

## Införande av rökförbud på en kriminalvårdsanstalts behandlingsavdelning

---

### Anmälan

AA anförde bl.a. följande. På behandlingsavdelningen i anstalten Gävle har ett förbud att röka inomhus införts. Rökning är endast tillåten på en särskild balkong. Detta innebär att efter att de intagna på kvällen har blivit inlåsta i sina bostadsrum får de inte röka förrän på morgonen. Rökare tvingas således att bli rökare på halvtid, vilket alla som har ett nikotinberoende vet är omöjligt. Detta kommer att leda till att vissa personer kommer att tvingas avbryta sin behandling på avdelningen enbart på grund av att de är rökare.

### Utredning

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att yttra sig över det som AA framfört i sin anmälan. I remissen angavs att yttrandet skulle innehålla en redogörelse för styrelsens syn på den rökpolicy som bör gälla i anstalter och häkten med avseende på bl.a. miljön, säkerheten och behandlingen av intagna. Kriminalvårdsstyrelsen inhämtade därvid in yttrande från Kriminalvårdsmyndigheten Gävle, där bl.a. följande anfördes.

---

Kriminalvårdsanstalten (nuvarande Kriminalvårdsenheten) Gävle bestod tidigare av en motivationsavdelning och en behandlingsavdelning. Anstalten byggdes under år 2004 ut till att bestå av en motivationsavdelning, en behandlingsavdelning och en häktesavdelning. En helt ny byggnad tillfogades således den befintliga anstalten, senast renoverad 1993–1994, och denna del utgör nu anstaltens behandlingsavdelning.

I samband med att byggandet av den nya behandlingsavdelningen planerades, beslutades under maj månad 2004 att rökning inomhus i denna nya byggnad ej skulle vara tillåten. Vid aktuell nybyggnation gavs således en möjlighet till ett arbetsmiljötänkande som i nuvarande ekonomiska situation inte kan genomföras på övriga avdelningar. I de ritningar som låg till grund för byggandet tillfördes därför särskilda balkonger avsedd att brukas för rökning, något som saknas på resterande avdelningar. Således råder inget ”rökförbud” för de intagna utan dessa är istället hänvisade till särskilda balkonger avsedda för aktuellt ändamål. Som påpekats i ärendet är emellertid de intagna inlåsta på nätterna, på vardagar mellan klockan 22:00 och 07:00. Med detta i beaktande erbjuder anstalten de intagna nikotinplåster samt nikotintuggummi. Om den intagne trots dessa

åtgärder ändå har besvär kan denne givetvis påkalla personalens uppmärksamhet som i möjligaste mån får försöka avhjälpa dessa. Gällande denna möjlighet vill kriminalvårdsmyndigheten även framhålla myndighetens ekonomiska situation vilken gör det svårt att tillgodose rökning på anvisade platser dygnet runt.

Bakgrunden till i ärendet aktuellt beslut var huvudsakligen de anställdas arbetsmiljö. Erfarenheten inom kriminalvården visar att en mycket stor del av myndighetens klientel är rökare. De intagnas rum är på intet sätt anpassade efter denna verklighet vad gäller bl.a. ventilation och frågan är om det rent byggnadstekniskt och ekonomiskt i nuläget är möjligt att anpassa rummen efter dessa förutsättningar. Det är således ofrånkomligt att de partiklar som uppstår vid rökning på rummen genom luften även sprids till övriga lokaler på anstalten. En effekt av att de intagnas rum ventilationsmässigt inte är anpassade till rökning samt till att rummen saknar öppningsbara fönster blir även att rummen "vädras ut" till anslutande lokaler när rummen öppnas på morgonen. Vidare bör framhållas att kriminalvårdstjänstemän regelbundet vistas i de intagnas rum i en mängd olika ärenden. Dessa tjänstemän drabbas därmed dagligen av s.k. "passiv rökning", vilket enligt kriminalvårdsmyndighetens mening är något som bör beaktas. Visserligen röker normalt inte den intagne i rummet samtidigt som personalen vistas där, men detta torde inte innebära att personalen till fullo undkommer rökningens negativa konsekvenser. Vidare noterades att anstaltens personal olika dagar har ärenden till olika intagnas rum och att dessa ärenden sammantaget innebär att personalen dagligen i en stor omfattning utsätts för en rökig miljö. Därtill beaktade kriminalvårdsmyndigheten särskilt att det inom myndigheten har förekommit personal som av olika hälsorelaterade anledningar inte har kunnat arbeta i en miljö där rökningen är så påträngande som den är inom en anstalt. Det kan i detta sammanhang endast konstateras att myndigheten, om rökning inomhus är tillåten i samma utsträckning som tidigare, har avsevärda svårigheter att erbjuda en arbetstagare med dessa förutsättningar ett arbete där problem inte uppstår.

Utöver personalens arbetsmiljö beaktades i aktuellt ärende även de intagnas vistelse på anstalten. Myndigheten hade som utgångspunkt att det även bland de intagna finns personer som av olika skäl inte mår bra av att vistas i en rökig miljö. Som situationen såg ut innan den nya avdelningen öppnades fanns ingen möjlighet för dessa att undkomma tidigare intagnas efterlämnade spår av tobak. Dessa spår "sätter sig" naturligtvis i alla material i rummet, liksom i övriga lokaler, och är mycket svåra att avlägsna. Anstalten saknar ekonomiska resurser att utföra en sanering av rummet för det fall t.ex. en astmatisk intagen så önskar.

I ärendet vill Kriminalvårdsmyndigheten Gävle även belysa att personalen ställt sig mycket positiv till nuvarande ordning och att de upplever det mycket tillfredsställande att slippa den tidigare rökiga arbetsmiljön. Även intagna vid anstalten har uppmärksammat skillnaden i luftkvalitet som är för handen på anstaltens olika avdelningar.

Vad gäller intagnas möjlighet till behandling konstateras att man som intagen aktivt måste söka sig till anstaltens behandlingsavdelning. Den form av behandling som bedrivs på avdelningen bedrivs på flera anstalter i landet vilka den intagne likväl kan söka sig till. De åtgärder som vidtagits av Kriminalvårdsmyndigheten Gävle syftade inte på något vis till att rökare skulle ges sämre möjlighet till vård och behandling under sin anstaltsvistelse än andra intagna. Myndigheten anser inte heller att så har blivit fallet.

Sammanfattningsvis kan noteras att myndigheten givetvis är medveten om att en rökfri miljö på en kriminalvårdsanstalt inte är en bekymmerfri lösning på befintlig arbetsmiljöproblematik. Myndigheten har dock för avsikt att göra sitt bästa för att minimera de problem som kan komma att uppstå. I ärendet hade myndigheten en mängd olika faktorer att beakta men fann vid planeringen av den nya behandlingsavdelningen att personalens möjlighet till en rökfri arbetsmiljö var av största vikt och att denna möjlighet inte kan ges om intagna tillåts röka inomhus.

---  
 Kriminalvårdsstyrelsen har härefter anfört att Kriminalvårdsmyndigheten Gävle meddelat styrelsen att tiden för inlåsning av de intagna numera sker senast klockan 20.00 samt har vidare för egen del, genom generaldirektören BBanfört följande.

---  
 När det gäller det som AA anför om rökarnas möjlighet till behandling på den aktuella avdelningen kan Kriminalvårdsstyrelsen inte finna att det finns grund för hans uppfattning. Behandlingen äger rum på dagtid då det enligt AA:s egen uppfattning inte är något problem med rökförbudet. För övrigt finns, som Kriminalvårdsmyndigheten Gävle påpekat, möjligheten att söka sig till andra anstalter med motsvarande behandlingsinriktning. Det torde inte vara rökningen under dagtid som är problemet utan förbudet att röka överhuvudtaget i bostadsrummen som är den egentliga frågan.

Den frågan belyser två motstridiga intressen, å ena sidan intresset av att begränsa rökningen och dess skadeeffekter och å andra sidan den enskildes intresse att få röka.

Samhällets ambition att förbättra folkhälsan genom minskad tobaksrökning är ett mycket angeläget intresse. För icke-rökare är behovet av en rökfri miljö en väsentlig arbetsmiljöfråga och enligt tobakslagen (1993:581) åligger det arbetsgivare att se till att arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Även intagna som är icke-rökare eller har allergiska besvär skall inte behöva utsättas för tobaksrök. Sedan tobakslagen infördes har omfattningen av de rökfria miljöerna utvidgats. Inom kort träder förbud att röka på restauranger etc. i kraft (*har numera, den 1 juni 2005, trätt i kraft, JO:s anm.*). I proposition 2003/04:65 anges bl.a. att efter år 1994 har övertygande bevis framkommit om den passiva rökningens inverkan på hälsan. De överväganden och värderingar som ligger bakom de insatser regeringen gör i olika sammanhang för att minska skadeverkningarna av såväl aktiv som passiv rökning delas av kriminalvården och det finns därför för kriminalvårdens del ett starkt intresse att åstadkomma så rökfria miljöer som möjligt inom kriminalvården. Dessa faktorer talar starkt för den ordning som Kriminalvårdsmyndigheten Gävle nu tillämpar.

Mot detta skall balanseras den intagnes behov av att kunna få röka. Frihetsberövandet innebär påfrestningar av olika slag för den intagne. Därtill kommer att många intagna är drogmissbrukare och storrökare. Många intagna är mer eller mindre psykiskt labila.

I en kommentar till tobakslagen anføres bl.a. följande. Rökning och andra former av tobaksbruk ger ett mycket starkt beroende. En inbiten rökare måste ha en viss nikotinnivå i kroppen. Om nikotinnivån sjunker uppstår abstinensbesvär som varierar i styrka allt efter individens grad av nikotinberoende. Rökare upplever att nikotinet dämpar ångest, stress och aggressivitet. (Staffan Magnusson och Paul Nordgren, Om tobak, Bakgrund och kommentar till tobakslagen, 1994, s. 39).

Tar man bort möjligheten att röka uppkommer abstinenseffekter under en period. Ett aggressivt beteende förstärks och ångesten och stressen upplevs mera påtagligt.

I detta sammanhang bör också noteras vad som i förarbetena till tobakslagen anføres om kriminalvårdsanstalter och om rökning i egna bostadsrum.

2 § tobakslagen stadgar rökförbud bl.a. i lokaler som är avsedda för gemensamt bruk i bostäder och inrättningar med särskild service eller vård. Det är med sådana gemensamhetsinrättningar kriminalvårdsanstalterna och häktena närmast kan jämföras. I propositionen till tobakslagen anføres emellertid att kriminalvårdsanstalterna är undantagna från den aktuella lagregleringen med hänsyn till

de speciella förhållanden som råder i dessa lokaler (prop. 1992/93:185 s. 24). I 6 § tobakslagen anges vissa undantag från vad som gäller enligt bl.a. 2 § samma lag. I den allmänna motiveringen till 6 § anförs bl.a. att till sådana miljöer som inte bör omfattas av den föreslagna lagregleringen hör bl.a. boendes egna rum i servicehus och vårdinrättningar samt egna rum för intagna på kriminalvårdsanstalter (a.a. s. 28).

Det finns således inte något generellt förbud mot rökning inom kriminalvårdsanstalter och häkten enligt tobakslagen.

Det finns inte heller något generellt rökförbud enligt tobakslagen i de intagnas bostadsrum. Förarbetena, som nu speglar en mer än tio år gammal grunduppfattning som nu torde vara övergiven, synes i det hänseendet snarare ge uttryck för att sådana bostadsrum är av sådan privat natur att det är den intagnes rätt att få röka där om han så önskar.

Kriminalvårdsstyrelsen bedömer Kriminalvårdsmyndigheten Gävles ordning ligga väl i linje med nu rådande uppfattning om tobaksrökningens vådligheter. Myndigheten har angett att den som har besvär kan få hjälp av personalen med nikotintuggummi och annat vilket till en viss del kan kompensera rökaren för rökförbudet. Med hänsyn till detta förhållande och mot bakgrund av vad som ovan anförts om intresset av att minska rökningen inom kriminalvården stöder styrelsen Kriminalvårdsmyndigheten Gävles rökrutiner.

Det nu sagda får även ses som en första redovisning av Kriminalvårdsstyrelsens principiella syn på rökning inom anstalter och häkten och som svar på JO:s begäran om en redogörelse för vilken rökpolicy som bör gälla. Det ska emellertid framhållas att frågan om rökpolicy inte har varit föremål för några ingående diskussioner eller överväganden inom styrelsen men väl i det internationella samarbetet på kriminalvårdsområdet. Det har ännu inte gått ut några gemensamma riktlinjer eller dylikt i ämnet till kriminalvårdsmyndigheterna. Så kommer naturligtvis att ske i och med att verksamheten nu organiseras i en myndighet.

JO:s begäran innehåller frågan om rökpolicy med avseende på miljö, säkerhet och behandlingen av de intagna. Det föranleder Kriminalvårdsstyrelsen till följande kommentar.

I den mån säkerheten i anstalten eller häktet kan vara beroende av ett rökförbud går säkerheten i första hand. När det gäller rökningen i förhållande till miljön och behandlingen av de intagna måste en hanterbar policy för hela Kriminalvårdsverket åstadkommas även om det kan vara komplicerat. Gävleerfarenheterna blir då av stort värde. Verksamheten är så olikartad mellan olika verksamhetsställen inom kriminalvården. Det är stora skillnader mellan förhållandena i en öppen anstalt och förhållandena i t.ex. de säkerhetsmässigt tyngsta anstalterna Hall och Kumla. Hur avvägningen mellan ett starkt intresse av en rökfri miljö och behandlingen av de intagna kan komma att se ut i framtiden genom nybyggnation och ombyggnation och andra investeringar kan just nu inte bedömas.

---

AA yttrade sig över Kriminalvårdsstyrelsens remissvar. Även andra intagna yttrade sig i ärendet.

I beslut den 22 december 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

### **Bedömning**

Frågan i detta ärende är om kriminalvårdsmyndigheten Gävle hade rätt att i sina särskilda ordningsregler för behandlingsavdelningen i anstalten Gävle förbjuda rökning inomhus och då särskilt i de intagnas bostadsrum.

Enligt 1 kap. 13 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2005:2) skall kriminalvårdsmyndigheterna upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvårdsstyrelsen beslutat.

Rökning i kriminalvårdsanstalter och häkten är över huvud taget inte lagreglerad. Jag noterar dock att det i 2 kap. 4 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter (KVVFS 2005:2) anges att det i den intagnes bostadsrum normalt skall finnas en askkopp om inte annat i det enskilda fallet föranleds av säkerheten i anstalten.

I tobakslagen (1993:581) finns bestämmelser om bl.a. begränsning av rökning i vissa lokaler och utrymmen. I lagen finns också bestämmelser om en rökfri arbetsmiljö. Bakgrunden är enligt 1 § de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök.

Enligt 2 § tobakslagen är rökning förbjuden i vissa lokaler, bl.a. i lokaler som är avsedda för gemensamt bruk i bostäder och inrättningar med särskild service eller vård. Vissa undantag från förbudet anges i 6 §. Härigenom blir det möjligt t.ex. att inrätta särskilda rökrum. Av 8 § följer att arbetsgivaren i princip har ansvaret för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök på sin arbetsplats. – Privata miljöer, t.ex. bostäder, omfattas inte av regleringen i tobakslagen.

I propositionen om tobakslagen diskuterades hur långt rökförbudet i gemensamhetslokaler sträcker sig. Inledningsvis konstaterades att bostadsutrymmen i bl.a. olika former av serviceboende är att betrakta som privata miljöer som inte omfattas av tobakslagen. Vidare konstaterades att de utrymmen för gemensamt bruk som avses utgör komplement till de egna bostadsutrymmena. Det var därför naturligt att de som vistas där inte skall behöva befara att mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Härutöver anfördes att de skäl som åberopas för förbud mot rökning i vissa gemensamhetslokaler i stor utsträckning äger giltighet även vad avser motsvarande lokaler i kriminalvårdsanstalter och militärförläggningar. I princip borde även dessa lokaler hållas rökfria. Med hänsyn till de speciella förhållanden som gäller för vistelse i sådana lokaler ansåg departementschefen det dock motiverat att undanta dem från lagreglering. Det fick förutsättas att kravet på en rökfri miljö för icke-rökare ändå tillgodoses så långt det är möjligt (prop. 1992/93:185 s. 24).

Det står således klart att kriminalvårdsanstalterna inte omfattas av tobakslagens rökförbud. Detta innebär dock enligt min mening inte att hinder skulle föreligga mot rökförbud på andra grunder. Innebörden är snarare att det överlåtits till kriminalvården att inom de ramar som gäller för verksamheten bestämma i frågan. Jag kan alltså inte i princip se något rättsligt hinder mot att besluta om rökförbud i lokala ordningsregler i hela eller delar av t.ex. en kriminalvårdsanstalt.

Frågan är då om det förbud mot rökning inomhus i gemensamma utrymmen respektive i de intagnas bostadsrum som anstalten Gävle beslutat om strider mot reglerna för kriminalvården.

Ramen för verksamheten i kriminalvårdsanstalterna anges i 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Enligt denna paragraf skall en intagen behandlas med aktning för sitt människovärde. Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Samtidigt åligger det den intagne att visa hänsyn mot anstaltspersonalen och mot andra intagna. Han skall också rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och följa personalens anvisningar.

När man bedömer frågan om beslut om rökförbud i lokala ordningsregler måste utgångspunkten vara denna övergripande reglering. Härav kan – med hänvisning till att rökning är en accepterad företeelse utom i vissa miljöer – dras slutsatsen att den intagne bör beredas möjlighet att röka under anstaltsvistelsen. Hänsynen till såväl andra intagna som personalen gör emellertid att den intagne inte kan göra anspråk på obegränsade möjligheter till rökning. Detta understryks av tobakslagens krav på en rökfri arbetsmiljö.

På behandlingsavdelningen i anstalten Gävle är det rökförbud i de gemensamma utrymmena. Jag kan med ovan angivna utgångspunkt inte se något hinder mot detta rökförbud. I sammanhanget noterar jag också det ovan angivna propositionsuttalandet med innebörd att gemensamhetsutrymmena i kriminalvårdsanstalter – trots att de inte omfattas av tobakslagen – bör hållas rökfria.

Situationen är inte lika självklar när det gäller de intagnas bostadsrum. En viss jämförelse kan med rätta göras med de resonemang om privata bostadsutrymmen i serviceboende som redovisats ovan. I anstaltens remissvar framgår dock att bostadsrummens fönster inte är öppningsbara och att rummen ventileras mot de gemensamma utrymmena. Detta innebär att rökning i bostadsrummen påverkar förhållandena i de gemensamma utrymmena. Som kriminalvårdsmyndigheten framhåller är det också uppenbart att den ”inrökta” miljön i ett bostadsrum som en rökare lämnat kan orsaka problem för en icke-rökare. Jag hänvisar här till ett annat beslut i dag i ärende med dnr 1580–2004.

Vid den avvägning som måste göras kan jag inte se att rökarens intresse av att få röka bör sättas före icke-rökarens och personalens rätt till en rökfri miljö. Det finns således ingen anledning att rikta kritik mot kriminalvårdsmyndigheten Gävle för rökförbudet på anstaltens behandlingsavdelning. Jag tar i det sammanhanget naturligtvis hänsyn till att det i varje fall under dagtid finns möjlighet att röka utomhus. Jag vill också understryka att det är viktigt att nikotinberoende intagna bemöts med förståelse för de svårigheter som kan vara förenade med ett rökförbud. Det är enligt min mening önskvärt att anstalten gör vad den kan för att underlätta för rökarna inom de angivna ramarna.

I detta ärende har det framgått att det inom kriminalvården ännu saknas ett gemensamt förhållningssätt till tobaksbruket. Det är förståeligt med hänsyn till de mångfasetterade problem som både rökning och rökförbud vållar på anstalterna. Likväl är det enligt min mening önskvärt och på lite sikt förmodligen nödvändigt med en gemensam rökpolicy. Det är därför positivt att Kriminalvårdsstyrelsen arbetar med frågan.