

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att anstaltens biblioteksverksamhet har varit stängd under oacceptabelt lång tid

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om Kriminalvårdens biblioteksverksamhet i landets anstalter. Hon påminner om att det är viktigt att alla intagna har tillgång till väl fungerande bibliotekstjänster, inte minst då detta är betydelsefullt i fritids- och utbildningshänseende. Dessutom bedömer JO att intagnas möjlighet att ta del av litteratur och samhällsinformation ingår i en human kriminalvård och att den kan bidra till att motverka de negativa följderna av ett frihetsberövande.

I det aktuella fallet hade en intagen i anstalten Salberga inte kunnat vare sig låna böcker via hemställan eller besöka biblioteket under flera månader. JO uppfattar att det främst berodde på dålig planering. För detta får anstalten kritik. Mot bakgrund av att det inte är helt ovanligt med klagomål om intagnas svårigheter att låna böcker förväntar sig JO att myndigheten centralt arbetar för att alla intagna i praktiken faktiskt tillförsäkras tillgång till litteratur och samhällsinformation.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 november 2024 klagade AA på biblioteksverksamheten i anstalten Salberga och gjorde bl.a. gällande följande.

Ingen av de intagna på hans avdelning hade fått ta del av någon litteratur sedan maj 2024, dvs. på sex månader. Först var biblioteket semesterstängt i flera månader, därefter var det inte öppet under fyra veckor för inventering. Efter det missade hans avdelning två besök i biblioteket eftersom de var kollektivt avskilda. Slutligen kom det upp information på anslagstavlan om att biblioteket var stängt tills vidare. Under den aktuella tiden hade han skrivit flera hemställningar om att få låna böcker, vilket är ett system som används vid andra anstalter. Den möjligheten finns dock inte i anstalten Salberga.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över AA:s anmälan och besvara vissa frågor.

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom chefen för sektion för verksjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållanden har inhämtats från avdelningen för verksamhets-innehåll vid Kriminalvårdens huvudkontor och Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från verksamhetsområde Salberga.

Tillgång till bibliotekstjänster i anstalten Salberga

Verksamhetsområde Salberga har en egen biblioteksverksamhet, i vilken en kriminalvårdare har ett funktionsuppdrag som biblioteksansvarig. Intagna i anstalten kan genom en hemställa låna böcker från biblioteket. Enligt rutin besvaras hemställan från de intagna omkring en gång per vecka, under förutsättning att biblioteket är bemannat. Eventuella lån plockas ihop och läggs ut för hämtning till respektive avdelning en gång i veckan. De intagna får låna max fem böcker, två tidningar, en koranskiva samt två cd-skivor samtidigt. Syftet är dels att minska antalet böcker som försvinner, dels att lånesystemet och dess villkor ska likna dem som gäller på bibliotek som är öppna för allmänheten. En intagen som vill låna en ny bok kan därför få beskedet att först återlämna en bok innan ett nytt lån kan medges, om han redan innehar maxantalet.

Intagna i anstalten har också möjlighet att besöka biblioteket. Varje anstaltshus får besöka biblioteket en gång i veckan. Varje hus har flera våningsplan, som även kan vara uppdelade i två avdelningar. Därmed får varje avdelning möjlighet att besöka biblioteket i 45–60 minuter en gång per månad. Det är respektive anstaltshus med dess personal som ansvarar för vilket våningsplan eller vilken avdelning som ska komma till biblioteket. Genomförandet är dock beroende av hur verksamheten fungerar i övrigt. Ett besök kan till exempel behöva ställas in om det går ett larm i anstalten, eftersom kulverten då inte kan användas för att gå till biblioteket. Besöket kan också bli inställt om de intagna är placerade i avskildhet eller om det saknas personal på biblioteket. Om ett planerat biblioteksbesök behöver ställas in med anledning av ett pågående larm, avskildhet eller personalbrist, finns möjligheten att flytta besöket till en annan dag. Biblioteket har en förmiddag i veckan avsatt för bokningar med kort varsel.

AA:s ärende

Biblioteket i anstalten Salberga har under 2024 varit stängt i omkring två och en halv månad fördelat på de tre perioderna den 1 juli–2 augusti, 26 augusti–8 september och 19 september–14 oktober. Orsakerna har varit byte i bibliotekets datasystem och semester eller sjukfrånvaro. I det senare fallet har biblioteket inte bemannats med hänsyn till verksamhetens behov av kriminalvårdare i övrigt.

Under den i anmälan aktuella sexmånadersperioden har avdelningen haft möjlighet att besöka biblioteket vid tre tillfällen, den 2 juni, den 18 november och den 16 december 2024. Vid ett tillfälle, den 21 oktober 2024, har ett planerat besök ställts in på grund av att alla på avdelningen hölls avskilda enligt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610).

Övrig tid har intagna, som beskrivits ovan, kunnat låna böcker genom hemställa till biblioteket. Huruvida AA har skickat förfrågningar till biblioteket, och om de blivit besvarade, har inte kunnat utredas. Det beror på att någon hemställa om boklån inte har kunnat hittas i AA:s akt och att den biblioteksansvarige inte har någon sparad hemställa från AA. Det har inte heller kunnat utredas huruvida AA har haft för många lån och därför nekats att låna fler böcker, eftersom lånehistoriken inte sparas i lånesystemet.

Åtgärder på nationell nivå

Inom Kriminalvården bedrivs biblioteksverksamhet på olika sätt. Några av de större verksamhetsställena, i nuläget tre stycken, har egna bibliotek och av Kriminalvården anställd bibliotekarie medan andra verksamhetsställen samarbetar med folkbiblioteken genom avtal.

Kriminalvården arbetar genom huvudkontoret med nationellt stöd i biblioteksfrågor på begäran av lokal nivå. Exempel på detta är när häkten eller anstalter ändrar inriktning från avtal med folkbibliotek till att skapa ett nytt bibliotek, eller vid planering av nybyggnation av anstalter där det på sikt kommer att finnas bibliotek.

Under 2024 har myndigheten upphandlat ett nytt bibliotekssystem. Det nya systemet är anpassat för att fungera i Kriminalvårdens olika nivåer av biblioteksverksamhet. Huvudkontoret har tillsammans med bl.a. lokal nivå anpassat och förenklat programmet så att det ska vara enkelt och funktionellt. Det ges kontinuerligt utbildning till de verksamheter som använder systemet. Även utveckling av systemet kommer att ske.

Rättslig reglering

Enligt 4 kap. 2 § fängelselagen ska en intagen ges möjlighet att på lämpligt sätt ägna sig åt fysisk aktivitet och annan fritidssysselsättning.

Enligt 4 kap. 3 § fängelselagen ska en intagen ges möjlighet att på lämpligt sätt följa vad som händer i omvärlden.

Enligt artikel 28.5 i de europeiska fängelsereglerna ska varje fängelse ha ett bibliotek som är tillgängligt för alla intagna och som är lämpligt utrustat med ett brett utbud för såväl rekreation som studier, i form av böcker och andra media.

Enligt 4 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska en intagen ges möjlighet att ta del av ett varierat utbud av litteratur och samhällsinformation.

Av förarbeten till fängelselagen framgår bl.a. att det på samtliga anstalter bör finnas ett till de allmänna biblioteken kompletterande utbud av böcker, tidskrifter och andra media för förströelse och utbildning (se prop. 2009/10:135 s. 220).

Kriminalvårdens bedömning

Genom biblioteksverksamheten i anstalten Salberga ges intagna möjlighet att låna böcker genom en blankett för hemställan, som i regel besvaras inom en vecka, och besöka anstaltens bibliotek i vart fall en gång per månad.

Kriminalvården bedömer därför att tillgången till bibliotekstjänster i anstalten Salberga stämmer överens med de krav som följer av 4 kap. 4 § FARK Fängelse och artikel 28.5 i de europeiska fängelsereglerna. Av Kriminalvårdens riktlinjer för biblioteksverksamhet på häkten och anstalter (2006:15) framgår bl.a. att biblioteksservice bör utformas så att intagna i anstalt och häkte får besök av eller kan besöka biblioteket minst en gång i veckan. Riktlinjerna togs fram för snart 20 år sedan och har inte reviderats sedan dess. De tillämpas därför med försiktighet. Med beaktande av det, och att intagna i anstalten Salberga kan låna böcker från biblioteket på annat sätt än genom besök, får tillgången till bibliotekstjänster i anstalten också anses ligga i linje med myndighetens riktlinjer.

Kriminalvården konstaterar att biblioteket i anstalten Salberga, på grund av praktiska förhållanden och nödvändiga prioriteringar, har varit stängt under en viss del av den i anmälan aktuella perioden. Dessutom har ett besök för intagna på avdelningen i fråga uteblivit till följd av ett beslut om avskildhet. De omständigheterna har dock, enligt Kriminalvårdens bedömning, inte inneburit att de intagnas möjlighet att få ta del av ett varierat utbud av litteratur har begränsats på det sätt som AA gör gällande i sin anmälan.

AA kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande.

Han har lämnat in en mängd hemställningar om att få låna böcker. Det svar han har fått från den biblioteksansvariga är att hon, när det gäller lån via hemställan, prioriterar intagna som är avskilda eller sitter i häktet. De ”vanliga” intagna är hänvisade till att besöka det fysiska biblioteket. Det är alltså en lögn att de får låna böcker via hemställan. Det kan inte heller stämma att hans avdelning fick besöka biblioteket den 2 juni 2024 eftersom det var en söndag och då är biblioteket stängt.

Därefter gav AA in ytterligare ett yttrande tillsammans med ett antal hemställningar som han lämnat in under våren 2025 med svar från anstaltens biblioteksansvariga.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Det kan tilläggas att enligt 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

JO har tidigare understrukt vikten av att alla intagna inom Kriminalvården har tillgång till väl fungerande bibliotekstjänster, inte minst då detta är betydelsefullt i fritids- och utbildningshänseende (se t.ex. JO:s beslut den 18 maj 2018, dnr 176-2018). Som jag ser på saken måste intagnas möjlighet att ta del av litteratur och samhällsinformation anses ingå i en human kriminalvård och den kan dessutom bidra till att motverka de negativa följderna av frihetsberövandet.

Kriminalvårdens verksamhetsställen är av varierande storlek och de praktiska förutsättningarna skiftar. Hur organisationen av de enskilda biblioteksverksamheterna ser ut kan därmed skilja sig åt. Jag har t.ex. inga principiella synpunkter på att intagna som av olika skäl inte kan besöka ett fysiskt bibliotek får låna böcker genom att skriva en hemställan. Det framstår inte heller som orimligt att en anstalt tillämpar en kombination av dessa alternativ. Det väsentliga är förstås att inte någon intagen blir utan rimlig tillgång till böcker och andra skrifter samt samhällsinformation.

Kriminalvården och AA har gett uttryck för olika uppfattning om hur biblioteksverksamheten i anstalten Salberga fungerar i praktiken. Detta gäller särskilt i vilken utsträckning de intagna i allmänhet har möjlighet att låna böcker via hemställan. Utifrån de hemställningar som AA har skickat in till JO och som besvarats av anstaltens biblioteksansvariga väcks det enligt min mening vissa tvivel om huruvida förutsättningarna för sådana lån verkligen är så goda som myndigheten har gjort gällande. Jag har dock inte funnit tillräckliga skäl att inhämta ett förnyat yttrande från Kriminalvården om detta, utan utgår ifrån att myndigheten har uppfyllt sin skyldighet enligt 13 kap. 6 § regeringsformen att lämna fullständiga och korrekta uppgifter till JO (se t.ex. JO 2024 s. 206, dnr 6048-2023 m.fl. och 2024 s. 449, dnr 5614-2023).

Under alla förhållanden har Kriminalvården medgett att biblioteket i anstalten Salberga har varit stängt i sammanlagt omkring två och en halv månad under sommaren och hösten 2024. Jag uppfattar det som att det under dessa perioder inte har funnits några möjligheter för de intagna att låna böcker, varken genom hemställan eller besök i det fysiska biblioteket. Med hänsyn till den betydelse som tillgången till litteratur och samhällsinformation alltså har för intagna anser jag att den tid som denna verksamhet hållits stängd i anstalten varit oacceptabelt lång. Särskilt bekymmersamt är det att biblioteket har stått obemannat nästan en månads tid under hösten 2024 på grund av ”verksamhetens behov av kriminalvårdare i övrigt” samt att intagna på den avdelning som AA varit placerad på inte tycks ha kunnat besöka det under nästan ett halvår. Det framstår som att det här främst har berott på en bristande planering av verksamheten. Anstalten kritiseras för detta.

Jag vill även kort beröra Kriminalvårdens riktlinjer för biblioteksverksamhet, som allmänt ger uttryck för höga ambitioner. Av remissvaret får jag intrycket av att myndigheten inte nödvändigtvis anser sig kunna leva upp till dessa i dagsläget. Kriminalvården har uttryckt det som att riktlinjerna, vilka är relativt gamla, ”tillämpas med försiktighet”. Det måste sägas att jag har något svårt att förstå vad som menas med en försiktig tillämpning av en myndighets interna styrdokument. Om de är föråldrade eller av något annat skäl inte längre kan tillämpas bör dokumentet naturligtvis ses över, vilket självfallet då måste göras med beaktande av de rättsliga och andra legitima krav som därvid ställs.

Avslutningsvis kan det nämnas att JO de senaste åren har tagit emot flera anmälningar om bristfällig biblioteksverksamhet inom Kriminalvården (se t.ex. JO:s dnr 5284-2024, som gällde att intagna i en annan anstalt hade blivit helt utan möjligheter att låna böcker sedan ett lokalt bibliotek sagt upp sitt avtal med anstalten). Jag utgår ifrån att myndigheten centralt arbetar för att alla intagna i praktiken faktiskt tillförsäkras tillgång till litteratur och samhällsinformation.

Det AA har fört fram i övrigt motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Anton Lindgren har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.