

Uttalanden om Kriminalvårdens begränsningar av intagnas möjligheter att röka utomhus

Beslutet i korthet: Ärendet rör frågan om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen i en anstalt tillåts att inneha i samband med promenad samt hur långtgående en sådan begränsning i så fall får vara. JO konstaterar i beslutet att det är av stor betydelse att cigaretter inte smugglas in på avdelningarna efter avslutad promenadtid, dels för att upprätthålla det rådande rökförbudet inomhus, dels för att trygga säkerheten i anstalten. Det förekommer att intagna försöker tända insmugglade cigaretter på olika sätt, som i varierande grad medför risk för brand. För att hantera dessa problem har olika verksamhetsställen tillåtits att lösa saken på olika sätt.

I det nu aktuella ärendet har anstalten Gävle beslutat att begränsa antalet cigaretter till två per intagen och promenadtillfälle. Enligt JO:s uppfattning finns det inget i nuvarande regelverk som hindrar att en anstalt inför begränsningar av det tillåtna antalet cigaretter, antingen i sina lokala rutiner eller genom ett särskilt beslut med anledning av inträffade händelser, under förutsättning att begränsningen är nödvändig av säkerhetsskäl. Det är emellertid nödvändigt att då iakttas den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i fängeslagen och som innebär att en intresseavvägning ska göras för att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. JO konstaterar att den begränsning som anstalten Gävle beslutat om är mycket långtgående, men anser sig inte ha tillräckligt underlag för att hävda att den är oproportionerlig.

JO understryker avslutningsvis det angelägna i att lika fall behandlas lika inom Kriminalvården och att kravet på proportionalitet faktiskt upprätthålls i verksamheten. JO förväntar sig att Kriminalvården ser över de olika metoder som anstalterna använder för att förhindra insmuggling av cigaretter på avdelningarna och överväger möjligheterna att få till stånd ett mer enhetligt förhållningssätt i frågan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 augusti 2016 framförde C.F. i egenskap av representant för förtroenderådet på avdelning 5-20, nedre våning Hus 2, klagomål mot Kriminalvården, anstalten Gävle. Han anförde bl.a. följande:

Efter att han rapporterats för att ha rökt i sitt bostadsrum drog anstalten in den extra promenaden för samtliga intagna. När intagna frågade personal varför promenaden dragits in fick de svaret att ”det kan ni tacka C.F. för”. Personalen försatte honom i en farlig situation genom att peka ut honom som ”syndabock”. För övrigt får de intagna bara röka två cigaretter vardera i samband med promenad, men de borde få röka hur många cigaretter de vill. – Det var inte första gången som anstalten tillämpat kollektiv bestraffning. Under en månad låste personalen två dörrar som normalt står öppna, sedan någon tryckt på överfallslarmet.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården, huvudkontoret, för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Nord, genom regionchefen följande:

Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom kontroll i det klientadministrativa systemet KVR samt genom att hämta in yttrande och muntliga uppgifter från anstalten Gävle.

Av KVR framgår följande av relevans. C.F. rapporterades för misskötsamhet i form av rökning i bostadsrummet den 27 juli 2016. Anstalten Gävle fann den 3 augusti 2016 misskötsamheten styrkt. Misskötsamheten föranledde ingen åtgärd.

Av uppgifter från kriminalvårdsinspektören Roger Vidén framgår i huvudsak följande. Anstalten Gävle har under en längre tid haft problem med insmuggling av cigaretter i samband med avslutad vistelse på promenadgården. Det är av säkerhets- och brandskäl inte tillåtet att röka i anstalten. Riskerna som uppkommer vid rökning inomhus består bl.a. i att intagna på olika sätt tänder cigaretter inomhus, t.ex. genom att kortsluta elektronisk utrustning. Mot denna bakgrund har normalavdelningen begränsat antalet cigaretter till två stycken per intagen och promenadtillfälle. Information om begränsningen har satts upp på anslagstavlor på avdelningarna.

Under sommaren (juni–augusti) beslutade anstalten att erbjuda intagna på normalavdelningen extra promenadtid under lördagar och söndagar. Detta innebar att plan 1 fick promenera kl. 09.25–09.55 och plan 2 kl. 13.25–13.55.

Efter ett första fall av misskötsamhet i form av rökning inomhus i samband med extra promenad lyfte anstalten frågan om rökning vid möte med förtroenderådet. Anstalten meddelade att extra promenader inte kunde genomföras om misskötsamheterna fortsatte.

C.F. rapporterades för misskötsamhet den 27 juli 2016 efter att personal konstaterat att han smugglat in en cigarett från promenaden och rökt den inomhus. Beslut togs den 29 juli 2016 att dra in de extra promenaderna för nedre plan under den kommande helgen. Förtroenderådet informerades om beslutet den 30 juli 2016. Frågan om rökning hade även avhandlats vid två tidigare tillfällen med förtroenderådet. Medlemmarna i förtroenderådet uttryckte förståelse för beslutet. Ordinarie promenader genomfördes som vanligt. Utredningen har inte kunnat styrka påståendet från C.F. att anstaltspersonal skulle ha nämnt hans namn i samband med de inställda extra promenaderna eller att säkerheten på något sätt åsidosatts.

Hus 2 i anstalten består av fyra avdelningar fördelat på två våningsplan. En avdelning består av fem bostadsrum samt ett pentry. När intagna från det övre planet har promenad låser man avdelningsdörrarna på det nedre planet i och med att intagna från det övre planet passerar. Mellan avdelningarna finns en dörr som

går att ställa upp och detta görs ibland, t.ex. för att skapa gemensamhet om det enbart vistas en intagen på en av avdelningarna eller när intagna som talar samma språk vistas på angränsande avdelningar. Det finns inga särskilda rutiner om när dörren ska hållas öppen eller stängd. Under juni månad utlöstes ett väggfast larm på hus 2 på normalavdelningen. Utredningen gav inte svar på vem som utlöst larmet, men någon larmsituation tycks inte ha förelegat.

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, 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.

Av 4 kap. 1 § FäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Av 4 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, framgår att för att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas ska de intagna följa

1. de villkor som gäller för verkställigheten,
2. de rutiner som gäller i anstalten,
3. de anvisningar som personalen ger, och
4. de begränsningar som gäller om var rökning får ske.

Av 1 kap. 25 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (2011:1), FARK Fängelse, framgår att en intagen inte får röka inomhus. Rökning får ske utomhus på tid och plats som Kriminalvården anvisar.

Av 5 kap. 7 § FARK Fängelse framgår att en intagen inte får ta emot och inneha rökverk och tillbehör, annat än i samband med tillåten rökning.

Bedömning

Vad gäller promenadtid konstaterar Kriminalvården att de intagna på anstalten Gävle givits tillfälle till en timmes daglig utomhusvistelse. Under sommaren har anstalten erbjudit intagna ytterligare utomhusvistelse under helgerna. Med anledning av att utomhusvistelser missköts har den extra promenadtiden av säkerhetsskäl ställts in under en helg i juli. Detta har inte enbart föränletts av C.F:s misskötsamhet, åtminstone en misskötsamhet kopplad till extra promenadtid hade konstaterats dessförinnan. Möjligheter att tillsätta extra personal för att visitera intagna och bostadsrum efter insmugglade cigaretter har av resursskäl inte funnits.

Det har i utredningen inte framkommit uppgifter som visat att anstaltspersonal namngett C.F., meddelat andra intagna om att han var misstänkt för rökning inomhus vid aktuellt tillfälle eller att någon säkerhetsrelaterad situation uppkommit med anledning av de inställda promenaderna.

Det är av stor betydelse att cigaretter inte smugglas med in på avdelningarna efter avslutad promenadtid, dels för att upprätthålla rökförbudet inomhus, dels för att trygga säkerheten i anstalten. Vad gäller antalet cigaretter har anstalten Gävle gjort bedömningen att antalet cigaretter ska begränsas till två stycken per promenadtillfälle. Intagna har skriftligen informerats om begränsningen. JO har tidigare prövat Kriminalvårdens möjlighet att begränsa antalet cigaretter som intagna får inneha under promenadtid. JO fann att det borde vara möjligt att i en anstalts lokala ordningsregler begränsa antalet cigaretter som tillåts under promenadtid av bl.a. säkerhetsskäl (JO:s beslut den 6 maj 2010, dnr 5749-2008).

Såvitt avser dörren mellan avdelningarna har det inte framkommit uppgifter om när och hur länge avdelningsdörren varit stängd. Det finns inga särskilda rutiner gällande huruvida den ska stå öppen eller inte. Dörren kan hållas stängd av säkerhetsskäl, men anstalten har angett att den ibland kan lämnas öppen för att

t.ex. skapa bättre möjligheter till gemensamhet för de intagna på aktuella avdelningar.

C.F. fick tillfälle att yttra sig över Kriminalvårdens remissvar.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering.

Inställda extra promenader

Enligt C.F. ställdes samtliga intagnas extra promenadtillfällen in under en helg i juli eftersom han hade brutit mot rökförbudet inomhus i anstalten. Kriminalvården anger i remissvaret att misskötsamheten rapporterades den 27 juli 2016 och att anstalten två dagar senare beslutade att dra in de extra promenaderna för samtliga intagna på nedre plan den nästkommande helgen. En liknande misskötsamhet kopplad till extra promenadtid ska enligt Kriminalvården ha inträffat även vid ett tidigare tillfälle. I remissvaret anförs att det av resursskäl inte funnits möjligheter att tillsätta extrapersonal för att visitera intagna och bostadsrum efter insmugglade cigaretter.

Vad som framkommit genom utredningen om de inställda extra promenaderna och om anledningen till beslutet att ställa in dessa utgör inte grund för kritik eller någon annan åtgärd från JO:s sida.

Enligt C.F. ska han ha namngetts inför andra intagna och pekats ut som orsaken till beslutet om att dra in de extra promenaderna. Uppgifterna är allvarliga men har tillbakavisats av Kriminalvården. Ord står alltså mot ord, och jag bedömer inte att ytterligare utredning skulle vara meningsfull. Det som har kommit fram utgör således inte grund för att uttala någon kritik mot anstalten i denna del.

Begränsning av antalet cigaretter per promenadtillfälle

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) avgjorde den 10 februari 2010 ett mål om rökförbud inom kriminalvården (RÅ 2010 ref. 9). Målet gällde bl.a. frågan om Kriminalvården hade rätt att avslå en intagens begäran att få röka på sitt bostadsrum med hänvisning till ett generellt förbud mot rökning inomhus i anstalten. Till följd av förbudet hade de intagna endast möjlighet att röka utomhus och på av anstalten särskilt angivna platser.

HFD fann att övervägande skäl talade för att ett beslut om ett generellt eller i vart fall långtgående rökförbud som i stor utsträckning drabbar intagna i anstalt borde ha stöd i lag. I skälen för HFD:s avgörande anförs bl.a. att rökning inte är en rättighet men att det är en frihet som av tradition tillkommer vuxna och att ett rökförbud för intagna i anstalt kan bli betydligt mer kännbart för dessa än för t.ex. besökare eller anställda. De intagna kan inte välja bort en anstalt som upprätthåller ett strikt rökförbud, och de kan inte heller lämna lokalerna för att röka när de så önskar. Ett frihetsberövande kan också pågå under en mycket lång tid. De intagna kan dessutom drabbas av sanktioner om de inte respekterar ett rökförbud som råder i anstalten. Domstolen fann att inte minst sanktions-

möjligheten motiverade en restriktiv tolkning av möjligheterna att besluta om inskränkningar i de intagnas tidigare friheter utan särskilt stöd i lag och att avsaknaden av lagbestämmelser om rökförbud inte utan vidare kunde tolkas som en frihet för Kriminalvården att bestämma i sådana frågor.

Efter HFD:s avgörande har JO i flera beslut prövat om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen får inneha under promenad (se t.ex. JO 2010/11 s. 244). I beslutet den 6 maj 2010 i nämnda ärende hänvisar JO bl.a. till att HFD i sitt avgörande konstaterade att det i viss utsträckning är nödvändigt för Kriminalvården att reglera i vilken utsträckning rökning kan tillåtas i myndighetens lokaler utan att säkerheten i verksamheten äventyras. JO bedömde att det borde vara möjligt att i särskilt upprättade ordningsregler ta in regler om det antal cigaretter som de intagna tillåts att inneha under promenadtid.

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av lagen eller vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 2009/10:135 s. 65) anförs följande:

I vissa fall måste Kriminalvårdens befogenhet att vidta en åtgärd som innebär en begränsning i den intagnes frihet regleras uttryckligt och uttömmande i lag. Det avser t.ex. åtgärder som omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot bl.a. kroppsvisitation och undersökning av förtroliga försändelser. Mindre ingripande begränsningar i den intagnes frihet måste dock, utan att de regleras särskilt, med nödvändighet följa av att Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalt. Det kan t.ex. avse vissa former av övervakning av den intagne i anstalt (jfr prop. 2004/05:34 s. 37 f.), men också den intagnes skyldighet att följa de rutiner som gäller i en anstalt och de anvisningar som ges av kriminalvårdspersonal. För att garantera en human och rätts-säker kriminalvård bör det nu anförda komma till uttryck i fängelselagen på så sätt att det anges att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

För att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas ska de intagna, enligt 4 § första stycket fängelseförordningen, följa de villkor som gäller för verkställigheten, de rutiner som gäller i anstalten, de anvisningar som personalen ger och de begränsningar som gäller för var rökning är tillåten. Enligt 15 kap. 5 § fängelselagen och 41 § fängelseförordningen får regeringen och Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av lagen och förordningen. I 1 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (FARK Fängelse) anges att en intagen inte får röka inomhus samt att rökning får ske utomhus på tid och plats som Kriminalvården anvisar. Enligt 5 kap. 7 § FARK Fängelse får en intagen inte ta emot och inneha rökverk och tillbehör, annat än i samband med tillåten rökning.

Som framgår av redogörelsen ovan för förarbetena till 1 kap. 6 § fängelselagen innehåller lagen inte någon uttömmande reglering av hur övervakningen i anstalt ska vara utformad. Vissa inskränkningar följer utan att det anges särskilt

av Kriminalvårdens uppgift att bl.a. effektivt upprätthålla ordningen och säkerheten.

Vid varje kontroll- och tvångsåtgärd som vidtas måste den s.k. proportionalitetsprincipen iakttas. Denna princip, som kommer till uttryck i 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen, innebär att en intresseavvägning ska göras i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Frågan i ärendet är om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen tillåts att inneha i samband med promenad, samt hur långtgående en sådan begränsning i så fall får vara. Som Kriminalvården anfört i sitt remissvar är det av stor betydelse att cigaretter inte smugglas in på avdelningarna efter avslutad promenadtid, dels för att upprätthålla rökförbudet inomhus, dels för att trygga säkerheten i anstalten. Jag känner till att det förekommer att intagna försöker tända insmugglade cigaretter på olika sätt, som i varierande grad medför risk för brand. För att hantera dessa problem har olika verksamhetsställen tillåtits att lösa saken på olika sätt. I vissa anstalter delas ett visst antal av de intagnas cigaretter ut av personalen medan andra anstalter låter de intagna få tillgång till sina cigarettpaket under promenaden. Det finns även anstalter som förvarar de intagnas cigaretter i skåp belägna i anslutning till promenadgården och till vilka de intagna har nyckel. En mer generös tillgång till cigaretter kompletteras i regel med andra kontrollåtgärder, exempelvis kroppsvisitationer som utförs stickprovvis, för att undvika insmuggling.

I det nu aktuella ärendet har anstalten Gävle beslutat att begränsa antalet cigaretter per promenadtillfälle och intagen. Intagna har enligt vad som framgår av remissvaret skriftligen informerats om begränsningen. Enligt min uppfattning finns det inget i nuvarande regelverk som hindrar att en anstalt inför sådana begränsningar antingen i sina lokala rutiner eller genom ett särskilt beslut med anledning av inträffade händelser, under förutsättning att begränsningen är nödvändig av säkerhetsskäl.

Frågan om vilka begränsningar och kontrollåtgärder som faktiskt är nödvändiga av säkerhetsskäl måste bedömas av Kriminalvården. Jag kan konstatera att det i ärenden som rör andra anstalter har förekommit uppgifter om begränsningar till tre eller fem cigaretter per promenadtillfälle. I vissa anstalter förekommer inga begränsningar. Jag har stor förståelse för att regleringen av de intagnas tillgång till sina cigaretter i samband med promenad kan uppfattas som godtycklig. Jag inser samtidigt att förutsättningarna för alternativa sätt att hantera säkerheten kan skilja sig åt mellan anstalterna. Enligt min mening är det ändå otillfredsställande att intagnas möjligheter att röka skiljer sig så mycket åt, utan att Kriminalvården närmare har redovisat hur den lagstadgade proportionalitetsbedömningen gjorts och vilka alternativa lösningar som funnits att tillgå. I sitt yttrande i det ovan nämnda ärendet JO 2010/11 s. 244, där anstalten hade

begränsat antalet cigaretter till fem per promenadtillfälle, uppgav Kriminalvården att myndigheten hade för avsikt att utvärdera vilka metoder som gett bäst resultat för att sedan genomföra dessa i organisationen. Det framgår inte av utredningen i det nu aktuella ärendet om någon sådan utvärdering har kommit till stånd.

I detta ärende har anstalten begränsat antalet tillåtna cigaretter till två per promenadtillfälle, dvs. i praktiken två cigaretter per dag om inte någon extra promenad medges. Jag kan konstatera att det framstår som en mycket långtgående begränsning av de intagnas möjligheter att röka och att det inte har redovisats någon närmare motivering till varför det skulle vara otillräckligt att begränsa antalet cigaretter till exempelvis fem eller tre. Mot bakgrund av vad som framkommit om anledningen till den begränsning som anstalten infört och med beaktande av att förutsättningarna att hantera säkerheten varierar mellan olika anstalter har jag emellertid inte tillräckligt underlag för att hävda att den beslutade begränsningen är oproportionerlig.

Jag vill avslutningsvis understryka det angelägna i att lika fall behandlas lika inom Kriminalvården och att det uttryckliga krav på proportionalitet som framgår av 1 kap. 6 § fängelselagen faktiskt upprätthålls i verksamheten. Jag förväntar mig att Kriminalvården ser över de olika metoder som anstalterna använder för att förhindra insmuggling av cigaretter på avdelningarna och överväger möjligheterna att få till stånd ett mer enhetligt förhållningssätt i frågan.

Det som C.F. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.