

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Om utökade inlåsningsstider på Kriminalvårdens säkerhetsenheter och om åtgärder för att minska de negativa effekterna för intagna

Beslutet i korthet: Intagna på de tre säkerhetsenheterna vid anstalterna Saltvik, Hall och Kumla är avskilda 14 timmar i samband med den s.k. dygnsvilan. Det avviker från vad som normalt gäller för anstalter i den aktuella säkerhetsklassen, vilket är 12 timmar. JO har i det här ärendet granskat bakgrunden till besluten och vad Kriminalvården har gjort för att minska de negativa effekterna för de intagna som berörs.

Av beslutet framgår att JO bedömer att personalbrist i en anstalt inte kan rättfärdiga ett motsvarande beslut vid en annan. Huruvida det är nödvändigt att under en utökad tid hålla de intagna avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan måste i stället prövas utifrån förhållandena som råder i den enskilda anstalten. JO konstaterar att de längre inlåsningsstiderna på säkerhetsenheterna snart har gällt i tre år och att ordningen är svårförenlig med en human kriminalvård och dessutom kan motverka återanpassningen för intagna.

JO redovisar även hur hon ser på s.k. kompensatoriska åtgärder. De insatser som en anstalt gör för att minska de negativa effekterna av en förlängd inlåsningsstid måste enligt henne utgöra just en kompensation för den inskränkning som faktiskt har blivit följden för de intagna. Åtgärderna bör innebära någon form av fysisk eller psykisk stimulans eller aktivitet samt varieras i så stor utsträckning som möjligt. Vidare påminner JO om att anpassningar också måste äga rum på individuell nivå. Hon är delvis kritisk till hur anstalterna Saltvik, Hall och Kumla har hanterat dessa åtgärder.

JO finner skäl att skicka en kopia av beslutet för kännedom till regeringen och till utredningen om en översyn av häkteslagen och fängelselagen i syfte att underlätta Kriminalvårdens expansion (Ju 2025:17).

Initiativet och utredningen

Vid en inspektion av anstalten Saltvik i september 2024 framkom att anstalten sedan maj 2023 hade utökat inlåsningsstiden för den s.k. dygnsvilan. Ledningen uppgav då att detta skulle upphöra från och med den sista september 2024.

Ett par månader senare inkom anmälningar från sex intagna som var placerade på anstalten Saltviks säkerhetsenhet, i den s.k. Fenixbyggnaden. De klagade på att de fortfarande var inlåsta i 14 timmar i samband med dygnsvilan trots att övriga delar av anstalten hade återgått till 12 timmars inlåsningsstid. Anmälarna framhöll bl.a. att det här är särskilt påfrestande eftersom deras placering redan innebär stora begränsningar i tillvaron.

Mot denna bakgrund beslutade jag i december 2024 att utreda frågan om inläsningstiderna på anstalten Saltviks säkerhetsenhet och på de två andra säkerhetsenheterna. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Kriminalvården har yttrat sig och besvarat de frågor som framgår av redogörelsen för remissvaret. Myndigheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik – straffrätt, verkställighet m.m., anförde följande:

Kriminalvården har hämtat in uppgifter från regionerna Nord, Mitt och Stockholm, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalterna Saltvik, Kumla och Hall.

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

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 hållas avskilda i bostadsrummen i anslutning till dygnsvilan under högst 14 timmar, utöver tid för inläsning och upplåsning. Tiden för inläsning får förläggas tidigast kl. 18.00 och inläsning får påbörjas 15 minuter före den bestämda tiden för inläsning på bostadsrummen. Tiden för upplåsning får förläggas senast kl. 9.00 och upplåsning ska avslutas senast 15 minuter efter den bestämda tiden för upplåsning av bostadsrummen.

Av allmänna råd till den bestämmelsen framgår följande. Innan en anstalt beslutar att hålla intagna avskilda i anslutning till dygnsvilan i mer än 12 timmar per dygn bör anstalten överväga om det finns alternativa åtgärder för att hantera situationen. Om en intagen enligt första paragrafen är inlåst i bostadsrummet i mer än 12 timmar per dygn, bör det strävas efter att vidta åtgärder som motverkar negativa effekter av avskildhet. Åtgärderna ska utformas efter vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet, t.ex. utifrån om den intagne är avskild i ensamhet eller tillsammans med annan intagen.

Beslut om utökad inläsning i samband med dygnsvilan fattas enligt bilaga 1 till arbetsordningen för Kriminalvården av en kriminalvårdschef. Anvisningar om sådana beslut finns även i Kriminalvårdens anvisningar för utökad inläsning i samband med dygnsvilan (2023:17). I avsnitt 3.2 i Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) finns vägledning om utökad inläsning vid dygnsvilan, bl.a. åtgärder som bör övervägas i samband med ett sådant beslut.

Fråga 1 – Har anstalten Saltvik i stort återgått till "normal" inläsningstid i samband med dygnsvilan, dvs. 12 timmar? När skedde i så fall denna återgång?

Anstalten Saltvik har sedan maj 2023 haft utökad inläsningstid i samband med dygnsvila för alla intagna i anstalten. Den 29 september 2024 beslutade kriminalvårdschefen att upphäva beslutet om utökad inläsning vid dygnsvilan för anstaltens samtliga normalavdelningar från och med den 30 september 2024. För intagna på säkerhetsenheten gäller dock fortsatt beslutet om utökad inläsning i samband med dygnsvilan.

Fråga 2 – Stämmer det att de intagna på säkerhetsenheten (i Fenixbyggnaden) fortfarande är inlåsta i 14 timmar i samband med dygnsvilan? Gäller detta i så

fall samtliga intagna eller bara vissa avdelningar på enheten? Vad är skälen för en eventuellt fortsatt utökad inläsningstid?

Som angetts i det föregående gäller fortfarande beslutet om utökad inläsning i samband med dygnsvilan för intagna på anstalten Saltviks säkerhetsenhet. Detta gäller för samtliga intagna på säkerhetsenheten och innebär att inläsning sker kl. 18.00 och upplåsning kl. 08.00.

Anledningen till att inläsningstiden i samband med dygnsvilan utökades var att anstalten inte hade tillgång till tillräckligt med personal. Anstalten bedömde därför att det var nödvändigt att utöka inläsningstiden till 14 timmar för att kunna säkerställa tillräcklig bemanning för att hålla anstaltens platser öppna på ett säkert och ändamålsenligt. Övriga åtgärder för att säkra tillräcklig bemanning i syfte att hålla nödvändiga platser öppna bedömdes vara uttömda. Det är fortfarande brister i bemanningen till säkerhetsenheten, vilket är anledningen till att beslutet om utökad inläsningstid alltså gäller för intagna där.

Fråga 3 – Om utökad inläsningstid förekommer på säkerhetsenheten, vilka alternativa åtgärder har anstalten Saltvik övervägt för att hantera situationen? Vilka kompensatoriska åtgärder har vidtagits för att motverka de negativa effekterna av avskildhet (jfr de allmänna råden till 6 kap. 1 § FARK Fängelse)?

Anstalten försökte hantera situationen genom att låna in personal från andra anstalter samt säkerställa att scheman och bemanning var så effektiva som möjligt. Det var dock inte tillräckligt för att undvika utökad inläsning och det fanns i övrigt inte några andra åtgärder att vidta.

Anstalten har försökt vidta en kompensatorisk åtgärd genom att erbjuda intagna att delta i yoga en timme om dagen, måndag till fredag, med instruktioner via en TV. Detta skulle ha skett i form av annan strukturerad verksamhet. På grund av tekniska problem har instruktionerna dock inte kunnat visas. Intagna har trots det fått ersättning som om de hade deltagit sysselsättning i form av annan strukturerad verksamhet för den tid som yoga skulle ha genomförts.

När beslutet om utökad inläsning vid dygnsvilan upphörde för anstaltens normalavdelningar togs den kompensatoriska åtgärden med yoga bort för intagna på de avdelningarna. Intagna på säkerhetsenheten får däremot fortsatt betalt som för utförd sysselsättning.

Fråga 4 – Gäller samma förhållanden i fråga om inläsningstider på landets övriga säkerhetsenheter?

Utöver i anstalten Saltvik finns det säkerhetsenheter i anstalterna Kumla och Hall. Kriminalvårdscheferna vid dessa anstalter beslutade om utökade inläsningstider i samråd med varandra under våren 2023. Det bedömdes finnas ett värde i att säkerhetsenheterna tillämpar samma inläsningstider, bl.a. eftersom intagna på säkerhetsenheterna kan behöva flyttas mellan anstalterna. Det kan även tilläggas att Kriminalvården har beslutat om en gemensam typorganisation för myndighetens säkerhetsenheter.

Liksom i anstalten Saltvik tillämpas fortfarande utökad inläsning i anstalterna Hall och Kumla på så sätt att intagna på säkerhetsenheterna där är inlåsta i 14 timmar i samband med dygnsvilan. I anstalten Hall gäller detta även för intagna på normalavdelningarna. Inläsningstiderna i anstalterna Hall och Kumla utökades av samma skäl som för anstalten Saltvik. Fortsatta svårigheter med personalförsörjning är även anledningen till att beslutet om utökad inläsningstid alltså gäller där.

Anstalten Hall har vidtagit kompensatoriska åtgärder i begränsad omfattning. Intagna har bl.a. fått tillgång till pussel, färgpennor, målarböcker och sudoku. Även gitarrer har lånats ut, vilket har bidragit till att intagna känner ett lugn inför och under inläsning.

I anstalten Kumla har antalet telefon- och Skypesamtal som intagna får ringa behållits, vilket anstalten tidigare planerat att minska av resursskäl. Flera intagna

bedriver studier på egen hand under inläsningen och det finns tillgång till böcker via biblioteket. Intagna erbjuds även att delta i viss annan strukturerad verksamhet i form av tillverkning av enklare smycken, vykort, halsdukar m.m.

Bedömning

Som framgår av utredningen har anstalterna Saltvik, Kumla och Hall beslutat om utökade inläsningstider i samband med dygnsvilan för intagna på deras säkerhetsenheter. På den sistnämnda anstalten gäller beslutet om utökade inläsningstider även för intagna på anstaltens normalavdelningar.

Kriminalvårdens ambition är självklart att intagna inte ska hållas avskilda i samband med dygnsvilan under längre tid än som är nödvändigt. Det är även otillfredsställande att den utökade inläsningstiden beror på personalbrist (jfr JO:s beslut den 11 maj 2023, dnr 5237-2022). Av utredningen framgår emellertid att anstalterna har övervägt alternativa åtgärder för att hantera situationen och försökt vidta kompensatoriska åtgärder.

Sedan den 1 januari 2024 finns det också möjlighet enligt 6 kap. 1 § FARK Fängelse att hålla intagna i en anstalt i säkerhetsklass 1 och 2 avskilda i bostadsrummen i anslutning till dygnsvilan under högst 14 timmar mellan vissa angivna tider. Ändringen infördes efter att myndighetens generaldirektör tidigare hade beslutat om tillfälliga utökningar av inläsningstiden och motiverades med att det råder svår platsbrist inom myndighetens verksamhet som beräknas bestå under överskådlig tid. Erfarenheterna från de anstalter som använt den tillfälliga utökade inläsningstiden visade även att den hade bidragit till upprätthållande av nödvändig platskapacitet.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill dock utveckla de rättsliga utgångspunkterna något.

Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Det framgår av 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL.

En intagen i anstalt har som huvudregel rätt att vistas tillsammans med andra intagna under sysselsättningstiden och sin fritid, dvs. att få 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 emellertid 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.) Dessa förarbetsuttalanden lyfte jag särskilt fram i ett tidigare beslut om utökad inläsningstid för dygnsvilan vid en annan anstalt. Vad jag då gav uttryck för har självfallet giltighet i detta ärende. (Se JO 2023 s. 198, dnr 5237-2022.)

Som framgått av Kriminalvårdens yttrande finns det sedan den 1 januari 2024 en generell möjlighet för en anstalt i säkerhetsklass 1 och 2 att hålla intagna avskilda i bostadsrummen i anslutning till dygnsvilan under högst 14 timmar (6 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse). Innan föreskriften ändrades för två år sedan uppgick den maximala inlåsningstiden till 12 timmar. Utvidgningen motiverades med den rådande platsbristen inom Kriminalvården i förening med utmaningar i personalförsörjningen.

Det kan noteras att inte vare sig grundbestämmelsen i 6 kap. 3 § FäL eller fängelseförfordningen (2010:2010) innehåller någon reglering om tiden för denna avskildhet. Frågan berörs inte heller närmare i förarbetena. Som jag har utvecklat i mitt nyss nämnda beslut bedömer jag dock att avskildhet i samband med dygnsvila normalt inte ska överstiga 12 timmar i de aktuella säkerhetsklasserna (se JO 2023 s. 198). Jag uppfattar att detta fortfarande också är Kriminalvårdens ståndpunkt.

I varje enskilt fall ska den enskilde kriminalvårdschefens beslut om utökad inlåsningstid föregås av en omfattande utredning och samråd äga rum med såväl aktuell region som huvudkontoret. Vidare ska alternativa åtgärder alltid övervägas. Beslutet ska därtill vara nödvändigt och stå i rimlig proportion till syftet samt följas upp och omprövas kontinuerligt. Om inlåsningstiden utökas ska anstalten vidta åtgärder för att minska de negativa effekterna för intagna. Dessa kompensatoriska åtgärder ska utformas efter vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet. (Se de allmänna råden till den aktuella bestämmelsen i FARK Fängelse samt Kriminalvårdens anvisningar för utökad inlåsning i samband med dygnsvilan [2023:17] och handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt [2012:1].)

Förhållandena vid de tre säkerhetsenheterna

Som framgått är tiden för avskildhet i anslutning till dygnsvilan på *säkerhetsenheten vid anstalten Saltvik* 14 timmar. Detta har varit fallet sedan maj 2023. Kriminalvården har redogjort för de alternativa åtgärder som utreddes inför förändringen och gjort gällande att beslutet har varit nödvändigt på grund av bristen på personal. De motsvarande besluten på *säkerhetsenheterna vid anstalterna Hall och Kumla* har enligt remissvaret tillkommit av samma skäl. Jag kan inte ifrågasätta detta, men konstaterar att anstalten Saltvik i övrigt har återgått till en inlåsningstid om 12 timmar. Jag har tidigare uttalat starka betänkligheter mot att personalbrist tillåts utgöra den enda grunden för att hålla intagna avskilda (se JO 2023 s. 198). Samtidigt inser jag att otillräckliga personalresurser i förening med platsbristen innebär svåra utmaningar för Kriminalvården. Det finns anledning påminna om att myndigheten måste vara organiserad så att såväl uppdraget som de rättsliga kraven upprätthålls samt att verksamheten bedrivs på ett säkert, humant och effektivt sätt (2 § förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården).

Kriminalvården har utöver platsbristen gjort gällande att det finns ett värde i att säkerhetsenheterna tillämpar samma tider och förklarat att de tre anstalterna beslutat om utökad inlåsningstid i samråd med varandra. Det har därvid lyfts fram bl.a. att intagna kan behöva flytta mellan de tre enheterna och att man har beslutat en gemensam typorganisation.

Jag har svårt att ta till mig detta resonemang. Den utökade tiden för avskildhet är, som även myndigheten har varit inne på, en långtgående åtgärd med påtagliga konsekvenser för de intagna som berörs. Att det råder personalbrist i en anstalt kan enligt min mening inte rättfärdiga ett motsvarande beslut vid en annan anstalt där personalförsörjningen är god. Som jag ser på saken skulle det inte vara förenligt med bestämmelsen i 1 kap. 6 § FäL, dvs. vara proportionerligt. Visserligen bedrivs samma sorts verksamhet på säkerhetsenheterna och de intagna förflyttas av olika skäl mellan dessa, men enligt min mening medför inte de här omständigheterna att det kan anses nödvändigt att besluta om utökad inlåsningstid för dygnsvilan på samtliga enheter. Kriminalvårdens resonemang i denna del riskerar för övrigt att i förlängningen permanenta begränsningar i intagnas rätt till gemensamhet.

Kompensatoriska åtgärder med anledning av utökad dygnsvila vid säkerhetsenheterna

Som jag inledningsvis beskrivit ska en anstalt som beslutat om förlängd inlåsningstid vid dygnsvilan vidta åtgärder för att motverka de negativa effekterna av avskildheten. Enligt Kriminalvården bör dessa i första hand avse kontakter med omvärlden, en bibehållen normal sysselsättningsgrad och insatser som gör tiden i avskildhet så meningsfull som möjligt. Det framstår som rimligt. Även ersättningsberättigad sysselsättning i bostadsrummet efter inlåsning kan utgöra en kompensatorisk åtgärd. I myndighetens handbok på området sägs därutöver att vilka slags åtgärder som vidtas och i vilken omfattning de ska genomföras kan variera utifrån förutsättningarna i respektive anstalt.

Oavsett på vilket sätt en anstalt motverkar de negativa effekterna av avskildheten är det enligt min mening angeläget att insatserna utgör just en kompensation för den inskränkning som faktiskt har blivit följden för berörda intagna. Åtgärderna bör innebära någon form av fysisk eller psykisk stimulans eller aktivitet samt varieras i så stor utsträckning som möjligt. Om en aktivitet eller förhållandena är desamma som innan beslutet om utökad inlåsning fattades är det inte givet att de kan bedömas utgöra en kompensation. När en anstalt överväger vilka insatser som bör och kan införas måste det vidare särskilt beaktas att utökade inlåsningstider i grunden inte kan anses förenliga med en human kriminalvård.

När beslutet – som i det här ärendet – rör intagna på en säkerhetsenhet tillkommer att tillvaron för de intagna där redan är mycket kringskuren. Dessa frihetsberövade personer är i enlighet med 2 kap. 4 § FäL nämligen föremål för

en särskilt hög grad av övervakning och kontroll. Jag har uppfattat att de inte har tillgång till motsvarande sysselsättning som intagna på respektive anstalts s.k. normalavdelningar samt att de exempelvis vistas i små grupper med egna promenadgårdar och utrymmen för aktiviteter. Kort sagt, deras levnadsvillkor är redan klart inskränkta. Som jag ser på saken bör även dessa omständigheter tas i beaktande vid utformningen av kompensatoriska åtgärder i det enskilda fallet.

När det gäller de kompensatoriska åtgärderna på de tre säkerhetsenheterna gör jag följande överväganden.

Anstalten Saltvik avsåg att kompensera de intagna genom att erbjuda dem en timmes yoga per dag under fem av veckans sju dagar. Jag noterar med förvåning att det inte kunde genomföras av tekniska skäl. Remissvaret tyder på att anstalten sedan låtit saken bero. Det är anmärkningsvärt. I praktiken tycks alltså denna anstalt inte ha erbjudit de intagna några kompensatoriska åtgärder alls. Det är givetvis inte acceptabelt och detta oavsett om de intagna har fått ekonomisk ersättning eller inte.

I anstalten Hall ska de intagna ha fått viss tillgång till pussel, färgpennor, målarböcker och sudoku. Därtill har gitarrer lånats ut inför dygnsvilan. Enligt remissvaret har emellertid anstalten ”vidtagit kompensatoriska åtgärder i begränsad omfattning”. Jag kan därför inte uttala mig om huruvida insatserna har varit tillräckliga.

Anstalten Kumla sägs ha låtit de intagna fortsätta ringa i samma omfattning, trots att det ska ha planerats att dra ned på antalet samtal. Vidare har de berörda intagna studerat efter inlåsningsen och erbjudits att delta i annan strukturerad verksamhet, såsom att tillverka enklare smycken, vykort och halsdukar. Jag har svårt att bedöma det här. Det är exempelvis oklart om det egentligen hade bestämts att dra ned på antalet telefonsamtal före beslutet om utökad inlåsningsstid. Endast i det fallet menar jag att åtgärden kunnat ses som kompensatorisk. När det gäller studiemöjligheterna och annan sysselsättning framgår inte heller hur förhållandena sett ut tidigare. Det avgörande är att åtgärderna i realiteten har minskat de negativa effekterna av den längre tiden i avskildhet.

Jag är sammanfattningsvis delvis kritisk till anstalternas hantering av kompensatoriska åtgärder. I detta sammanhang vill jag påminna om att anpassningar måste göras också på individuell nivå. Även om Kriminalvårdens yttrande inte redovisar att det har skett utgår jag från att det varit fallet.

Det bör uppmärksammas att några intagna alldeles nyligen har JO-anmält att säkerhetsenheterna nu har begränsat deras möjligheter att genomföra s.k. INTIK-samtal. Jag avser att granska förhållandena och återkommer till detta inom ramen för annat ärende.

Avslutning

Besluten om utökade inlåsningsstider på säkerhetsenheterna har snart gällt i tre år. Intagna där har således under lång tid varit avskilda 14 timmar i samband med dygnsvilan och dagligen fått vara i gemensamhet under endast 10 timmar. Det är en bekymmersam utveckling. Ordningen är svårförenlig med en human kriminalvård och den kan dessutom motverka återanpassningen för enskilda intagna. Det är angeläget att Kriminalvården kommer till rätta med personalbristen och att även de tre säkerhetsenheterna får en fullgod bemanning så att avskildheten i samband med dygnsvilan kan återgå till 12 timmar. Slutligen utgår jag från att anstalterna Saltvik, Hall och Kumla kontinuerligt följer upp och omprövar sina respektive beslut utifrån de egna förhållandena. I detta ingår enligt min mening också att utveckla och variera kompensationen för de berörda intagna.

Ärendet väcker frågor om regleringens utformning och konsekvenserna för de intagna. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till regeringen och till den pågående utredningen om en översyn av häkteslagen och fängelselagen i syfte att underlätta Kriminalvårdens expansion (Ju 2025:17).

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Ellinor Gustavsson har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.