

## **Begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad m.m.**

---

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 4 november 2008, klagade AA bl.a. på att anstalten Kumla godtyckligt begränsar det antal cigaretter som de intagna i C-huset tillåts inneha under promenadtid. AA anförde att det inte fattats något skriftligt beslut om begränsningen utan att de intagna endast fått muntliga besked. Vidare påstod AA att antalet tillåtna cigaretter varierar från en dag till nästa. AA påstod även att personalen skrattar åt de intagna i C-huset och gör narr av dem genom att bl.a. vända dem ryggen. Det har, enligt AA, hänt att personal låtsats att de inte förstår engelska. Enligt AA är orsaken till att de intagna i C-huset behandlas på detta sätt att de är utlänningar som väntar på att överföras till sina respektive hemländer. AA uttryckte vidare missnöje med att de intagna vid ett tillfälle, när lunchmaten hade levererats sent, nekats att återvända till sin sysselsättning efter lunch. Enligt AA berodde det på att det förekommit diskussioner mellan de intagna och personalen om cigarettökningen.

### **Utredning**

Efter remiss anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören BB, följande. (Det i remissvaret omnämnda yttrandet till Regeringsrätten har utelämnats här.)

---

### **Sakförhållanden m.m.**

Av yttrande inhämtat från region Mitt framgår följande. I samband med att rökförbud inomhus infördes inom Kriminalvården den 1 januari 2008 infördes C-huset på anstalten Kumla en begränsning av antalet cigaretter som fick innehas under promenaden. Anledningen härtill var att anstalten ville undvika att de intagna smugglade in cigaretter efter promenaden i syfte att senare röka dem på platser där rökförbud råder (vilket för övrigt har hänt vid upprepade tillfällen trots inskränkningen). Begränsningen beslutades av kriminalvårdsinspektören CC men dokumenterades inte. Redan från början var begränsningen fem cigaretter och någon ändring har inte skett på den punkten. Cigaretterna överlämnas till den intagne av personal i samband med promenaden. I mitten av november 2008 avskaffades begränsningen av antalet cigaretter eftersom den föranledde många kontroverser

med de intagna, som är rökare i högre utsträckning än andra intagna i anstalten. Personal har inte skrattat åt intagna.

I fråga om den av AA beskrivna händelsen, när de intagna inte fick återvända till sina arbeten efter lunch, har följande framkommit. För att intagna på olika avdelningar inte ska få kontakt med varandra vid exempelvis förflyttningar inom anstalten har avdelningarna vissa givna tider att förflytta sig mellan t.ex. avdelningen och arbetet. Liknande system, med s.k. slottider, tillämpas ofta inom logistikbranschen. Exempelvis används slottider på flygplatser för att lyftande och landande flygplan inte skall kollidera. Om en förflyttning av någon anledning försenas – exempelvis på grund av att lunchen levereras sent, som synes vara orsaken i detta fall – får de intagna vänta med förflyttningen till dess man inte riskerar att stöta ihop med andra intagna. Det kan ibland dröja ganska länge. Sannolikt var detta vad som hände den aktuella dagen. Någon rapport om arbetsvägran har inte upprättats.

#### **Författningsbestämmelser m.m.**

Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223; FL) bör en myndighet när den har att göra med någon som inte behärskar svenska vid behov anlita tolk.

Enligt 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ska en intagen behandlas med aktning för sitt människovärde. Han ska bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Intagen ska vidare visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna och rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom.

Enligt 24 § KvaL får en intagen med vissa undantag ta emot och innehaböcker, tidskrifter och tidningar samt i övrigt ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt 5 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt ska en intagen snarast möjligt efter intagningen i anstalt muntligen eller skriftligen informeras om anstaltsvistelsens innebörd. Enligt 43 § (*nämnda förordning, JO:s anm.*) får Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om tillämpningen av KvaL.

Enligt 1 kap. 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3 ändrad genom KVFS 2008:14; anstaltsföreskrifterna) ska en anstalt upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården har beslutat. (*Enligt KVFS 2009:4, som trädde i kraft den 1 augusti 2009, är det verksamhetsområdet som upprättar sådana ordningsregler, JO:s anm.*) Enligt 1 kap. 13 § ska en intagen snarast efter ankomsten till anstalten få muntlig och skriftlig information om ordningsregler, lokaler, signalanordningar och brandskyddsinstruktioner samt om det regelverk som gäller för verkställigheten. Anstalten ska vidare tillhandahålla den intagne skriftlig information om bland annat delokala ordningsreglerna. – Enligt 7 kap. 6 § anstaltsföreskrifterna kan innehav av rökverk och tillbehör i den intagnes bostadsrum begränsas genom anstalts lokala ordningsregler. (*Sedan den 1 april 2010 har nämnda bestämmelse – såvitt nu är av intresse – följande lydelse: ”En intagen får inneha sådan egendom som är inköpt i kiosken eller varuautomaten. En intagen får dock inte inneha rökverk och tillbehör annat än i samband med tillåten rökning.” Se KVFS 2010:1, JO:s anm.*)

Kriminalvårdens generaldirektör beslutade den 26 juni 2008 att intagna i slutna anstalter från och med den 1 september 2008 inte får inneha cigaretter i sina bostadsrum (dnr 11-2008-15187).

Av Rökfri kriminalvård (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:16) framgår skälen för regleringen av tobaksrökning och bl.a. att följande gäller för intagna i anstalter och häkten: Rökning får endast ske på anvisad plats utomhus enligt gällande lokala ordningsregler. Rökning får inte ske i bostadsrum. Rökning får inte ske nattetid efter inlåsning. Vidare framgår att intagna vid behov kan erbjudas läkemedel och stöd i

form av sluta-röka-program för att sluta röka, att ersättning utgår för deltagande i sluta-röka-program samt att nikotinläkemedel vid behov kan erbjudas nattetid till klienter som inte har ambitionen att sluta. För övrigt kan noteras att den 1 september 2009 (torde vara 2008, JO:s anm.) infördes även s.k. rökfri arbetstid för medarbetare i Kriminalvården. Kriminalvården har tillsammans med Folkhälsoinstitutet utbildat ca 200 rökavvänjare som i första hand ska arbeta med intagnas rökavvänjning.

### **Kriminalvårdens bedömning**

Frågan om Kriminalvården har rätt att införa rökförbud inomhus har tidigare prövats av JO i beslut den 22 december 2005 (dnr 248-2005). Frågan är vidare för närvarande under Regeringsrättens prövning (mål 4303-08; en kopia av Kriminalvårdens yttrande till Regeringsrätten den 22 januari 2009 bifogas för kännedom).

Den fråga som här är aktuell är dock inte huruvida rökförbud ska råda inomhus, utan om Kriminalvården har rätt att begränsa antalet cigaretter som en intagen får inneha under promenad. Här kan först noteras att JO i det nämnda beslutet uttalade att en intagen bör beredas möjlighet att röka under anstaltsvistelsen men att han inte kan göra anspråk på obegränsade sådana möjligheter. JO tog i sin bedömning att rökförbudet i anstalten Gävles bostadsrum var förenligt med gällande lagstiftning hänsyn till att det under dagtid fanns möjlighet att röka utomhus.

Att cigaretter inte förs med till avdelningen efter promenad är av stor betydelse, inte bara för att upprätthålla rökförbudet inomhus utan också säkerhetsmässigt. Det förekommer nämligen att intagna försöker tända insmugglade cigaretter på olika sätt som i varierande grad medför risk för brand. Det förekommer sålunda bland annat att spisplattor slås på och lämnas tills de är så heta att det går att tända en cigarett direkt på plattan, att papper läggs på en glödlampa tills glöd uppstår och att elledningar kortsluts i syfte att få gnistbildning eller en glödyta. Att färre cigaretter smugglas in medför således en betydande minskning av risken för brand. Vilka konsekvenser en brand i ett utrymme där människor hålls inlåsta kan få framgår av det bifogade yttrandet till Regeringsrätten. En begränsning av antalet tillåtna cigaretter under promenaden är således av stor betydelse för brandsäkerheten.

Kriminalvården har inte utfärdat några centrala riktlinjer om under vilka förutsättningar rökning utomhus får ske utan har låtit varje verksamhetsställe lösa denna praktiska fråga successivt och utifrån de förutsättningar som råder lokalt. Olika verksamhetsställen har inom denna ram också löst frågan på olika sätt. Vilken lösning som har valts beror bl.a. på lokalernas utformning, antalet promenader per dag och de intagnas rökvanor, vilka varierar från tid till annan, och den ibland varierar mellan avdelningar inom anstalterna. På vissa anstalter delas ett visst antal av de intagnas cigaretter ut av personalen i samband med promenaden. Andra anstalter låter de intagna få sina cigarettpaket under promenaden. Åter andra anstalter förvarar de intagnas cigaretter i ett skåp beläget i anslutning till promenadgården och till vilket den intagne har nyckel. En mer generös tillgång till cigaretter kompletteras i regel med andra kontrollåtgärder, exempelvis stickprovsvisa kroppsvisitationer, för att undvika insmuggling och kan således på så sätt beskrivas som en mer ingripande kontrollform.

Genom den beskrivna flexibiliteten, liksom genom andra åtgärder såsom utdelning av nikotinläkemedel (för år 2008 till ett värde av knappt sex miljoner kr) och användning av den egenproducerade cigarettändarstationen Holken, har Kriminalvården i stor utsträckning kunnat underlätta övergången till en rökfri inomhusmiljö. Kriminalvården har för avsikt att utvärdera vilka metoder som har givit bäst resultat för att sedan implementera dessa i organisationen. Utvärderingen kommer dock inte att genomföras förrän Regeringsrätten avgjort det tidigare nämnda s.k. rök målet.

Vid en begränsning av antalet tillåtna cigaretter per promenadtillfälle kan antalet naturligtvis diskuteras. Fem cigaretter per timme motsvarar för en person som är vaken 16 timmar per dygn en konsumtion om 80 cigaretter per dag. Detta kan

jämföras med att en storrökare i medicinska sammanhang ofta definieras som en person som röker mer än 10 eller 20 cigaretter per dag. Kriminalvården anser under alla omständigheter att en begränsning till fem cigaretter under den timplånga promenaden knappast kan ses som en reellinskränkning i den intagnes möjligheter att röka utomhus och att även ett lägre antal cigaretter än fem, beroende på övriga omständigheter, bör kunna vara acceptabelt. Faktum är att en viss oro finns för att fem cigaretter kan innebära en överkonsumtion av nikotin i samband med promenaden, vilket lett till att intagna svimmat på väg från promenaden till cellen. Det ger en viss antydning om att antalet cigaretter i aktuellt fall torde räcka. AA:s invändningar mot antalsbegränsningen förefaller i stället bero på att begränsningen hindrar honom att smuggla in cigaretter för att röka dem inomhus, något som han har rapporterat för vid några tillfällen.

AA har uppenbarligen erhållit information som han har förstått om regeln om antalsbegränsning av cigaretter. Något behov av att anlita tolk för detta har således inte förelegat. Utredningen ger inte stöd för att de intagna i C-huset har bemötts av personalen på det sätt som AA uppger eller för att dessa intagna hållits kvar på avdelningen till följd av ett bråk kring rökning.

AA gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 6 maj 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

### **Bedömning**

#### **Begränsning av antalet tillåtna cigaretter under promenad**

Som Kriminalvården anført i sitt yttrande har jag tidigare prövat Kriminalvårdens rätt att genom särskilda ordningsregler införa rökförbud inomhus i anstalt (dnr 248-2005). Den 10 februari 2010 avgjorde Regeringsrätten det i Kriminalvårdens yttrande omnämnda målet om rökförbud inom kriminalvården (Regeringsrättens mål nr 4303-08). Målet gällde bl.a. frågan om Kriminalvården har rätt att avslå en intagens begäran om att få röka på sitt bostadsrum enbart med hänvisning till ett generellt beslut om rökförbud inom anstalten. Regeringsrätten fann att övervägande skäl talar för att ett beslut om ett generellt eller i vart fall långtgående rökförbud, som i stor utsträckning drabbar intagna, bör ha stöd i lag. Avsaknaden av lagbestämmelser om rökförbud kan, enligt Regeringsrätten, inte utan vidare tolkas som en frihet för Kriminalvården att bestämma i sådana frågor. Regeringsrätten menade därför att anstalten inte borde ha avslagit den intagnes begäran om att få röka på sitt bostadsrum enbart med hänvisning till det generella rökförbudet i anstalten.

Kriminalvårdens generaldirektör BB informerade den 3 mars 2010 skriftligen regionerna inom myndigheten om den ovannämnda domen. I nämnda skrivelse redogjorde BB bl.a. för huvudkontorets uppfattning om hur framställningar från intagna om att få röka i sina bostadsrum bör handläggas. BB anförde därvid bl.a. följande: "Rökning utomhus är tillåten. Med utomhus avses även balkonger och liknande. De närmare förutsättningarna för rökning utomhus måste avgöras utifrån de lokala förhållandena med avseende på bl.a. personal, lokaler och säkerhet. Med hänsyn till Regeringsrättens uttalande om att ett långtgående rökförbud bör ha stöd i lag ska verksamhetsställena sträva efter att inte inskränka de intagnas möjligheter till rökning utomhus mer än nödvändigt."

Huvudfrågan i detta ärende är om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen får inneha under promenad. Regeringsrätten konstaterade i det ovannämnda avgörandet att det i viss utsträckning är nödvändigt för Kriminalvården att reglera i vilken utsträckning rökning kan tillåtas i verkets lokaler utan att säkerheten i verksamheten äventyras. Som Kriminalvården redogjort för i sitt yttrande hade anstalterna vid den i ärendet aktuella tidpunkten rätt att upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården beslutat. Enligt min bedömning bör det vara möjligt att i sådana ordningsregler ta in bestämmelser om det antal cigaretter som de intagna tillåts inneha under promenadtid. Jag kan inte se att Regeringsrättens avgörande påverkar denna möjlighet. Jag finner således ingen anledning att rikta kritik mot Kriminalvården i denna del. Jag har ingen synpunkt på att antalet tillåtna cigaretter i aktuellt fall bestämdes till fem. Mot bakgrund av bl.a. vad som i 1 kap. 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2009:4 (vid den i ärendet aktuella tidpunkten KVFS 2008:3), sägs om att anstalten ska tillhandahålla den intagne skriftlig information om bland annat de lokala ordningsreglerna är jag dock kritisk till att beslutet om begränsning av antalet tillåtna cigaretter inte dokumenterades skriftligen. Detta öppnar för övrigt också, som i detta fall, för en diskussion om vad som egentligen gäller.

#### Personalens bemötande

Kriminalvården har tillbakavisat påståendet om att personal skrattat åt de intagna. Kriminalvården har inte bemött AA:s övriga påståenden om att personalen uppträtt hånfullt och nonchalant. Ytterligare utredning i denna fråga framstår inte som meningsfull. Jag konstaterar att den utredning som föreligger i ärendet inte ger stöd för någon kritik från min sida i denna del.

#### Intagna har nekats att återvända till sin sysselsättning

Enligt Kriminalvårdens yttrande var orsaken till att de intagna inte tilläts återvända till sin sysselsättning efter lunch den aktuella dagen sannolikt att den sena matleveransen ledde till att den förutbestämda tiden för avdelningens förflyttning inom anstalten hade passerats. Jag noterar att de intagna inte rapporterats för arbetsvägran på grund av det inträffade. Jag finner ingen anledning att rikta kritik mot Kriminalvården för att de intagna inte tilläts återvända till sin sysselsättning. Jag vill dock i detta sammanhang framhålla vikten av att Kriminalvårdens personal, för att undvika missförstånd, i en situation som den aktuella tydligt klargör för de intagna vad som orsakat den uppkomna situationen och vad det kan få för konsekvenser för de intagna. I synnerhet i kontakten med intagna som har ett annat modersmål än svenska är det viktigt att personalen är tydlig.