförda klientundersökningen upplevt fler fördelar än nackdelar med den utökade inlåsningen, bl.a. att det varit lugnare på avdelningarna. Jag kan ha förståelse för den synpunkten från intagna. Det är enligt min mening självklart att en frihetsberövad person av olika skäl ibland kan behöva lugn och ro samt vilja avstå från att vistas i gemensamhet. Vid inspektioner av olika verksamhetsställen har jag dessutom erfarit att de allmänna utrymmena på avdelningarna sällan är anpassade för överbeläggning. Trångboddheten kan förstås leda till höga ljudnivåer samt bidra till otrygghet och stress.

Det är positivt att Kriminalvården har låtit göra klientundersökningen, även om underlaget baseras på ett fåtal intervjuer med intagna och det därmed är svårt att dra några egentliga slutsatser. Som redovisats i remissvaret finns det dock uppgifter som tyder på att utökad inlåsning är särskilt påfrestande för intagna som tvingas dela cell. Det torde vara ofrånkomligt, eftersom de under sådana förhållanden är hänvisade till att vistas tillsammans på en liten yta och möjligheterna för myndigheten att ta hänsyn till lämpligheten av vilka som bör placeras i samma cell numera framstår som mer inskränkta. Situationen medför negativa effekter för de intagna och det går inte att bortse från att risken för konflikter ökar. Jag har lyft dessa frågor både i beslut och efter inspektioner (se t.ex. protokollet efter inspektionen av anstalten Skänninge i november 2021, dnr 8042-2021). Det kan framöver finnas anledning för mig att återkomma till myndighetens rutiner för dubbelbeläggning och hur dessa faktiskt tillämpas i praktiken.

Av remissvaret framgår tydligt att det överlag ansträngda beläggningsläget inom Kriminalvården i förening med personalbrist vid just anstalten Salberga var avgörande för beslutet om möjlighet till utvidgad inlåsningstid för dygnsvilan. Jag inser naturligtvis att Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva sin verksamhet är beroende av flera faktorer, såsom bemanning, effektivitet i brottsbekämpning och lagföring samt lagstiftningsåtgärder i form av bl.a. straffskärpningar. Myndigheten råder alltså inte ensam över platssituationen. Vidare måste givetvis Kriminalvården vidta olika åtgärder för att kunna upprätthålla sin verksamhet. Beläggningsituationen har emellertid en längre tid

varit svår och medför påtagliga negativa konsekvenser för intagna (se bl.a. JO 2021/22 s. 261, mitt beslut den 14 december 2022, dnr 1716-2022, och protokollet efter en inspektion av häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022). I det förstnämnda beslutet konstaterade jag att Kriminalvården har ett ansvar inte bara för att frihetsberövanden verkställs under trygga och säkra förhållanden utan också för att upprätthålla de intagnas rättigheter. Jag uttalade att det inte är acceptabelt att bristande resurser medför inskränkningar i dessa avseenden och underströk vikten av att myndigheten i samband med planerade om- och nybyggnationer av häkten säkerställer att det finns såväl lokaler som personal som kan tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet. Detsamma gäller förstås även anstalter.

Det är synnerligen otillfredsställande att personalbristen i anstalten Salberga medförde att intagna en period hölls avskilda under längre tid i samband med dygnsvilan än vad som hade varit nödvändigt om anstalten hade haft tillräcklig bemanning. De negativa följder som kan uppstå på grund av den isolering som frihetsberövandet i sig innebär bör, som redan berörts, inte förstärkas genom en utökad avskildhet under dygnsvilan. Det är inte förenligt med den övergripande regleringen på området och motiven bakom den. Det bör då särskilt uppmärksammas vad lagstiftaren har uttalat i förarbetena till 6 kap. 1 och 2 §§ FäL, vilket jag nyss redovisat. En utökad inlåsningsstid är inte heller förenlig med en human kriminalvård och kan vara särskilt påfrestande vid dubbelbeläggning. Som tidigare framgått har anstalten Salberga haft svårt att rekrytera och behålla personal. Enligt min uppfattning kan emellertid personalbrist aldrig utgöra en proportionerlig och rättsligt godtagbar anledning att hålla intagna avskilda. Kriminalvården har ett samhällsviktigt uppdrag och ansvarar dagligen för ett stort antal frihetsberövade. Jag vill därför understryka vikten av att myndigheten är organiserad på ett sätt som medför att den kan uppfylla sitt uppdrag och arbeta för att påföljderna kan verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt (1 § och 2 § första stycket 1 förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården).

Mot bakgrund av det anförda är jag mycket kritisk till den utökade tiden för inlåsningsstid i samband med dygnsvilan i anstalten Salberga sommaren 2022.

Det ska emellertid uppmärksammas att myndigheten gjorde kontinuerliga uppföljningar, att situationen hanterades på ett strukturerat sätt och att anstalten förlängde inlåsningsstiden först den 27 juni 2022. Det är vidare tillfredsställande att normalt förekommande aktiviteter för de intagna inte ställdes in, även om alltså tiden för sysselsättning förkortades och förutsättningarna för det återfallsförebyggande arbetet därmed minskade. De som berördes av detta fick dock ersättning för full sysselsättningsstid. Jag ser också positivt på att vissa kompensatoriska åtgärder vidtogs men kan samtidigt konstatera att de var relativt begränsade och naturligtvis aldrig kan uppväga en utökad tid i avskildhet. Av utredningen framgår vidare att en del av det som utlovades inför

beslutet inte heller kom de frihetsberövade till del. Det är givetvis inte acceptabelt.

Sammantaget kan jag konstatera att Kriminalvården visserligen har agerat för att bemästra situationen i anstalten Salberga och dessutom försökt minska de ogynnsamma effekterna av den utökade inlåsningen, men att de intagna än en gång har fått bära negativa konsekvenser av myndighetens beslut.

I min tillsynsverksamhet har jag under senare tid tagit emot många uppgifter om personalbrist i häkten och anstalter samt beskrivningar från skilda verksamhetsställen om de utmaningar detta för med sig (se t.ex. det nyss nämnda protokollet efter inspektionen av häktet Göteborg i september 2022 och protokollet efter en inspektion av anstalten Färingsö i november 2022, dnr 8768-2022). Kriminalvården arbetar med att utöka antalet häktes- och anstaltsplatser i landet. Det är allmänt bekant att myndigheten har ett stort rekryteringsbehov samtidigt som ny och befintlig personal måste få nödvändig utbildning. Det senare är av avgörande betydelse för att Kriminalvården ska kunna upprätthålla sitt uppdrag och regelefterlevnaden. Kriminalvården har bedömt att myndigheten på kort sikt (2023–2026) behöver rekrytera 5 000–6 000 personer årligen (se rapporten Genomförandeplan för Kriminalvårdens kompetensförsörjning 2023–2032). Prognosen ger anledning till oro utifrån de utmaningar som myndigheten redan nu har med kompetensförsörjningen. Jag kan få skäl att återkomma till frågor med anknytning till detta.

Slutligen noterar jag att Kriminalvården i januari 2023 beslutade om undantag från föreskrifterna som reglerar längden på dygnsvilan och att det omfattar samtliga anstalter i alla tre säkerhetsklasser (KV 2022-17634 och 2023-1722). JO har redan tagit emot många anmälningar om detta från intagna i anstalterna Salberga och Hällby. Enligt min uppfattning är utvecklingen mot ökad inlåsning synnerligen bekymmersam. Jag finner anledning att skicka en kopia av beslutet till riksdagen och regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.