

16 Gemensamhet med andra intagna

16.1 Gällande regelverk

16.1.1 Gemensamhet

Eftersom frihetsberövandet i sig innebär att den intagne i betydande utsträckning isoleras från naturlig gemenskap med andra människor har det sedan lång tid varit en allmän strävan inom kriminalvården att intagna i så stor utsträckning som möjligt skall vistas i gemenskap med andra intagna. De ogynnsamma effekter av anstaltsvistelsen som uppstår genom isoleringen från omvärlden bör inte onödigtvis förstärkas genom att de intagna hålls isolerade från varandra.

Av 17 § KvaL följer därför att en intagen i största möjliga utsträckning skall vistas i gemenskap med andra intagna. Under tid då en intagen är skyldig att ha sysselsättning skall den intagne vistas tillsammans med andra intagna och på fritiden får den intagne vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han eller hon önskar det.

En intagen är skyldig att delta i sysselsättning under den av anstalten bestämda programtiden. Ordinarie tid för programverksamhet får, enligt kriminalvårdens föreskrifter, i dag inte överstiga 40 timmar per vecka och normalt inte understiga 30 timmar (3 kap. 3 § KVVFS 2004:13). Fritid är tid utöver programtid förutom tid då intagna är inlåsta i anslutning till nattvilan.

Av främst ordnings- och säkerhetsskäl har det ansetts nödvändigt att i vissa situationer begränsa gemenskapen mellan intagna. Möjligheten till gemenskap gäller därför endast om inte annat följer av övriga bestämmelser i KvaL (jfr 18, 20, 20 a, 23 och 50 §§, vilka beskrivs närmare nedan).

Det kan här nämnas att långvarig isolering skulle kunna betraktas som tortyr och att det enligt 2 kap. 5 § regeringsformen (RF) är förbjudet att utsätta någon för tortyr (se även 2 kap. 22 §

första stycket RF). Av 2 kap. 12 § RF följer att det inte är möjligt att i lag inskränka detta skydd. Här kan tilläggas att regeringen i förarbetena till RF uttalade att ett frihetsberövande i sig inte innebär tortyr även om det är förenat med isolering av den intagne (jfr prop. 1975/76:209 s. 146).

Från regeln om gemensamhet under tid i sysselsättning finns två undantag i 17 § KvaL. Undantag får göras om det följer av lagen eller av sysselsättningens särskilda beskaffenhet. Så kan t.ex. vara fallet om den intagne har medgetts rätt att utföra arbetet inom anstalten för egen räkning eller för en arbetsgivare utanför anstalten eller den intagne medgetts att bedriva enskilda studier. Undantag får även göras vid s.k. kollektiv arbetsvägran. Om ett större antal av de intagna vid en sluten anstalt samtidigt vägrar att ha den sysselsättning som ålagts dem får gemensamheten mellan dem inskränkas i den mån det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

På fritiden får den intagne i den utsträckning han eller hon önskar det vistas tillsammans med andra intagna. I sluten anstalt får gemensamheten under fritid dock inskränkas, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till förhållandena på anstalten.

I anslutning till dygnsvilan får de intagna hållas avskilda från varandra.

16.1.2 Avskiljande från gemensamheten

I 18, 20, 23 och 50 §§ KvaL finns bestämmelser om avskiljande av en intagen från gemensamheten med andra intagna. I detta avsnitt redovisas när avskiljande får ske enligt nämnda bestämmelser. Vilken prövning som skall göras vid ett beslut om avskiljande, när omprövning skall ske och vilken undersökning som skall ske av den intagne behandlas i övervägandena.

En intagen får enligt 18 § KvaL på egen begäran vistas avskild från andra intagna, om det finns lämpliga förutsättningar för det och särskilda skäl inte talar däremot.

En intagen får vidare hållas avskild från andra intagna enligt 20 § KvaL om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom,

2. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten,
3. för att hindra att den intagne medverkar till att en annan intagen får tillgång till berusningsmedel,
4. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar en annan intagen,
5. för att verkställa beslut om kroppsbesiktning.

Intagen som har dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i sluten anstalt får, enligt bestämmelsens andra stycke, hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär.

Enligt 23 § KvaL får en intagen som uppträder våldsamt eller som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kan befaras störa ordningen på anstalten tillfälligt hållas avskild från andra intagna så länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller tills påverkan har upphört. Visar sig andra medel otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av en intagen får han hållas belagd med fängsel, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till hans egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. Om en intagen inte kan hållas avskild på anstalten får han placeras i allmänt häkte i högst två dygn, om det är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt.

Enligt 50 § KvaL får en intagen under utredningen av frågor rörande en disciplinär sanktion tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn. Kan den intagne inte hållas avskild i anstalten får han placeras i allmänt häkte om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt.

En intagen som är avskild från andra intagna med stöd av 20 § eller 50 § KvaL skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig (se 21 § och 50 § KvaL).

Enligt 52 § KvaL kan förmåner som tillkommer intagen tillfälligt inskränkas, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalten. Denna bestämmelse kan emellertid sanno-

likt inte användas för att avskilja en intagen från andra intagna. JO uppmärksammade frågan i ett beslut den 17 juli 1977 (JO dnr 2868/75, 732/76)¹. JO uttalar där tveksamhet om hur regeln skall tolkas men förklarade sig närmast benägen att ansluta sig till den uppfattningen att bestämmelsen om de intagnas vistelse i gemenskap är så central i KvaL att gemenskapsvistelsen inte bör betraktas som en förmån utan som en rättighet². Av förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen med sådant innehåll i 1945 års straffverkställighetslag framgår att den endast avsåg förmåner i egentlig bemärkelse, inte frågan om intagens hållande i enrum eller gemensamhet (jfr SOU 1944:50 s. 25 not 1).

I 20 a § KvaL regleras när en intagen får placeras på en s.k. säkerhetsavdelning. Bestämmelsen har redovisats i avsnitt 19.1.2. Placering på säkerhetsavdelning innebär att den intagne endast får möjlighet till begränsad gemensamhet med andra intagna och att den intagne blir ställd under särskild övervakning (3 § KvaL).

16.1.3 Internationella regler

I de internationella regelverken behandlas isolering i samband med andra disciplinära åtgärder. De svenska reglerna om avskiljande av intagna har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalten och ett avskiljande är enligt svensk lag inte en disciplinär påföljd. Med hänsyn till att ett avskiljandebeslut kan medföra att den intagne blir helt isolerad från kontakten med andra människor är det dock lämpligt att här nämna de internationella regler som rör just isolering av intagna.

I artikel 7 i FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna förbjuds bl.a. tortyr, grym, inhuman eller kränkande bestraffning. Isolering i anstalt kan innebära sådan tortyr som enligt nämnda bestämmelse är förbjuden. Av FN:s standardminimiregler för behandling av intagna framgår vidare följande. Fängelsestraffet i sig är ingripande när det gäller den intagnes kontakter med omvärlden och ytterligare inskränkningar skall därför inte göras annat än om det är motiverat för att skilja intagna åt eller för att upprätthålla ordningen (artikel 57). Vidare framgår

¹ Se SOU 1979:4 s. 123 och 120.

² Se även JO beslut 1997-05-16, dnr 1793-1996. I det ärendet uttalade JO att han principiellt anslöt sig till vad KVS anfört angående vidtagna åtgärder. KVS hade i ärendet anfört att beslut om avskildhet måste grunda sig på någon av de bestämmelser i KvaL som reglerar detta. KVS ansåg därför att det borde ha varit 50 § som skulle ha åberopats inte 52 § KvaL.

att kroppslig bestraffning eller bestraffning genom placering i mörk cell samt grym, omänsklig eller degraderande bestraffning inte får tillåtas som straff för disciplinbrott (artikel 31). Straff genom s.k. sträng inspärning får inte åläggas den intagne utan att läkare undersökt den intagne och skriftligen intygat att denne kan uthärda ett sådant straff. Detsamma gäller för varje straff som kan inverka menligt på den intagnes hälsa (artikel 32).

Också i artikel 3 i Europakonventionen sägs att ingen får utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Vidare framgår av de europeiska fängelsereglerna att frihetsberövandet är ett straff i sig och att anstaltsförhållandena därför inte skall förvärra det lidande som är förbundet med straffet utöver vad som kan hänföras till rättmätig avskildhet eller upprätthållande av disciplin (artikel 64). Disciplin och ordning skall upprätthållas för att ge en säker förvaring och en välfungerande gemensamhet och för att främja anstaltens behandlingsverksamhet (artikel 33). Några särskilda bestämmelser om gemensamhet för intagna finns inte.

Av de Europeiska fängelsereglerna följer vidare att varken kollektiv bestraffning, kroppsstraff, bestraffning genom placering i mörk cell eller andra grymma, inhumana eller förnedrande bestraffningar får användas som bestraffning för disciplinära förseelser. Bestraffning genom isolering samt all annan bestraffning som kan inverka menligt på intagens hälsa får åläggas endast om läkare efter undersökning skriftligen intygat att den intagne är i stånd att tåla bestraffningen (artikel 38).

Vidare följer att handfängsel, tvångströjor och andra kroppsfängsel aldrig skall användas som bestraffning. De får endast användas:

- a) om det är nödvändigt, som försiktighetsåtgärd mot rymning under förflyttning, under förutsättning att fångslet tas bort när fången uppträder inför domstol eller administrativ myndighet om denna ej beslutar annat,
- b) av medicinska skäl på ordination av tjänsteläkaren och under dennes tillsyn,
- c) på styresmannens order, om annan kontroll misslyckats, för att skydda en fånge från att skada sig själv eller andra eller för att förebygga allvarlig skada på egendom. I sådana fall skall styresmannen genast samråda med tjänsteläkaren och meddela överordnad myndighet (artikel 39).

16.2 Överväganden

16.2.1 Utgångspunkter

Kommitténs bedömning: Intagna bör som regel få vistas i gemensamhet med andra intagna. Avsteg från denna princip får endast göras med stöd av en uttrycklig bestämmelse i lag.

Regeln om gemensamhet i 17 § KvaL bygger, som nämnts ovan i avsnitt 16.1.1, på att alla intagna i så stor utsträckning som möjligt skall vistas i gemensamhet med andra intagna såväl under programtid som under fritid. Regeln i KvaL innebar att de intagnas möjligheter till gemenskap med varandra kom att utvidgas, framför allt för intagna i slutna anstalt, i förhållande till vad som gällt enligt den tidigare behandlingslagen.

Som angetts ovan avses med programtid den tid då intagna är skyldiga att delta i sysselsättning. Programtiden fastställs för varje anstalt inom ramen för de föreskrifter som kriminalvården meddelar. Kommitténs förslag utgår från att intagna normalt skall beredas sysselsättning under en programtid om 40 timmar per vecka. Fritid är tid utöver programtid förutom tid då intagna är inlåsta i anslutning till nattvilan.

Som redovisats ovan skall verkställigheten enligt de internationella regelverket på området utformas så att de intagnas lidande inte förvärras mer än vad som är nödvändigt och så att endast de åtgärder vidtas som kan anses stå i rimlig proportion till behovet av att upprätthålla disciplin och ordning i anstalten. Isolering av en intagen kan annars innebära sådan tortyr eller sådan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som är förbjuden enligt såväl FN:s regler som vår egen grundlag och Europakonventionen.

I artikel 3 i Europakonventionen finns ett förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Europakommissionen har gjort bedömningen att isolering av en fånge endast kommer i konflikt med artikel 3 om isoleringen är mycket strikt. Danelius nämner som exempel ett mål från 1978 där misstänkta terrorister hölls isolerade i en månad utan tillgång till tidningar, radio eller television³. De hölls under strikt övervakning

³ Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2 uppl., Stockholm 2002.

och med elektriskt ljus ständigt tänt i deras cell⁴. Kommissionen gjorde bedömningen att behandlingen inte var tillräckligt allvarlig för att strida mot artikel 3. Danelius tar även upp ett flertal andra fall där kommissionen kommit till samma slutsats⁵. Hänsyn har tagits till fångarnas tillgång till radio, television, tidningar och möjligheter till kontakt med advokat, läkare och närstående.

I Europadomstolens praxis är den s.k. proportionalitetsprincipen en viktig princip. Många åtgärder som typiskt skett är konventionsenliga godtas endast om de är proportionerliga, dvs. om de står i rimlig relation till det intresse de är avsedda att tillgodose. Om åtgärderna är oproportionerliga kan de innebära ett brott mot konventionen⁶. Europadomstolen har i en dom från den 25 januari 2005 fört ett resonemang kring proportionalitet och därvid kommit fram till att ett frihetsberövande skett i strid med artikel 5 Europakonventionen om rätten till personlig frihet. I artikeln räknas upp ett antal fall av tillåtna frihetsberövanden. Ett sådant fall är när någon lagligen är berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol, dvs. verkställighet av frihetsstraff. I det aktuella fallet var det fråga om isolering av en HIV-smittad man enligt 1988 års smittskyddslag⁷. Domstolen fann att isoleringen stred mot artikel 5 i Europakonventionen eftersom mindre ingripande åtgärder hade varit tillräckliga. Mot bakgrund av det anförda är det viktigt att kriminalvårdens olika åtgärder är proportionerliga och att inte mer långtgående åtgärder vidtas än vad som kan anses nödvändigt i det enskilda fallet. Som kommittén angett i avsnitt 18.3 skall en allmän proportionalitetsregel tas in i den nya lagen. Den blir tillämplig bl.a. vid beslut om avskiljande från gemensamheten.

Under anstaltstiden skall intagna också tränas socialt. För att underlätta den intagnes anpassning i samhället bör den intagne därför under sysselsättningen ha kontakt med andra människor. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de negativa följder som långvarig isolering innebär bör utgångspunkten därför även för den nya lagen vara att de intagna skall vistas i gemensamhet med andra intagna och att avsteg från denna princip endast får göras med stöd av en uttrycklig bestämmelse i lag. Intagna skall ha så goda möjligheter till kontakt med omvärlden som är möjligt med hänsyn

⁴ Mål 8463/78 Kröcher och Möller mot Schweiz, DR 26 s. 24 och 34 s. 24.

⁵ A.a. s. 77 not 5.

⁶ A.a. s. 58.

⁷ Mål 56529/00, Enhorn mot Sverige. Smittskyddslagen (1988:1472) upphörde i samband med ikraftträdandet av en ny sådan lag (2004:168) den 1 juli 2004.

till kraven på ordning och säkerhet. Det gäller såväl kontakter med andra intagna som med personer utanför anstalten (kontakter med personer utanför anstalten behandlas i kapitel 17).

Kommittén anser emellertid att det är nödvändigt att utforma reglerna om gemensamhet och avskildhet på ett något annorlunda sätt än i dag.

Ett skäl till detta är att regelverket kring gemensamhet och avskiljande från gemensamheten måste bli tydligt och klart ange i vilka situationer en intagen kan beredas gemensamhet med andra intagna. Ett annat skäl är att det måste bli möjligt för kriminalvården att avskilja även intagna som inte kan knytas till en viss händelse när det behövs av hänsyn till ordning eller säkerhet.

Kommittén använder samma begrepp som i dag, dvs. gemensamhet och avskiljande. Av de skäl som utvecklats i avsnitt 8.3.2 till att inte i lag använda begreppen sluten och öppen har kommittén valt att inte föreslå ett bibehållande av särskilda regler för intagna i sluten anstalt.

Kommittén har i syfte att förenkla regelverket övervägt att införa en enhetlig regel om gemensamhet mellan intagna som gäller både för programtid och fritid. Kommittén har emellertid kommit fram till att detta inte är lämpligt. Det främsta skälet till detta är att det under programtid är sysselsättningens beskaffenhet som måste avgöra i vilken utsträckning den intagne skall vistas i gemensamhet med andra intagna och i så fall i vilken omfattning det skall ske. Huvudregeln om gemensamhet under programtid är således inte enbart en obligatorisk regel för kriminalvården. Den är också tvingande gentemot den intagne i den meningen att den intagne utöver vad som följer av sysselsättningens beskaffenhet inte själv kan välja om han eller hon vill delta i denna gemensamhet. En sådan frihet har den intagne dock under fritid. Detta innebär att gemensamhetsregleringen under programtid även framdeles kommer att ha ett något annorlunda innehåll än gemensamhetsregleringen under fritid.

Som utvecklas närmare nedan är det dock viktigt att kriminalvården har möjlighet att avskilja intagna i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet i en anstalt oavsett om en ordningsstörande händelse inträffar under programtid eller fritid. När det gäller avskiljande från gemensamheten med andra intagna föreslår kommittén därför att regelverket görs oberoende av om det är fråga om programtid eller fritid.

16.2.2 Gemensamhet under programtid

Kommitténs förslag: Intagen som deltar i sysselsättning skall vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till sysselsättningens art, den intagnes behov av behandling samt ordningen och säkerheten i anstalten.

Intagen som på grund av sjukdom eller av annan jämförbar anledning inte kan delta i sysselsättning skall få vistas tillsammans med andra intagna under den fastställda programtiden i den utsträckning den intagne önskar det. Detta gäller dock endast under förutsättning att det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet i anstalten och med hänsyn till den intagnes behov av behandling.

Kriminalvården bestämmer var en intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning skall vistas under den fastställda programtiden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om gemensamhet för en viss eller vissa grupper intagna.

Gemensamhet skall vara huvudregel för den som deltar i anvisad sysselsättning

Med hänsyn till vad som ovan sagts om avskiljandets negativa inverkan på den intagne anser kommittén att intagna som regel skall vistas i gemensamhet med andra intagna under tid då de deltar i anvisad sysselsättning.

Den nuvarande huvudregeln om gemensamhet gäller efter en lagändring år 1980 (SFS 1980:930) såväl den som deltar i anvisad sysselsättning som den som vägrar delta i denna. Skälet till att man utvidgade gemensamhetsregeln till att omfatta även de intagna som arbetsvägrar var framför allt att klargöra att avskiljande inte fick ske som bestraffning för arbetsvägran utan endast enligt de särskilda reglerna därom (prop. 1980/81:1 s. 14). Avskiljande som disciplinär påföljd avskaffades 1976. En intagen som inte fullgör sin sysselsättningsplikt kan i dag få en disciplinär sanktion i form av varning eller senareläggning av tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Om den vägrande utövar menligt inflytande på andra eller det disciplinbrott som vägran innebär behöver utredas vidare kan avskiljande ske med stöd av 20 eller 50 § KvaL. Tillämpnings-

området för dessa regler är emellertid begränsat. I samband med att gemensamheten kom att omfatta även de som vägrar delta i sysselsättning infördes därför ett undantag från huvudregeln om gemensamhet i den situationen att något eller några tiotal personer samtidigt vägrar utföra anvisad sysselsättning (s.k. kollektiv arbetsvägran), se vidare nedan avsnitt 16.2.6 och 16.2.8. Gemensamhetskravet gäller följaktligen inte utan undantag.

Den nya lagen har en annan systematisk uppbyggnad än den nuvarande. Den utgår från att den intagnes egen motivation skall få betydelse för innehållet i verkställigheten. Kommittén har mot denna bakgrund funnit det lämpligt att återgå till den tidigare ordningen, dvs. att begränsa kriminalvårdens skyldighet att bereda intagna gemensamhet med varandra till intagna som faktiskt deltar i anvisad sysselsättning. En sådan lösning förutsätter att man kan ta tillräckliga hänsyn till att en intagen har giltig ursäkt för att inte delta i sysselsättningen. Den intagne kan t.ex. vara sjuk, ålderspensionär eller förtidspensionerad utan möjligheter att utföra de sysselsättningar som finns inom anstalten. Kommittén föreslår att det uttryckligen i lagen anges att en intagen som på grund av sjukdom eller av annan jämförbar anledning inte har möjlighet att delta i anvisad sysselsättning skall beredas möjlighet att under programtid vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han eller hon önskar det. Det måste vidare anses lämpligt med hänsyn till ordning och säkerhet i anstalten och den intagnes behov av behandling.

I den nya lagstiftningen skall det dock inte vara en självklarhet att intagna som vägrar delta i anvisad sysselsättning skall få vistas i gemensamhet med andra intagna under den fastställda programtiden. Kommittén anser att kriminalvården utifrån allmänna ordnings- och säkerhetshänsyn samt effektivitetshänsyn bör få avgöra var intagna som vägrar delta i sysselsättning skall vistas under den fastställda programtiden; i gemensamhet med andra intagna eller inlåsta i sina bostadsrum. Kommittén har erfarit att många intagna kan tänkas välja att vara kvar på bostadsrummet om de har möjlighet till det även under programtid. Att stanna kvar på bostadsrummet och titta på TV är med andra ord ett enkelt sätt att verkställa fängelsestraffet på. Men en långvarig ensamhet torde inte gagna den intagnes möjligheter till återanpassning i samhället. Det är därför viktigt att regelverket inte ger den intagne möjlighet att själv bestämma om han eller hon skall stanna kvar på bostadsrummet under programtiden. Det är också av vikt för förmåns-

systemet, se kapitel 11, att en sådan misskötsamhet som sysselsättningsvägran medför inte kan ge vad som av den misskötsamme själv uppfattas som fördelar. Bestämmelsen om avskiljande av intagen som vägrar delta i sysselsättning under programtid behandlas i samband med övriga bestämmelser om avskiljande under avsnitt 16.2.8. Inlåsnings i bostadsrummet bör varvas med gemensamhetstid under den fastställda programtiden. Gemensamheten kan utövas på bostadsavdelningen men kan, om kriminalvården anser det vara lämpligare, förläggas till särskilda gemensamhetsutrymmen.

Hänsyn till behovet av behandling samt ordning och säkerhet

Även om huvudregeln således föreslås vara att intagna skall vistas tillsammans med andra intagna när de deltar i anvisad sysselsättning föreslår kommittén att den nya regeln utformas på ett något annorlunda sätt och med större utrymme för behovsanpassade beslut.

Gemensamhet med andra intagna medför inte någon rätt för alla intagna att hela tiden vistas tillsammans på anstalten. Individuella variationer måste göras, beroende t.ex. på hur varje intagens sysselsättning är upplagd vad gäller arbete, studier och deltagande i påverkansprogram. Beläggingsförhållandena på en anstalt, kraven på säkerheten och anstaltens byggnadstekniska utformning medför givetvis också att gemensamheten under programtid tidvis måste inskränkas. Det bör vidare uppmärksammas att antalet intagna som begär att få placeras i avskildhet med stöd av 18 § KvaL har ökat. En påtvingad gemensamhet med andra intagna uppfattas därför inte av alla intagna som något positivt.

Hur många intagna som kan vistas i gemensamhet med varandra beror även till viss del på vad som är lämpligt med hänsyn till de intagnas behov av behandling. Utgångspunkten för narkotika-platserna är t.ex. att intagna på en behandlingsavdelning skall vara skilda från intagna på motivationsavdelning och särskild motivationsavdelning.

Någon reglering i lag av hur omfattande gemenskapen mellan intagna skall vara finns inte i dag och föreslås inte heller i den nya lagen. Det är KVS som beslutar hur många intagna som det är lämpligt att ha på en viss avdelning. För omkring 10 år sedan beslutade KVS att anstalter i tidigare klass I (KVA Hall, Kumla och

delar av Tidaholm) skulle ha en avdelningsstorlek på högst 28 platser och att anstalter i klass II (t.ex. KVA Norrtälje, delar av Tidaholm, Mariefred och Hällby) skulle ha en avdelningsstorlek på högst 32 platser. I anstalter av tidigare klass I är beslutet genomfört men inte i anstalter av tidigare klass II. För anstalter av lägre säkerhetsgrad finns inget uttalat om avdelningarnas storlek. När det gäller de psykiatriska modulerna har KVS kommit fram till att det, ur vård- och behandlingssynpunkt, är lämpligt med maximalt sex intagna per avdelning (jfr rapport från Psykansvarsprojektet inom KVS från hösten 2004).

Av ovan anförda skäl är det viktigt att begreppet gemensamhet får en mer nyanserad innebörd än den som ligger till grund för nuvarande regel. Även ett färre antal intagna måste, enligt kommitténs uppfattning, således anses uppfylla gemensamhetskravet om kriminalvården skall kunna bedriva sin verksamhet i enlighet med uppställda mål. Detta särskilt som kontakten med personal måste räknas till de dagliga mänskliga kontakter den intagne har.

När det gäller antalet intagna som kan vistas i gemensamhet med varandra på en plats måste detta variera beroende på vad som är möjligt med hänsyn till ordning eller säkerhet, den intagnes behov av behandling eller de byggnadstekniska förhållandena på anstalten. Antalet intagna som har gemensamhet kan t.ex. bero på vilken sysselsättning de deltar i. Men det kan även bero på att de är placerade på en avdelning som av behandlings-, ordnings- eller säkerhetsskäl endast rymmer ett fåtal intagna. Det är dock viktigt att påpeka att en intagen endast kan skiljas helt från gemensamheten med andra intagna om det finns grund härför enligt de särskilda reglerna om avskiljande.

Det blir således ytterst kriminalvården som får bestämma vad som för varje anstalt eller avdelning är normalt när det gäller gemensamhet mellan intagna. Det ankommer även på kriminalvården att vid beslut om placering och utformningen av sysselsättningen närmare bestämma med hur många intagna den intagne kan vistas i gemensamhet med. På central nivå måste givetvis tillses att reglerna tillämpas enhetligt inom hela kriminalvården.

Med den nya regeln blir det möjligt att placera intagna på avdelningar med ett färre antal intagna än vad som normalt gäller utan att det skall fattas ett särskilt beslut om avskiljande av dessa intagna.

När det gäller den tid under vilken intagna skall vistas i gemensamhet med varandra skall, i likhet med vad som gäller i dag, utgångspunkten vara att intagna skall vistas i gemensamhet med andra intagna under den fastställda programtiden. Kommittén har i avsnitt 12.3.1 angett att utgångspunkten för den nya lagen skall vara att de intagna skall erbjudas sysselsättning under en programtid som motsvarar 40 timmar per vecka.

Den nya regeln bör på grund av det anförda utformas så att det framgår att gemensamheten gäller i den mån det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet samt den intagnes behov av behandling.

Särskilt om säkerhetsavdelningar

Ett beslut om placering på säkerhetsavdelning utgör i dag inte ett beslut om avskiljande utan ett beslut om placering. Samtidigt är det möjligt att begränsa gemensamheten för intagen som placerats på säkerhetsavdelning, se 3 § KvaL. Placering på säkerhetsavdelning utgör således i dag ett slags mellanting mellan gemensamhet och avskiljande. I realiteten kan ett sådant delvis avskiljande av en intagen ske med stöd av 20 § andra stycket KvaL, eftersom en intagen som är avskild skall medges de lättnader som är möjliga, t.ex. gemensamhet med ett fåtal andra intagna. Skillnaden mellan ett avskiljande och placering på säkerhetsavdelning är att genom sistnämnda placering blir det möjligt förutom att inskränka den intagnes gemensamhet att sätta denne under särskild övervakning (jfr 3 § KvaL). När det gäller säkerhetsavdelningar hänvisas till kommitténs överväganden rörande placering på plats med särskilt hög säkerhet i kapitel 19.

Den här föreslagna huvudregeln om gemensamhet innebär att en intagen, för vilken det föreligger sådan fritagnings- eller rymningsrisk som avses i nuvarande 20 § andra stycket KvaL kan placeras på en avdelning med begränsad gemensamhet om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten i anstalten. Det kan även ske om det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra en intagen från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt. Även i denna situation är en begränsad gemensamhet motiverad av ordnings- och säkerhetsskäl. Någon särskild regel om begränsad gemensamhet för dessa intagna utöver

möjligheten att avskilja intagen t.ex. av skydds- eller säkerhetsskäl (se vidare avsnitt 16.2.11) föreslås inte.

Det bör dock poängteras att möjligheten att placera en intagen på en avdelning med begränsad gemensamhet måste användas restriktivt.

Förmånssystemets betydelse för gemensamheten

De ökade risker ur ordnings- och säkerhetssynpunkt som kan finnas på en avdelning med intagna som befinner sig på grundnivån i förmånssystemet, se avsnitt 11.3.2, kan innebära att gemensamheten måste begränsas till ett mindre antal intagna än på avdelningar för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Av samma skäl kan det vara motiverat att även tidsmässigt begränsa gemensamheten på grundnivån i förmånssystemet i förhållande till vad som gäller på de förhöjda nivåerna. Det är regeringens eller, efter delegation, kriminalvårdens sak att reglera med hur många intagna en intagen normalt skall ha möjlighet att vistas i gemensamhet med.

Hänsyn till sysselsättningens särskilda beskaffenhet

Även i den nya lagen bör det finnas möjlighet att göra undantag från huvudregeln om gemensamhet om det följer av sysselsättningens art. Kommittén föreslår att denna omständighet skall ha betydelse för hur omfattande gemensamhet den intagne kan få enligt huvudregeln. I dag utgör regeln om hänsyn till sysselsättningens beskaffenhet ett undantag från denna huvudregel.

Även om kommittén föreslår en regel som lagtekniskt är något annorlunda utformad än den nuvarande är avsikten inte att därmed göra någon ändring i sak. Det bör därför inte komma i fråga att mera regelbundet mot den intagnes egen önskan hålla honom eller henne isolerad från andra intagna under programtid enbart av det skälet att han eller hon anvisats t.ex. arbete som i sig självt innebär att han under denna tid blir helt avskuren från varje gemenskap med andra intagna. I en sådan situation är det viktigt att varva ensamarbetet med gruppaktiviteter av olika slag.

16.2.3 Gemensamhet under fritid

Kommitténs förslag: På fritiden skall en intagen få möjlighet att vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han eller hon önskar det. Detta gäller dock endast under förutsättning att det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet i anstalten och med hänsyn till den intagnes behov av behandling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om gemensamhet för en viss eller vissa grupper intagna.

Som angetts ovan får en intagen i dag på sin fritid vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han eller hon önskar det. Undantag kan följa av övriga bestämmelser i KvaL. I slutan anstalt gäller vidare att gemensamheten på fritiden får inskränkas om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten. Med fritid avses som ovan nämnts den tid som inte utgör programtid, med undantag för tid då intagna är inlåsta i anslutning till nattvilan.

Under fritiden i anstalt förekommer det organiserad verksamhet. De intagna ges, som närmare beskrivits i avsnitt 15.2.1, möjlighet till fysisk träning och utomhusvistelse. De intagna har vidare möjlighet att se på film- eller teaterföreställningar, delta i studiecirkel, danstillställningar, andakter eller frivillig kontaktverksamhet, där grupper och enskilda besöker de intagna. I samband med sådan organiserad verksamhet bör samtliga intagna som berörs av verksamheten ha möjlighet att delta i denna gemensamhet, om det inte med stöd av bestämmelse i lagen finns anledning att begränsa denna för en viss intagen. Även under fritid som inte upptas av organiserad verksamhet eller utomhusvistelse får intagen som regel vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han eller hon önskar det.

Med hänsyn till att den intagne inte själv valt den omgivning i vilken han eller hon vistas bör den intagne på fritiden själv kunna välja att vistas tillsammans med andra intagna eller inte. Den som vill ha gemensamhet med andra intagna under sin fritid skall beredas denna möjlighet av kriminalvården. En sådan ordning överensstämmer med den nuvarande.

Gemensamheten kan emellertid begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. Detta utvecklas närmare i avsnitt 16.2.6.

Den som är sjuk skall på motsvarande sätt beredas tillfälle att vistas tillsammans med andra intagna även under fritid i den utsträckning den intagne önskar det. Detta gäller dock endast under förutsättning att det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet i anstalten och med hänsyn till den intagnes behov av behandling (jfr avsnitt 16.2.2).

16.2.4 Avskiljande från gemensamheten

Kommitténs bedömning: Även i den nya lagen bör avskiljande vara möjligt i olika situationer om det behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten. Möjligheterna att avskilja en intagen utvidgas i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande regler. En översyn bör dock göras av vilka konsekvenser det i avsnitt 11.3.2 föreslagna förmånssystemet får för tillämpningen av reglerna om avskiljande och av behovet av att framdeles ha kvar vissa av avskiljandereglererna.

Kommitténs förslag: En intagen kan under vissa förutsättningar helt eller delvis avskiljas från gemensamhet med andra intagna.

Utgångspunkter

Utgångspunkten för verkställigheten skall vara att den utformas så att den intagnes samhällsanpassning främjas och att risken för återfall i brott därmed minskar. Den skall utan att kravet på samhällsskydd eftersätts från början inriktas på åtgärder, som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten. Samhällsskyddet innebär att samhället skall skyddas från eventuell fortsatt brottslig verksamhet och laglydnaden skall främjas genom att utmätt frihetsberövande också verkställs. Samtidigt gäller att det är frihetsberövandet i sig som är straffet. Inskränkningar i den intagnes tillvaro, utöver vad som normalt får anses nödvändigt när någon verkställer fängelsestraff, får därför endast ske om det finns särskilda skäl som talar för en viss inskränkning. Den tidigare omnämnda proportionalitetsprincipen, se avsnitt 18.3, skall givetvis iaktas också i dessa situationer.

Varje anstalt utgör ett kollektiv av speciell art. I det ingår människor som tvångsvis har berövats friheten för att undergå ett

fängelsestraff och personer som bl.a. har till uppgift att se till att denna påföljd blir verkställd. De särskilda förhållanden som råder i en anstalt gör att det relativt lätt uppstår ordningsproblem och att de inom samhället i övrigt förekommande medlen för att upprätthålla social kontroll många gånger visar sig otillräckliga. Detta förhållande jämfört med intagnas berättigade krav på en säker verkställighet och personalens behov av goda arbetsförhållanden gör det nödvändigt att utöva viss kontroll över de intagna och ibland mer eller mindre isolera en intagen. Det är svårt att dra några säkra slutsatser beträffande eventuella skadliga effekter av isoleringsåtgärder av olika slag (jfr prop. 1980/81:1 s. 10). Effekterna av ett avskiljande måste givetvis bero på en rad omständigheter, bl.a. i vilken utsträckning den intagne är helt eller delvis avskild från kontakt med andra intagna och med omvärlden, den tid under vilken avskiljandet verkställs, var den avskilde är placerad och den intagnes personlighet.

Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden konstaterat att det saknas förutsättningar för att helt avvara isoleringsåtgärder inom kriminalvården (jfr prop. 1980/81:1 s. 10 och prop. 1979/80:100, bil 5 s. 79).

Antalet avskildhetsåtgärder har ökat markant under de senaste åren. Av kriminalvårdens officiella statistik (KOS 2003) framgår att antalet beslut om avskiljanden enligt 20, 23 och 50 §§ KvaL ökat under en femårsperiod från 2 332 beslut om avskiljanden år 1999 till 4 794 beslut om avskiljanden år 2003. Av statistiken framgår att antalet avskildhetsåtgärder även ökat om man räknar per 100 000 vård dygn. Antalet avskildhetsåtgärder har således ökat även om man tar hänsyn till att antalet intagna i anstalt ökat under denna period⁸. Mellan 1999 och 2003 har antalet avskiljanden enligt 20 § första stycket KvaL ökat från 1 269 till 2 933, antalet avskiljanden enligt 23 § KvaL från 268 till 587, antalet avskiljanden enligt 50 § KvaL från 775 till 1 240. Antalet avskiljanden med stöd av 20 § andra stycket KvaL har ökat från 20 till 34. Kriminalvården har för kommitténs räkning tagit fram ytterligare uppgifter om antalet avskiljanden. Av dessa framgår att det under 2003 fattades 434 beslut om avskiljande med stöd av 17 § KvaL, 886 beslut om avskiljande med stöd av 18 § KvaL (under 2002 var motsvarande siffra 600 beslut) och 27 beslut om placering på säkerhetsavdelning.

⁸ Den 1 oktober 1999 var det 4 116 intagna i anstalt och den 1 oktober 2003 var det 5 320 intagna i anstalt.

Av den statistik kommittén erhållit från KVS framgår vidare följande för perioden 2004-01-01 – 12-20. Avskiljande skedde i 1 195 fall med stöd av 17 § KvaL, i 825 fall med stöd av 18 § KvaL, i 3 196 fall med stöd av 20 § första stycket KvaL, i 48 fall med stöd av 20 § andra stycket, i 579 fall med stöd av 23 § KvaL och i 2 419 fall med stöd av 50 § KvaL. I 30 fall beslutades om placering på säkerhetsavdelning med stöd av 20 a § KvaL. Sammanlagt innebär detta 8 292 beslut under 2004 om avskiljande och placering på säkerhetsavdelning. Under hela år 2003 var motsvarande siffra 6 141 beslut. Även om man beaktar att statistiken för 2004 inte avser hela december månad kan konstateras att det skett en markant ökning av avskiljanden med stöd av 17 § KvaL (761 stycken eller med 175 procent) och 50 § KvaL (1 179 stycken eller 95 procent). En tydlig ökning har även skett av avskiljanden med stöd av 20 § första stycket (263 stycken eller 9,0 procent) och av avskiljanden med stöd av 20 § andra stycket (14 stycken eller drygt 40 procent). Beslut om placering på säkerhetsavdelning har ökat något (3 stycken eller 11 procent). En viss minskning har skett av avskiljanden med stöd av 18 § KvaL (61 stycken eller knappt 7 procent) och avskiljanden med stöd av 23 § KvaL (med 1,4 procent). Hur besluten för 2004 fördelar sig på olika säkerhetsklasser framgår av nedanstående skiss.

Tabell 16.1 Beslut om avskiljanden 2004-01-01 – 12-20

Anstalt och säkerhetsklass	17 § KvaL	18 § KvaL	20a § KvaL	20 § 1st	20 § 2st	23 § KvaL	50 § KvaL	Totalt
<i>Förhöjd säkerhet</i>	.	17	20	32	7	.	2	78
<i>Sluten</i>	1193	748	9	2960	34	419	2315	7678
<i>Öppen</i>	.	29	.	123	4	129	65	350
<i>Uppgift saknas</i>	2	31	1	81	3	31	37	186
Totalt	1195	825	30	3196	48	579	2419	8292

Källa: Klas-anstalt

Med det ökade antalet långtidsdömda, narkomaner och psykiskt störda intagna och det hårda klimat på kriminalvårdsanstalterna som gäller i dag är det nödvändigt att kriminalvården även i fortsättningen tillförsäkras de medel som behövs för att acceptabla förhållanden skall kunna upprätthållas på anstalterna. Det kan bl.a. ske genom beslut om avskiljande i olika situationer. Som närmare utvecklas nedan föreslår kommittén även en utvidgning av möjligheterna att avskilja intagna i förhållande till vad dagens regelverk medger. Kommitténs förslag syftar vidare till att klargöra under vilka förutsättningar en intagen har möjlighet till gemensamhet med andra intagna och när ett avskiljande kan bli aktuellt. Något mellanting skall inte finnas i form av "inskränkning av gemensamheten" eller "begränsad gemensamhet". Ett avskiljande kan vidare i en situation innebära att den intagne blir avskild på en särskild avdelning (isoleringsavdelning) och i en annan att den intagne blir inlåst i bostadsrummet.

Förmånssystemet – en förebyggande åtgärd

Med hänsyn till de ytterligare inskränkningar i kontakten med omvärlden som ett beslut om avskiljande innebär är det givetvis viktigt att försöka förebygga sådana beslut genom olika åtgärder.

Enligt nuvarande regler har alla intagna som utgångspunkt en möjlighet eller i vart fall i viss utsträckning t.o.m. en rättighet till gemensamhet med andra intagna (jfr JO beslut 1977-07-17, dnr 2868/75, 732/76) och, enligt kommitténs uppfattning, i en omfattning som inte överensstämmer med de verkliga förhållandena på en anstalt. Enda lösningen med dagens regler för att ge vissa intagna skydd från det hot eller de påtryckningar som gemensamheten med intagna kan innebära är att avskilja dem från andra intagna. Ett sådant avskiljande innebär många gånger en inskränkning i den intagnes möjligheter att få del av olika anstaltsförmåner. Kriminalvården kan även om det är motiverat med hänsyn till ordning och säkerhet besluta om förflyttning av en intagen från en anstalt till en annan eller från en avdelning till en annan.

Kommitténs förslag utgår från att den som är skötsam skall ha möjlighet att bli placerad på en avdelning eller en anstalt där denne får del av fler förmåner än tidigare. Enligt kommitténs mening torde därmed antalet avskiljanden på den intagnes egen begäran

(nuvarande 18 § KvaL) komma att minska. Som anförts i avsnitt 11.2.1 har Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) uttalat kritik (beslut 2005-05-09, dnr 342/04 och i det ärendet refererat beslut) mot att det är de intagna som ställer upp regler för livet och att kriminalvårdens enda ingripande-möjlighet består i att flytta bort den person som myndigheten misslyckats med att skydda från övergrepp. Med förmånssystemet får kriminalvården större möjligheter att i stället förflytta den eller de intagna som trakasserar, hotar och utövar våld mot personal och andra intagna genom att flytta dem till en avdelning för intagna på grundnivån i förmånssystemet. I konsekvens härmed torde behovet av att avskilja en intagen som är utsatt för hot eller våld komma att minska. Det förhållandet att den som är misskötsam kommer att befinna sig på en grundnivå i förmånssystemet torde vidare få till följd att antalet avskiljanden p.g.a. misskötsamhet av olika slag kommer att minska. Kommittén anser mot denna bakgrund att reglerna om avskiljande bör ses över när förmånssystemet varit i bruk en längre tid. Kommittén anser att det är lämpligt att regeringen uppdrar åt kriminalvården att redogöra för förmånssystemet konsekvenser för tillämpningen av reglerna om avskiljande, förslagsvis när det gått fem år från den nya lagens ikraftträdande.

Samtliga avskiljanderegler föreslås, i likhet med vad som gäller i dag, utgöra medel att garantera ordning och säkerhet vid anstalterna. Denna möjlighet kan givetvis inte helt ersättas av ett förmånssystem. Kommittén utgår från att en avdelning som inrättas för dem som är delvis avskilda från gemensamheten med andra intagna klassificeras i den meningen att där placeras endast intagna som befinner sig i en viss nivå i förmånssystemet. Här bör dock tilläggas att det i vissa situationer även kan bli aktuellt att avskilja intagna som befinner sig på en högre nivå i förmånssystemet utan att det samtidigt blir fråga om att flytta ned den intagne till grundnivån. Förmånssystemet beskrivs i avsnitt 11.3.

De väsentliga förändringarna i denna del hänför sig till innebörden av ett avskildhetsbeslut och regleringen av kontrollen över intagna.

Begreppet avskiljande

Som ovan angetts (avsnitt 16.2.2) är det varken möjligt eller nödvändigt att mer exakt ange hur omfattande gemensamheten mellan intagna skall vara för att uppfylla huvudregeln därom. En sammanhängande fråga är vad ett beslut om avskiljande innebär. Innebär det alltid att den intagne är helt avskuren från kontakt med övriga intagna eller kan det omfatta även den situationen att den intagne har viss begränsad gemensamhet med vissa intagna?

I förarbetena till bestämmelsen om placering på säkerhetsavdelning var utgångspunkten att avskiljande kan innebära såväl ett totalt avskiljande från gemensamheten med andra intagna som en begränsning i gemensamheten mellan intagna. I betänkandet Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården uttalades således att förutom enrumsplaceringar utgjorde s.k. samsittning, där intagna får arbeta eller tillbringa fritid tillsammans med en eller ett par andra intagna, en form av avskildhet (SOU 1979:4 s. 122, se även s. 250).

Utgångspunkten för avskiljandebestämmelserna är i dag att ett avskiljande innebär ett totalt avskiljande från kontakten med andra intagna. Detta tillämpas dock inte utan undantag.

För de som är avskilda på egen begäran med stöd av 18 § KvaL har t.ex. särskilda avdelningar inrättats i syfte att möjliggöra för dessa intagna att i vart fall ha en viss begränsad gemensamhet med andra intagna som också är avskilda på egen begäran (s.k. ro-avdelningar). Detta är ett sätt att ge den som är avskild på egen begäran en lättnad i verkställigheten eftersom det saknas en särskild regel om detta vid sådant avskiljande. Det sagda innebär att begreppet avskiljande vad gäller bestämmelsen i 18 § KvaL har tillämpats även som ett delvis avskiljande från gemensamheten med andra intagna.

När det gäller intagna som på grund av rymningsrisken eller risken för fritagning är placerade på säkerhetsavdelning tillämpas bestämmelserna så att en placering på säkerhetsavdelning grundar sig enbart på 20 a § KvaL, dvs. det är ett placeringsbeslut, inte ett avskiljandebeslut. En sådan placering kan ur gemensamhets-synpunkt dock få samma betydelse som om en intagen har avskilts med stöd av 20 § andra stycket KvaL men medgetts lättnader i form av samsittning med ett fåtal andra intagna. Den avgörande skillnaden är att kontrollmöjligheterna är bättre när den intagne är placerad på säkerhetsavdelning.

Beträffande s.k. SKI-avdelningar (avdelningar för särskilt krävande intagna) har det från kriminalvårdshåll uttryckts en viss osäkerhet huruvida avskiljanderegeln i 20 § första stycket KvaL gör det möjligt att låta de intagna vara avskilda under lång tid och samtidigt ha en gemensamhet som utsträcker sig till en hel avdelning med avskilda intagna. Kommittén har uppfattningen att dagens regler ger stöd för att placera den som är avskild enligt 20 § första stycket KvaL på en SKI-avdelning, eftersom det innebär att den intagne får de lättnader i avskildheten som är möjlig i enlighet med bestämmelsen i 21 § KvaL. Det är en annan sak att när det inte längre finns grund för ett avskiljande skall avskiljandet upphävas och den intagne flyttas till en normalavdelning.

Det föreligger således en viss osäkerhet om hur de nuvarande bestämmelserna och begreppet avskildhet skall tolkas. Det är viktigt att de nya reglerna utformas så att det klart framgår hur de skall tillämpas. Kommittén har valt att göra detta genom att i lag ange att avskiljandet kan ske helt eller delvis. En intagen som blir helt avskild från gemensamheten med andra intagna har ingen kontakt med någon annan intagen. En intagen som blir delvis avskild från gemensamheten med andra intagna får möjlighet att på motsvarande sätt som gäller t.ex. på SKI-avdelningar i dag vistas i gemensamhet med ett visst begränsat antal intagna. En sådan ordning överensstämmer med regeln om avskiljande från gemensamheten i den norska verkställighetslagen, Lov om gjennomføring av straff mv från 2001.

I detta sammanhang bör klargöras att det förhållandet att intagna placeras på en avdelning som av ordnings- säkerhets- eller behandlingsskäl har ett färre antal intagna än vad som annars gäller på anstalten inte i sig innebär att dessa intagna är avskilda från gemensamheten med andra intagna. Detta är enbart en konsekvens av att gemensamhet endast erbjuds intagna i den omfattning som är möjlig med hänsyn till sysselsättningens beskaffenhet, den intagnes behov av behandling samt ordning och säkerhet, se ovan avsnitt 16.2.2. Ett delvis avskiljande kan då endast bli aktuellt om det innebär en ytterligare inskränkning i kontakten med andra intagna än vad som normalt gäller på anstaltens olika avdelningar i beaktande av ovannämnda hänsyn.

16.2.5 Avskiljande i anslutning till nattvilan

Kommitténs förslag: I anslutning till nattvilan får de intagna hållas avskilda helt eller delvis från varandra.

Bestämmelsen om avskiljande i anslutning till dygnsvilan i 17 § tredje stycket KvaL kan, enligt kommittén, överföras i princip oförändrad till den nya lagen. Ett sådant avskiljande sker genom att de intagna låses in i sina bostadsrum. Med hänsyn till att vissa intagna även framdeles kan komma att dela bostadsrum så bör denna avskiljandebestämmelse innefatta såväl att den intagne helt avskiljs från andra intagna som att den intagne endast delvis blir avskild från andra intagna. Det är ordnings- och säkerhetssynpunkter som slutligt avgör om intagna kan dela bostadsrum eller inte.

Det är vidare ordnings- och säkerhetssynpunkter som avgör vid vilken tidpunkt på kvällen inlåsning får ske. Enligt KVS föreskrifter gäller i dag att intagna i sluten anstalt skall vara inlåsta i sina bostadsrum eller bostadsavdelningar från kl. 20.00, medan intagna i öppen anstalt skall vara inlåsta i sina bostadsavdelningar från kl. 22.00. Upplåsning skall för såväl intagna i sluten som i öppen anstalt ske tidigast kl. 06.30 och senast kl. 08.00. Införandet av förmånssystemet gör det möjligt för kriminalvården att tillämpa olika inlåsnings- eller upplåsningstider beroende på vad som är motiverat ur ordnings- och säkerhetssynpunkt för intagna på olika förmånsnivåer. En tidigare inlåsning av intagna innebär givetvis en viss besparing för kriminalvården vad gäller personalkostnader. Kraven på en humanitär verkställighet förutsätter dock att besparingar inte går ut över intagnas möjligheter till gemensamhet i någon betydande mån.

Bestämmelsen får inte uppfattas så att den utgör något hinder mot att intagna genom s.k. samsittning bereds möjlighet till ett visst begränsat umgänge under kvällstid när detta från personalmässiga och andra synpunkter bedöms vara möjligt. Tvärtom bör sådana åtgärder vidtas för att motverka negativa verkningar av den isolering från omvärlden som fängelsestraffet innebär.

16.2.6 Tillfälligt avskiljande för att upprätthålla ordning och säkerhet

Kommitténs förslag: Om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet får intagna tillfälligt hållas helt eller delvis avskilda från varandra.

I dag finns det större möjligheter att på en sluten anstalt avskilja intagna från gemensamheten med hänsyn till förhållandena på anstalten om det inträffar en händelse under fritid än om den inträffar under den fastställda programtiden. Om den inträffar under fritiden finns en möjlighet att inskränka gemensamheten mellan intagna om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten. Under programtid är detta endast möjligt om det är fråga om kollektiv arbetsvägran. Här bör tilläggas att en intagen också kan avskiljas med stöd av 50 § KvaL under utredningen av disciplinfrågor.

Av statistiken framgår att antalet inskränkningar i gemensamheten med stöd av 17 § KvaL uppgår till 1 195 beslut för 2004 vilket motsvarar en ökning med drygt 174 procent i förhållande till föregående år. Antalet avskiljanden med stöd av bestämmelsen i 50 § KvaL har nästan fördubblats från 2003 till 2004 (ökning med 1 179 beslut eller 95 procent). Kommittén har inte haft möjlighet att närmare granska besluten men utgår från att de i allt väsentligt varit nödvändiga. Det finns således ett växande behov för kriminalvården att avskilja intagna vid olika former av ordningsstörningar.

I ett JO-ärende som översänts för kännedom till kommittén (JO beslut 2004-09-23, dnr 2751-2003) har uppmärksammats att den nuvarande ordningen medför problem för kriminalvården att tillfälligt avskilja intagna när det är motiverat av ordnings- och säkerhetsskäl⁹. I det aktuella fallet hade samtliga intagna på en avdelning avskilts sedan larmet på avdelningen för andra gången den dagen hade lösts ut. Av kriminalvårdsmyndighetens beslut framgick inte med stöd av vilket stycke i 17 § som beslutet hade fattas. Beslutet innebar dock att de intagna under tid som de var skyldiga att ha sysselsättning skulle vara avskilda. JO konstaterade att det inte finns någon möjlighet till ett sådant avskiljande med den nuvarande utformningen av gemensamhetsbestämmelsen. Att, som anstalten gjort, tillfälligt ändra dagordningen för att bestäm-

⁹ Se även JO beslut 2004-12-09, dnr 3628-2004.

melsen i andra stycket om inskränkning under fritid skulle vara tillämplig inger enligt JO starka betänkligheter. JO anmärkte visserligen i beslutet att 50 § KvaL (se nedan) möjligen skulle ha kunnat användas. Denna bestämmelse och övriga bestämmelser om avskiljande (18, 20 och 23 §§) kan emellertid enligt kommitténs uppfattning endast användas om åtgärden kan knytas till en viss intagen. Kommittén återkommer längre fram till dessa bestämmelser. Inte heller den nuvarande regeln i 52 § KvaL ger möjlighet att tillfälligt avskilja en intagen från andra intagna.

I en situation som den här beskrivna hade det enligt kommitténs mening således inte varit möjligt för anstalten att tillämpa de särskilda reglerna om avskiljande för att bringa den ordning som var nödvändig i den aktuella situationen. Det är inte rimligt att ett avskiljande av ordnings- och säkerhetshänsyn skall bero på om händelsen inträffar under programtid eller fritid. Förutom att det, som i det aktuella fallet, manar till ett kringgående av lagregeln så talar även det förhållandet att begreppet gemensamhetstid beror på hur programtiden är förlagd på en viss anstalt eller en viss avdelning till att det skall finnas samma möjligheter för kriminalvården att ingripa när ordning och säkerhet kräver det under programtid som under intagnas fritid. Som angetts i avsnitt 12.3.1 föreslår kommittén att alla anstalter skall tillämpa en programtid om 40 timmar per vecka. Med de nya reglerna kommer tidens längd därför som regel inte att variera mellan olika anstalter. Programtiden kan emellertid i viss mån variera tidsmässigt mellan olika anstalter (mellan kl. 07.30–19.00 helgfri måndag–fredag med möjlighet att förlägga sysselsättningen till annan tid om det krävs med hänsyn till dess art). Till detta kommer det förhållandet att sysselsättningen många gånger utförs i anslutning till bostadsavdelningen och inte som vid bestämmelsens tillkomst alltid i särskilda verkstäder.

Även hänsynen till de intagnas säkerhet talar för en förbättrad möjlighet för anstalten att ingripa när ordning och säkerhet kräver det. En sådan situation omnämndes av KVS i yttrandet i det ovan nämnda JO-ärendet. I det fallet avskildes alla intagna som hade sysselsättning på bostadsavdelningen som en följd av att en intagen gick in till en annan intagen, höll en sax mot denne och hotade att sticka honom. Enligt KVS fanns inte grund att avskilja andra intagna än den hotande på grund av reglerna i 20 och 50 §§ KvaL.

Det framstår i beaktande av det behov av avskiljandeåtgärder som finns i dag som orimligt att det inte skall vara möjligt att

tillgripa ett avskiljande om denna åtgärd framstår som den klart lämpligaste för att upprätthålla ordning och säkerhet. Det framstår också som orimligt att det skall finnas skillnader i detta avseende beroende på när händelsen inträffar – under programtid eller under fritid.

Mot bakgrund av det nu anförda anser kommittén det motiverat att införa en möjlighet för kriminalvården att göra undantag från huvudregeln om gemensamhet under tid då intagen deltar i anvisad sysselsättning om det är motiverat av ordnings- och säkerhets- hänsyn. Därmed blir det möjligt för kriminalvården att skilja alla intagna på anstalten åt eller – om det är tillräckligt – alla intagna på en viss avdelning. Och detta gäller oberoende av om de befinner sig på bostadsavdelningen eller på en annan avdelning.

Det är i dag inte helt klart vad begreppet "inskränkning av gemensamheten" i 17 § KvaL egentligen innebär. Det kan innebära att man inskränker gemensamheten till de intagna som befinner sig på en viss avdelning. Men det kan, som framgår av nämnda JO- ärende, även bli fråga om att placera intagna i sina respektive bostadsrum. Även om begreppet inskränkning av gemensamheten idag således omfattar en inlåsnings i bostadsrummet – låt vara som en sista utväg när andra tillsynsmöjligheter är uteslutna¹⁰ – är det enligt kommitténs mening viktigt att det klargörs i lag. Detta särskilt som antalet beslut om att inskränka gemensamheten med stöd av 17 § KvaL ökat kraftigt från 2003 till 2004 med drygt 175 procent. I enlighet med vad som föreslås gälla för övriga bestämmelser om avskiljande skall därför ett tillfälligt avskiljande med stöd av den här behandlande undantagsbestämmelsen kunna ske antingen helt eller delvis, dvs. antingen genom att den intagne helt avskärs från kontakt med andra intagna eller genom att den intagne endast tillåts en begränsad kontakt med andra intagna. Ett beslut om avskiljande kan således i en viss situation innebära att en eller flera intagna blir inlåsta i sina bostadsrum medan det i en annan situation kan innebära att en avdelning låses så att de intagna där avskiljs från kontakt med intagna på andra avdelningar. Vilken begränsning i gemensamheten med andra intagna som avskiljandet medför beror på vilken risk som finns ur ordnings- eller säkerhets- synpunkt.

En förutsättning för att avskiljande skall få ske enligt 17 § KvaL är i dag att det är oundgängligen påkallat med hänsyn till

¹⁰ Jfr regeringens uttalande i prop. 1980/81:1 s. 14.

förhållandena på anstalten. I förarbetena uttalas beträffande andra stycket att det på vissa slutna anstalter av äldre typ av praktiska skäl var mer eller mindre omöjligt att upprätthålla principen om en total gemenskap mellan de intagna under fritid. Rekvisitetet "oundgängligen" ställer krav på att avskiljandeåtgärden skall ha föregåtts av andra, mindre ingripande åtgärder. Även om endast byggnadsmässiga förhållanden omnämns i förarbetena till nuvarande undantagsbestämmelse torde under lagens ordalydelse även personalförhållanden vara av betydelse. Ytterst är det säkerhets- och skyddssynpunkter som avgör om ett avskiljande får ske. De avgörande skälen för denna gemensamhetsbegränsning är således redan i dag ordnings- och säkerhetssynpunkter (jfr SOU 1979:4 s. 115). Ett beslut om avskiljande förutsätter många gånger ett omedelbart ställningstagande till situationens allvarlighet och nödvändigheten av ett avskiljande. Kommittén förutsätter att anstalten använder sig av denna gemensamhetsbegränsning endast när det är nödvändigt av ordnings- eller säkerhetsskäl. Det kan givetvis endast vara fallet om tillsynen inte kan ordnas på annat, mindre ingripande sätt. I den nya lagen skall en sådan bedömning göras inom ramen för den proportionalitetsprincip som föreslås tas in i lagen. Genom möjligheten att överklaga ett beslut om avskiljande och genom effektiv tillsyn på central nivå inom kriminalvården får det anses finnas tillräckliga garantier för att bestämmelsen inte kommer att användas för förhastade och ogrundade beslut. Mot bakgrund härav anser kommittén att rekvisitetet "oundgängligen" eller dess modernare motsvarighet kan avvaras i den nya lagen.

Till skillnad från bestämmelsen om avskiljande under utredning av frågor rörande sanktion vid misskötsamhet (se nedan avsnitt 16.2.9) förutsätter inte tillämpningen av den här föreslagna bestämmelsen att den som avskiljs kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för avskiljandebeslutet. I en situation när ett larm utlöstes eller visar sig ha saboterats kan således de intagna som anstalten anser lämpligt avskiljas från gemensamheten med andra intagna. Det kan innebära att alla intagna i en anstalt avskiljs på denna grund.

I detta sammanhang bör klargöras att det skall finnas en konkret risk ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt för att en inskränkning i gemensamheten skall få göras. Företrädare inom KVS har uppmärksammat kommittén på att det även skulle finnas behov av att låsa in intagna för att t.ex. göra det möjligt för personalen att hålla

personalmöten på dagtid. Genom att förlägga dessa möten till dagtid i stället för som i dag, till kvällstid skulle kriminalvården kunna spara personalkostnader och en sådan möjlighet skulle givetvis få positiv betydelse i effektiviseringshänseende. Kommittén anser emellertid att en vidgad möjlighet till inskränkning i gemensamheten som gör det möjligt att låsa in intagna beroende på anstaltens allmänna verksamhetsbehov inger betänkligheter. Kommittén är därför inte beredd att utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten på en anstalt eller en avdelning eller på grund av de särskilda reglerna om avskiljande göra det möjligt att inskränka gemensamheten mellan intagna¹¹.

I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen om inskränkning av gemensamheten p.g.a. kollektiv arbetsvägran uttalades att det som regel inte finns anledning att tillämpa den bestämmelsen i andra fall än då denna vägran hade till syfte att störa ordningen eller arbetsdriften inom anstalten. Det har således aldrig varit aktuellt att avskilja den som arbetsvägrar under någon längre tid. Mot bakgrund härav och i beaktande av att avskiljandet kan ske även av intagen som inte kan kopplas ihop med de omständigheter som ligger till grund för avskiljandet bör denna möjlighet begränsas till tillfälliga avskiljanden. Kommittén har övervägt om det i lag skall fastställas en maximitid under vilken avskildheten får bestå. Detta skulle emellertid enligt vår mening kunna leda till att åtgärden ses som en sorts disciplinär bestraffning. Det finns också en viss risk för att det i praktiken skulle leda till att man slentrianmässigt utnyttjade hela tiden. Kommittén anser i stället att en lämplig begränsning av undantaget kan göras genom att ange att avskiljandet endast får vara tillfälligt (jfr nuvarande 23 § KvaL). Som regel får det antas innebära att den intagne är avskild några timmar eller något dygn. Endast undantagsvis torde det finnas behov av att avskilja intagna med stöd av denna bestämmelse för längre tid än fyra dygn. Den här föreslagna bestämmelsen kommer att ersätta den nuvarande bestämmelsen i 23 § KvaL om avskiljande av en intagen som uppträder våldsamt m.m. (se ovan avsnitt 16.1.2). I en sådan situation bör det sällan finnas anledning att hålla

¹¹ Detta hindrar emellertid inte anstalten från att bestämma programtiden så att det utöver lunchpaus ingår t.ex. en timme fritid innan programverksamheten återupptas på eftermiddagen. En viss flexibilitet är tillåten så länge anstalten förlägger programtiden inom den av KVS i föreskriftsform fastställda ramen för ordinarie programtid (jfr ovan kl. 07.30–19.00). Om denna flexibilitet gör det möjligt att minska personalstyrkan på en viss avdelning under dagen utan ökade ordnings- eller säkerhetsrisker är det givetvis möjligt för anstalten att samla ledig personal till olika möten.

den intagne avskild längre tid än som är möjligt i dag, dvs. högst två dygn. Möjligheten att belägga en intagen med fängsel behandlas nedan i avsnitt 16.2.13.

16.2.7 Avskiljande vid beslut om kroppsbesiktning

Kommitténs förslag: En intagen får avskiljas tillfälligt för att genomföra ett beslut om kroppsbesiktning.

Enligt 20 § första stycket 5 KvaL får en intagen avskiljas från gemensamheten med andra intagna om det är nödvändigt för att verkställa beslut om kroppsbesiktning. Enligt kommitténs mening bör det finnas en sådan möjlighet även i den nya lagen. Ett sådant avskiljande bör dock endast vara tillfälligt och bör därför lagtekniskt brytas ut ur nämnda bestämmelse eftersom de där behandlade avskiljandena kan vara under en eller flera tio-dagarsperioder (se avsnitt 16.2.11).

16.2.8 Avskiljande vid vägran att delta i anvisad sysselsättning

Kommitténs förslag: En intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning får hållas helt eller delvis avskild från gemensamheten med andra intagna under den tid då sysselsättningen skulle ha pågått.

Som närmare beskrivits i avsnitt 16.2.2 ovan innebär huvudregeln om gemensamhet att det är kriminalvården som bestämmer i vilken mån en intagen, som vägrar delta i anvisad sysselsättning skall ha möjlighet att vistas i gemensamhet med andra intagna under programtid. Det skall endast vara de intagna som deltar i anvisad sysselsättning som har rätt till gemensamhet med andra intagna under den fastställda programtiden.

I dag har kriminalvården en möjlighet att helt eller delvis avskilja intagna från gemensamheten under programtid om ett tiotal intagna eller fler vägrar utföra anvisad sysselsättning (s.k. kollektiv arbetsvägran).

Den nya lagen bygger i långt större utsträckning än dagens på att den intagnes egen motivation till förändring skall få betydelse för verkställighetens innehåll. Varje intagens vägran att delta i anvisad

sysselsättning skall således få konsekvenser för honom eller henne. Den som väljer bort ordnad sysselsättning skall inte själv få välja hur han eller hon skall få tillbringa den tid som skulle använts till arbete eller utbildning. Det måste vara kriminalvården som får avgöra om det ur motivationssynpunkt är lämpligast att den som sysselsättningsvägrar får tillbringa programtiden ensam på bostadsrummet eller tillsammans med andra i gemensamma utrymmen. Även personalfrågor måste få inverka på beslutet i en sådan fråga. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det införs en möjlighet för kriminalvården att avskilja en intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning från gemensamheten med andra intagna under den ordinarie programtiden.

På grund härav och med hänsyn till att kommittén även föreslår en möjlighet att tillfälligt avskilja intagna när det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet (avsnitt 16.2.6) kan den nuvarande regeln om inskränkning av gemensamheten vid kollektiv arbetsvägran avvaras i den nya lagen.

Avslutningsvis vill kommittén erinra om att intagna inte skall kunna anmäla sig sjuka under en längre tid utan läkarkontakt. Annars finns det risk att regelsystemet kringgås på motsvarande sätt som i dag, dvs. att en intagen som inte vill delta i anvisad sysselsättning anmäler sig sjuk. I avsnitt 16.2.2 har kommittén behandlat möjligheten till gemensamhet vid sjukdom eller när den intagne av annan jämförbar anledning inte har möjlighet att delta i anvisad sysselsättning.

16.2.9 Avskiljande under utredning av frågor rörande sanktion vid misskötsamhet

Kommitténs förslag: Den nuvarande regeln om tillfälligt avskiljande av intagen under utredning av frågor rörande sanktioner vid misskötsamhet föreslås bli överförd till den nya lagen. Bestämmelsen skall vara tillämplig vid utredning av frågor om utdelande av varning eller beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. Bestämmelsen skall även vara tillämplig under utredning av frågor om nedflyttning av den intagne i förmånsystemet.

Under utredningen av frågor om senareläggning eller varning får intagen enligt 50 § KvaL hållas tillfälligt avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn. Kan den intagne inte hållas avskild på anstalten får han placeras i allmänt häkte, om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt. Den intagne skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

Bestämmelsen är i dag restriktivt utformad. En förutsättning för att ett avskiljande skall få ske med stöd av bestämmelsen är att omständigheterna pekar mot en viss eller vissa intagna. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att bestämmelsen har avfattats så att det framgår att den inte skall tillämpas i andra fall än där utredningstekniska skäl verkligen gör det nödvändigt att hålla den intagne avskild. Som exempel nämns att sprängmedel eller narkotika har påträffats inom anstalten och det för utredningens skull är nödvändigt att hindra de intagna som kan misstänkas vara inblandade att kommunicera med varandra (prop. 1975/76:165 s. 20).

I ett beslut av JO den 16 maj 1997 (dnr 1793-1996) som rörde avskiljande av ett tiotal intagna på en avdelning gjorde KVS bedömningen att avskiljande kunde ske med stöd av 50 § KvaL. Beslutet om avskiljande av de intagna fattades sedan överfallsalarmet på avdelningen visat sig vara ur funktion. Anstalten bedömde händelsen som allvarlig eftersom den uppfattade att larmet förstörts genom sabotage. JO förklarade sig ansluta principiellt till vad KVS anfört angående de av anstalten vidtagna åtgärderna. Om omständigheten kan knytas till intagna på en viss avdelning med tio intagna kan således 50 § KvaL användas. Mera tveksamt är om bestämmelsen kan användas för att avskilja fler intagna.

Av statistiken framgår att kriminalvårdens behov av att använda den här aktuella bestämmelsen är stort. Såvitt kommittén har kunnat utreda beror detta på att bestämmelsen använts även när det varit nödvändigt att avskilja ett stort antal intagna. Genom kommitténs förslag i avsnitt 16.2.6 ovan blir det möjligt att tillfälligt avskilja en intagen när ordningen eller säkerheten påkallar det även om denne inte kan kopplas ihop med de omständigheter som föranleder ett avskiljande. Till följd härav torde antalet avskiljanden med stöd av den här behandlade bestämmelsen minska avsevärt. I vissa situationer torde det dock fortfarande finnas behov

av att kunna avskilja en intagen under utredningen av en disciplinfråga.

Misskötsamhet kan vid en helhetsbedömning innebära att den intagne blir nedflyttad till grundnivån i förmånssystemet, se avsnitt 11.3. Detta innebär att den intagne förflyttas till en avdelning där intagna är placerade som befinner sig på denna nivå. Det kan i vissa fall finnas behov av att avskilja en intagen under utredning av om sådan nedflyttning skall ske.

Som framgår av avsnitt 16.2.13 har kommittén inte funnit anledning att föreslå någon ändring av tidsbegränsningen till fyra dygn eller av möjligheten att förflytta den avskilde till häkte.

16.2.10 Avskiljande på egen begäran

Kommitténs förslag: Den nuvarande bestämmelsen att en intagen får avskiljas från gemensamheten med andra intagna på sin egen begäran överförs i sak oförändrad till den nya lagen. Avskiljandet får ske helt eller delvis.

Som angetts ovan får en intagen, enligt 18 § KvaL, på egen begäran vistas avskild från andra intagna om det finns lämpliga förutsättningar för det och särskilda skäl inte talar däremot.

Bestämmelsen har tillkommit mot bakgrund av att de intagnas önskan att slippa gemensamhet i möjligaste mån skall respekteras. Skälen för detta är framför allt det hårdnande klimatet på anstalterna och de intagnas många gånger dåliga fysiska och psykiska kondition.

Bestämmelsen används tämligen ofta. Av kriminalvårdens statistik framgår att under 2002 fattades 600 beslut om avskiljanden på den intagnes egen begäran och för 2003 fattades 886 sådana beslut. Under 2004 (t.o.m. 20 december) var motsvarande siffra 825 beslut. Även om en viss minskning skett under 2004 i förhållande till 2003 är det dock fråga om ett mycket stort antal beslut. Det är också en väsentlig ökning i förhållande till 2002. Vid kommitténs studiebesök har från kriminalvårdshåll därför ifrågasatts om den intagne skall ha ett sådant avgörande inflytande över möjligheten till enrumsplacering. Det av kommittén föreslagna förmånssystemet (se kapitel 11) kommer såvitt kommittén kan bedöma att minska behovet av att avskilja intagna med stöd av den här behandlande bestämmelsen. För i vart fall vissa av de

intagna som i dag väljer att begära avskildhet torde det vara tillräckligt att i stället få en möjlighet att bli flyttad till en avdelning för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet där risken att bli utsatt för övergrepp av andra intagna också måste antas minska.

Kommittén har mot denna bakgrund övervägt om det skulle vara möjligt att ersätta den nuvarande regeln att avskiljande får ske på den intagnes begäran med en regel att den intagnes synpunkter skall beaktas när det gäller avskiljande enligt den nuvarande bestämmelsen i 20 § första stycket första punkten KvaL. Den intagnes synpunkter skulle således kunna beaktas inför ett beslut om avskiljande på den grunden att det är nödvändigt med hänsyn till faran för den intagnes säkerhet till liv eller hälsa (se avsnitt 16.2.11). På grund av de skiftande skäl en intagen kan ha för att begära avskildhet är kommittén emellertid inte beredd att föreslå ett slopande av den nuvarande bestämmelsen i 18 § KvaL¹². Enligt kommitténs mening bör behovet av att ha kvar regeln ses över när förmånssystemet varit i bruk en tid. Behovet av en översyn av avskiljandereglererna har tagits upp i avsnitt 16.2.4 ovan.

I detta sammanhang vill kommittén göra klart att en intagen inte har en ovillkorlig rätt att bli avskild från andra intagna. Ett sådant beslut beror på om anstalten anser det lämpligt. Det får inte heller finnas särskilda skäl som talar däremot. Efter inrättandet av de s.k. narkotikaplatserna finns det inte längre anledning att avskilja en intagen enligt den här behandlade bestämmelsen på grund av att han eller hon önskar komma bort från sitt narkotikamissbruk. I en sådan situation skall den intagne i stället så snart det finns förutsättningar till det flyttas över till en behandlingsavdelning. Vidare är det anstalten som avgör om det är tillräckligt att förflytta den intagne till en annan anstalt eller till en avdelning inom anstalten för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Om anstalten anser att så är fallet utgör det ett sådant särskilt skäl som talar mot ett avskiljande.

¹² När bestämmelsen omprövades i samband med en lagändring 1997 (SFS 1998:599) ansåg regeringen inte att den kunde avvaras.

16.2.11 Avskiljande av skydds – eller säkerhetsskäl

Kommitténs förslag: En intagen får avskiljas från gemensamheten med andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet eller det hot som finns mot den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

En intagen får vidare avskiljas från andra intagna om det finns en risk för rymning eller fritagning eller en risk för att den intagne fortsätter med brottslig verksamhet av allvarligt slag under anstaltsvistelsen.

En intagen som annars allvarligt stör ordningen får avskiljas om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten. En förutsättning för att avskiljande skall få ske i en sådan situation är att det inte är tillräckligt med ett tillfälligt avskiljande.

Avskiljandet skall få ske helt eller delvis.

Bestämmelsen i 20 § KvaL tar framför allt sikte på de intagna för vilket säkerhetskravet med hänsyn till risken för fritagning, rymning eller återfall i brott gör sig särskilt starkt gällande (se ovan avsnitt 16.1.2).

Som angetts ovan i avsnitt 16.2.2 kan gemensamheten behöva begränsas med hänsyn till intagnas behov av behandling eller efter vad som är möjligt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Grunderna för placering av intagna har behandlats i avsnitt 9.2.

Om det inte är tillräckligt för att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten att en intagen som stör ordningen placeras på en avdelning med ett färre antal intagna än vad som gäller på normalavdelningarna måste det givetvis finnas möjligheter att avskilja den intagne från övriga intagna.

Av kriminalvårdens statistik framgår att avskiljande med stöd av bestämmelsens första stycke skett i 3 196 fall under 2004 och med stöd av bestämmelsens andra stycke i 48 fall. Beträffande båda avskiljandegrunderna har en ökning skett i förhållande till 2003 då motsvarande siffror var 2 933 respektive 34, ökningarna med 9 respektive 41 procent. Det finns således ett stort behov att avskilja intagna med stöd av nuvarande bestämmelser.

När det gäller grunderna för avskiljande enligt 20 § första stycket KvaL gör kommittén bedömningen att det kommer att finnas behov av att i vissa situationer helt avskilja en intagen från gemensamheten med andra intagna även om man genom

förmånssystemet kan skilja skötsamma intagna från misskötsamma. En intagen skall därför även i den nya lagen få avskiljas om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet eller med hänsyn till risken för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa. En intagen som allvarligt stör ordningen eller är en risk ur säkerhets-synpunkt bör dessutom få avskiljas om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten. Ett avskiljande kan således bli aktuellt om det är nödvändigt för att hindra att den intagne gör sig skyldig till allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom, påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten, medverkar till att en annan intagen får tillgång till berusningsmedel eller allvarligt ofredar en annan intagen. En förutsättning för att avskiljande skall få ske på denna grund är dock att det inte räcker med ett tillfälligt avskiljande. Ett beslut om avskiljande kan även undvikas om den intagne på grund av misskötsamheten blir nedflyttad till grundnivån i förmånssystemet. Som ovan beskrivits (avsnitt 16.2.6) får en intagen tillfälligt avskiljas av ordnings- eller säkerhetsskäl. Till skillnad från den bestämmelsen får avskiljande enligt den här behandlade bestämmelsen endast ske om det är klart att den intagne kan sättas i samband med den risk som finns ur ordnings- eller säkerhets-synpunkt. Som närmare utvecklas nedan (avsnitt 16.2.13) skall ett avskiljande omprövas senast efter tio dagar om den intagne helt skiljs från gemensamheten med andra intagna och senast efter en månad om den intagne endast delvis skiljs från gemensamheten med andra intagna.

Även när det gäller avskiljande enligt den nuvarande bestämmelsens andra stycke finns behov av ändrade regler. I dag kan en intagen endast avskiljas från gemensamheten om det finns en risk för rymning eller fritagning och samtidigt en risk för att den intagne fortsätter en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär. Dessutom förutsätter ett avskiljande att det är fråga om en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. I konsekvens med vad som föreslås gälla för placering på plats med särskilt hög säkerhet (se avsnitt 19.4.3) anser kommittén att det bör vara möjligt att avskilja en intagen helt eller delvis på någon av dessa grunder. Det bör således vara möjligt att avskilja en intagen från den annars gällande gemensamheten om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne fortsätter en brottslig verksamhet av allvarligt slag utan att det samtidigt finns en risk för flykt eller fritagning. På motsvarande sätt bör det vara möjligt att avskilja en intagen som

kan befaras planlägga rymning eller för vilken det kan befaras att annan planlägger fritagningsförsök utan att det samtidigt finns en risk att den intagne fortsätter med brottslig verksamhet.

Vidare anser kommittén att det saknas tillräckliga skäl att bibehålla kravet på att den intagne skall vara dömd till ett fängelsestraff om lägst två år för att avskiljande skall få ske i dessa fall. Ett sådant krav är inte uppställt för att en intagen skall kunna avskiljas på annan grund, t.ex. enligt 20 § första stycket 2–4, dvs. för att den intagne påverkar annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten, medverkar till att annan intagen får tillgång till berusningsmedel eller ofredar en annan intagen. Som kommittén tidigare framhållit kan det som regel antas vara vanligare att det finns en rymningsrisk beträffande intagna som dömts till längre straff. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa situationer är nödvändigt att avskilja en intagen som dömts till kortare straff än fängelse två år för att förhindra att denne rymmer eller fritas. Den brottslighet den intagne är dömd för är en betydelsefull faktor vid bedömningen av om ett avskiljande är nödvändigt för att förhindra att den intagne fortsätter med brottslig verksamhet av allvarligt slag under anstaltsvistelsen. Eftersom straffets längd sammanhänger med brottets svårhetsgrad kommer det oftast att vara intagna med långa strafftider för vilka man kan göra ett sådant antagande. Men det bör, enligt kommitténs mening, även vara möjligt att avskilja en intagen på grund av risken för att denne fortsätter en brottslig verksamhet av allvarligt slag under anstaltsvistelsen, även om den brottslighet den intagne avtjänar straff för inte haft ett straffvärde som överstiger fängelse lägst två år. I dag är det möjligt att under sådana förhållanden begränsa gemensamheten för en intagen genom att placera honom eller henne på en säkerhetsavdelning (20 a § andra stycket jämförd med 3 § KvaL). Eftersom kommittén föreslår att regleringen av säkerhetsavdelningar slopas och att det i den nya lagstiftningen inte kommer att finnas någon motsvarighet till 3 § KvaL om "begränsad" gemensamhet (se avsnitt 19.4.3) är det särskilt viktigt att den nya lagen gör det möjligt att avskilja varje intagen som kan befaras vara särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarligt slag. Ett sådant avskiljande kan innebära att den intagne helt avskiljs från gemensamheten med andra intagna eller att detta sker endast delvis. Mot denna bakgrund föreslås att det nuvarande kravet i 20 § andra stycket KvaL på att den intagne dömts till fängelse i lägst två år tas bort.

Som angetts på flera håll i betänkandet är kommitténs förslag organisationsoberoende. Det innebär att kravet på att den intagne skall vara placerad i slutan stalt för att avskiljande skall få ske på grund av risken för rymning eller fritagning eller för ny brottslighet under verkställigheten utgår. I praktiken innebär detta inte någon förändring i förhållande till vad som gäller i dag. En intagen för vilket det finns en risk för rymning eller fritagning eller risk för fortsatt brottslig verksamhet av allvarligt slag kommer att vara placerad på en plats med särskilt hög grad av säkerhet som en följd av regeln om placering av intagna.

Vid den översyn som kommittén föreslagit i avsnitt 16.2.4 kan det visa sig att tillämpningsområdet för bestämmelsen kan begränsas som en följd av förmånssystemets införande.

16.2.12 Följder av ett avskiljande

Kommitténs förslag: Den särskilda regeln om lättnader för den som är avskild överförs inte till den nya lagen.

En intagen som är avskild får hindras att ha kontakt med personer enligt de särskilda bestämmelserna därom.

En intagen som är avskild får delta i intagnas överläggningar med anstaltsledningen och intagnas interna sammanträden i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna om det är möjligt med hänsyn till syftet med avskiljandet.

Lättnader i avskildheten

Ju längre en intagen är avskild från gemensamheten med andra intagna desto viktigare är det att den intagne får olika former av lättnader i verkställigheten.

Sådana lättnader kan innebära s.k. samsittning, dvs. den avskilde får arbeta eller tillbringa fritiden tillsammans med annan intagen. Den avskilde får vidare följa vad som händer i omvärlden genom tidningar, radio och TV. Den intagne skall i likhet med andra intagna ha möjlighet att dagligen vistas utomhus om inte synnerliga hinder möter. Även genom kontakter med omvärlden kan avskildheten underlättas. I princip har den som är avskild samma rätt till permission som andra intagna. Frågan om permission under avskiljandet blir emellertid aktuell endast för den som är avskild

under lång tid. Många gånger utgör de förhållanden som utgör grund för avskiljande dock även hinder för permission. Ang. vistelser utanför anstalt se vidare kapitel 27.

Intagen som är avskild enligt 20 eller 50 §§ KvaL eller är placerad på säkerhetsavdelning skall enligt 21 § och 50 § KvaL få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

Enligt kommitténs mening är det tillräckligt med en allmän regel om att intagen skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt och den ovan nämnda allmänna proportionalitetsregeln. För den som är avskild från gemensamheten med andra intagna torde verkställigheten många gånger vara svårare än för den som inte är det. Men det måste inte vara så. Som kommittén angett ovan är gemensamheten med andra intagna inte något som alla intagna uppskattar. För vissa intagna kan det t.o.m. vara lättare om de slipper gemensamheten med ett stort antal andra intagna. Tilläggas kan att kriminalvården redan vid beslutet om avskiljande skall överväga om det är en tillräckligt ingripande åtgärd att endast delvis avskilja den intagne från gemensamheten med andra intagna. I en sådan situation har den intagne möjlighet att ha gemensamhet med en viss begränsad krets intagna. Mot denna bakgrund anser kommittén inte att det finns behov av någon särskild regel att den som är avskild skall få de lättnader i avskildheten som är möjlig.

Inskränkningar i kontakter med omvärlden

En intagen som är avskild enligt 50 § KvaL, dvs. under utredningen av ett disciplinärende, får enligt de särskilda bestämmelserna om brev, besök och telefonsamtal hindras från kontakter med personer utanför anstalten om det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. I bestämmelsen om telefonsamtal används rekvisitetet "absolut" i stället för "oundgängligen".

Dessa särskilda bestämmelser om inskränkningar i kontakten med personer utanför anstalten för den som är avskild med stöd av 50 § KvaL infördes som en följd av ett JO-ärende. JO hade i ett beslut i oktober 1989 (dnr 231-1989) påpekat att det inte fanns något lagstöd för att vägra en intagen som hålls avskild enligt 50 § KvaL att ha kontakt med andra än intagna genom telefonsamtal, brev eller besök. Regeringen ansåg att dessa brister i lagstiftningen

skulle åtgärdas genom en möjlighet att även hindra den intagne från att ha kontakt med andra personer än intagna.

Enligt kommitténs mening finns det skäl att även vid avskiljanden med stöd av andra bestämmelser begränsa den intagnes möjligheter till kontakter med omvärlden. Det gäller av naturliga skäl inte när avskiljandet sker på grund av den intagnes egen begäran. En sådan begränsning kan bli följden av en prövning av bestämmelsen om granskning av brev m.fl. bestämmelser (se kapitel 17). För att det inte skall råda någon tvekan om att en intagen som är avskild kan förhindras att ha kontakter med personer utanför anstalten är det lämpligt att klargöra att ett avskiljandebeslut kan få till följd att den intagne hindras att ha kontakter med andra personer än intagna. Enligt kommitténs mening är det dock tillräckligt att i anslutning till bestämmelserna om avskiljande ta in en hänvisning till att den avskilde får avskäras från kontakter med omvärlden enligt vad som följer av de särskilda bestämmelserna om brevgrensning, elektronisk kommunikation, besök och telefonsamtal. För att den som är avskild skall kunna avskäras från kontakter med omvärlden förutsätts således att det fattas ett särskilt beslut om det eller att det annars följer av generella föreskrifter som fattats för en viss grupp intagna (kontrollen är t.ex. mer ingående på grundnivån i förmånssystemet än på en förhöjd nivå).

Avsikten är inte att den intagne skall hindras att ha kontakter med personer utanför anstalten så snart ett beslut om avskiljande fattas. Det måste givetvis bero på syftet med avskiljandet. Behovet av hinder mot kontakter skall dessutom prövas för varje kontaktform för sig. Ett beslut om begränsningar av kontakten med omvärlden gäller fram till dess att beslutet om avskiljande upphävs eller omprövas. Vid tillfälliga avskiljanden innebär det som regel att den generella begränsningen i kontakten med omvärlden upphör i samband med att avskiljandet upphör. För den som i dag är avskild med stöd av 20 § KvaL innebär det att förutsättningarna för kontakter med omvärlden omprövas var tionde dag.

I detta sammanhang kan framhållas att inskränkningar i yttrandefriheten får ske med stöd av 2 kap. 13 § RF med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet och även i annat fall om det föreligger ett särskilt viktigt skäl för det. En sådan inskränkning får därför ske som en följd av ett avskiljande som skett i syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalten.

Överläggningar med anstaltsledningen och deltagande i intagnas sammanträden

I dag finns en uttrycklig begränsning i den avskildes möjlighet att enligt 36 § KvaL delta i intagnas överläggningar med anstaltsledningen och intagnas interna sammanträden i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna. Eftersom avsikten med ett beslut om avskiljande är att skilja den intagne från gemensamheten med andra intagna skall detta endast tillåtas om det är möjligt med hänsyn till syftet med avskiljandet. En intagen som skall vara helt avskild från gemensamheten med andra intagna kan därför som regel inte ha möjlighet att delta i intagnas interna sammanträden.

16.2.13 Omprövning av beslutet m.m.

Kommitténs förslag: Ett beslut om avskiljande skall omprövas så ofta det finns anledning till det.

Avskiljandebeslutet skall omprövas minst var tionde dag om den intagne är helt avskild från gemensamheten med andra intagna och annars en gång i månaden.

En intagen som är avskild får placeras i häkte om den intagne inte kan hållas avskild i anstalt. Om den intagne är avskild under utredningen av frågan om sanktioner mot misskötsamhet får den intagne placeras i häkte under hela avskiljandetiden, dvs. i högst fyra dygn. I andra fall får den intagne vara placerad i häkte under högst två dygn.

Den nuvarande bestämmelsen att en våldsam intagen får beläggas med fängsel överförs till den nya lagen.

Bestämmelserna om läkarundersökning av den som är avskild skall överföras till den nya lagen. En intagen som är avskild på grund av att han eller hon uppträder våldsamt skall undersökas av läkare så snart som möjligt. Läkarundersökning skall vidare ske vid alla slags avskiljanden om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd och i vart fall en gång i månaden.

Nuvarande reglering

Ett beslut om avskiljande av en intagen på dennes egen begäran skall enligt 18 § första stycket KvaL omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden. Den som är avskild på denna grund skall undersökas av läkare om den intagne inte vistats tillsammans med andra intagna under en sammanhängande tid av en månad och även i annat fall om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd (18 § andra stycket KvaL).

Ett beslut om avskiljande av en intagen av skydds- eller säkerhetsskäl skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag (20 § tredje stycket KvaL). Ett beslut att placera en intagen på säkerhetsavdelning skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden (20 a § tredje stycket KvaL).

Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. Den som hålls avskild på annan grund enligt 20 § än den ovan nämnda eller som placerats på säkerhetsavdelning skall undersökas av läkare om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Har den intagne hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum (22 § andra stycket KvaL).

Det finns inte någon i lag angiven tidsgräns för avskiljanden som sker på grund av våldsamt uppträdande eller på annan grund enligt 23 § KvaL. Ett sådant avskiljande får dock endast vara tillfälligt. Den som är avskild på denna grund skall undersökas av läkare så snart det kan ske. Om avskiljande beror på att den intagne är påverkad av berusningsmedel skall dock en sådan undersökning äga rum endast om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd (23 § fjärde stycket).

Ett avskiljande som sker under utredning av disciplinfrågor (50 § KvaL) får inte bestå längre än fyra dygn. Någon bestämmelse om läkarundersökning av en intagen som är avskild på denna grund finns inte.

Av 23 § andra stycket KvaL följer att en intagen får hållas belagd med fängsel om andra medel visar sig otillräckliga för att betvinga ett våldsamt uppträdande av den intagne och om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till hans egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa.

Omprövning av beslut

Enligt kommitténs mening finns det anledning att förenkla nämnda bestämmelser och göra dem mer enhetliga.

När det gäller omprövning vid långvariga avskiljanden, har en skillnad gjorts i lagen vad gäller å ena sidan avskiljanden med stöd av 20 § KvaL och å andra sidan avskiljanden som gjorts med stöd av 18 § och placering på säkerhetsavdelning. Anledningen till att avskiljanden som sker med stöd av 20 § KvaL skall omprövas var tionde dag och inte som i de övriga fallen varje månad är att den intagne vid avskiljande enligt 20 § KvaL blir helt avskild från gemensamheten med andra intagna. Vid avskiljande på egen begäran enligt 18 § eller vid placering på säkerhetsavdelning har en intagen som regel möjlighet att få en viss begränsad gemensamhet med andra intagna. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att det även i den nya lagen görs en skillnad mellan avskiljanden som sker helt eller delvis. Om den intagne är helt avskild från gemensamheten från andra intagna bör därför omprövning av beslutet ske var tionde dag. Om den intagne endast är delvis avskild från gemensamheten med andra intagne är det dock tillräckligt att omprövning sker en gång i månaden.

Placering i häkte

En intagen som avskilts på grund av våldsamt uppträdande eller under utredningen av frågan om sanktioner mot misskötsamhet får placeras i häkte om han eller hon inte kan hållas avskild i anstalt. I den förstnämnda situationen får häktesplaceringen pågå under högst två dygn och i det andra under avskiljandetiden, dvs. under högst fyra dygn. Regeringen har tidigare gjort bedömningen att denna bestämmelse inte strider mot FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (art. 10 mom. 2 a, jfr prop. 1971:125 s. 32). Det har inte framkommit någon omständighet som ger anledning att nu göra en annan bedömning. Möjligheten att placera en avskild intagen i häkte bör, enligt kommitténs mening, finnas vid alla slag av avskiljanden. Vid avskiljande under utredningen av frågan om sanktioner mot misskötsamhet bör häktesplaceringen i likhet med vad som gäller i dag kunna pågå under hela avskiljandetiden, dvs. under högst fyra dygn. Vid övriga former av avskiljanden bör häktesplacering vara möjlig i enlighet med vad

som i dag gäller vid våldsamt uppträdande, dvs. under högst två dygn.

Åtgärder mot den som uppträder våldsamt

Även regeln i 23 § andra stycket KvaL om möjlighet att belägga en våldsam intagen med fängsel bör överföras till den nya lagen. Av den i avsnitt 18.3 föreslagna proportionalitetsregeln följer att det endast skall ske om den intagne inte kan stoppas på annat sätt. Kommittén har övervägt om det bör införas en möjlighet för kriminalvården att tvångsmedicinera en intagen i samband med ett våldsamt uppträdande. Användningen av psykofarmaka är visserligen inte helt invändningsfri men nackdelarna med detta måste givetvis ställas i relation till dem som är förenade med bältesbeläggningen. Medicinering skulle kunna dämpa den intagnes orostillstånd och därigenom undvika fysiska tvångsmedel eller i vart fall förkorta tiden för användningen av sådana medel. Det skulle även kunna lindra lidandet för en intagen som har placerats i spännbälte.

Som redan nämnts i avsnitt 16.1.1 finns ett grundlagsskydd mot kroppsstraff samt mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden (2 kap. 5 § RF). Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt angrepp även i annat fall än som avses i 2 kap. 5 § RF. Skyddet enligt sistnämnda bestämmelse får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag eller undantagsvis genom annan författning.

Tvångsmässig injicering på en person av lugnande medel innebär våldsutövning och utgör sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF. Sådan injicering är alltså förbjuden om den inte genom bestämmelser i lag gjorts tillåtlig. På grund av bestämmelserna i 24 kap. 2 och 4 §§ brottsbalken kan tvångsmässig injicering av lugnande medel i vissa fall vara tillåten utan direkt samtycke av den berörde, dvs. när det föreligger nödvärn eller nödrätt. I andra fall kan medicineringen innebära en behandling som läkare skall utföra. All sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) förutsätter emellertid i princip samtycke av patienten¹³. Bestämmelser om vård utan patientens samtycke finns

¹³ Se även JO 1995/96 s. 123. JO ansåg att det inte fanns förutsättningar att tvångsmedicinera en intagen. Läkare hade injicerat lugnande medel i en intagen trots att denne protesterat mot detta. Det var oklart om en nödsituation förelåg.

bl.a. i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Utredningen om isolering inom kriminalvården föreslog i sitt betänkande Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården (SOU 1979:4) att kriminalvården skulle få tvångsmedicinera en intagen i samband med ett våldsamt uppträdande. De flesta remissinstanserna ställde sig dock avvisande eller i vart fall tveksamma till förslaget. Regeringen gjorde bedömningen att tvångsvis genomförd medicinering inte skulle medges i denna situation. Kommittén delar denna bedömning. Narkotikamissbruket är utbrett. Det kan inte uteslutas att en del av de orostillstånd som gör det nödvändigt att tillgripa fängsel orsakas av drogpåverkan. Det är enligt kommittén olämpligt att utan närmare kännedom om vilket eller vilka preparat som orsakat orostillståndet tillföra psykofarmaka. Allergiska reaktioner och i värsta fall chocktillstånd kan uppkomma och anstalterna saknar medicinska resurser att behandla sådana komplikationer. Till detta kan anföras att ångestdämpande medel bör användas restriktivt. Även om medicinsk behandling av en intagen som befinner sig i ett starkt orostillstånd kan göra ett ingripande med fängsel onödigt anser kommittén att en sådan möjlighet inte bör införas. Medicinering bör därför i princip bli aktuellt bara när det finns förutsättningar för det enligt sjukvårdslagstiftningen eller i de undantagsfall då det kan anses vara en nödsituation.

Läkarundersökning

De nuvarande reglerna om läkarundersökning av den som är avskild bör överföras i sak oförändrad till de nya lagen. Enligt kommitténs mening är det dock lämpligt att samla reglerna om läkarundersökning av avskilda intagna i en enda regel. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att i den regeln ange att den som är avskild på grund av att han eller hon uppträder våldsamt skall undersökas av läkare så snart som möjligt. Vidare bör anges att en intagen oavsett på vilken grund den intagne är avskild skall bli undersökt av läkare om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd och i vart fall en gång i månaden.

17 Intagens kontakt med omvärlden

För att minska de skadliga följderna av frihetsberövandet är det viktigt att de intagna får hålla kontakt med personer utanför anstalterna. Det gäller främst anhöriga. Men även andra kontakter kan vara värdefulla för den intagne både när det gäller att främja dennes anpassning i samhället och för att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet. Kommitténs förslag har utformats mot bakgrund av dessa hänsyn.

De intagnas kontakter med omvärlden sker genom att de intagna skriver brev, tar emot besök eller telefonsamtal samt genom olika former av vistelser utanför anstalt. I vissa fall har intagna även möjlighet att ha kontakt med t.ex. en skola genom att koppla upp sig via Internet. I detta avsnitt behandlas intagnas kontakter med personer utanför anstalten i form av brevväxling, besök och telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden. Vistelser utanför anstalt behandlas i kapitel 27–28. Även kontakten intagna emellan kan vara viktig för att minska de skadliga effekterna av frihetsberövandet. Intagnas möjligheter till gemensamhet med andra intagna behandlas i kapitel 16.

17.1 Brevväxling

17.1.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om granskning av brev och andra skriftliga meddelanden till eller från intagna innebär begränsningar i de intagnas rätt till förtrolig kommunikation. Varje medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna skyddad bl.a. mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse eller annat förtroligt meddelande. Skyddet innefattar fotografering av skriftliga handlingar och genomlysning av brev. I den mån en bestämmelse medger att försändelse till eller från en

intagen stoppas innebär den inte bara ett intrång i rätten till förtrolig kommunikation utan en inskränkning i yttrandefriheten (se 2 kap. 1 § 1 RF) för avsändaren och i informationsfriheten (se 2 kap. 1 § 2 RF) för mottagaren, jfr prop. 1975/76:209 s. 123. Om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare i fråga om nämnda friheter (2 kap. 22 § andra stycket 1 och 3 RF). Nämnda rättigheter får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag. Under vilka förutsättningar begränsningar får ske i yttrandefriheten och informationsfriheten anges i 2 kap. 13 § RF. Begränsningar i dessa friheter får bl.a. ske med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller om annat särskilt viktigt skäl föranleder det. För intagna i anstalt har begränsning i dag skett genom regleringen i 25–27 §§ KvaL. En granskning i strid med reglerna kan innebära inte bara en överträdelse av RF:s regler utan också av rätten i artikel 8 i Europakonventionen om respekt för korrespondens (jfr t.ex. Goral mot Polen, dom 30 oktober 2003 och Madonia mot Italien, dom den 6 juli 2004). I t.ex. Messina mot Italien, dom 24 oktober 2003 och Radaj m.fl. mot Polen, dom 28 november 2002 gjorde domstolen bedömningen att kontrollen av en fånges korrespondens var grundad på en lag som inte innehöll tillräckligt precisa regler för att uppfylla kravet på laglighet i artikel 8:2 i konventionen.

Utgångspunkterna för reglerna om brevgranskning är därför att det är ett allvarligt ingrepp i den enskildes personliga integritet. Principen i KvaL är därför att brevgranskning endast får ske om det behövs av säkerhetsskäl och inte som ett led i arbetet med att anpassa den intagne i samhället (prop. 1974:20 s. 93).

Det gäller olika regler beroende på om den intagne är placerad i slutna eller öppna anstalt. Särskilda regler gäller vidare för det fallet att den intagne är placerad på säkerhetsavdelning (tidigare benämnt specialavdelning) eller om den intagne är avskild under utredningen av ett disciplinärende.

Brev eller andra försändelser får under de i 25–28 §§ KvaL angivna förutsättningar granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål eller för att undersöka om de innehåller något meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, avvikande eller något annat liknande förfarande. Granskning av brev kan innefatta olika åtgärder som t.ex. genomlysning av öppnat brev, öppning av brev utan läsning och genomlysning av brev. Ett

föremål är otillåtet om det inte får föras in till eller inte får innehas i en anstalt.

I 26 § första stycket KvaL regleras under vilka förutsättningar brev eller andra försändelser får granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål. Sådan granskning får generellt ske beträffande intagen som är placerad i sluten anstalt och skall ske beträffande intagen som är placerad på säkerhetsavdelning. Beträffande intagen som är placerad på öppen anstalt får sådan granskning ske endast om det finns anledning anta att brevet eller försändelsen innehåller något otillåtet föremål eller om det sker stickprovsvis.

I paragrafens andra stycke regleras under vilka förutsättningar granskning får ske för att undersöka om ett brev eller en försändelse innehåller något meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, avvikande eller något annat liknande förfarande. Sådan granskning skall alltid ske beträffande intagen som är placerad på en säkerhetsavdelning. Det får även ske beträffande andra intagna, när det finns anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant meddelande. Beträffande intagen som är placerad på sluten anstalt får sådan granskning ske om det sker stickprovsvis eller om det behövs med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden.

Nämnda bestämmelser om granskning gäller inte brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat. Sådant brev skall enligt 25 § KvaL vidarebefordras utan granskning. Om brev anges vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och det skäligen kan misstänkas att uppgiften är oriktig får dock även ett sådant brev granskas om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt.

Om en intagen under utredningen av ett disciplinärende hålls avskild från andra intagna får han enligt 26 § fjärde stycket förhindras från kontakter med andra personer genom brev i den utsträckning det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Bestämmelsen behandlas i 16.2.12.

Av 27 § KvaL första stycket följer att granskning av brev eller andra försändelser inte får vara mer ingående än nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Granskning i syfte att leta efter otillåtna föremål medger därför inte t.ex. genomläsning av brevet (se allmänna råd under 4 kap. 1 § KVVFS 2005:2).

Av 27 § andra stycket KvaL följer att intagen bör vara närvarande vid öppning av brev eller andra försändelser om det lämpligen kan ske.

Brev eller andra försändelser som granskats får enligt bestämmelsens tredje stycke kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Den intagne skall i så fall genast underrättas därom. Är det fråga om ankommande försändelser skall den intagne i den utsträckning det lämpligen kan ske få kännedom om innehållet. En kvarhållen försändelse skall utlämnas till den intagne så snart det kan ske och senast när anstaltsvården upphör om det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Särskilda skäl för att inte lämna ut en kvarhållen försändelse kan t.ex. vara att den innehåller information som kan utgöra fara för annans liv eller hälsa eller uppgifter som kan påverka ordning och säkerhet i anstalten (allmänna råd under 4 kap. 1 § KVVFS 2005:2).

Bedöms innehållet i en försändelse kunna vara straffbart i samband med innehav eller spridning skall polis snarast underrättas (se 4 kap. 2 § KVVFS 2005:2).

Av 28 § KvaL följer att bestämmelserna om brev och andra försändelser även gäller annat skriftligt meddelande. Ett meddelande kan t.ex. överlämnas till den intagne vid besök. De ovan nämnda reglerna gäller enligt samma paragraf även försändelser till eller från sammanslutning av intagna.

17.1.2 Överväganden

Kommitténs förslag: Brev till eller från den som är intagen i anstalt får, om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet, granskas för att undersöka om det innehåller något otillåtet föremål eller något meddelande om brottslig verksamhet, rymning eller annat liknande förfarande.

Brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda skall vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig får brevet dock granskas i syfte att utreda vem avsändaren är. Vid öppning av brev bör den intagne vara närvarande om det lämpligen kan ske.

Brev som granskats får hållas kvar, om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Den intagne skall i så fall som regel genast underrättas därom. Är det fråga om ankommande brev skall den intagne i den utsträckning det är lämpligt få information om innehållet i det. Ett kvarhållet brev skall lämnas ut till den intagne så snart det kan ske och senast när den intagne villkorligt frigges, om det inte finns särskilda skäl mot ett utlämnande.

Kopior och översättningar av granskade brev till eller från intagna skall förstöras så snart de inte längre behövs.

Kriminalvården får använda uppgifter som framkommit vid granskningen av brev i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet.

Bestämmelserna om granskning av brev gäller även annan försändelse eller annat skriftligt meddelande.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om i vilken omfattning brev till och från en viss eller vissa grupper intagna skall granskas.

Kommitténs bedömning: Bestämmelserna gäller oavsett i vilken egenskap den intagne skickar eller tar emot brevet, försändelsen eller det skriftliga meddelandet. Någon särskild regel om att reglerna om brevgranskning skall gälla även försändelser till och från en sammanslutning av intagna anser kommittén inte behövs tas in i den nya lagen.

Utgångspunkter

Som angetts ovan är det – i syfte att begränsa de skadliga verkningar som ett fängelsestraff medför – viktigt att de intagna kan upprätthålla kontakter med personer utanför anstalten och då framför allt med anhöriga. Sådan kontakt kan ske genom brev eller andra försändelser.

Försändelser av olika slag kan även användas för att föra in narkotika och andra otillåtna varor i anstalten liksom för att planera brottslig verksamhet, rymning eller annat liknande förfarande. Det är därför nödvändigt att försändelser till eller från intagna kan granskas av kriminalvården. Den granskning som behandlas här är granskning som sker sedan ett brev, en försändelse eller ett skriftligt meddelande lämnats över till anstalten för vidarebefordran till den intagne. När en besökare blir föremål för allmän inpasseringskontroll får granskning av brev inte ske (se avsnitt 18.14.2).

Med hänsyn till att granskning av försändelser innebär en inskränkning i grundlagsskyddade rättigheter är det viktigt att sådan granskning sker endast när det kan anses nödvändigt. Enligt kommitténs mening bör granskningen endast få ske i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet. I likhet med vad som gäller i dag skall granskning därför inte få ske som ett led i arbetet med att anpassa den intagne i samhället. Reglerna om granskning av brev och andra försändelser bör således bygga på att granskning endast skall ske för att förebygga och hindra att intagna under anstaltstiden planerar eller leder brottslig verksamhet eller sätter säkerheten i fara genom att t.ex. förbereda rymningar eller ta emot narkotika eller andra otillåtna varor. Många gånger innebär omedelbara risker ur ordningssynpunkt även risker ur säkerhetssynpunkt. I förtydligande syfte bör i lagen anges att det inte bara är risker med hänsyn till säkerheten utan också risker med hänsyn till ordningen som är relevanta vid granskningen.

Av lagen bör vidare klart framgå i vilket syfte granskningen får ske. Detta är en förutsättning inte bara för att uppfylla RF:s krav utan också för att granskningen skall anses förenlig med artikel 8 i Europakonventionen om respekt för korrespondens (jfr ovan nämnda rättsfall). Kommittén utvecklar syftet med granskningen i det följande.

Granskning i syfte att söka efter otillåtna föremål

Som angetts på flera håll i betänkandet finns det inte något skäl att i lag bibehålla begreppen slutna och öppna anstalter. Den nuvarande skillnaden i reglerna om granskning om brev och andra försändelser har motiverats med att behovet av att granska försändelser till eller från intagna inte är lika stort på öppna anstalter som på slutna (jfr prop. 1994/95:124 s. 30). Den riskbedömning som i dag ligger till grund för olika bestämmelser för intagna på slutna respektive öppna anstalt anser kommittén bör kunna göras inom ramen för en enhetlig reglering som i lag görs oberoende av anstaltens säkerhetsnivå.

En jämförelse kan här göras med den gemensamma reglering beträffande brevgranskning som infördes för slutna anstalter den 1 juli 1995 (SFS 1995:492). Tidigare gällde att brev och andra försändelser alltid skulle granskas på slutna rixanstalter i syfte att söka efter otillåtna föremål medan sådan granskning endast fick ske vid slutna lokalanstalt om det i det enskilda fallet fanns en konkret misstanke därom. Genom lagändringen infördes den nu gällande regeln att brev och andra försändelser får granskas vid slutna anstalter i syfte att utreda om de innehåller otillåtna föremål. En obligatorisk regel om granskning bibehölls för intagna på säkerhetsavdelning. Det förhållandet att det inte längre var obligatoriskt med sådan granskning för övriga intagna på slutna anstalt kan visserligen sägas ha inneburit en viss lättnad i förhållande till tidigare reglering vad gällde intagna på slutna rixanstalt. Samtidigt innebar den nya regleringen en skärpning vad gällde intagna på slutna lokalanstalt eftersom man där tidigare endast fick granska brev vid konkret misstanke om otillåtna föremål. De närmare bestämmelserna för granskningen vid olika slutna anstalter överläts därmed på kriminalvården. I förarbetena till lagändringen uttalade regeringen att vid de anstalter där det föreligger mer än tillfälliga narkotikaproblem bör försändelserna till de intagna regelmässigt granskas för att utröna om de innehåller narkotika eller andra otillåtna föremål (jfr prop. 1994/95:124 s. 30).

Det bör, enligt kommitténs bedömning, vara möjligt att på motsvarande sätt införa en enhetlig reglering för alla anstalter såväl slutna som öppna.

Det förekommer att narkotika smugglas in till intagna under frimärket på kuverten. I syfte att hålla anstalterna fria från narkotika skulle man kunna tänka sig att alla försändelser öppnas och

att de intagna endast får del av innehållet i försändelsen, inte av kuvertet. En sådan regel bör emellertid undvikas med hänsyn till grundlagsskyddet för förtrolig kommunikation. Det skulle visserligen kunna uppvägas av att försändelserna alltid öppnades i den intagnes närvaro. Det är emellertid inte praktiskt genomförbart på alla anstalter.

Ett öppnande av försändelser till och från intagna skall således i det nya regelverket bygga på att det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet.

Granskning av meddelanden

Granskning i syfte att undersöka om en försändelse innehåller meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, rymning eller annat liknande förfarande är i regel mer integritetskränkande än en granskning som enbart sker för att söka efter otillåtna föremål. Sökandet efter otillåtna föremål kan ofta ske utan att försändelsen öppnas och i vart fall utan att ett meddelande läses. Att personalen vid anstalterna har rätt att även läsa breven innebär ett betydande intrång i de intagnas integritet. För att kriminalvården skall kunna förhindra att de intagna rymmer, fritas eller begår nya brott under verkställigheten måste kriminalvården dock ha möjlighet att även ta del av innehållet i försändelser.

Av de skäl som anförts ovan finns det anledning att införa en enhetlig reglering även vad gäller granskning av brev. Fängelseutredningen föreslog i sitt betänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76) att kriminalvården skulle ges en möjlighet att generellt granska försändelser till och från intagna på slutan stalt i sådant syfte. Enligt regeringen var narkotikasituationen i de svenska fängelserna emellertid inte så allvarlig att den motiverade en så långtgående regel som den Fängelseutredningen föreslagit (prop. 1994/95:124 s. 31). Den nuvarande regelns utformning har beskrivits ovan.

Frågan är om det nu finns anledning att införa mer effektiva regler för granskning av nämnda slag av meddelanden.

Utgångspunkten för kommitténs direktiv är att all form av drogmissbruk skall identifieras och bekämpas. Kampen mot missbruket måste, enligt direktiven, bedrivas både genom ambitiösa behandlingsinsatser och effektiva kontrollåtgärder. I ett annat sammanhang anges i direktiven att det inte är acceptabelt att brott

begås under det att utdömda påföljder verkställs och att det är nödvändigt att kriminalvården har effektiva verktyg att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter i anstalterna och även i övrigt hantera intagna som utgör säkerhetsrisker. De intagnas kontakter med omvärlden är förhållanden som måste ägnas särskild uppmärksamhet enligt direktiven.

Antalet narkotikamissbrukare i anstalterna har ökat under den senaste tioårsperioden. Andelen narkotikamissbrukare inskrivna i anstalt uppgår för närvarande till 54 procent¹. Det är en ökning med cirka tio procent sedan regeringen tog ställning i frågan i det angivna lagstiftningsärendet från 1995. Enligt kommitténs mening är det oacceptabelt att de intagna kan organisera införsel av narkotika och planera andra brott genom brevväxling med personer utanför anstalt. Även om antalet rymningar från anstalter minskat under en tioårsperiod är det ett faktum att det under 2004 skett fyra uppmärksammade rymningar och fritagningar från Sveriges säkraste anstalter. För intagna som är placerade på plats med särskilt hög säkerhet kommer granskning av brev att vara obligatorisk, (se avsnitt 19.4.3). Även övriga intagnas brev och försändelser bör dock få granskas om det är motiverat ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt.

Enligt kommitténs mening väger intresset av att hålla anstalterna fria från narkotika och olika former av kriminell verksamhet tungt. I syfte att ge kriminalvården sådana effektiva verktyg som efterlyses i våra direktiv föreslår kommittén att kriminalvården ges möjlighet att – när det bedöms som nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten – även granska brev och andra försändelser i syfte att undersöka om de innehåller meddelande om brottslig verksamhet, rymning eller annat liknande förfarande.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte att man genom att kvarhålla en försändelse kan hindra en intagen från att använda anstötligt eller nedsättande språk i ett brev. Det måste vara fråga om uppgifter som har en klar risk ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Det kan gälla t.ex. om det finns uttalanden i brevet som uppmanar till brott eller direkt utgör brott (jfr JO 1982/83 s. 140).

¹ Den 1 oktober 2003, se Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen 2003.

Brev som skall vidarebefordras utan granskning

Nuvarande regel att brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda skall vidarebefordras utan granskning bör i princip bibehållas. Det innebär att de ovan föreslagna reglerna om granskning i syfte att undersöka om ett brev eller en försändelse innehåller otillåtet föremål eller ett meddelande om brottslig verksamhet, rymning eller annat liknande förfarande inte gäller för nämnda slag av brev. Det gäller även om brevet varit föremål för eftersändning (jfr JO 2003/04 s. 136).

Kommittén har inte inom ramen för sitt arbete haft möjlighet att närmare granska om ytterligare myndigheter skulle tas in i uppräknningen som en följd av Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen och Sveriges medlemskap i EU. Den frågan bör därför övervägas i annat sammanhang. Kommittén vill dock anmärka att Europadomstolen i en dom från 2003 (Matwiejczuk mot Polen, dom 2 december 2003) funnit att öppnandet av ett brev från Europadomstolen utan att den intagne varit närvarande ansetts strida mot rätten till respekt för korrespondens i artikel 8 i Europakonventionen. Regeln om den intagnes närvaro vid öppnandet behandlas vidare nedan.

Den nuvarande bestämmelsen om när brev mellan intagen och svensk myndighet m.m. får granskas är enligt kommitténs uppfattning alltför restriktiv med hänsyn till att det inte sällan förekommer att intagna använder sig av myndighetskuvert för att dölja rätt avsändare. Kommittén anser att nivån på misstanken för när sådant brev får kontrolleras bör kunna sänkas något. Ett sådant brev eller sådan försändelse bör få granskas redan när det finns anledning att anta att uppgiften är oriktig. Ett sådant förslag lämnades av Fängelseutredningen men kom aldrig att genomföras. En något lägre misstankenivå är, enligt kommitténs mening, motiverad i syfte att ge kriminalvården de effektiva verktyg till kontroll bl.a. av intagnas kontakter med omvärlden som kriminalvården skall ha enligt våra direktiv. Mot denna bakgrund har kommittén stannat för att föreslå att granskning av en försändelse som anges vara avsänt från en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ, som har av Sverige erkänd behörighet får granskas om det finns anledning att anta att uppgiften är oriktig.

Granskning av alla meddelanden

Granskning föreslås i likhet med vad som gäller i dag få ske beträffande såväl brev och annan försändelse som annat skriftligt meddelande. Elektroniska meddelanden föreslås regleras särskilt, se nedan avsnitt 17.3.2.

Bestämmelserna gäller för intagna, oavsett om det är en eller flera intagna som är avsändare eller mottagare av en försändelse och oavsett i vilken egenskap den intagne sänder eller mottar en försändelse. Det spelar ingen roll om den intagne skickar eller tar emot en försändelse för egen del eller som representant för en juridisk person eller annan form av sammanslutning. Någon särskild bestämmelse om att reglerna om granskning skall gälla även försändelser till och från en sammanslutning av intagna anser kommittén inte vara nödvändig i den nya lagen.

Närmare om granskningens utformning

Granskningen bör även med det nya regelverket kunna ske på olika sätt beroende på syftet med granskningen; i form av genomlysning av öppnad försändelse, öppning av en försändelse utan läsning av det och slutligen genom både öppning av försändelsen och läsning av meddelanden däri. Granskningen bör givetvis inte vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Detta framgår av den allmänna proportionalitetsregel som kommittén föreslår bör införas för åtgärder under verkställigheten. Ovan har vidare föreslagits att granskningen får utformas olika beroende på den antagna risken för intagna på olika nivåer i förmånssystemet.

Även en försändelse som anges vara avsänd från advokat, svensk myndighet eller internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda föreslås få granskas om det finns anledning anta att uppgiften är oriktig². Det innebär att försändelsen öppnas. I dag får en sådan försändelse inte granskas om förhållandet kan klarläggas på annat sätt. JO har mot denna bakgrund i ett beslut från den 8 juni 2001 (JO 2001/02

² Sådan granskning är enligt JO ett exempel på ett faktiskt handlande, inte handläggning av ett ärende. I JO 2004/05 s. 144 hade en anstalt haft kvar en försändelse för att kontrollera avsändarens riktighet. JO uttalade att det var fråga om hantering av ett brev som inte kvarhållits och att det var ett typexempel på ett faktiskt handlande, inte som handläggning av ett ärende. Enligt JO är faktiskt handlande inte underkastat de krav på bl.a. dokumentation i form av formella beslut som gäller vid handläggning av ärenden.

s. 153) kritiserat en anstalt för att ha öppnat ett brev från en advokatbyrå i stället för att ringa upp byrån. Eftersom anstalten i det aktuella fallet hade omedelbar tillgång till advokatbyråns telefonnummer ansåg JO det vara en enkel åtgärd att kontrollera brevets avsändare genom att ringa upp advokatbyrån. Samma ståndpunkt intog JO ett beslut den 30 oktober samma år (JO 2002/03 s. 154) som gällde brev mellan intagen och JO.

JO anför emellertid också i det förstnämnda ärendet att det många gånger inte är möjligt att, inom ramen för anstaltens dagliga rutiner, kontrollera avsändarens riktighet på annat sätt än genom att öppna brevet. Det är inte heller säkert att en annan form av kontroll skulle leda till ett säkert resultat. I den övervägande majoriteten fall finns det således inget annat alternativ till att öppna brevet.

Men även i de undantagssituationer då kontrollerande personal har tillgång till avsändarens telefon- eller i förekommande fall faxnummer eller e-postadress finns det anledning att ifrågasätta om det skall finnas en möjlighet att kontakta denne. Det är enligt kommitténs mening inte självklart att en kontakt med den angivne avsändaren är mindre integritetskränkande än att öppna försändelsen för att ta reda på om uppgiften är riktig. När det gäller brev från den intagnes offentlige försvarare så bör utgångspunkten vara att breven inte skall öppnas. Men man kan också tänka sig den situationen att ett brev från motpartens advokat har vidarebefordrats från den intagnes hemadress till anstalten. I en sådan situation är det inte lämpligt att anstalten tar kontakt med avsändaren. Hänsyn måste tas såväl till den intagnes rätt till förtrolig kommunikation som till den sekretess som gäller i kriminalvårdens verksamhet. Sekretess gäller för uppgift om den intagnes personliga förhållanden enligt bestämmelsen i 7 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100). Undantag gäller för t.ex. placeringsbeslut.

Grundlagsskyddet för förtrolig kommunikation är inskränkt genom bestämmelsen i KvaL att försändelser får granskas och det är därför endast fråga om vilken åtgärd som innebär minst intrång i den intagnes integritet.

I dag är som redan nämnts placeringsbeslut undantagna från sekretessen. Kriminalvården tillämpar dock reglerna så att en utomstående inte får någon information om att en viss intagen finns på anstalten. Endast genom kontakt med placeringsenheten kan utomstående få uppgift om var en viss intagen befinner sig.

Kommittén är tveksam till om detta är en korrekt tillämpning av sekretessregeln. Av 15 kap. 4 § sekretesslagen följer att myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det förhållandet att placeringsbeslutet fattats på placeringsenheten kan knappast innebära att anstalten där den intagne vistas kan underlåta att lämna ut en uppgift ur det beslutet om det begärs. Mot bakgrund av det sätt på vilket kriminalvården tillämpar bestämmelsen finns det anledning att överväga om inte också uppgift om placering borde vara sekretessbelagt. För sekretess talar framför allt den intagnes behov av integritet men även behovet att i vissa fall skydda en intagen som är utsatt för allvarligt hot. Mot sekretess talar emellertid att allmänhetens möjlighet till insyn utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti. Kommittén har inte inom ramen för sitt arbete haft möjlighet att närmare gå in på frågan om regeln i 7 kap. 21 § sekretesslagen bör ändras utan har stannat för att påtala att det kan finnas ett behov av en översyn av den. Om kriminalvården blir en myndighet kommer frågan förmodligen att få ökad aktualitet.

Även om ett placeringsbeslut fortsättningsvis skall vara undantaget från sekretess och en utomstående genom kontakt med placeringsenheten kan få kännedom om var en viss intagen är placerad är det, enligt kommitténs mening, tveksamt om anstalten på egen hand bör kunna ta kontakt med en viss angiven avsändare. Är brevet vidarebefordrat är det än mer tveksamt om anstalten bör kunna ringa upp avsändaren eftersom avsändaren då kan sakna all kännedom om att den intagne verkställer ett fängelsestraff. Kommer brevet från t.ex. en advokat som biträder en motpart till den intagne i en tvist måste det t.o.m. anses olämpligt att anstalten genom kontakt med advokatbyrån upplyser denna om att brevet vidarebefordrats till en anstalt. En sådan upplysning innebär indirekt en upplysning om att adressaten avtjänar eller har avtjänat fängelsestraff. Den för advokater gällande tystnadsplikten torde vidare förhindra byrån från att lämna ut uppgifter om vilka intagna den skickat brev till. Även en myndighet torde många gånger av sekretesskäl vara förhindrad att lämna ut uppgifter till kriminalvården om olika adressater. Till de praktiska svårigheterna med att utreda om avsändaren är den angivna kan anföras att brevgranskningen måste kunna fungera effektivt. Kriminalvårdens

resurser kan användas på ett bättre sätt än att försöka få tag på en uppgiven avsändare av ett brev.

Det anförda talar för att kontroll av uppgiften om avsändare inte bör ske på annat sätt än genom öppning av brevet. I undantagsfall kan det dock finnas behov av att ta kontakt med den uppgivne avsändaren. Någon särskild reglering om detta torde inte vara nödvändig, eftersom uppgiften om placering är offentlig. Inte heller behövs den nuvarande regeln, att brevet endast skall kunna öppnas om det inte på annat sätt kan klarläggas vem som har skickat det.

Det har av praktiska skäl många gånger visat sig vara svårt för anstalterna att låta den intagne vara närvarande vid öppning av brev eller andra försändelser. Mot denna bakgrund föreslog Fängelseutredningen att bestämmelsen härom skulle slopas. Regeringen har emellertid i det år 1995 nämnda lagstiftningsärendet gjort bedömningen att detta inte är tillräckliga skäl för att ta bort den intagnes rätt att, om det är lämpligt, närvara vid öppning av en försändelse. Kommittén delar regeringens uppfattning. Möjligheten för den intagne att närvara vid öppnandet är viktig för att upprätthålla tilltron till att granskningen sker på ett korrekt sätt. Särskilt viktigt är detta när det gäller att granska om en försändelse verkligen kommer från svensk myndighet m.m. (jfr JO 1981/82 s. 111) eller från Europadomstolen (se anmärkt rättsfall ovan). Någon ovillkorlig rätt kan det dock av praktiska skäl aldrig bli fråga om. På grund härav anser kommittén att den nuvarande regeln kan överföras i sak oförändrad till den nya lagen.

Kvarhållande av brev m.m.

I dag får brev eller andra försändelser som granskats kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Bestämmelsen om detta föreslås bli överförd till den nya lagen tillsammans med bestämmelserna om skyldighet för kriminalvården att underrätta den intagne om kvarhållandet och att en kvarhållen försändelse skall utlämnas till den intagne. Kommittén föreslår dock att det införs ett undantag från den i dag obligatoriska skyldigheten att underrätta den intagne om kvarhållandet. En sådan underrättelse skulle t.ex. kunna skada arbetet i en redan inledd förundersökning. Det bör, enligt kommitténs mening, således vara möjligt att undantagsvis underlåta att underrätta den intagne om kvarhållandet.

Det förekommer att kriminalvården tar kopior av granskade brev och försändelser. Det kan även förekomma att en skriftlig översättning görs av den handling som granskas. I ett JO-ärende som tillsänts kommittén för kännedom (JO nr 3284-2003, 2004-12-27) anförde KVS att det var möjligt för kriminalvården att kopiera granskade brev och försändelser i avsaknad av uttryckligt förbud mot en sådan åtgärd. KVS hänvisade till uttalanden i förarbetena till 9 § fjärde stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., enligt vilken bestämmelse framgår att kopior och översättningar av brev som har granskats skall förstöras så snart de inte längre behövs. JO var emellertid av den uppfattningen att den oklarhet som finns i lagstiftningen snarast talar för att förfarandet inte bör tillämpas. JO anförde vidare att regelsystemet om granskning av försändelser innebär att försändelserna normalt skall vidarebefordras eller lämnas till den intagne. Säkerhetsskäl är enligt KvaL den enda grunden för att kvarhålla en försändelse. Att myndigheten behåller en kopia men vidarebefordrar försändelsen innebär enligt JO inte att den intagne betas sin rätt att kommunicera med andra. På det sättet innebär förfarandet inte en inskränkning i rätten till förtrolig kommunikation. Å andra sidan ansåg JO att inslaget av förtrolighet blir mindre om myndigheten kvarhåller kopior och läser dem i andra sammanhang än i samband med själva granskningen. JO tog inte ställning till frågan om en kopia eller en översättning av ett granskat brev är att anse som allmän handling.

Kommittén ser inte någon anledning att ifrågasätta att kriminalvården i vissa fall har anledning att ta en kopia eller göra en skriftlig översättning av den handling som granskas. När det gäller frågan hur kriminalvården skall förfara med kopior eller översättningar ansluter sig kommittén i princip till den bedömning som regeringen gjorde i det ovan nämnda lagstiftningsärendet angående häktade och anhållna (se prop. 1997/98:104 s. 55 f.).

Det kan endast bli aktuellt för kriminalvården att ta kopior av en försändelse om ett beslut fattats om kvarhållande av försändelsen. En kvarhållen försändelse utgör allmän handling i tryckfrihetsförordningens (TF) mening under den tid som kriminalvården har hand om handlingen för granskning. Även en kopia av en sådan försändelse är enligt kommitténs bedömning en allmän handling. Av TF följer vidare att skriftliga översättningar av granskade försändelser som kriminalvården har låtit en utomstående person göra blir allmänna handlingar när de kommer in till kriminalvården.

Detsamma gäller i fråga om översättningar av granskningsförsändelser som tillkommer under sådana förhållanden att de skall anses upprättade hos myndigheten i TF:s mening.

En myndighet skall enligt arkivlagen (1990:782) som huvudregel behålla allmänna handlingar som kommer in eller upprättas i ett ärende. Enligt 12 § första stycket den lagen får myndigheten dock, förutom att gallra handlingarna och överlämna dem till arkivmyndighet, göra sig av med allmänna handlingar genom återlämnande eller överlämnande som antingen sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelats av regeringen eller den myndighet till vilken beslutanderätten har delegerats eller med stöd av ett särskilt beslut av regeringen.

Den nuvarande regeln i 27 § KvaL – som föreslås överföras i princip oförändrad till den nya lagen – innebär att kriminalvården skall överlämna försändelsen till den intagne. Eventuella kopior och översättningar kan dock ligga kvar i ärendet.

En särskild gallringsbestämmelse finns för uppgifter i den intagnes journal i 19 § förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården (jfr 16 § samma förordning och 9 § förordningen [1974:248] om kriminalvård i anstalt). Den bestämmelsen gäller dock endast för uppgifter i journal som behandlas helt eller delvis automatiserat eller som ingår i ett manuellt register, dvs. om det är fråga om uppgifter eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning efter särskilda kriterier (se 1 § lagen [2001:617] om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och 1 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården). För manuella uppgifter som inte tas in i ett manuellt register finns följaktligen inte några särskilda gallringsbestämmelser i lag. Uppgifter i manuella handlingar får gallras enligt bestämmelser som Riksarkivet meddelar³.

Det principiella intresset av att allmänna handlingar bevaras är knappast så starkt i fråga om kopior och översättningar av granskningsförsändelserna att detta intresse utgör hinder mot särskilda regler om hanteringen som skiljer sig från vad som i allmänhet gäller för allmänna handlingar. I stället bör kopior och översättningar av granskade handlingar, vilka närmast utgör arbetshandlingar, kunna förstöras så snart de inte längre behövs. En bestämmelse om att översättningar och kopior av granskade

³ Arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446), Riksarkivets allmänna föreskrifter, RAFS, och RAMS 2004:17 och 2004:18.

försändelser skall förstöras så snart de inte längre behövs, motsvarande den som i dag finns i 9 § fjärde stycket lagen om behandling av anhållna och häktade och i 27 kap. 24 § andra stycket rättegångsbalken, för upptagningar vid hemlig teleavlyssning bör därför införas i den nya lagen. Därmed begränsas bestämmelsens tillämpningsområde till kopior och översättningar av försändelser som får granskas enligt den nya lagens regler.

Kriminalvården är i dag inte skyldig att lämna ut en kvarhållen försändelse om det finns särskilda skäl mot ett sådant utlämnande. Enligt vad kommittén erfarit tillämpas inte sistnämnda undantag från skyldigheten att lämna ut försändelsen. Det måste också som regel såväl ur kriminalvårdens som ur den enskildes synpunkt saknas anledning för kriminalvården att behålla försändelsen. Kommittén har därför övervägt att föreslå ett avskaffande av undantaget. Det kan emellertid undantagsvis förekomma att den granskande försändelsen har ett sådant samband med kriminell verksamhet att det skulle framstå som uppenbart stötande att den lämnades ut. Kriminalvården bör därför ha kvar sin rätt att i speciella fall vägra lämna ut försändelsen. Som regel borde innehållet då vara sådant att det finns anledning att överlämna den till polismyndighet. Undantagsvis kan det istället bli fråga om att förstöra handlingen. I sådant fall måste kriminalvården först ha försäkrat sig om att innehållet inte kan komma att behövas. I vissa fall kan det finnas behov för kriminalvården att använda uppgifter som framkommit vid brevgranskning i myndighetens säkerhets- och brottsförebyggande arbete. Genom nämnda lag och förordning om behandling av personuppgifter inom kriminalvården har kriminalvården fått utökade möjligheter att behandla uppgifter om intagna som utgör särskilda risker i säkerhetshänseende. Syftet är att kriminalvårdens samlade kunskap om de intagna skall kunna användas på ett så bra sätt som möjligt bland annat för att styra valet av anstalt eller avdelning. Informationen kan också användas vid fastställande av de särskilda villkor som skall gälla för de långtidsdömda liksom vid beviljandet av permissioner och andra utövningar.

Av 41 § nämnda förordning följer att säkerhetsregistret får föras för att samla, bearbeta och analysera information som ger underlag för åtgärder för att upprätthålla säkerheten eller förebygga brott. Säkerhetsregistret får därför innehålla de uppgifter som behövs för detta ändamål. I klagörande syfte föreslår kommittén att det i den nya lagen införas en regel om att kriminalvården får använda

uppgifter som framkommit vid granskningen av brev i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet. Därmed blir det klart att kriminalvården får överföra uppgifter från brevgranskningsärenden till ärenden som rör det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet. Det blir även klart att kriminalvården i den meningen får behandla uppgifter från brevgranskningen i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet, även om det inte är fråga om automatiserad behandling eller uppgifter i manuella register. Här kan anmärkas att kriminalvården inte är organiserad så att granskningen av brev eller andra former av kontroll av intagnas kontakter med omvärlden är självständiga verksamheter i förhållande till den verksamhet som det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet utgör. På vissa anstalter är det samma personal som ansvarar för dessa båda verksamheter. Det finns därför inte något hinder att på grund av sekretess överföra uppgifter som framkommit vid granskningen av ett brev till det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet. Av den anledningen har kommittén inte funnit det vara nödvändigt att införa en sekretessbrytande bestämmelse, i form av en obligatorisk uppgiftsskyldighet. Överföring från brevgranskningsärendet till spaningsärendet kan ske genom att en kopia tas av den granskade handlingen och läggs till spaningsärendet. Manuella handlingar skall förstöras i enlighet med den ovan föreslagna bestämmelsen, så snart de inte heller längre behövs i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet.

Generella regler för granskningen

Det bör vara ordnings- eller säkerhetsyhän syn som avgör huruvida granskningen på en viss anstalt eller avdelning skall ske regelmässigt eller stickprovsvis.

I dag bygger reglerna om brevgranskning på att kriminalvården i varje enskilt fall skall ta ställning till om och i så fall hur granskning av brev och andra försändelser skall gå till. JO har kritiserat kriminalvården när den använt sig av generella riktlinjer för brevgranskning. I t.ex. JO 1991/92 s. 126 kritiserades en anstalt för att ha tillämpat en intern föreskrift om att intagna måste lämna sina avgående brev oklistrade. JO uttalade att anstalten i varje enskilt fall hade att ta ställning till om den minst ingripande formen av granskning, nämligen genomlysning av brev var tillräcklig med hänsyn till syftet med granskningen.

Enligt kommitténs mening kan reglerna om brevgranskning bli effektiva och uppfylla sitt syfte endast om det är möjligt för kriminalvården att tillämpa generella regler för olika grupper av intagna. Sådana regler skall bygga på de antaganden som gjorts beträffande ifrågavarande intagna om riskerna för att otillåtna föremål förs in brevlades eller för att intagna engagerar sig i flyktplaner eller i kriminell verksamhet.

I avsnitt 11.3.2 har kommittén närmare redogjort för det förmånssystem som skall ligga till grund för den nya lagen. Beträffande intagna som befinner sig på grundnivån kan riskerna ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt som regel antas innebära att man rutinmässigt bör granska alla in- och utgående brev genom att öppna dem. På en förhöjd nivå i förmånssystemet kan kontrollen vara mer begränsad, t.ex. till att normalt endast ske i form av genomlysning. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att de närmare bestämmelserna härom beslutas av regeringen eller, efter delegation, av kriminalvården.

Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda bestämmelser för hur granskningen normalt skall gå till föreslås tas in i lagen. Det bör uppmärksammas att kriminalvården i det enskilda fallet alltid har möjlighet att göra en mer ingående granskning av ett brev eller en försändelse än vad som normalt skall gälla för en viss anstalt eller en viss avdelning i en anstalt enligt föreskrifterna.

17.2 Besök

17.2.1 Gällande bestämmelser

Huvudregeln i 29 § KvaL är att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Det innebär att besök tillåts i den utsträckning anstaltsrutinerna, personaltillgången och andra praktiska förutsättningar för besök medger det (prop. 1974:20 s. 142).

Kriminalvården har främst för att underlätta umgänget mellan långtidsdömda och deras nära anhöriga inrättat besökslägenheter (se 4 kap. 8 § KVVFS 2005:2). Tillgång till en besökslägenhet får medges under förutsättning att det är fråga om obevakat besök och att det inte finns hinder för det från säkerhetssynpunkt.

Intagen kan vägras besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan. Tillämpningen av begränsningarna i rätten att ta emot besök är avsedd att vara restriktiv särskilt med hänsyn till att man i viss utsträckning kan motverka riskerna med ett besök genom att låta det ske under bevakning.

En intagen som hålls avskild från andra intagna under utredningen av ett disciplinärende får vägras besök i den utsträckning det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras.

Om det behövs för att kunna bedöma om en intagen skall få ta emot besök i ett särskilt fall eller om ett besök skall vara bevakat skall, enligt 29 § andra stycket KvaL, i förväg undersökas om den besökande har dömts eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs skall upplysningar också inhämtas om den besökandes personliga förhållanden i övrigt. Kontroll av besökare kan ske genom kontroll i polisens misstanke- och belastningsregister, i kriminalvårdens s.k. säkerhetsregister eller genom kontakt med andra myndigheter.

Som villkor för besök kan av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning (29 § fjärde stycket KvaL). Visitationen får emellertid ske endast av direkta säkerhetsskäl och endast om den besökande frivilligt går med på undersökningen. I den mån han eller hon vägrar lämna samtycke blir följden att besöket inte får äga rum. Kroppsvisitation kan även bli aktuellt av besökare som en följd av ett beslut om allmän inpasseringskontroll, se vidare avsnitt 18.14.1 Här kan nämnas att det även finns möjlighet att såväl före som efter besöket kontrollera den intagne. Kroppsvisitation och kroppsbesiktning av intagna behandlas i avsnitt 18.4.2 och 18.5.2. Om det behövs med hänsyn till säkerheten skall en tjänsteman vid anstalten vara närvarande vid besöket, s.k. bevakat besök (29 § tredje stycket KvaL). Ett besök av en advokat som biträder den intagne i rättslig angelägenhet får dock endast vara bevakat om den intagne eller advokaten begär det.

17.2.2 Överväganden

Kommitténs förslag: En intagen får ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt.

En intagen får inte ta emot besök som kan innebära en risk med hänsyn till ordning eller säkerhet i anstalten, som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller som annars kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet får ett besök kontrolleras.

Ett besök får kontrolleras genom att personal är närvarande vid besöket. Om besöket annars skulle ha vägrats eller den intagne begär det får vid ett besök användas ett rum som är så utformat att det omöjliggör överlämnande av föremål.

Besök av en advokat eller en biträdande jurist på advokatbyrå som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet skall kontrolleras bara om advokaten eller den intagne begär det.

En besökare får låsas in under besöket om han eller hon medger det.

Om det behövs för att kunna bedöma om en intagen skall få ta emot besök eller om ett besök skall kontrolleras skall det före besöket undersökas om besökaren har dömts eller är misstänkt för brott. I den utsträckning det behövs skall upplysningar också inhämtas om besökarens personliga förhållanden i övrigt.

Besök får om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet villkoras av att besökaren legitimerar sig eller genomgår sig kroppsvisitation eller yttlig kroppsbesiktning.

Uppteckningar som gjorts vid ett kontrollerat besök skall förstöras så snart de inte längre behövs.

Kriminalvården får använda de uppgifter som framkommer vid kontrollen av besök i det säkerhets- och återfallsförebyggande arbetet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om i vilken omfattning en viss eller vissa grupper intagna generellt skall ha möjlighet att ta emot besök och om dessa besök generellt skall vara kontrollerade eller inte. Sådana föreskrifter får även meddelas om hur kontrollen av besökare generellt skall utformas och i vilken omfattning sådan kontroll skall ske.

Utgångspunkter

Besök fyller en viktig uppgift när det gäller att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet genom att bryta den intagnes isolering och ge den intagne möjlighet att behålla och knyta kontakter med personer som är viktiga för honom eller henne och för hans eller hennes möjligheter att anpassa sig i samhället efter frigivningen. Besöken är ofta viktiga även för besökaren. Vid vissa anstalter har inrättats särskilda s.k. besökslägenheter, där den intagne och dennes besökare kan vistas tillsammans under mer hemlika förhållanden. Sådana besök är särskilt värdefulla för långtidsdömda som inte har möjlighet att få permission.

Samtidigt är besöken en vanlig införselväg för narkotika. Ofta förvarar besökaren narkotikan i någon kroppshålighet där den inte kan upptäckas vid en ytlig kroppsbesiktning. Narkotikan överlämnas sedan till den intagne som gömmer den i någon kroppshålighet eller sväljer den. Ett annat problem i detta sammanhang är att även en intagen som inte missbrukar kan förmås att medverka i insmugglingen t.ex. genom hot om fysiskt våld eller löfte om ersättning. Detta försvårar givetvis kriminalvårdens möjligheter att bedöma om det finns särskilda säkerhetsrisker kopplade till besöket.

Den kontroll som sker av besökare genom allmän inpasseringskontroll behandlas i avsnitt 18.14.2.

Förutsättningar för besök

Besök bör i likhet med vad som gäller i dag medges en intagen i den utsträckning det finns praktiska förutsättningar för det. Bestämelsen om att intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske bör därför överföras till den nya lagen. En intagen kan medges besök i den mån anstaltsrutinen, personaltillgången och andra praktiska förutsättningar för mottagning av besök gör det möjligt. Kriminalvården bör givetvis prioritera besök av närstående och besök av den som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet. Av kriminalvårdens föreskrifter framgår att med närstående avses makar, sambo, föräldrar, barn och syskon. Vilka som betraktas som närstående varierar dock i viss mån mellan anstalterna. På någon anstalt förekommer det att den intagne kan styra innehållet i begreppet genom att anstalten betraktar den som

den intagne uppger vara närstående som sådan. Som kommittén utvecklar närmare nedan kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva generella regler beträffande antalet besökare en viss grupp av intagna får ta emot och hur ofta de får ta emot besök. Det är därför kriminalvårdens sak att närmare ange vilka som bör betraktas som närstående. Enligt kommitténs mening är det emellertid mycket viktigt att denna krets inte görs alltför vid och att den centralt fastställda definitionen av närstående tillämpas enhetligt av alla anstalter. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att närståendekretsen begränsas till den intagnes egna barn, maka, make, registrerade partner, stadigvarande sambo och de nu nämnda närståendes barn samt föräldrar och syskon till den intagne och den som på liknande sätt är den intagne närstående.

Kontroll av besökaren inför besöket

Möjligheten att i förväg inhämta upplysningar om besökaren har dömts för eller är misstänkt för brott, är givetvis mycket viktig, särskilt när det gäller att hindra införsel av narkotika. Enligt kommitténs mening bör sådan undersökning alltid ske om det behövs för att kunna bedöma om ett besök över huvud taget skall tillåtas eller om det behöver kontrolleras.

När det gäller besökare till intagna som är placerade på plats med förhöjd säkerhet och till intagna på anstalter där det förekommer narkotika torde en sådan undersökning alltid behövas, om inte besökaren är känd eller det finns andra särskilda skäl.

Den nuvarande bestämmelsen om kontroll av besökaren inför besöket bör därför överföras till den nya lagen. Liksom tidigare skall vid behov även inhämtas uppgifter om besökarens personliga förhållanden i övrigt. När det gäller tillämpningen av bestämmelsen kan därför hänvisas till vad som anfördes i förarbetena till bestämmelsen vid dess införande (prop. 1981/82:141 s. 41 f.).

I likhet med dagens reglering bör besöket av säkerhetsskäl kunna villkoras av att besökaren skall genomgå kroppsvisitation eller yttlig kroppsbesiktning. Dessa begrepp beskrivs närmare i avsnitten 18.4.1 och 18.5.1.

Frågan är här om man bör göra det möjligt att underkasta besökaren en mer omfattande kroppslig kontrollåtgärd inför besöket.

Redan en ytlig kroppsbesiktning är ett klart ingrepp i besökarens integritet. Att tillåta även annan kroppsbesiktning skulle, som regeringen kommit fram till i ett tidigare lagstiftningsärende (prop. 1994/95:124 s. 34), sannolikt leda till att besökarna i större utsträckning avstår från besök. Det riskerar även att leda till att det uppstår en presumtion för kroppsbesiktning av besökarna. Det går inte heller att bortse från att många av besökarna skulle utsättas för en stor press från den intagne att genomgå en sådan undersökning, även om de själva inte vill göra det. Någon ändring angående möjligheterna att kroppsligen undersöka besökare bör av anförda skäl inte genomföras. De nuvarande möjligheterna till kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning föreslås dock kunna användas inte bara när det finns risker ur säkerhetssynpunkt utan också när det finns sådana risker ur ordningssynpunkt. I likhet med vad som gäller i dag skall denna kontroll vara ett villkor för att besöket skall medges. Den som inte vill genomgå sådan kontroll behöver inte det men får då inte heller besöka den intagne. Se vidare avsnitt 18.14.2 ang. allmän inpasseringskontroll.

Användningen av s.k. narkotikahundar

I dag använder kriminalvården narkotikahundar bl.a. vid kontroll av besökare. Om en hund markerar att en besökare medför narkotika utgör det skäl att villkora besöket av att kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning sker. Vägrar besökaren detta får besöket inte ske. Det gäller även om det någon gång skulle kvarstå misstanke om att en besökare medför narkotika trots att några fynd inte gjorts vid en utförd kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Så kan t.ex. vara fallet om en narkotikahund markerar att narkotika finns på en besökare. Någon särskild reglering av narkotikahundarnas användning i kriminalvården är såvitt hittills framkommit inte nödvändig, eftersom hundarnas sökning inte sker så nära besökaren att det är fråga om en kroppsvisitation. Om en besökare vägrar passera en narkotikahund kan kriminalvården vägra besöket eller besluta att det endast får ske i ett rum, som är utformat så att det omöjliggör överlämnande av föremål.

Kontroll av besökarens identitet

Kriminalvårdens kontroll av besökarens personliga förhållanden inskränker sig i dag till en kontroll inför besöket. Någon kontroll av att den som inställer sig vid besöket är den person för vilken besök medgetts sker dock inte. Kommittén anser att det är angeläget att kriminalvården får möjlighet att kontrollera identiteten på besökaren. Om det inte är möjligt för kriminalvården att fastställa att den som inställer sig är den besökare som besökstillståndet avser framstår en föregående säkerhetskontroll av besökaren som helt onödig. Även kriminalvårdens ställningstagande till om ett besök skall vara kontrollerat eller inte bygger på att det är den uppgivne besökaren som inställer sig. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det införs en bestämmelse om att det får ställas som villkor för besök att besökaren legitimerar sig.

Inom polisens och tullens verksamheter utvecklas för närvarande olika tekniker för att identifiera en person. Förutom avläsning av fingeravtryck utvecklas en teknik med biometrisk avläsning av ansiktsformen. Även kriminalvården bör på sikt kunna ges de tekniska förutsättningarna att på ett säkert sätt fastställa en besökarens identitet. Detta kräver dock ställningstaganden bl.a. till i vilken utsträckning kriminalvården bör få tillgång till nödvändigt jämförelsematerial i form av t.ex. direktåtkomst till elektroniskt lagrade uppgifter. En särskild utredning är enligt kommitténs mening nödvändig för att ta ställning i vad mån den personliga integriteten skall få ge vika för en sådan kontroll. Kommittén anser att denna fråga bör övervägas i ett annat sammanhang och nöjer sig med att påtala behovet av att kriminalvården får nödvändiga resurser för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i anstalterna.

Vägran av besök

I likhet med vad som gäller i dag skall besök kunna vägras om det finns risk att säkerheten i anstalten äventyras med besöket. Med säkerhetsrisker bör jämföras risker ur ordningssynpunkt. När det gäller besök finns det även anledning att fortsättningsvis kunna vägra kontakt som är klart olämplig ur återanpassningssynpunkt eller som kan vara till skada för den intagne eller annan. En

bestämmelse härom föreslås tas in i den nya lagen. Tillämpningen av den bör liksom tidigare vara restriktiv och endast komma i fråga om besöket inte kan kontrolleras. I detta sammanhang bör dock anmärkas att en intagen inte har någon ovillkorlig rätt att ta emot besök när det passar den intagne eller besökaren. Det är kriminalvården som utifrån vad som är praktiskt möjligt avgör när besöket kan hållas, se ovan.

Kontroll under besöket

När det gäller kontrollen under själva besöket kan nämnas att varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot hemlig avlyssning (2 kap. 6 § RF). Begränsningar i denna rätt får göras genom lag. För kontrollen efter besöket i form av kroppsvisitation m.m. av den intagne hänvisas till kapitel 18.

Redan enligt nuvarande regler kan besök kontrolleras genom att en tjänsteman vid anstalten är närvarande vid besöket (s.k. bevakat besök). Det förhållandet att personal är närvarande under besöket uppfattas många gånger som integritetskränkande både för den intagne och besökaren. Utgångspunkten för nuvarande lagstiftning är att sådan bevakning endast skall förekomma i undantagsfall (prop. 1974:20 s. 143).

Självfallet upplever den intagne och besökaren ofta att kvaliteten för dem av ett kontrollerat besök inte är jämförbar med ett okontrollerat. Det gäller framför allt besök av nära anhörig. Enligt kommittén bör det, vid prövning av om besöket skall vara okontrollerat eller inte, finnas ett visst utrymme för att ta hänsyn till hur angeläget det är att den intagne och besökaren kan ha fysisk kontakt med varandra under besöket. Här bör bl.a. vägas in den intagnes och besökarens inbördes förhållande. I viss mån kan även straffets längd påverka riskbedömningen, eftersom det beträffande en långtidsdömd rent allmänt kan antas föreligga en viss flykt- eller fritagningsrisk under den första delen av verkställigheten. I viss utsträckning kan tillåtande av okontrollerat besök kompenseras genom en noggrannare kontroll av den intagne efter besöket.

Besöken är en av de vanligaste införselvägarna av narkotika. Till detta kommer att mobiltelefoner och även vapen förs in till intagna genom besök. Möjligheterna till kontroll av besökarna är tämligen begränsade. Kommittén har ovan kommit fram till att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå mer ingripande kroppsundersökningar av

besökare. Det innebär att sedan den intagne och besökaren lämnats ensamma av anstaltspersonalen kan besökaren lätt ta fram narkotikan eller annat otillåtet föremål och överlämna till den intagne. Den intagne kan i sin tur svälja själva narkotikan eller stoppa det i någon kroppshålighet. Bevakningen av en intagen som kan misstänkas ha svält ned narkotika är resurskrävande eftersom det förutsätter att den intagne är bevakad dygnet runt. Denna typ av kontroller måste därför begränsas till fall där det finns starka misstankar om någon form av smuggling genom nedsväljning. Ett problem i sammanhanget är att det inte bara är aktiva narkotikamissbrukare som smugglar in narkotika. Det kan många gånger göras av intagna som inte missbrukar och för vilka det som regel inte finns anledning att utföra lika noggranna kontroller. Inte sällan används hot om fysiskt våld mot den intagne eller hans eller hennes familj som påtryckningsmedel. Det utgör i sig ett viktigt skäl för att öka kontrollen av besök. I den mån kontrollen under besöket minskar behovet av ingripande kroppskontroll av den intagne efter besöket är det givetvis en fördel ur integritetssynpunkt.

Med hänsyn till det anförda anser kommittén att det finns skäl för att utöka kontrollen vid besök. Det är enligt kommitténs mening nödvändigt för att kriminalvården skall få de verktyg som behövs för att effektivt kunna motverka införsel av narkotika på anstalterna och för att kunna bedriva ett återfallsförebyggande arbete.

Ett besök föreslås vara kontrollerat om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

När det gäller utformningen av kontrollen kan dagens bevakade besök i och för sig användas både för att hindra införsel av otillåtna föremål och i fall där man t.ex. misstänker planläggning av brott eller av rymning eller fritagning. I de flesta fall bevakas ett besök dock för att hindra att besökaren och den intagne lämnar över föremål till varandra. När det finns säkerhetsrisker kopplade till att den intagne och besökaren samtalar med varandra finns ofta anledning att vägra besöket. Med hänsyn till det obehag som ett av personal bevakat besök innebär för alla inblandade och att sådan kontroll inte kan ske i den omfattning som är erforderlig för att hålla anstalterna fria från narkotika anser kommittén att kontrollen av besök måste kunna ske även i annan form än dagens bevakade besök. Kontrollen bör givetvis inte vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Detta framgår

av den allmänna proportionalitetsregel som kommittén föreslår (se avsnitt 18.3).

Personalövervakade besök

Kommittén har vid sina studiebesök i England, Finland och Kanada erfarit att besök regelmässigt sker i kameraövervakade besöksrum där flera besök sker samtidigt. Personal bevakar även dessa besök. Under dessa former finns större möjligheter för den intagne och besökaren att samtala ostört. Kontrollen genom kameraövervakning och personalbevakning syftar framför allt till att förhindra intagna från att lämna över otillåtna föremål till varandra. Gemensamma besöksrum är mindre personalkrävande än dagens bevakade besök som förutsätter att personal bevakar besök som sker i enrum. Med gemensamma besöksrum kan fler besök kontrolleras utan att det föranleder några större merkostnader än de som uppstår till följd besöksrummens iordningställande. Kommittén har mot denna bakgrund övervägt att föreslå införandet av sådana besöksrum, dvs. att besök får kontrolleras genom avlyssning och kameraövervakning.

En nackdel med stora besöksrum är att den intagnes vistelse i anstalt därmed blir känd för fler besökande än den intagnes egna. Sekretess gäller som ovan nämnts enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men eller fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Mot denna bakgrund har kriminalvården utfärdat föreskrifter som innebär att hänsyn skall tas till den intagne vid besök av utomstående.

Även användningen av kameraövervakning i anstalt kan komma i konflikt med intagnas rätt till anonymitet. Sådan kameraövervakning som är aktuell här regleras i dag av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Av 1 § första stycket den lagen framgår att allmän kameraövervakning skall ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. Allmän kameraövervakning i anstalt behandlas även i avsnitt 18.11.

De avgörande skälen mot att införa sådana besöksrum är dock att de kan öka möjligheten för intagna i olika gängbildningar att vid dessa besök kommunicera med varandra och att kriminalvården i nuläget inte har möjlighet att uppföra sådana besöksrum.

Mot bakgrund av det här anförda har kommittén stannat för att föreslå att kontroll av besök i första hand sker som i dag, dvs. genom att personal är närvarande vid ett besök som sker i enrum. Begreppet bevakat besök bör dock ersättas med begreppet kontrollerat besök.

Syftet med en sådan kontroll är att se till och vid behov även kunna förhindra att den intagne och besökaren lämnar över föremål till varandra. Under ett sådant besök får personalen också höra vad som sägs under besöket. Kommittén föreslår att det tas in en särskild regel i lagen som ger stöd för kriminalvården att använda de uppgifter som framkommit vid ett besök i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet. I den delen hänvisas till vad som anförts beträffande brevgranskning ovan.

Man skulle kunna tänka sig att komplettera de nuvarande personalövervakade besöken med en möjlighet för kriminalvården att avlyssna besök med tekniska hjälpmedel eller att övervaka besöket via t.ex. en glasruta. Det har emellertid inte framkommit att kriminalvården i nuläget har behov av sådana alternativa kontrollmöjligheter. Av den anledningen har kommittén valt att inte närmare överväga sådana lösningar. Tilläggas kan att den avlyssning som sker när personalen som sitter i ett besöksrum hör vad som sägs under besöket får anses underförstått vid denna form av kontroll. Skulle det bli aktuellt med övervakning med tekniska hjälpmedel är det emellertid lämpligt att uttryckligen i lagen klargöra att avlyssning är ett av syftena med kontrollen.

Besöksrum som är utformade så att de omöjliggör överlämnande av föremål

I många länder sker kontrollen av besök under vissa förutsättningar genom användning av besöksrum som är så utformade att de omöjliggör överlämnande av föremål. Det kan ske t.ex. genom att den intagne och besökaren är fysiskt skilda åt genom en glasruta. I vissa länder förekommer det att flera besök hålls samtidigt i sådana rum medan dessa besöksrum i andra länder är avsedda för endast ett besök åt gången. Fängelseutredningen föreslog införandet av s.k. glasrutebesök i sitt betänkande från 1993. Regeringen ansåg emellertid att denna form av kontroll av besök var främmande för svenska förhållanden. Mot denna bakgrund och med hänsyn till risken för att den skulle leda till en avsevärd försämring av

anstaltsklimatet ansåg regeringen inte att en sådan kontrollmöjlighet skulle införas (prop. 1994/95:124 s. 35).

Kommittén har som redan nämnts erfarit att denna besöksform används i våra närmaste grannländer. Genom att den intagne och besökaren skiljs åt fysiskt förhindras att narkotika och andra otillåtna föremål smugglas in via besök. Användningen av sådana besöksrum skulle ge kriminalvården ett verksamt medel för att hindra att narkotika och andra otillåtna föremål kommer in till anstalten genom besöket. Med hänsyn till den utbredda förekomsten av narkotika i anstalter är det, enligt kommitténs mening, nödvändigt att ge kriminalvården dessa möjligheter. Samtidigt är det givetvis så att besök under dessa former inte ger den intagne de möjligheter till mänsklig kontakt som ett besök utan sådan fysisk åtskillnad gör.

Kommittén har mot denna bakgrund funnit det vara en lämplig ordning att låta besök ske i besöksrum där den intagne och den besökande inte kan ha någon fysisk kontakt med varandra om det inte är tillräckligt att besöket kontrolleras genom att personal är närvarande. Alternativet skulle alltså vara att vägra besöket helt.

Införandet av denna form av kontroll av besök kan enligt kommitténs mening innebära att fler intagna kan medges besök än i dag. Det är tveksamt om det någonsin är lämpligt att glasruta kommer till användning vid besök av barn. I vart fall bör vårdnadshavaren och i förekommande fall sociala myndigheter kontaktas innan besök tillåts under sådana former. En avvägning får göras av den skada som kan uppkomma för ett barn om det inte är möjligt att röra föräldern under besöket och den skada som följer av att barnet inte alls får träffa föräldern. Det bör emellertid i stort sett genomgående vara möjligt att genomföra ett vanligt kontrollerat besök genom att i förekommande fall använda mer personal i besöksrummet. De extra resurser detta kräver måste som regel anses befogade när det gäller besök av egna barn.

Det bör vidare uppmärksammas att det bara är fråga om en möjlighet för den intagne att medges sådant besök, inte någon ovillkorlig rätt till att få till stånd ett sådant besök. När den intagne av säkerhetsskäl inte över huvud taget bör få samtala med besökaren i fråga kommer besöket även med denna regel att kunna vägras. Den intagne bör dock ha en möjlighet att själv välja att besöket skall hållas i ett besöksrum som omöjliggör fysisk kontakt. En intagen kan tänkas ha skäl för att begära detta för att undvika

påtryckningar från andra intagna att smugla föremål till eller från anstalten via sitt besök.

Kommittén anser att kriminalvårdens användning av bestämmelsen om besök i dessa former bör följas upp. Av uppföljningen bör framgå om det i det enskilda fallet hade varit tillräckligt att kontrollera besöket genom att personal var närvarande vid besöket.

Tolkning av samtalet

I detta sammanhang vill kommittén ge sina kommentarer när det gäller kriminalvårdens svårigheter att låta översätta alla samtal under besök som hålls på främmande språk. Utgångspunkten är att alla intagna skall behandlas lika. Den intagne och besökaren bör givetvis få kommunicera med varandra på det språk de själva väljer. Det sagda innebär att en intagen inte kan förvägras ett avlyssnat besök på den grunden att samtalet inte kommer att ske på svenska. När det gäller intagna som är medborgare i ett annat EU-land följer principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet direkt av EG-fördraget (jfr vad kommittén anför i avsnitt 12.3.1). Om ett besök medges endast under förutsättning att det avlyssnas kan det förhållandet att samtalet kommer att ske på ett främmande språk dock att bli beroende av kriminalvårdens resurser för tolkning. En viss väntetid kan därför vara motiverad i ett sådant fall. Dessutom bör besök av närstående till intagen prioriteras framför besök av andra. Tolk kan vara närvarande personligen eller genom medhörning.

Om det ur säkerhetssynpunkt är möjligt kan man givetvis tänka sig att ett kontrollerat besök hålls på ett främmande språk utan att auktoriserad tolk finns närvarande. Det förutsätter dock att samtalet hålls på ett språk som den bevakande personalen behärskar. Inte sällan använder sig kriminalvården av möjligheten att låta personal med kunskaper i ett visst språk övervaka ett besök där man talar detta språk. Som redan nämnts är det en förutsättning för att detta skall få ske att det är möjligt med hänsyn till säkerheten.

Besökslägenhet

Som nämnts ovan sker besök i dag vid vissa anstalter i särskilt inrättade besökslägenheter. En särskild regel föreslås införas i den nya lagen att besök kan ske i sådana former att den intagne och besökaren låses in under den tid besöket varar. Givetvis måste det finnas möjlighet för besökaren att få kontakt med anstaltspersonal om han eller hon önskar lämna besöksutrymmet tidigare än planerat. En förutsättning för besök i besökslägenhet skall vara att besöket får ske okontrollerat. I övrigt är det kriminalvårdens sak att upprätta ordningsregler för användning av besökslägenheten, t.ex. vad gäller besök av barn. Under förutsättning att besöket genomförs inom anstaltsområdet finns möjlighet att ha ordningsregler som innebär att den intagne och besökaren under besöket också får vistas utomhus, t.ex. på ett område i anslutning till lägenheten.

Besök av advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå

Den särskilda regeln om att besök av advokat som biträder den intagne i rättslig angelägenhet endast får kontrolleras om advokaten eller den intagne begär det föreslås överföras till den nya lagen. Som JO uttalat innebär denna bestämmelse en ovillkorlig rätt för den intagne att tala enskilt med sin offentlige försvarare om inte försvararen är av annan uppfattning (JO 2000/01 s. 225). Undantagsregeln i bestämmelsen skall dock som en följd av att dagens bevakade besök ersätts med olika former av kontrollerade besök gälla all slags kontroll av besöken. Ett förtydligande bör dessutom göras vad gäller det förhållandet att biträdande jurist på advokatbyrå är att likställa med advokat i förevarande sammanhang.

Generella regler om besök

Som angetts ovan har kommittén i uppdrag att lämna förslag som ger kriminalvården möjligheter att hålla anstalterna fria från narkotika och att motverka att kriminell verksamhet pågår under anstaltsvistelsen. Kommittén har i detta syfte övervägt att införa en regel om att intagna inte får ta emot besök i anstalten under de första månaderna av verkställigheten. Med hänsyn till att besöken har stor betydelse för de intagna har kommittén dock stannat för

att inte föreslå en sådan regel. Det är tillräckligt att kontrollen av besök blir vanligare på grundnivån i förmånssystemet än på en förhöjd nivå i detta system. Begränsningar kan även ske genom att kretsen besökare och frekvensen av besök begränsas på grundnivån och utökas successivt på de förhöjda nivåerna.

I likhet med vad som anförts beträffande kontrollen av brev är det viktigt att kriminalvården får möjlighet att utfärda generella föreskrifter om förutsättningarna för ett besök. Det kan gälla kretsen besökare och frekvensen av besök.

Kommittén föreslår att den intagnes skötsamhet ges betydelse för besöksförutsättningarna på det viset att det skall gälla en presumtion för att en intagen som uppfyller sådana krav att han eller hon befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet kan ta emot okontrollerat besök, se vidare avsnitt 22.2.11. Vidare bör det gälla en presumtion för att intagen som inte uppfyller dessa krav och därför befinner sig på grundnivån i förmånssystemet endast kan ta emot kontrollerat besök. Det kan gälla t.ex. en intagen som lämnat positivt urinprov eller som vägrat lämna sådant urinprov. I det enskilda fallet kan dock finnas skäl att frångå presumtionen. Det kan t.ex. finnas skäl att ändå ha kontrollerat besök för intagna som befinner sig på den första förmånsnivån (nivå 2) än vad som generellt kan antas vara nödvändigt för intagna på högre nivåer. Dessutom kan det vara nödvändigt att ha ett kontrollerat besök beträffande en intagen som när han eller hon befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet lämnar positivt urinprov eller vägrar lämna sådant prov. Ett beslut om nedflyttning till grundnivån kan dröja något från det att provet lämnats eller vägrats och skall givetvis inte påverka kriminalvårdens möjligheter att kontrollera den intagnes besök. Det kan också finnas skäl att låta en intagen på grundnivån ha ett okontrollerat besök av sina barn eller någon annan närstående även om besöken normalt skall vara kontrollerade på denna nivå. Om besök av ett barn skall vara kontrollerat så bör det som angetts ovan, som huvudregel kontrolleras genom att personal övervakar besöket. Besök av den intagnes barn skall som angetts i avsnitt 22.2.11 inte ingå i förmånssystemet.

Kommittén föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får möjlighet att utforma generella regler utifrån riskerna ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt för olika grupper intagna. Ett bemyndigande härom tas in i lagen. På detta vis anser kommittén att man kan åstadkomma en enklare hantering

av besöksrutinerna inom kriminalvården utan att de får karaktären av kollektiv bestraffning.

17.3 Telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden

17.3.1 Gällande bestämmelser

När det gäller telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden är varje medborgare skyddad gentemot det allmänna mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § RF). Denna rätt får dock på motsvarande sätt som anförts beträffande besök begränsas genom lag.

Rätten för en intagen att telefonera följer i princip samma regler som gäller vid besök. Av 30 § KvaL följer att telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Här bör tilläggas att bestämmelsen endast tar sikte på det fasta telefonisystem som kriminalvården tillhandahåller. Av kriminalvårdens föreskrifter följer att en intagen inte får använda eller inneha mobiltelefon i anstalt.

En intagen kan förvägras telefonsamtal som är ägnade att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller någon annan. Om intagen är avskild från andra intagna under utredningen av ett disciplinärende får den intagne också hindras från kontakter med andra personer genom telefonsamtal i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras.

En förhandskontroll av mottagaren av samtalet kan, enligt bestämmelsens andra stycke, göras på motsvarande sätt som inför ett besök (se ovan avsnitt 17.2.1).

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten skall, enligt bestämmelsens tredje stycke, en tjänsteman på lämpligt sätt avlyssna ett telefonsamtal. Avlyssning får endast ske om den intagne känner till det. Telefonsamtal med advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas utan den intagnes medgivande.

I avsnitt 12.3.1 har kommittén närmare beskrivit hur intagna som studerar på distans ibland kan ges möjlighet att ha kontakt

med sin skola via Internet. Denna form av elektronisk kommunikation är dock inte särskilt reglerad i KvaL.

17.3.2 Överväganden

Kommitténs förslag: En intagen får lämna och ta emot telefonsamtal eller andra elektroniska meddelanden endast genom att använda den utrustning för elektronisk kommunikation som kriminalvården tillhandahåller. Den intagne får inte lämna eller ta emot sådana meddelanden om det kan innebära en risk med hänsyn till ordning eller säkerhet i anstalten, om den kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Mottagaren av samtalet eller meddelandet får kontrolleras i den utsträckning som föreslagits gälla inför ett besök.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet skall ett telefonsamtal eller ett annat elektroniskt meddelande kontrolleras. Den intagne och mottagaren av meddelandet skall informeras om kontrollen.

Telefonsamtal eller andra elektroniska meddelanden till och från en advokat eller en biträdande jurist som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte kontrolleras.

Upptagningar och uppteckningar som gjorts vid kontroll av elektroniska meddelanden skall förstöras så snart den inte längre behövs.

Kriminalvården får använda uppgifter som framkommit vid kontroll av elektroniska meddelanden i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om i vilken omfattning en viss eller vissa grupper intagna generellt skall ha möjlighet att lämna och ta emot elektroniska meddelanden och om dessa kontakter generellt skall vara kontrollerade eller inte. Sådana föreskrifter får även meddelas om hur kontrollen av mottagaren av ett telefonsamtal eller annat elektroniskt meddelande generellt skall utformas och i vilken omfattning sådan kontroll skall ske.

Elektronisk kommunikation

Möjligheten för en intagen att telefonledes ha kontakt med personer utanför anstalten har stor betydelse.

Som ovan nämnts är det endast sådan elektronisk kommunikation som sker i form av telefonsamtal via fast telefoni som är reglerade i KvaL. Även den kommunikation som sker via Internet måste givetvis vara reglerad.

Den tekniska utvecklingen har inneburit att telefontrafiken i allt större utsträckning överförs genom elektroniska signaler. Detta innebär att telefonsamtal i likhet med andra kommunikationsmedel som telefaxmeddelanden, e-post och datakommunikation över Internet eller i lokala nät sker med digital teknik. Det gäller även annan kommunikation som innehåller meddelanden, dvs. information i form av text, bild eller ljud.

Med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen av elektronisk kommunikation bör bestämmelserna om intagnas möjlighet till sådan kommunikation göras så teknikoberoende som möjligt. Kommittén har mot denna bakgrund valt att reglera de telefonsamtal som sker genom användande av anstaltens utrustning för fast telefoni eller som sker digitalt i en gemensam bestämmelse. Denna bestämmelse reglerar intagnas möjlighet att lämna eller ta emot elektroniska meddelanden till eller från personer utanför anstalten. Med elektroniska meddelanden avses detsamma som telemeddelanden enligt 27 kap. 18–19 §§ rättegångsbalken, dvs. ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (jfr 6 kap. 19 § lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation). Kommittén har övervägt att i stället använda begreppet telemeddelanden men har med hänsyn till att reglerna om teleövervakning m.m. ses över av Beredningen för rättsväsendets utveckling valt att använda det modernare begreppet elektroniska meddelanden. Se vidare betänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38).

Förutsättningar

Mot bakgrund av vad som ovan anförts har kommittén valt att utforma bestämmelsen för elektroniska meddelandet på ett något annorlunda sätt än dagens regel för telefonsamtal i 30 § KvaL.

Kommittén föreslår att en intagen endast får möjlighet att lämna elektroniska meddelanden genom att använda den av anstalten tillhandahållna utrustningen för elektronisk kommunikation. Det innebär att intagna endast får ringa telefonsamtal från den utrustning för fast telefoni som anstalten tillhandahåller och att de endast får kommunicera digitalt med det datorsystem som anstalterna tillhandahåller. Se vidare nedan angående otillåten mobiltelefonkommunikation.

När det gäller telefonkontakter har det under kommitténs arbete inte framkommit något som ger anledning att i sak ändra förutsättningarna för sådana kontakter. Det innebär att det även framdeles skall vara möjligt att förhindra telefonsamtal som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller någon annan. Samtalet kan också kontrolleras om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten.

Kontrollen av telefonsamtal innebär ett ingrepp i den enskildes privatliv och korrespondens och kan om det används godtyckligt innebära en kränkning såväl av den grundlagsskyddade rätten för förtrolig kommunikation i 2 kap. 6 § RF som av rätten till respekt för privatliv och korrespondens i artikel 8 i Europakonventionen (jfr Doerga mot Nederländerna, dom 27 april 2004). Jfr även vad som nämnts om granskning av brev ovan. Kriminalvårdens kontroll av telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden är en öppen kontroll, dvs. den intagne och mottagaren av samtalet eller meddelandet skall informeras om kontrollen. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får endast ske av polis efter det att domstol på ansökan av åklagaren beslutat om det i enlighet med bestämmelserna i 27 kap. 18–23 §§ rättegångsbalken. Kriminalvården får vidare endast hantera uppgifter som framkommer vid ett samtal eller elektroniskt meddelande i enlighet med det i lagen angivna ändamålet, dvs. för att förhindra att den intagne kommunicerar med någon utanför anstalten på ett sätt som innebär risker med hänsyn till säkerheten. Enligt kommitténs förslag får uppgifterna behandlas för ytterligare ett ändamål, dvs. för att användas i kriminalvårdens säkerhets- och brottsförebyggande

arbete. Kommittén förutsätter att bestämmelserna kompletteras med detaljerade bestämmelser i förordning eller föreskrifter. Även om det i den svenska lagen är fråga om en öppen kontroll av den intagnes samtal eller meddelandet så är det viktigt att tillämpningen av reglerna är förutsebara för den intagne.

I likhet med vad som angetts beträffande besök är det viktigt att den intagne har möjlighet att tala med personer utanför anstalten på det språk de själva väljer. Om skäl för att kontrollera samtalet finns blir dock möjligheten att föra ett samtal på ett främmande språk i viss mån beroende av när kriminalvården kan ordna tolkning av samtalet. I dag förekommer det att kriminalvården först i efterhand tolkar avlyssnade telefonsamtal, som förts på ett främmande språk. Det kan innebära att den intagne hinner ringa flera samtal innan kriminalvården får kännedom om vad som sagts vid det första samtalet. Enligt kommitténs mening är det viktigt att kriminalvården kan kontrollera vad som sagts vid ett samtal innan ytterligare samtal sker. Annars finns risk att kontrollen av telefonsamtalet blir meningslös.

Av säkerhetsskäl är det givetvis viktigt att det finns en kontroll av vem de intagna samtalar med. Kriminalvårdens nuvarande telefonsystem, INTIK, hindrar att mottagaren vidarekopplar sin fasta telefon till en annan telefon. I dag är det dock många mottagare som endast innehar en mobiltelefon. Med det nuvarande systemet har kriminalvården inte någon möjlighet att kontrollera om samtalet vidarekopplas från en mobiltelefon eller för den delen, att det faktiskt är den uppgivna mottagaren, som innehar mobiltelefonen. Kommittén ser dock inte några möjligheter att i lag förbättra kontrollmöjligheterna av mottagaren. I den mån det finns säkerhetsrisker med en intagens telefonkontakter kan den intagne givetvis vägras sådana kontakter helt eller delvis, t.ex. genom att endast samtal till fast telefon tillåts.

Som närmare beskrivits i avsnitt 22.2.12 ingår telefonsamtal i förmånssystemet. Det innebär att såväl kretsen mottagare som telefontiden varierar beroende på vilken nivå i förmånssystemet den intagne befinner sig på. I förmånssystemet ingår dock inte samtal till den intagnes barn. Huruvida den intagne får ha telefonkontakt med dem skall enbart regleras av den här förslagna bestämmelsen. Sådana kontakter beror därför på om de är möjliga ur säkerhetssynpunkt eller om de kan ske med hänsyn till den intagnes anpassning i samhället eller om de kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Den nuvarande regeln att kontroll får ske även av samtal mellan den intagne och dennes advokat om den intagne samtycker till det har visat sig inte ha någon egentlig praktisk betydelse. Av detta skäl föreslår kommittén att möjligheten att kontrollera sådana samtal tas bort i den nya lagen. Följaktligen skall samtal mellan den intagne och dennes advokat eller biträdande jurist som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet undantas från kontrollen. Här kan tilläggas att en intagen som begär telefonsamtal med advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå inte är skyldig att upplysa om anledningen härtill. Inte heller behöver det vara utrett om advokaten är förordnad som offentlig försvarare för den intagne (jfr JO 1985/86 s. 186).

Med hänsyn till att kriminalvårdens kontrollmöjligheter för närvarande är begränsade vad gäller datakommunikation över Internet bör möjligheten för intagna att kommunicera digitalt via Internet med personer utanför anstalten vara en förmån för skötsamma intagna som har behov av det t.ex. för att delta i en viss utbildning och endast då det med hänsyn till ordning och säkerhet är möjligt att tillåta sådan kommunikation.

Kontroll av elektroniska meddelanden bör i likhet med brevgranskning och kontroll av besök inte vara mer ingående än vad som är motiverat. Denna begränsning följer av den av kommittén föreslagna proportionalitetsprincipen.

Mottagaren av ett elektronisk meddelande bör få kontrolleras på motsvarande sätt som gäller för telefonsamtal enligt 30 § KvaL. Med hänsyn till att datakommunikation över Internet kommer att vara mycket begränsad och i dag endast tillåts för de intagna som har behov av sådan kontakt i sina studier kommer kontrollen framför allt att gälla endast mottagare av telefonsamtal. Även en mottagare av ett annat elektronisk meddelande kan dock kontrolleras med stöd av den här föreslagna bestämmelsen i den mån det finns behov av det.

I likhet med vad som föreslås gälla för brevgranskning och besök bör regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ha möjlighet att meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för intagna att lämna elektroniska meddelanden till personer utanför anstalten utifrån ett allmänt antagande om riskerna ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt för en viss grupp intagna.

På de skäl som anförts ovan om brevgranskning bör även upptagning eller uppteckning som gjorts vid kontroll av elektroniska meddelanden förstöras så snart uppgifterna inte längre

behövs. Även när det gäller kontroll av elektroniska meddelanden bör klargöras att kriminalvården får använda inhämtade uppgifter i det säkerhets- och återfallsförebyggande arbetet på motsvarande sätt som föreslagits beträffande brevgranskning.

Otillåten kommunikation

Som redan nämnts får telefonsamtal endast ske med användning av den utrustning för fast telefoni som kriminalvården tillhandahåller. Det innebär att intagna inte får telefonera med mobiltelefon. Under senare år har intagna emellertid i en ökad omfattning fått tillgång till mobiltelefoner och har på så vis fått möjlighet att ha en okontrollerad kontakt med personer utanför anstalten. Vid anstalter där det gäller allmän inpasseringskontroll kan införsel av mobiltelefoner i viss utsträckning förhindras. Situationen med okontrollerade mobiltelefonsamtal är dock allvarlig. Det är viktigt att kriminalvården har möjlighet att störa ut mobiltelefonkommunikation som sker från anstalterna. Från den 25 juli 2003 har kriminalvården möjlighet att störa otillåten mobiltelefonkommunikation på anstalter och häkten. En förutsättning är att Post- och telestyrelsen efter ansökan av KVS beslutar om undantag från annars gällande förbud att inneha sådan störningsutrustning med stöd av 14 § tredje stycket förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. I dag har kriminalvården fått tillstånd att använda störningsutrustning vid KVA Hall. Avsikten är att sådan skall uppföras även på andra anstalter. För att samtalen skall störas ut är det givetvis viktigt att kriminalvården har teknisk utrustning som möjliggör detta. Det beror i sin tur på hur långt från anstalterna en mobiltelefonmast uppförs. Till detta kommer att störningsutrustning är dyr och att uppförandet av sådan utrustning måste ske successivt. Kommittén vill i detta sammanhang betona att möjligheten för intagna att telefonera via mobiltelefon inte kommer att kunna förhindras enbart genom möjligheten att använda störningsutrustning. Det är viktigt att kriminalvården på andra sätt, framför allt genom inpasseringskontroll och ett förebyggande säkerhetsarbete, har möjlighet att begränsa intagnas otillåtna kontakter med omvärlden. Den i avsnitt 21.2.3 föreslagna förverkandebestämmelsen gör det vidare möjligt för kriminalvården att förverka bl.a. mobiltelefoner som anträffas i anstalten.

18 Kontrollåtgärder i anstalt

18.1 Utgångspunkter

En utgångspunkt för kommitténs arbete är enligt direktiven att all form av drogmissbruk och kriminalitet i anstalterna måste motverkas. Narkotikan måste identifieras och bekämpas. Vidare anges att det är nödvändigt att kriminalvården har effektiva verktyg att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter i anstalterna och även i övrigt hantera intagna som utgör säkerhetsrisker och annars har en negativ inverkan på sin närmiljö. Kommittén har i uppdrag att överväga hur detta skall säkerställas. I detta avseende är det av central vikt att kriminalvården har möjlighet att utföra de kontrollåtgärder, som är nödvändiga för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i anstalterna. En viktig del är att kunna upptäcka otillåten egendom i anstalterna, som t.ex. narkotika, alkohol, pengar, mobiltelefoner och vapen.

Kontrollåtgärder är i varierande utsträckning integritetskränkande för den som drabbas av åtgärden. Även om kontrollen givetvis skall utövas med respekt för de intagnas integritet är det ofrånkomligt att integritetshänsynen i vissa fall måste få stå tillbaka. Kommittén återkommer under respektive avsnitt till bedömningar av när åtgärderna är motiverade men ger inledningsvis en översikt över de grundläggande bestämmelserna om skydd för den personliga integriteten.

Varje medborgare har ett grundlagsreglerat skydd för den kroppsliga integriteten i 2 kap. 4–6 §§ regeringsformen (RF). Enligt 4 § får dödsstraff inte förekomma. I 5 § anges att varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff, tortyr och liknande. Varje medborgare är vidare enligt 2 kap. 6 § RF gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång.

Skyddet i 2 kap. 4–5 §§ RF får inte inskränkas genom lag. Det får däremot skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp m.m. i 2 kap.

6 § RF förutsatt att det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Med kroppsligt ingrepp avses såväl ytlig kroppsbesiktning som kroppsbesiktning. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning (2 kap. 12 § RF). Här kan tilläggas att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om detta grundlagsskydd, om inte annat följer av särskilda bestämmelser i lag (2 kap. 22 § andra stycket RF). Utgångspunkten för kommitténs förslag är att ingen intagen i kontrollhänseende skall särbehandlas på grund av sitt ursprung eller medborgarskap.

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i KvaL. Allmänna bestämmelser härom och om husrannsakan som sker som ett led i en förundersökning finns i rättegångsbalken. Bestämmelserna där gäller dock subsidiärt i förhållande till KvaL (28 kap. 15 § rättegångsbalken).

Inskränkningar i enskildas grundlagsreglerade rättigheter får endast ske genom bestämmelser i lag. När det gäller sådana inskränkningar kan nämnas att JO i ett beslut rörande husrannsakan den 25 juni 1991 (JO 1991/92 s. 114) uttalat att, enligt hans mening, kan den enskildes samtycke i princip inte åberopas till stöd för ett intrång på det grundlagsskyddade området om uttryckligt lagstöd för ett sådant åberopande saknas (se även JO beslut den 29 november 2002, dnr 696-2001). Detta är också kommitténs inställning.

Den följande frågan är om även andra kontrollåtgärder än de som har grundlagsskydd bör ha stöd i lag.

Mot bakgrund bl.a. av att den grundläggande innebörden av ett fängelsestraff är att den dömda skall vara berövad sin frihet har regeringen nyligen vid sin behandling av propositionen Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll (prop. 2004/05:34 s. 37 f.) gjort bedömningen att det inte behövs lagstöd för alla former av övervakning av intagna. Regeringen uttalade samtidigt att det i samband med en revidering av kriminalvårdslagstiftningen finns anledning att överväga en lagreglering av olika former av tvångs- och övervakningsåtgärder inom kriminalvården.

När det gäller behovet av lagreglering av olika slag av kontrollåtgärder kan nämnas att regeringen den 23 mars 2005 beslutat propositionen Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m. som bygger på att de brottsutredande myndig-

heternas användning av överskottsinformation skall regleras (prop. 2004/05:143).

Här kan även nämnas att Europakonventionen ger ett vittomfattande rättighetsskydd för den enskilde. Europakonventionen gäller enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag här i landet. I sina överväganden beaktar kommittén även vad som gäller genom FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter.

Enligt kommitténs mening finns det anledning att ha klara och tydliga regler för kriminalvårdens kontroll av intagna och andra. Kommittén gör mot bakgrund av det nu anförda bedömningen att alla kontrollåtgärder som kan sägas innebära en inte obetydlig integritetskränkning för den enskilde bör ha stöd i lag och det även om det inte är fråga om en inskränkning av en grundlagsskyddad rättighet.

18.2 En allmän bestämmelse om kontroll av intagna

Kommitténs förslag: I lagen tas in en bestämmelse om att de intagna skall kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten.

I bestämmelsen skall även anges att en intagen som får placeras på plats med särskilt hög grad av säkerhet skall hållas under särskilt hög kontroll.

Kriminalvården övervakar i dag de intagna på olika sätt. Förutom s.k. direktbevakning, där personal bevakar en eller några intagna genom att personligen befinna sig bland dem, sker bevakning i vissa fall genom kameraövervakning. Övervakningsmöjligheterna styrs bl.a. av hur anstalten är utformad. Skalskyddet har betydelse för möjligheten att rymma eller fritas. Möjligheten att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten beror också på hur stora avdelningarna är och vilka möjligheter som finns att skilja intagna åt. Även genom undersökningar av olika utrymmen i anstalten kan kriminalvården kontrollera intagna. Intagna kontrolleras även genom olika tvångsåtgärder som kroppsvisitation, kroppsbesiktning och provtagning. När det gäller kontrollen av de intagnas kontakter med omvärlden regleras det av respektive bestämmelse om brevgranskning, besök m.m. I dessa delar hänvisas till

kapitel 17. Med kontroll avses här alla former av kontroll som kan utövas mot intagna.

I dagens lagstiftning saknas en allmän regel om kriminalvårdens kontrollerande uppgift. Det finns endast en definition av säkerhetsavdelning som innebär att intagen på en sådan avdelning kan sättas under särskild övervakning, se 3 § KvaL.

Kommittén föreslår att det i lagen förs in en allmän regel om kriminalvårdens kontrollerande uppgift som gäller alla intagna oavsett vilken säkerhetsnivå de är placerade på. Det är kriminalvårdens sak att utforma kontrollen på ett sätt som är nödvändigt med hänsyn till risken för att den intagne fritas, rymmer eller fortsätter att begå fortsatt brottslig verksamhet i anstalten. Särskilt hög kontroll är motiverad för intagen som placeras på plats med särskilt hög säkerhet (se avsnitt 19.4.3). Det bör uttryckligen framgå av bestämmelsen.

Bestämmelsen kommer även att kunna ligga till grund för det säkerhets- och återfallsförebyggande arbete som bedrivs inom kriminalvården med stöd av lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och förordningen (2001:682) med samma namn. Utgångspunkten för all s.k. registerlagstiftning är att verksamheten i fråga är reglerad i särskild lag eller förordning. Enligt kommitténs mening bör det i vart fall finnas en allmän bestämmelse om kriminalvårdens övervakande uppgift som grund för det arbete som bedrivs inom ramen för nämnda registerlags och registerförordnings tillämpningsområde.

18.3 Proportionalitetsprincipen

Kommitténs förslag: I den nya lagen tas in en bestämmelse om att kontroll- och tvångsåtgärder får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att mindre ingripande åtgärder skall användas om de är tillräckliga.

En förutsättning för att tvångsåtgärder mot enskilda skall få användas anses mot bakgrund av de integritetsskyddande bestämmelserna i RF gälla främst fyra allmänna principer. Det är legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m. s. 93, prop. 1988/89:124 s. 26, JO 1987/88 s. 73 och 1988/89 s. 51 samt Fitger m.fl., Rättegångsbalken, del 2, s. 23:56 b).

Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Principen är fundamental och har vunnit ett uttryckligt erkännande i svensk rättspraxis inte minst genom Europadomstolens för de mänskliga rättigheterna och EG-domstolens rättstillämpning. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen har även aktualiserats i flera ärenden hos JO under senare år (se t.ex. JO 1992/93 s. 155 JO 1994/95 s. 149 och JO 1997/98 s. 133). Principen är lagfäst i rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel (24 kap. 1 §, 25 kap. 1 §, 26 kap. 1 §, 27 kap. 1 § och 28 kap. 3 a §), i polislagen (1984:387), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Regeringen har vidare i propositionen Stärkt rättssäkerhet och vårdinnehåll i LVM-vården m.m. (prop. 2004/05:123) föreslagit att proportionalitetsprincipen läggs fast i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Socialutskottet har bifallit propositionen (bet. 2004/05:SoU15). Frågan planeras att debatteras i kammaren den 1 juni 2005.

Olika former av tvångs- och kontrollåtgärder är nödvändiga att vidta för att kriminalvården skall kunna bedriva sin verksamhet. Med hänsyn till att själva fängelsestraffet i sig innebär en stark begränsning i den enskildes handlingsfrihet är det kommitténs uppfattning att det måste ställas höga rättssäkerhetskrav på de ytterligare inskränkningar i den enskildes integritet som vidtas under verkställigheten. Även om proportionalitetsprincipen gäller vid i princip all tvångsanvändning även utan särskild reglering anser kommittén att det är lämpligt att lägga fast denna princip i den nya lagen. Av lagen bör därför uttryckligen framgå att kontroll- och tvångsåtgärder endast får användas om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att mindre ingripande åtgärder skall användas om de är tillräckliga. Bestämmelsen föreslås gälla vid all verkställighet enligt lagen, dvs. inte enbart vid åtgärder mot dem som är intagna i anstalt utan också mot andra dömda. I anstalt får principen särskilt stor betydelse vid sådana åtgärder som innebär ytterligare ingrepp i den personliga integriteten, som t.ex. vid beslut om avskiljande av en intagen från gemenskapen från andra intagna men också vid kontrollåtgärder av olika slag som behandlas i det följande. Bestämmelsen föreslås också ersätta 53 § KvaL, i vilken paragraf det anges att om tillämpning av en bestämmelse i lagen uppenbarligen kan befaras medföra men för intagens

kroppsliga eller psykiska hälsa får den jämkning göras som är påkallad för att förebygga sådant men. Den nya regeln får betydelse även vid tvångs- och kontrollåtgärder som riktar sig mot besökare och andra som passerar in eller ut ur en anstalt.

18.4 Kroppsvisitation

18.4.1 Gällande bestämmelser

Kroppsvisitation av intagna regleras i 52 a § KvaL. I första stycket regleras de fall när kroppsvisitation får ske och i andra stycket regleras när det skall ske om det inte är uppenbart obehövt.

En intagen får således enligt första stycket kroppsvisiteras för eftersökande av otillåtna föremål när

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål skall anträffas på honom,
2. han återkommer efter en vistelse utanför anstalten,
3. han skall ta emot eller har haft obevakat besök, eller
4. det görs stickprovvis eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet som berörs av undersökningen.

Vidare skall enligt andra stycket den som skall tas in i anstalt kroppsvisiteras när han anländer till anstalten. Det behöver dock inte ske om det är uppenbart obehövt. Samma regel gäller när en intagen i slutna anstalt återkommer efter en vistelse utanför anstalten eller har haft obevakat besök.

Begreppet kroppsvisitation definieras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor och paket och andra föremål som någon har med sig. Med otillåtet föremål avses föremål som intagen inte får inneha i anstalt.

En intagen får vidare enligt tredje stycket i 52 a § KvaL underkastas sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast syftar till att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Sådan kroppsvisitation får göras slumpvis eller rutinmässigt. Med ytlig kroppsvisitation avses, enligt förarbetena till bestämmelsen, att känna utanpå kläderna för att kontrollera om den intagne bär på sig, t.ex. något föremål som kan

användas som tillhygge mot andra intagna eller personalen (jfr prop. 1978/79:62 s. 29 f).

Med uttrycket otillåtna föremål avses sådana föremål som en intagen inte får inneha (jfr prop. 1994/95:124 s. 50).

Av 52 c § tredje stycket KvaL följer att ett otillåtet föremål som anträffas vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning skall omhändertas och förvaras för den intagnes räkning, såvitt inte annat är föreskrivet. Särskilda bestämmelser finns i 63 och 64 §§ KvaL. Dessa bestämmelser redogörs närmare för i avsnitt 21.1.2.

Här kan också nämnas att det av 53 § KvaL följer att om tillämpning av bestämmelse i denna lag uppenbarligen kan befaras medföra men för en intagens kroppsliga eller psykiska hälsa får den jämkning göras som är påkallad för att förebygga sådant men.

18.4.2 Överväganden

Kommitténs förslag: En intagen skall kroppsvisiteras för eftersökande av otillåtna föremål när han eller hon anländer till anstalten, om det inte är uppenbart obehövt.

En intagen får även kroppsvisiteras för eftersökande av otillåtna föremål när

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål skall anträffas på honom eller henne,
2. han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalten,
3. han eller hon skall ta emot eller har haft ett okontrollerat besök, eller
4. det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

En intagen får vidare kroppsvisiteras i syfte att söka efter vapen eller andra farliga föremål om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kroppsvisitation av en viss eller vissa grupper intagna och i vilken omfattning sådan kontroll skall ske, dvs. om den skall ske regelmässigt eller stickprovvis.

Som tidigare framhållits bör begreppen sluten och öppen anstalt tas bort i den nya lagstiftningen. Det innebär att den särskilda regel om kroppsvisitation som i dag finns beträffande sluten anstalt slopas. Det är regeln i 52 a § andra stycket andra meningen om att en intagen som återkommer efter en vistelse utanför anstalten eller har haft oöväkat besök skall kroppsvisiteras om det inte är uppenbart obehövt. Kriminalvården har redan enligt första stycket 2 och 3 en möjlighet att för alla intagna, oavsett anstaltens slutenhetsgrad, göra en sådan kroppsvisitation.

Med hänsyn till att det är fråga om en inskränkning i grundlagskyddet anser kommittén att de situationer i vilka en intagen skall få kroppsvisiteras skall vara reglerade i lag. Någon skillnad i förhållande till vad som gäller i dag föreslås inte. Enligt kommitténs mening bör dock begreppet "ytlig kroppsvisitation" utmönstras eftersom det inte innebär något annat än vad en vanlig kroppsvisitation innebär när man undersöker vad en person bär på sig.

Med otillåten egendom avses i likhet med vad som gäller i dag sådan egendom som inte får innehas av intagna i anstalt. Den nya lagen kommer dock som närmare utvecklas i avsnitt 14.4 att bygga på att intagna har begränsade möjligheter att inneha privat egendom i anstalt och att regler för vilken egendom som får innehas framgår av generella föreskrifter.

Bestämmelser om hur ofta kroppsvisitation bör ske vid en viss anstalt eller en viss avdelning bör lämpligen överlämnas till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Eftersom sådan visitation skall ske för eftersökande av otillåtna föremål är det den ordnings- eller säkerhetsrisk som generellt antas föreligga för en grupp intagna som skall vara avgörande för om granskningen skall ske regelmässigt eller stickprovvis. I likhet med vad som gäller i dag bör därför kontrollen vara mer regelbunden vid anstalter eller avdelningar av högre slutenhetsgrad än vid anstalter eller avdelningar av lägre slutenhetsgrad. Det är en följd av de risker som allmänt kan antas finnas för intagna som är placerade där. Det finns, enligt kommitténs mening, inte något skäl till att frångå nuvarande reglering att en intagen regelmässigt skall kroppsvisiteras när han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalten eller har haft oöväkat besök. I dag kan kroppsvisitation ske stickprovvis utan samband med misstanke om innehav av olovliga föremål och utan samband med en intagens vistelse utanför anstalt eller ett oöväkat besök. Kommittén föreslår att möjligheten för kriminalvården att stickprovvis kroppsvisitera

intagna styrs upp så att det sker mer frekvent på anstalter eller avdelningar där det allmänt sett finns en hög risk att otillåtna föremål förs in till intagna. Detsamma gäller möjligheten att kroppsvisitera intagna i samband med undersökningar som av säkerhetsskäl görs av utrymme inom anstalten. Det blir dock regeringens eller efter delegation kriminalvårdens sak att närmare reglera hur ofta kroppsvisitation skall ske för olika grupper intagna.

18.5 Kroppsbesiktning

18.5.1 Gällande bestämmelser

Kroppsbesiktning regleras i 52 b § KvaL. En intagen får enligt den bestämmelsen kroppsbesiktigas när det finns anledning anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på honom. I den utsträckning det behövs får kroppsbesiktning göras även i de fall som räknats upp i 52 a § första stycket 2–4 och andra stycket (se ovan avsnitt 18.4.1). I samtliga fall är det fråga om undersökning i syfte att eftersöka otillåtna föremål. Den som är intagen i öppen anstalt får endast underkastas ytlig kroppsbesiktning.

Med kroppsbesiktning menas undersökning av kroppens yttre och inre delar samt tagande av prov och undersökning av dessa (se 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken). Med ytlig kroppsbesiktning avses en okulär besiktning av den nakna kroppen. Fotsulorna, handflatorna, armhålorna och huvudhåret får kontrolleras. Kontrollanten får emellertid inte vidröra den undersöktes kropp eller uppmana honom eller henne att inta speciella ställningar så att andra delar av kroppen skall kunna granskas (se prop. 1993/94:24 s. 34 och KVVFS 1998:8 95 §). I sådant fall blir det fråga om en ordinär kroppsbesiktning.

Även beträffande kroppsbesiktning gäller bestämmelsen i 53 § KvaL, se avsnitt 18.4.1.

18.5.2 Överväganden

Kommitténs förslag: En intagen får kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när han eller hon anländer till anstalten om det inte är uppenbart obehövt.

En intagen får även kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när

1. det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på honom eller henne,

2. han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalten,

3. han eller hon skall ta emot eller har haft ett okontrollerat besök, eller

4. det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

När det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på den intagne får såväl ytlig som annan kroppsbesiktning ske. I andra situationer får annan kroppsbesiktning än ytlig kroppsbesiktning ske endast om det ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt är otillräckligt med en ytlig kroppsbesiktning.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kroppsbesiktning av en viss eller vissa grupper intagna och i vilken omfattning sådan kontroll får ske, dvs. om den skall ske regelmässigt eller stickprovsvis.

Det har under kommitténs arbete inte framkommit något större behov av att ändra tillämpningsområdet av den nuvarande bestämmelsen om kroppsbesiktning än det som följer av att göra den organisationsoberoende.

Vad som avses med otillåten egendom har angetts i avsnitt 18.4.2 ovan.

När det gäller kroppsbesiktning vid misstanke om otillåtet föremål föreslås ingen ändring i förhållande till nuvarande reglering. I övriga situationer föreslås att annan kroppsbesiktning än ytlig sådan får ske om det är nödvändigt ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Det torde som regel aldrig finnas skäl att på anstalter, som ur säkerhetssynpunkt motsvarar nuvarande öppna

anstalter, föranstalta om annat än ytlig kroppsbesiktning. I praktiken innebär den organisationsoberoende regeln därför inte någon ändring i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande regel om ytlig kroppsbesiktning av intagna.

När det gäller de närmare föreskrifterna om kroppsbesiktning skall ske regelmässigt eller stickprovsvis hänvisas till vad som ovan anförts om kroppsvisitation. Med hänsyn till det ingrepp i den personliga integriteten som en kroppsbesiktning innebär skall denna tvångsåtgärd endast användas om det inte är tillräckligt med en mindre ingripande åtgärd, som t.ex. kroppsvisitation. Det följer redan av den av kommittén föreslagna allmänna proportionalitetsregeln. En skönsmässig användning av kroppsbesiktningar kan i vart fall i förening med andra strikta säkerhetsåtgärder betraktas som sådan omänsklig eller förnedrande behandling som strider mot artikel 3 i Europakonventionen (jfr Van der Ven mot Nederländerna och Lorsé m.fl. mot Nederländerna, båda domarna från den 4 februari 2003).

Här kan nämnas att JO i ett ärende från 2004 (JO 2004/05 s. 128) kommit fram till att det saknas lagstöd för att i samband med en kroppsbesiktning tvinga en intagen att inta viss medicin eller föda av visst slag för att underlätta åtgärden eller för att förkorta den tid som den intagne måste vistas i avskildhet. Enligt kommitténs mening finns inte anledning att införa en skyldighet för den intagne att inta viss föda för att påskynda resultatet av en kroppsbesiktning. Det finns emellertid inte något som hindrar att en intagen erbjuds detta. Som JO anförde i nämnda ärende är det viktigt att en intagen som erbjuds föda i sådant syfte inte ges uppfattningen att han eller hon är tvungen att anta erbjudandet eftersom det finns en uppenbar risk för att den intagne i en sådan situation kommer att känna sig tvingad. JO framhåller att det är svårt för den tjänsteman som lämnar erbjudandet att avgöra om den intagne verkligen handlar fullt frivilligt (JO 2002/03 s. 81, se även SOU 1995:47 s. 150 och 337).

18.6 Provtagning

18.6.1 Gällande bestämmelser

En bestämmelse om intagens skyldighet att lämna blod-, urin- eller utandningsprov finns i 52 d § KvaL. Möjligheten att förelägga intagna att lämna urinprov infördes den 1 januari 1979. Därefter har bestämmelsen utvidgats till att avse även blodprov och utandningsprov.

Enligt bestämmelsen i dess nuvarande utformning är intagen, om inte annat föranleds av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på anmaning lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

18.6.2 Överväganden

Kommitténs förslag: En intagen får i de fall som anges nedan föreläggas att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel, dopningsmedel eller vissa hälsofarliga varor. Detta gäller dock inte om det finns medicinska eller liknande skäl mot sådan provtagning.

Sådant prov får tas

1. när den intagne anländer till anstalten,
2. som villkor för uppflyttning till en förhöjd nivå i förmånssystemet,
3. när den intagne kan antas vara påverkad av sådant medel,
4. inför eller efter en vistelse utanför anstalten,
5. inför eller efter ett okontrollerat besök, eller
6. om det sker i en stickprovskontroll.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om provtagning för en viss eller vissa grupper intagna och i vilken omfattning sådan kontroll skall ske, dvs. om sådana prov skall tas regelmässigt eller stickprovsvis.

De olika formerna för provtagning skall vara reglerade i lag

Inledningsvis har i avsnitt 18.1 redogjorts för det grundlagsreglerade skyddet mot kroppsvisitation och påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 § RF. Där har angetts att kroppsbesiktning anses falla under begreppet kroppsligt ingrepp. För närvarande får det emellertid anses vara oklart om provtagning är att betrakta som sådant kroppsligt ingrepp som avses i RF. En närmare redogörelse för olika bedömningar av JO finns intagen i LVM-utredningens betänkande Tvång och förändring (SOU 2004:3 s. 208 f).

Olika provtagningar innebär givetvis olika stort ingrepp i den enskildes integritet. Medan det inte råder någon tvekan om att t.ex. blodprov innebär ett kroppsligt ingrepp är det mera tveksamt om ett urinprov innebär detta. Vid urinprov är det framför allt fråga om analys av spår från en människa. Andra spår av en människa som kan analyseras tekniskt är t.ex. fingeravtryck, fotavtryck, röstmeddelanden eller salivprov. Det är uppenbart att detta inte är att se som kroppsliga ingrepp. Med hänsyn till det sätt på vilket urinprovstagning måste gå till för att säkerställa provets riktighet uppvisar dock sådan provtagning väsentliga likheter med blodprovstagning. Här kan även nämnas att regeringen uttalat att alkohol-utandningsprov numera faller under definitionen av kroppsbesiktning (se prop. 1993/94:24 s. 45).

När det gäller behovet av lagreglering har kommittén redan inledningsvis i avsnitt 18.1 angett att den har som utgångspunkt att åtgärder som innebär ett inte obetydligt ingrepp i den enskildes integritet bör ha stöd i lag. Det gäller oavsett RF:s innebörd. Även fortsättningsvis bör därför skyldigheten för intagna att lämna blod-, urin- eller utandningsprov vara reglerad i lag.

Syftet med provtagningen skall som i dag vara att kontrollera att den intagne inte är påverkad av beroendeframkallande medel, dopningsmedel eller hälsofarliga varor. Med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen har kommittén övervägt möjligheten att förenkla regeln så att den gäller alla slags prov. I dag är det t.ex. möjligt att göra en DNA-analys av en persons saliv. I framtiden kan man tänka sig att det blir möjligt att via salivprov även avläsa om den intagne är påverkad av något otillåtet medel. En annan teknik som används är att genom prov av hår mäta ev. drogintag och det även lång tid efter det att intaget skett. Enligt kommitténs mening är det emellertid viktigt att varje slag av provtagning blir föremål för noggrant övervägande där riksdagen får möjlighet att ta

ställning till om och i så fall under vilka förutsättningar det skall vara ett tillåtet ingrepp i en persons integritet. Med denna utgångspunkt är det nödvändigt att i lag precisera vilka slags provtagningar som skall få ske. Kommittén har inte fått uppgifter om att det finns behov av eller möjligheter för kriminalvården att utföra andra provtagningar än de som i dag är uppräknade i bestämmelsen om provtagning. Någon ändring i detta avseende är därför för närvarande inte aktuell.

Reglering av när provtagning får ske

Den nuvarande regeln om provtagning ger kriminalvården en generell möjlighet att genomföra provtagning. Regeln har gjort det möjligt för varje anstalt att utforma sina egna rutiner för när och hur ofta provtagning skall ske.

Av kriminalvårdens redovisning om drogsituationen för 2003 framgår att knappt 93 000 urinprov togs och analyserades under det året. Under en tioårsperiod togs som mest knappt 110 000 prov som analyserades och som lägst 80 000 sådana prov. Varje intagen lämnade urinprov i genomsnitt var artonde dag. Vid vissa anstalter eller avdelningar med särskild riktad verksamhet mot narkotika tas ett stort antal urinprov. Andra anstalter tar jämförelsevis få prov. Det kan enligt kriminalvårdens bedömning i nämnda redovisning om drogsituationen bero på olikheter i sammansättningen av intagna. De tio anstalter som tog flest antal prov under 2003 svarade för cirka 50 000 prov, dvs. över 50 procent av de tagna och analyserade proven. De tio anstalter som tagit flest prov i förhållande till sin beläggning ingår samtliga utom en i den särskilda satsningen mot narkotika och har behandlings- eller motivationsplatser. Av de tio anstalter som tar minst prov i förhållande till sin beläggning är hälften öppna anstalter. Den återstående hälften består av tre stora slutna anstalter. Antalet prov i förhållande till beläggningen varierade kraftigt, från 0,6 till 40 prov per 100 vård-dygn.

Vanligtvis tas urinprov stickprovsvis. Närmare 69 000 prov eller 75 procent av proven togs av den anledningen under 2003. Näst vanligast var de prov som togs vid ankomsten. Ankomstproven utgjorde 13 procent av de tagna proven. Prov har i övriga fall tagits efter vistelse utanför anstalt (7 procent), som villkor för permission (2,4 procent), vid misstanke om bruk av narkotika

(1,2 procent) efter obehövt besök (0,9 procent) vid misstanke om narkotikaförekomst på anstalten (0,5 procent) och vid misstanke om fusk vid tidigare provtagning (0,2 procent). Här kan nämnas att det inte finns någon statistik som utvisar hur ofta blodprov och utandningsprov tas på intagna.

Oftast är det cannabis, bensodiazepiner och centralstimulerande medel som hittas i urinproven (varje ämne i cirka ¼ av urinproven). Opiater förekommer i vart tionde prov. Subutex hittades i närmare 100 prov under 2003.

Av de 93 000 prov som togs under 2003 var över 90 procent negativa. Av de prov som var positiva hade 5 procent gjorts stickprovsvis och 22 procent prov vid ankomsten. Av de prov som tagits på grund av misstanke om bruk av narkotika var 28 procent positiva. Av de prov som tagits efter obehövt besök var 4 procent positiva.

Här bör tilläggas att det saknas tillförlitlig statistik över hur ofta intagna vägrar att lämna begärda prov. Det föreligger därför en osäkerhet vad gäller hur många intagna som skulle ha lämnat ett positivt urinprov.

Det stora antalet negativa provsvar anser kommittén i sig talar för att man bör se över regleringen av provtagning. Kriminalvården har sedan 1980 haft en allmän möjlighet att genomföra urinprov. Den innebär att den intagne är skyldig att på anmaning avlägga begärt prov. I bestämmelsens ursprungliga lydelse var urinprovtagning endast möjlig när det fanns misstanke om bruk av narkotika. När den generella provtagningen infördes anförde regeringen att denna möjlighet självfallet inte borde utnyttjas annat än när det fanns skäl till det (prop. 1980/81:1 s. 36). Samtidigt påpekade regeringen att kontrollerna kunde fylla en preventiv funktion även om inte samtliga prov analyseras.

Som framgår av redovisningen ovan tas många urinprover vid ankomsten men de flesta tas stickprovsvis. Antalet s.k. riktade prov dvs. provtagning i samband med vistelser utanför anstalt och permission är förhållandevis få, liksom antalet prov som tas vid misstanke om narkotikamissbruk. Enligt kommitténs mening finns det skäl att mot bakgrund av resultatet av provtagningen styra upp möjligheten att ta prover. Här bör tilläggas att det av statistiken inte framgår hur många prover som tas på anstalterna som inte analyseras. Med förmånssystemet minskar behovet av att stickprovsvis ta prover i allmänpreventivt syfte. Den övervägande risken för provtagning får inte heller bli ett självändamål med prov-

tagningen. Provtagningen måste kunna ha till effekt att narkotikan på anstalterna minskar och att de intagna som är motiverade att komma ifrån sitt missbruk skall få möjligheter till det.

Enligt kommitténs mening är det i syfte att hålla anstalterna fria från narkotika motiverat att ta prover vid intagning i anstalt, vid misstanke om bruk av narkotika, före eller efter vistelser utanför anstalt och före eller efter okontrollerade besök. Provtagning bör även få ske stickprovsvis om det allmänt sett kan antas föreligga en risk för att de otillåtna medlen förs in till en viss grupp intagna. De stickprovsvisa kontrollerna bör därför ske i olika omfattning beroende på de risker som bedöms finnas för att intagna på en viss anstalt eller en viss avdelning missbrukar narkotika eller andra droger.

Det av kommittén föreslagna förmånssystemet innebär att endast de intagna som uppfyller kraven i avsnitt 11.3.2 på skötsamhet har möjlighet att bli uppflyttad till en förhöjd nivå i förmånssystemet. På de förhöjda nivåerna skall drogfrihet gälla. För att en intagen skall bli uppflyttad till en sådan förhöjd nivå skall den intagne lämna ett prov som är negativt vad beträffar narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga medel. Prov bör därför även få tas inför beslut om uppflyttning i förmånssystemet¹.

Kommittén anser att det av lagregeln bör framgå i vilka situationer provtagning kan ske. Inför beslut om uppflyttning till en förhöjd nivå i förmånssystemet skall prov tas. Prov skall vidare få tas vid misstanke om missbruk. I övriga situationer får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om provtagning skall ske med en viss regelbundenhet eller stickprovsvis. Avgörande för hur ofta provtagning skall ske i dessa situationer är den allmänna risken för att narkotika missbrukas och förs in till en anstalt eller avdelning. För intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet måste riskerna normalt antas vara mindre än för de på grundnivån. När det gäller intagna på behandlingsavdelning är situationen speciell. Många gånger behöver de intagna där en förhållandevis regelbunden provtagning för att få det stöd och den kontroll som behövs för att den intagne skall orka hålla sig narkotikafri. Inom ramen för narkotikaplatserna kan det därför finnas behov av mer regelbundna provtagningar även på en

¹ När den allmänna möjligheten att ta prover infördes var påföljden för urinprovsvägran att den intagne förflyttades (jfr prop. 1980/81:1 s. 36 som hänvisar till gällande praxis enligt prop. 1978/79:62 s. 34).

avdelning där de intagna befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet.

Här kan tilläggas att regeringen den 3 mars 2005 i lagrådsremissen Utökad möjlighet till drogkontroller i häkte föreslagit att blod-, urin- eller utandningsprov skall få tas på en häktad som samtycker till det, om det behövs för att utreda den häktades drogkonsumtion inför en vård- eller behandlingsinsats. I dag är det endast möjligt att ta sådana prov om det finns misstanke om påverkan av sådana medel eller varor. Syftet med förslaget är att den häktade skall kunna påvisa drogfrihet för att t.ex. få möjlighet att placeras på en särskild narkotikaavdelning inom kriminalvården eller dömas till skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård. Lagrådet hade ingen erinran mot förslaget och lagstiftningsärendet är under fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

Kommittén har fått veta att praxis för urinprovstagning varierar stort mellan olika anstalter. Kommittén vill framhålla betydelsen av att reglerna tillämpas enhetligt inom kriminalvården. Det är kriminalvårdens ansvar att se till att provtagningen utformas på ett konsekvent sätt inom kriminalvården utifrån den allmänna risk för missbruk och införsel som bedöms finnas på en viss anstalt eller en viss avdelning. En förutsättning för detta är givetvis att det finns tillförlitliga uppgifter om hur provtagningen går till på de olika anstalterna.

Undantag skall i likhet med i dag gälla om det finns medicinska och liknande skäl för det.

Vid urinprovstagning skall den intagne informeras om att det är fråga om provtagning, se JO 1989/90 s. 111. Provet skall vidare lämnas i därför avsett kärl. Ett urinprov anses avslutat när den intagne lämnat sin urin i därför avsett kärl. Det finns därför inte något lagligt stöd för att därefter tvinga den intagne att hålla över urinen i t.ex. ett provrör (jfr JO 1998/99 s. 129).

Här kan även nämnas att JO i ett beslut från den 17 februari 2000 (JO 2000/01 s. 218) inte funnit anledning att kritisera kriminalvården för att i samband med urinprovstagning uppmana den intagne att avlägsna menstruationsskydd (tampong och binda) inför urinprovslämnandet. JO uttalade att sådan provtagning skall ske utan onödigt obehag för den intagna och att det var bra att KVS övervägde att i sina allmänna råd närmare redogöra för hur urinprovstagning på kvinnliga intagna bör ske. Kommittén föreslår att bestämmelsen om hänsynstagande till intagen vid undersökning

uttryckligen görs tillämplig även på provtagning av olika slag. Se vidare nedan under avsnitt 18.7.2.

18.7 Undersökningens genomförande

18.7.1 Gällande bestämmelser

Enligt 52 c § KvaL får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inte göras mer ingående än vad ändamålet kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Av andra stycket följer att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna inte får verkställas eller bevittnas av annan än en kvinna eller legitimerad sjuksköterska. Följande åtgärder får emellertid verkställas och bevittnas av en man, nämligen

1. kroppsvisitation som avses i 52 a tredje stycket,
2. kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks,
3. kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, och
4. kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

18.7.2 Överväganden

Kommitténs förslag: Vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning och provtagning som avses i avsnitt 18.6.2 skall all den hänsyn som omständigheterna medger visas. Om det är möjligt skall undersökningen utföras i närvaro av ett vittne.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Följande åtgärder får emellertid verkställas och bevittnas av en man som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska, nämligen

1. kroppsvisitation som sker i syfte att söka efter vapen eller andra farliga föremål när det är nödvändigt av säkerhetsskäl,
2. kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks,

3. kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande anordning, och
4. kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Tillämpningsområdet

Enligt kommitténs mening bör den här behandlade bestämmelsen om hur undersökningen skall gå till och de särskilda hänsyn som skall tas även gälla vid provtagning enligt avsnitt 18.6.2. I dag är det som ovan angetts något oklart om urinprov innefattas i begreppet kroppsbesiktning och därmed att den här behandlade bestämmelsen gäller vid sådan provtagning. Det förhållandet att bestämmelsen (52 c §) har tagits in före bestämmelsen om provtagning (52 d §) bidrar inte till någon ökad förståelse av den förstnämnda bestämmelsens tillämpningsområde. I förtydligande syfte föreslås därför att bestämmelsen om hänsyn till den undersökte uttryckligen hänvisar även till bestämmelsen om provtagning och att den tas in i lagen efter den bestämmelsen.

Här kan även tilläggas att den i avsnitt 18.3 föreslagna proportionalitetsregeln syftar till att klargöra att kriminalvårdens personal skall ta sådan hänsyn som behövs för att förebygga att en intagen orsakas kroppsliga eller psykiska men (jfr den nuvarande bestämmelsen i 53 § Kval).

En könsneutral regel

Enligt huvudregeln i den här behandlade bestämmelsen får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna verkställas eller bevittnas endast av annan kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. I lagrådsremissen om allmän inpasseringskontroll i vissa kriminalvårdsanstalter och häkten föreslog regeringen att bestämmelsen skulle göras könsneutral. Lagrådet hade ingen erinran mot det. Mot bakgrund av att det under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet framkommit att en könsneutral regel skulle leda till stora praktiska problem inom kriminalvården gjorde regeringen emellertid i propositionen bedömningen att någon sådan ändring inte borde göras. Regeringen ansåg dock att frågan ytterligare borde

övervägas och att det lämpligen kunde ske inom ramen för Kriminalvårdskommitténs uppdrag (se prop. 2003/04:3 s. 33–34).

När det gäller kriminalvårdens personalsituation har några avgörande förändringar inte inträtt i förhållande till vad som gällde vid nämnda propositions avlämnande den 1 februari 2004. Då anförde regeringen följande.

Kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar är ofta förekommande inslag i den dagliga verksamheten vid häkten och anstalter. Vid många anstalter kontrolleras alla intagna efter varje besök och utevistelse. Urinprov är också vanligt förekommande, speciellt på behandlingsavdelningar. Den helt övervägande delen av de intagna i häkten och anstalter i landet utgörs av män. Antalet kontrollåtgärder riktade mot män är därför mycket stort. När det gäller kriminalvårdens personal är en betydande andel kvinnor. I kategorin vårdpersonal är ca en tredjedel kvinnor. Det är en strävan inom kriminalvården att fler kvinnor skall söka sig till arbete i anstalter och häkten, som tidigare har varit mansdominerade arbetsplatser. Dessa förhållanden innebär att kriminalvården inte utan betydande praktiska problem och kostnader kan omorganisera sin verksamhet så att i stort sett bara män utför kontrollerna i fråga.

Regeringen ansåg mot bakgrund härav att någon ändring av regeln i andra stycket inte skall göras. Här kan tilläggas att den regel som utgjort förebild för den i KvaL, dvs. regeln i 28 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken, ännu inte har fått en könsneutral utformning. Manliga intagna har dessutom ett visst skydd mot kontrollåtgärder utförda av kvinnlig personal även utan en sådan könsneutral lagregel. När det gäller kroppsvisitation, kroppsbesiktning och provtagning framgår det av KVS föreskrifter och allmänna råd att hänsyn bör tas till intagna som på grund av religiösa, etniska, kulturella eller andra skäl anser det kränkande att låta sig undersökas av personal av motsatt kön (KVVFS 2005:2). Även JO har uttalat att man om det är möjligt bör undvika att manliga intagna undersöks av kvinnliga tjänstemän, även om det inte uttryckligen anges i lagen (JO beslut 1999-04-09, dnr 2943-1998). Kommittén utgår från att anstalterna följer JO:s beslut.

Mot bakgrund av det här anförda finner kommittén att det inte är möjligt att nu införa en könsneutral regel. Vi förutsätter dock att kriminalvården i största möjliga utsträckning ändå tillämpar bestämmelsen könsneutralt.

18.8 Kontroll av bostadsrum och privat egendom

18.8.1 Gällande bestämmelser

Kontroll av bostadsrummen i en anstalt eller intagnas privata egendom regleras i kriminalvårdens föreskrifter (4 kap. 22–23 §§ KVVFS 2005:2).

Av dessa föreskrifter framgår att kriminalvårdsmyndigheten skall visitera intagnas bostadsrum efter behov så att rätt nivå upprätthålls vad gäller ordning och säkerhet. Vidare framgår att kriminalvårdsmyndigheten fortlöpande skall analysera behovet av sådana visitationer och att vid visitation av den intagnes bostadsrum normalt minst två tjänstemän skall delta, när omhändertagandet av egendom är aktuellt. Av de allmänna råden till föreskrifterna framgår att visitationer av bostadsrum och allmänna utrymmen bör omfatta kontroll av ren säkerhetskaraktär, av hygieniska förhållanden, av den intagnes innehav av personliga tillhörigheter och av tecken på skadegörelse.

18.8.2 Överväganden

Kommitténs förslag: I lagen bör tas in bestämmelser om att kriminalvården får undersöka alla utrymmen i en anstalt och all egendom som påträffas i anstalten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om sådan undersökning skall ske för en viss eller vissa grupper intagna och i vilken omfattning det skall ske, dvs. om det skall ske regelbundet eller stickprovsvis.

Kriminalvården anses ha befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte bl.a. att vidmakthålla frihetsberövandet (se prop. 1978/79:62 s. 28 och JO 1999/2000 s. 148 och JO 1997/98 s. 190 f.).

Av beskrivningen ovan (avsnitt 18.1) framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § RF). Med husrannsakan i grundlagens mening förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop.

1975/76:209 s. 147). Samma terminologi används i regeln om husrannsakan i 28 kap. 1 § rättegångsbalken.

Fängelseutredningen föreslog i sitt betänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76) att kriminalvårdens undersökning av bostadsrum och intagnas tillhörigheter skulle lagregleras. Förslaget har dock inte lett till lagstiftning².

Regeringen har tidigare tagit ställning i frågan. I samband med införandet av reglerna i KvaL om kroppsvisitation och kroppsbesiktning gjorde regeringen bedömningen att själva frihetsberövandet innebär en rättighetsinskränkning av så övergripande och vittgående slag att undersökningar av förvaringslokalen eller av egendom inom denna som de intagna inte bär på eller med sig i jämförelse därmed framstår som helt underordnade åtgärder (prop. 1978/79:62 s. 28 f.). Enligt regeringen kunde de intagna i förhållande till myndigheterna självfallet inte tillerkännas någon egentlig besittningsrätt eller ens dispositionsrätt över förvaringslokalen. Regeringen fann att det låg i sakens natur att undersökningar av lokaler som utnyttjas för förvaring av dem som har berövats friheten får företas utan särskilt författningsstöd i den utsträckning som behövs för ett effektivt vidmakthållande av frihetsinskränkningen. Detsamma gäller i fråga om all den egendom som finns inom förvaringslokalen så länge den kan undersökas utan att de intagnas kroppsliga integritet samtidigt tröds för när. Regeringen ansåg inte att det behövde göras någon skillnad mellan egendom som finns i gemensamma utrymmen inom förvaringslokalen och egendom som de intagna har hos sig i bostadsrummen. Mot denna bakgrund föreslog inte regeringen någon lagreglering av dessa kontrollåtgärder utan förutsatte att KVS i fortsättningen kommer att meddela erforderliga föreskrifter i detta hänseende.

Med hänvisning till vad kommittén anförut inledningsvis under avsnitt 18.1 om lämpligheten att lagreglera åtgärder som innebär ett ingrepp i den personliga integriteten anser kommittén det motiverat att lagreglera kriminalvårdens undersökning av bostadsrum och intagnas tillhörigheter oavsett om undersökningen innebär ett ingrepp i en grundlagsreglerad rätt eller inte. Kommitténs förslag innebär därför inte ett ställningstagande i sistnämnda fråga.

Här kan nämnas att undersökning av bostadsrum och intagnas egendom som finns inom anstaltsområdet är reglerat såväl i den

² Vid regeringens behandling av bl.a. utredningens förslag om kroppsvisitation och kroppsbesiktning (prop. 1994/95:124) tog regeringen inte uttrycklig ställning till utredningens förslag om lagreglering även av undersökning av bostadsrum och tillhörigheter.

norska straffegjennomføringsloven (28 §) som i den finska regeringens förslag till fängelselag (16 kap. 2 § förslaget till fängelselag i RP 263/2004 rd).

I ett beslut från JO den 6 maj 1997 riktade JO kritik mot en anstalt för genomsökning av en intagens personbil som stod uppställd inom anstaltsområdet (JO 1997/98 s. 190). JO ansåg inte att kriminalvården utan uttryckligt lagstöd kunde undersöka intagens bil, även om den stod parkerad inom anstaltens område. Den undersökning som skett var därför att betrakta som husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken. I det ärendet hade KVS anfört att det för medgivande till parkering av intagens bil bör ställas som villkor att denne tillåter anstalten att genomföra motsvarande kontroll av fordonet som gäller för hans bostadsrum. JO hänvisade i den delen till vad JO anfört beträffande ett samtyckes rättsliga betydelse vid husrannsakan (JO 1991/92 s. 114).

Kommittén föreslår att bestämmelsen om kontroll av intagna utformas så att det blir klarlagt att kriminalvården har rätt att granska samtliga utrymmen i en anstalt och all egendom som påträffas i anstalten. Det innebär att även bostadsrummen och all egendom, det senare oavsett om den anträffas i en intagens bostadsrum eller på annan plats i anstaltsbyggnaden eller inom anstaltsområdet, får undersökas. Kriminalvården skall med stöd av den nya lagen ha möjlighet att t.ex. undersöka ett fordon som står uppställt inom anstaltsområdet. Kommittén vill dock betona att det endast bör komma ifråga i ytterst sällsynta undantagsfall att en intagens bil står uppställd inom anstaltsområdet. Det är som kommittén anfört i avsnitt 14.5 socialtjänstens sak att förvara den intagnes tillhörigheter under verkställigheten om den intagne inte har möjlighet att själv eller med hjälp av annan göra det.

Här kan tilläggas att det i samband med en undersökning av bostadsrummet även kan bli aktuellt att granska brev som påträffas i rummet om det är påkallat med hänsyn till de syften som föranlett undersökningen av rummet. Det kan även gälla brev mellan intagen och svensk myndighet eller advokat (se JO 1994/95 s. 175), vilka som regel inte får granskas när de kommer in till anstalten. Angående granskning av brev m.m., se vidare avsnitt 17.1.2.

Den undersökning som här avses får ske med hjälp av tekniska hjälpmedel eller andra hjälpmedel, t.ex. genom användning av narkotikahund. Detta behöver dock inte regleras i lag.

Den lagreglerade undersökningen av intagnas bostadsrum och andra utrymmen i anstalten gäller den undersökning som kriminal-

vården gör i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten. Det finns inte någon anledning att på lagnivå ha bestämmelser om kriminalvårdens kontroll av dessa utrymmen i syfte att upprätthålla en godtagbar hygienisk och även i övrigt godtagbar standard. Att kriminalvården har en möjlighet att vidta kontroll i det syftet och dessutom har en skyldighet att göra det följer av myndighetens uppdrag och dess ansvar för anstalterna gentemot fastighetsägaren.

Här kan tilläggas att en undersökning av olika utrymmen i en anstalt som sker som ett led i en pågående förundersökning förutsätter beslut därom i enlighet med reglerna i 28 kap. rättegångsbalken (jfr JO 1999/2000 s. 148).

Omfattningen av undersökningar

Behovet av att kontrollera bostadsrummen på en anstalt beror bl.a. på anstaltens säkerhetsnivå, vilka intagna som är placerade där och vilka andra kontrollmöjligheter som finns att tillgå³.

Under 2003 utfördes grundliga visitationer av drygt 104 000 bostadsrum och övriga lokaler inom anstalterna. Det är en ökning med 30 procent jämfört med 2002. Ökningen hänförs till övervägande del till de slutna anstalterna. Visitationer har framför allt skett av andra lokaler än bostadsrummen. På slutna anstalter har dock även antalet visitationer av bostadsrum ökat. Av kriminalvårdens redovisning om drogsituationen under 2003 framgår att antalet grundliga visitationer av belagda bostadsrum inte ökat, snarare minskat något från år 1996 (26 dagars intervall) till år 2003 (27 dagars intervall) på slutna anstalter. På öppna anstalter hade en viss minskning skett från 1996 (45 dagars intervall) till 2003 (51 dagars intervall). Kriminalvårdens förklaring till detta är att den högre beläggningsgraden fått till följd att antalet visitationer per belagt rum blev lägre än tidigare trots ett ökat antal visitationer (Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen 2003).

Fynden av narkotika är enligt kriminalvårdens redovisning få i förhållande till antalet genomsökta bostadsrum. Under 2003 återfanns narkotika i 211 av 53 000 genomsökta rum, vilket motsvarar 0,4 procent av de genomsökta rummen. I de övriga lokalerna återfanns narkotika i 247 av 52 000 visiterade lokaler (0,5 procent). Det kan såvitt kommittén kan förstå bero på att visitationer av bostadsrummen sker förhållandevis sällan och att den narkotika

³ Jfr Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen (KROD) 2003 s. 36.

som kommer in förbrukas snabbt. Det förekommer också att intagna förvarar narkotika i kroppens håligheter. Narkotikan kan då endast återfinnas om kroppsbesiktning sker.

Även om de fynd av narkotika som gjorts med nuvarande visitationsfrekvens varit få är det viktigt att kriminalvården har möjlighet att undersöka såväl bostadsrummen som andra delar av anstalten och de intagnas tillhörigheter i syfte att hålla anstalterna fria från otillåten egendom. Visitationer är nödvändiga också för att förhindra att de intagna får tillgång till andra otillåtna föremål, t.ex. pengar eller mobiltelefoner och annan teknisk utrustning som medger kommunikation med omvärlden. Det ökade antalet intagna bör vidare, enligt kommitténs mening, medföra en reell ökning av antalet visitationer, i vart fall på anstalter eller avdelningar där det ofta förekommer narkotika och andra otillåtna föremål.

På motsvarande sätt som föreslagits gälla för kroppsvisitation, kroppsbesiktning och provtagning föreslås att undersökning av intagnas bostadsrum och tillhörigheter får ske i den omfattning regeringen eller kriminalvården bestämmer. Även här skall det vara den allmänna risken ur ordnings- och säkerhetssynpunkt för en viss grupp intagna som skall vara avgörande för hur regelbundet sådana undersökningar skall ske.

18.9 Användning av fängsel vid förflyttning inom anstalt

Kommitténs förslag: Bestämmelsen att fängsel får användas vid förflyttning inom en anstalt om det är nödvändigt av säkerhetsskäl överförs till den nya lagen.

En intagen får, enligt 42 § KvaL, beläggas med fängsel inom en anstalt om det är nödvändigt av säkerhetsskäl vid förflyttning inom anstalten. Paragrafen är tillämplig även vid transport eller annan vistelse utanför anstalt. En intagen får som nämnts i avsnitt 16.2.13 även beläggas med fängsel för att betvinga ett våldsamt uppträdande enligt 23 § KvaL.

När det gäller möjligheten för kriminalvården att använda fängsel vid förflyttning inom anstalt har kommittén inte fått anledning att föreslå någon ändring av gällande regler. Denna åtgärd skall som närmare utvecklas i förarbetena till bestämmelsen endast vidtas när starka skäl talar för det (prop. 1994/95:124 s. 37). Det kan vara fallet om en intagen är särskilt rymningsbenägen eller

om man skall förflytta en intagen som är avskild eller placerad på säkerhetsavdelning inom anstalten. En bedömning skall dock göras i varje enskilt fall om det finns behov av fängsel i en sådan situation.

Här kan erinras om att fängsel får användas endast i begränsad omfattning enligt de Europeiska fängsereglerne. Enligt artikel 39 är användningen av kedjor och järn förbjudet. Handfängsel, tvångströjor och andra kroppsängsel skall aldrig användas som bestraffning. De skall enligt regeln inte användas över huvud taget annat än under följande förutsättningar:

- a) om det är nödvändigt som försiktighetsåtgärd mot rymning eller förflyttning under förutsättning att fångslet tas bort när fången uppträder inför domstol eller administrativ myndighet om denna ej beslutar annat,
- b) av medicinska skäl på ordination av tjänsteläkaren och under dennes tillsyn,
- c) på styresmannens order, om annan kontroll misslyckas, för att skydda en fånge från att skada sig själv eller andra eller för att förebygga allvarlig skada på egendom. I sådana fall skall styresmannen genast samråda med tjänsteläkaren och meddela överordnad myndighet.

För fängsel som är tillåtna enligt artikel 39 skall, enligt artikel 40, typ och användningssätt bestämmas i lag eller annan författning. Sådana fängsel får inte användas under längre tid än som är absolut nödvändigt. Liknande begränsningar finns i FN:s standardminimiregler för behandling av intagna.

18.10 Fotografering av intagna

Kommitténs förslag: En intagen får fotograferas när han eller hon anländer till anstalten. Om den som har fotograferats förändras till utseendet efter fotograferingen eller om det annars finns särskild anledning till det får nytt fotografi tas.

Ett fotografi av en intagen skall förstöras när det inte längre behövs och senast när straffet är helt verkställt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om fotografering av en viss eller vissa grupper intagna och om hur ofta sådan fotografering skall ske.

Under kommitténs arbete har uppmärksammats att det finns behov av att fotografera intagna.

Enligt kommittén är det viktigt att kriminalvården har möjlighet att t.ex. vid in- eller utpassering i anstalt kontrollera att personen i fråga är den som han eller hon utger sig för att vara. På en mindre anstalt fungerar denna kontroll redan på grund av personalens kännedom om de intagna. Även på en större anstalt där det finns ett stort antal intagna är det viktigt att det finns möjlighet att kontrollera de intagnas identitet. Enligt kommitténs mening bör kriminalvården i detta syfte ha möjlighet att fotografera alla intagna.

I framtiden kan det visa sig finnas behov för kriminalvården att identifiera en person på ett säkrare sätt t.ex. genom att ta fingeravtryck eller biometriska avtryck av ansiktet. För närvarande får det dock anses tillräckligt att kriminalvården får möjlighet att fotografera intagna i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten.

Nytt fotografi föreslås få tas på intagen som efter fotograferingen förändras till utseendet eller om det annars finns särskild anledning till det. Bestämmelserna föreslås utformade med regeln i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. som förebild. Även i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns bestämmelser om detta.

Ett fotografi av den intagne skall förstöras så snart det inte längre behövs. Kriminalvården får antas ha behov av ett foto av den intagne under hela straffverkställigheten eftersom den intagnes villkorliga frigivning kan komma att förverkas ända fram till dess att

strafftiden gått till ända. Mot denna bakgrund föreslås att fotot skall förstöras senast när straffet helt har verkställts.

Kommittén har uppmärksammat på att polisen behöver få tillgång till ett aktuellt fotografi på en intagen som rymt eller fritagits från en anstalt. Under vilka förutsättningar kriminalvården får utlämna ett fotografi på en intagen till polisen är emellertid en fråga som får utredas utifrån polisens behov. Den frågan ligger därför utanför kommitténs uppdrag.

18.11 Allmän kameraövervakning

Kommitténs bedömning: Kriminalvården får övervaka intagna genom allmän kameraövervakning.

Kriminalvården använder i dag kameraövervakning på vissa avdelningar för att kunna kontrollera de intagna där. Det sker på s.k. observationsavdelningar, där intagna som är avskilda är placerade. Det används när s.k. punktbevakning inte anses nödvändig. Kameraövervakningen används i syfte att ge de intagne skydd för sin egen säkerhet under avskildhetsplaceringen. Men den är även ett skydd för personal som skall öppna för den intagne. Kameraövervakning används även i korridorer, kulvertar, slussar och i entréer i anslutning till vissa andra avdelningar där det bedöms vara nödvändigt i säkerhetshänseende.

Kriminalvårdens kameraövervakning regleras av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Kameraövervakning av intagna som inte sker i gemensamma besöksrum riktar sig inte mot allmänheten och kräver därför inte tillstånd enligt nämnda lag. Av lagen följer dock att upplysning om allmän kameraövervakning skall lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt⁴. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen skall särskild upplysning lämnas om detta. Upplysningsskyldigheten inträder när övervakningsutrustningen sätts upp.

JO har i ett beslut från den 17 december 2003 (JO 2004/05 s. 129) förklarat sig dela KVS uppfattning att intresset av kameraövervakning under dessa förutsättningar väger tyngre än hänsynen till den intagnes integritet. En förutsättning är dock att användningen av kameraövervakningen inte kommer i konflikt med

⁴ Sådan upplysning behöver inte lämnas för anläggning som förklarats utgöra skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar.

reglerna om intagnas rätt till anonymitet. Särskilt gäller detta placeringen av monitorn vid kameraövervakning av en observationscell. JO förutsatte i det nämnda fallet att myndigheten på ett verksamt sätt upplyser den som vistas i observationscellen om övervakningen.

Begreppet allmän kameraövervakning avser enligt 1 och 2 §§ lagen därom såväl optisk övervakning med kamera som separata anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud som i samband med användning av övervakningskamera används för personövervakning. Inom ramen för bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning har kriminalvården således möjlighet att övervaka intagna med kamera och – om det bedöms nödvändigt – med därtill hörande avlyssningsutrustning.

Som framgår av lagen om allmän kameraövervakning skall övervakningen ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet och skälen för kontrollen skall väga tyngre än de intagnas behov av integritet. Tillräckliga skäl för allmän kameraövervakning får, som ovan framgått, anses finnas om den intagne är avskild och det behövs för att skydda denne. Behovet av allmän kameraövervakning får även anses väga tyngre än hänsynen till den intagnes integritet om det är nödvändigt för att förhindra att intagna planerar rymning eller fortsätter begå brott i anstalt. En sådan risk kan allmänt sett antas finnas för en intagen som är placerad på plats med särskilt hög säkerhet, se avsnitten 19.4.2–19.4.3. Som regel måste allmän kameraövervakning, som inte sker för att skydda den intagne från att skada sig själv, kunna begränsas till gemensamhetsutrymmena.

18.12 Avlyssning av intagna

I kriminalvårdens utredning om rymningen från KVA Kumla konstateras bl.a. att de intagna hade kunnat kommunicera med varandra genom att ropa till varandra från sina bostadsrum. KVS har upplyst kommittén om att det finns behov av att kunna avlyssna intagna både i bevissäkringssyfte om någon demolerat en avdelning men också av säkerhetsskäl. Det gäller framför allt intagna på isoleringsavdelning, SKI-avdelning och på säkerhetsavdelning.

Enligt kommitténs bedömning bör utredning med anledning av misstanke om brott ske inom ramen för en förundersökning. Det är således polis och åklagare som skall ansvara för detta arbete.

Det finns emellertid behov för kriminalvården att avlyssna intagna på framför allt nämnda avdelningar för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet på anstalten. Intagna kan t.ex. diskutera med varandra om de skall övermanna personalen när den kommer in på avdelningen. Enligt kommitténs bedömning bör det emellertid finnas mycket tungt vägande skäl för att intagna skall få avlyssnas med hjälp av teknisk utrustning utan samband med besök och utan samband med allmän kameraövervakning. Det finns redan i dag möjlighet till avlyssning, som inte är hemlig om det sker i samband med användning av övervakningskamera för personövervakning (jfr avsnitt 18.11). Denna möjlighet bör, enligt kommitténs bedömning, vara tillräcklig för att kriminalvården skall kunna upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten. Tilläggas kan att det är kriminalvårdens sak att tillse att bostadsrummen håller en sådan byggnadsteknisk standard att det inte är möjligt för intagen att trots ett beslut om avskiljande från gemensamheten med andra intagna kommunicera med andra intagna genom att ropa till dem från sitt rum.

18.13 Elektronisk övervakning

Kommitténs bedömning: Elektronisk övervakning i anstalt bör regleras i lag. Förslag till hur en sådan bestämmelse skall vara utformad bör lämpligen lämnas först efter det att kriminalvården redovisat sitt uppdrag om försöksverksamhet till regeringen.

I regeringens proposition Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll (prop. 2004/05:34) har regeringen bland de lagförslag som överlämnas till riksdagen för prövning gjort bedömningen att kriminalvården bör ges i uppdrag att pröva hur den teknik som används vid intensivövervakning med elektronisk kontroll kan användas i anstalt (a. prop. s. 36). När det gäller tekniken hänvisas till beskrivningen i avsnitt 4.2 i nämnda proposition.

Vid remissbehandlingen av den promemoria som låg till grund för propositionen hade KVS uttalat att den anser att användningen

av elektronisk övervakning i anstalt bör ha lagstöd. Datainspektionen förordade en författningsreglering för att personuppgifter skall kunna behandlas som ett led i övervakningen.

Kriminalvården planerar att använda elektronisk övervakning bl.a. på intagna som placeras på den under slutet av 2004 uppförda KVA Kolmården. Det är en öppen anstalt och vid den är elektronisk övervakning avsedd att användas som ersättning för personalövervakning. Det är också på utslussningsenheter med självförvaltning som regeringen anser att elektronisk övervakning i anstalt är särskilt intressant. Uppdraget skall redovisas den 1 april 2005.

Som kommittén anfört inledningsvis i avsnitt 18.1 bör kontrollåtgärder som innebär ett inte obetydligt ingrepp i den intagnes integritet vara reglerade i lag. Enligt kommitténs mening bör därför elektronisk övervakning av intagna ha lagstöd.

Kommittén anser att utformningen av en bestämmelse om elektronisk övervakning i anstalt bör prövas först efter det att KVS redovisat sitt uppdrag till regeringen. Först då finns tillräcklig utredning för att ta ställning till under vilka förutsättningar elektronisk övervakning bör få ske. Försöksverksamheten inleddes i april 2005 och redovisningen till regeringen kommer därför att ske efter det att kommittén överlämnat sitt betänkande.

18.14 Allmän inpasseringskontroll

18.14.1 Gällande bestämmelser

Av 29 a § KvaL följer att KVS, om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid en viss sluten anstalt får, besluta att samtliga personer som passerar in i anstalten skall kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll skall vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas. Beslut om allmän inpasseringskontroll får, enligt bestämmelsens andra stycke, avse högst tre månader i taget. KVS får vidare enligt bestämmelsens tredje stycke i enskilda fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll, om det finns särskilda skäl för det.

En liknande bestämmelse finns vad gäller häkten i 11 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

18.14.2 Överväganden

Kommitténs förslag: Om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid en viss anstalt får kriminalvården besluta att samtliga personer som passerar in i anstalten skall kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll skall vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Beslut om allmän inpasseringskontroll får gälla tills vidare eller om det är tillräckligt begränsas till viss tid.

Möjligheten att i enskilda fall medge undantag från kontrollen tas bort.

Kriminalvården får använda de uppgifter som framkommer vid allmän inpasseringskontroll i det säkerhets- och återfallsförebyggande arbetet.

Bestämmelsen om allmän inpasseringskontroll trädde i kraft den 1 februari 2004. Genom den har kriminalvården fått en möjlighet att vid en sluten anstalt besluta om kroppsvsitation av samtliga personer som passerar in i en anstalt.

Bestämmelsen omfattar kriminalvårdspersonal, uppdragstagare och andra yrkeskategorier som utför en del av sina arbetsuppgifter vid anstalten samt andra personer som av någon anledning har tillträde till anstalten. Intagna omfattas dock inte.

Efter de uppmärksammade rymningarna och fritagningarna fram till hösten 2004 fattade KVS beslut om allmän inpasseringskontroll vid de åtta största anstalterna.

Bestämmelsen, som således har införts nyligen i syfte att förbättra säkerheten i anstalterna föreslås bli överförd till den nya lagen. När det gäller bestämmelsens tillämpningsområde hänvisas därför till vad som anförts vid bestämmelsens införande (prop. 2003/04:3, 2003/04:JuU07). Några ändringar är dock motiverade i syfte att effektivisera bestämmelsens tillämpning.

Som ovan angetts får beslut om allmän inpasseringskontroll i dag avse högst tre månader i taget. Kommittén anser att detta är för kort tid för att göra en bedömning av om tillräckliga och bestående förändringar av säkerhetsläget har inträffat vid den aktuella anstalten. Hoten mot säkerheten i de slutna anstalterna har som framgått bl.a. av de uppmärksammade rymningarna och fritagningarna under 2004 blivit allvarigare. För de anstalter som har platser med särskilt hög säkerhet torde det vara en självklarhet, att

alla som passerar in i anstalten skall kunna kroppsvisiteras rutinmässigt i syfte att förhindra att otillåtna föremål tas in i anstalten. Det skall således inte behövas ett beslut i varje enskilt fall om att det finns skäl att kroppsvisitera en viss besökare. Med hänsyn till att det förekommit att personal tagit in t.ex. mobiltelefoner till intagna bör det också finnas möjligheter att på anstalter med platser med särskilt hög säkerhet rutinmässigt kroppsvisitera inte bara besökare utan också personal och andra personer som passerar in i anstalten. Kommittén vill framhålla att detta också stärker skyddet för de anställda eftersom det finns en inte oväsentlig risk att de annars utsätts för hot eller andra påtryckningar om att föra in otillåten egendom. Till detta kommer att införsel av narkotika i anstalter förekommer i en på vissa håll ganska utbredd omfattning (jfr regeringens uttalande i prop. 2001/02:91 58 f.) och att detta är ett problem för kriminalvården. Allmän inpasseringskontroll ger kriminalvården en effektiv kontrollmöjlighet vad gäller införsel av otillåtna föremål.

Det är mot angiven bakgrund nödvändigt att skärpa kontrollen vid vissa anstalter i det avseendet att beslut om allmän inpasseringskontroll bör kunna gälla tillsvidare eller om det är tillräckligt, under en begränsad tid.

Kontroll får endast genomföras vid inpasseringen. Man kan givetvis fråga sig om kontroll även skulle få genomföras vid utpassering. Ställningstagande till om detta är en angelägen skyddsåtgärd bör, enligt kommitténs mening, anstå till dess att regeln om allmän inpasseringskontroll varit i tillämpning en tid. Då finns tillräckligt underlag för att ta ställning till behovet av att utvidga kontrollmöjligheten till att gälla även vid utpassering.

En följd av att kommitténs förslag skall vara organisationsoberoende är att regeln inte längre skall vara begränsad till slutna anstalter. Kravet på att ett beslut om allmän inpasseringskontroll skall fattas endast om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid anstalten innebär att det i praktiken inte blir någon skillnad i förhållande till vad som gäller i dag. Vid en öppen anstalt torde det som regel aldrig finnas anledning att besluta om allmän inpasseringskontroll. Detta på grund av att det aldrig kan bli aktuellt att placera intagna för vilket det föreligger en sådan säkerhetsrisk som kan motivera en allmän inpasseringskontroll på dagens öppna anstalter.

Ingen besökare kan tvingas att genomgå kroppsvisitation. En vägran innebär dock att personen i fråga inte får passera in i anstalten.

Syftet med kontrollen skall vara att söka efter otillåtna föremål. Med otillåtet föremål avses föremål som är straffbara att inneha eller som enligt kriminalvårdens anstalts- eller ordningsföreskrifter är otillåtna på den aktuella anstalten. Enligt kommitténs mening kan det finnas anledning att i vissa fall också ha en rutinmässig kontroll av innehållet i skriftliga meddelanden. Som angetts ovan är det viktigt att kriminalvården på ett effektivt sätt kan motverka fortsatt kriminell verksamhet och förhindra planering av fritagning och rymning. Detta talar för att utvidga syftet med inpasseringskontrollen till att även gälla utredning om sådana planer. Med hänsyn till att det inte är praktiskt möjligt att rutinmässigt läsa brev som införs av besökare har kommittén dock valt att inte utvidga syftet med inpasseringskontrollen i detta avseende. Brev, försändelser och skriftliga meddelanden som lämnas till anstaltspersonal för vidarebefordran till den intagne får granskas enligt de särskilda bestämmelserna om granskning av brev m.m., se vidare avsnitt 17.1.2. Brev, försändelser och skriftliga meddelanden kan även bli föremål för granskning när de återfinns i den intagnes bostadsrum, se vidare avsnitt 18.8.2.

Kontrollen skall inte göras mer omfattande än nödvändigt. I stor utsträckning kan den inskränka sig till en undersökning med hjälp av metalldetektor eller annan teknisk anordning. Det kan dock finnas föremål som inte kan upptäckas med hjälp av teknisk utrustning. Bestämmelsen innefattar därför alla de undersökningsmetoder som innefattas i begreppet kroppsvisitation, t.ex. att genomsöka den kontrollerades kläder och föremål som han eller hon bär med sig. Skriftliga meddelanden får dock inte granskas. En besökare som har med sig ett skriftligt meddelande kan dock nekas inträde. Till detta kommer att överlämnandet av eller ett försök att överlämna ett skriftligt meddelande till en intagen kan få till följd att den intagne inte tillåts få fler besök av personen i fråga. Beroende på innehållet i meddelandet kan överlämnandet av detta också medföra misstanke om främjande av en intagens flykt eller i vart fall för medhjälp, försök eller förberedelse därtill. Meddelandet kan vidare bli förverkat enligt den i avsnitt 21.2.3 föreslagna bestämmelsen. I vissa situationer kan det förhållandet att den intagne mottagit försändelsen också vid en helhetsbedömning av

den intagnes uppförande leda till att den intagne flyttas ned till grundnivån i förmånssystemet.

Enligt kommitténs mening saknas anledning att bibehålla möjligheten att i ett enskilt fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll. Undantaget har hittills inte tillämpats och det måste anses tillräckligt att kriminalvården har möjlighet att upphäva ett beslut om allmän inpasseringskontroll när förutsättningar för sådan kontroll inte längre föreligger.

En bestämmelse bör införas liknande den vid övrig granskning av den intagnes kontakter med omvärlden som innebär att kriminalvården får använda de uppgifter som framkommer vid allmän inpasseringskontroll i det säkerhets- och återfallsförebyggande arbetet.

18.15 Undersökning av fordon som passerar in i anstaltsområdet

Kommitténs förslag: Om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet får ett fordon och de föremål som finns i fordonet undersökas i anslutning till att fordonet passerar in i eller ut ur en anstalt. Syftet skall vara att söka efter i anstalt otillåtna föremål, intagen som försöker rymma eller annan person som otillåtet försöker ta sig in i eller ut ur anstalten. Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Kriminalvården får använda de uppgifter som framkommer vid kontrollen i det säkerhets- och återfallsförebyggande arbetet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur kontrollen generellt skall utformas och i vilken omfattning sådan kontroll skall ske.

Under kommitténs arbete har uppmärksammats att det av säkerhetsskäl kan vara motiverat för kriminalvården att undersöka fordon som passerar in i anstaltsområdet t.ex. för att transportera varor till och från anstalten. I dag är detta inte möjligt om ägaren av fordonet inte medger sådan undersökning och det inte är fråga om sådan husrannsakan som polisen kan föranstalta om som ett led i en förundersökning. Om inte någon av dessa förutsättningar föreligger kan endast varorna kontrolleras när de tas emot inne på anstaltsområdet.

Kriminalvården har emellertid behov att kunna undersöka fordonet redan vid inpasseringen till anstalten för att kontrollera att det inte finns otillåtna föremål i detta. Det kan t.ex. förekomma att en pistol smugglas in i en varutransport genom att förvaras i fordonet eller i varor som finns i fordonet. Genom att ge kriminalvården en möjlighet att undersöka fordonet och det som finns i fordonet redan vid inpasseringen i anstalten kan kriminalvården på ett enklare och mer effektivt sätt förhindra införsel av otillåtna föremål till anstalten och även förhindra att en person olovligen försöker ta sig in i anstalten för att frita en intagen.

I syfte att förhindra att en intagen försöker föra ut föremål ur anstalten eller att rymma från den är det också viktigt att kriminalvården får möjlighet att kontrollera fordon när de passerar ut ur anstaltsområdet.

Kommittén anser mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 18.1 att det är viktigt att i lag ge kriminalvården en möjlighet att undersöka ett fordon och de föremål som finns i det när fordonet passerar in i eller ut ur anstaltsområdet. Eftersom en sådan undersökning riktar sig mot annan än intagen och tvångsåtgärder som regel skall ske som ett led i en förundersökning bör det endast komma i fråga att tillåta kriminalvården en sådan undersökning när det finns starka skäl för det. Kommittén föreslår att kriminalvården får möjlighet att undersöka fordon och de föremål som finns i detta förutsatt att undersökningen är nödvändig ur säkerhetssynpunkt. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt och endast om kontrollen inte kan ske på annat sätt, t.ex. genom att varorna granskas när de tas emot av kriminalvårdens personal på anstaltsområdet. Kriminalvården skall dock inte behöva göra en bedömning i varje enskilt fall. Avgörande skall i stället vara den risk som allmänt kan antas finnas på vissa anstalter.

Otillåtna föremål som anträffas vid en sådan undersökning kan förverkas enligt den i avsnitt 21.2.3 föreslagna bestämmelsen.

Kriminalvården får använda även de uppgifter som framkommer vid denna form av kontroll i det säkerhets- och återfallsförebyggande arbetet.

18.16 Kroppsvisitation av medföljande vid permission

Kommitténs bedömning: Kroppsvisitation av den som medföljer den intagne vid en bevakad permission bör endast ske om det följer av lag.

I ett beslut av JO från den 2004-11-01 (dnr 2796-2003) som tillställts kommittén för kännedom uttalar JO betänkligheter mot att kriminalvården kroppsvisiterar anhöriga, som skall medfölja en intagen vid bevakad permission, enbart med stöd av samtycke från den anhörige. Kriminalvården har endast gett tillstånd till permission i sådant fall om den anhörige förklarat sig samtycka till kroppsvisitationen. JO menade att för en anhörig som ställs inför valet att underkasta sig kroppsvisitation eller att inte träffa den intagne måste frivilligheten många gånger upplevas som skenbar.

Kommittén delar JO:s inställning att en kroppsvisitation inte bör bygga på samtycke från den medföljande. Kroppsvisitation bör endast ske om det följer av lag. Den som besöker en intagen i anstalt får kroppsvisiteras enligt de särskilda bestämmelserna om kontroll av besökare, se avsnitt 17.2.2 och om allmän inpasseringskontroll (se avsnitt 18.14.2).

19 Plats med särskilt hög säkerhet

I detta avsnitt behandlar kommittén vilka kriterier som skall gälla för placering på plats med särskilt hög säkerhet, dvs. vilka intagna som kan klassificeras som s.k. högriskfångar och vilka regler som bör gälla för dem.

19.1 Bakgrund

19.1.1 Placering av intagna

Av bestämmelsen i 7 § första och andra stycket KvaL följer att en intagen bör placeras i en öppen anstalt om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till viss sysselsättning som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.2.

19.1.2 Placering på säkerhetsavdelning

Placering på säkerhetsavdelning innebär att den intagne sätts under särskild övervakning och har begränsad gemensamhet med andra intagna, jfr 3 § KvaL. I dag finns två säkerhetsavdelningar; en på KVA Kumla och en på KVA Hall. På varje avdelning finns plats för sex intagna. På en säkerhetsavdelning övervakas de intagna genom att personal direktövervakar dem och genom att de intagna kameraövervakas i gemensamma utrymmen. Placering på säkerhetsavdelning innebär även begränsningar i kontakten med omvärlden. Beslut om besök- och telefonkontakter skall dock även för intagna som är placerade på en säkerhetsavdelning fattas utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Enligt ett beslut av generaldirektören

vid KVS den 30 augusti 2004 gäller följande regler för intagna på säkerhetsavdelning¹.

Intagen i säkerhetsavdelning kan medges att ta emot besök i anstalten. Besök kan normalt endast medges hustru, sambo, stadigvarande fästmö, egna barn, syskon och föräldrar. Besöken skall normalt vara bevakade. Bevakade besök får normalt medges en intagen högst en gång i veckan och normalt högst två timmar per tillfälle. Kriminalvårdsstyrelsen beslutar om obevakade besök. Intagen i säkerhetsavdelning får normalt medges att ringa högst fyra telefonsamtal i veckan, om särskilda skäl föreligger får ytterligare högst två telefonsamtal medges i veckan. Varje samtal får pågå i högst 20 minuter. Vid behov av tolk skall tolkning ske i nära anslutning till telefonsamtalet och sådant samtal får normalt medges högst tre gånger per månad. Tolkning av telefonsamtalet skall ske innan nytt samtal får beviljas. Intagen i säkerhetsavdelning får medges att dagligen, vid varierande tidpunkter, vistas utomhus vid tidpunkter som Kriminalvårdsmyndigheterna Hall och Kumla bestämmer. Högst tre intagna får normalt medges utomhusvistelse samtidigt. Vid utomhusvistelsen skall de intagna direktövervakas.

I 20 a § KvaL regleras när en intagen får placeras på en s.k. säkerhetsavdelning. På en sådan avdelning får en intagen, som har dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i slutan stalt, placeras om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket. Det krävs också att det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär. Detta motsvarar förutsättningarna för att avskilja en intagen enligt 20 § andra stycket KvaL. En förutsättning för att man skall placera en intagen som uppfyller dessa kriterier på en säkerhetsavdelning i stället för att avskilja den intagne är att det finns anledning att anta att den risk som angetts här kommer att bestå en längre tid. En intagen får även placeras på en säkerhetsavdelning om det finns särskild anledning anta att det behövs för att hindra den intagne från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt.

¹ De tidigare föreskrifterna om specialavdelningar, KVVFS 1991:1 har upphört att gälla genom verkställighetsföreskrifterna, KVVFS 2004:13.

Av 20 a § tredje stycket KvaL följer att en intagen har rätt att i stället för att bli placerad på en säkerhetsavdelning vistas avskild från andra intagna om inte

1. särskilda skäl med hänsyn till hans hälsa talar mot det,
2. det av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att han inte placeras utanför säkerhetsavdelningen.

19.1.3 Plats med förhöjd säkerhet

I dag finns 30 platser med förhöjd säkerhet, varav 12 platser på säkerhetsavdelning (se ovan) och 18 på avdelning för särskilt krävande intagna (SKI-avdelning).

Avdelningar och platser med förhöjd säkerhet finns vid KVA Hall, Kumla och Tidaholm. På Kumla och Hall är såväl SKI-avdelningarna (6 platser på var och en av avdelningarna) som anstalternas respektive säkerhetsavdelningar sådana avdelningar. På KVA Kumla kan intagna placeras med förhöjd säkerhet även på övriga avdelningar vid anstalten. Detta gäller, med undantag för en avdelning, även för KVA Hall. På KVA Tidaholm utgör SKI-avdelningen en avdelning med förhöjd säkerhet. Intagna på den anstalten kan även placeras med förhöjd säkerhet i särskilda delar av anstalten.

På en SKI-avdelning placeras intagna som gjort sig skyldiga till våld eller hot i anstalt eller som bedöms kunna utgöra ett allvarligt ordningsproblem. Intagna på sådan avdelning är i princip alltid avskilda från gemensamheten med andra intagna med stöd av 20 § första stycket KvaL.

Innebörden av en placering på en plats med förhöjd säkerhet som inte samtidigt är en plats på en säkerhetsavdelning är i dag inte reglerad särskilt i lagen. Inskränkningar i kontakter med omvärlden kan dock följa av beslutet om avskiljande.

Av kriminalvårdens föreskrifter framgår följande beträffande placering på plats med förhöjd säkerhet (KVVFS 2004:15).

En dömd bör placeras i en sluten avdelning/plats med förhöjd säkerhet om han vid en helhetsbedömning har funnits fordra förstärka resurser för att kravet på samhällsskydd skall tillgodoses. Valet av sådan anstaltsavdelning/plats syftar till att förhindra att den dömd avviker från en sluten anstalt, fortsätter med brottslig verksamhet eller utgör en fara för annans säkerhet till liv och hälsa. Den dömd kan vara hotande, krävande eller utagerande mot personal och medintagna i

sådan grad att hans beteende inte utan förstärkta resurser kan hanteras i slutan anstaltsavdelning/plats. Han kan vara benägen till kvalificerad brottslighet eller ha kontakter i den kriminella världen som kräver förstärkta resurser för att hindra att han genom kommunikation med yttrevärlden organiserar brottslig verksamhet inifrån en slutan anstaltsavdelning/ plats eller vara en särskilt förlagen rymmare. Det kan finnas risk för avancerad fritagning. Den dömd kan ha särskilda svårigheter att fungera i grupp eller utöva allvarligt menlig inverkan i grupp. Han är normalt dömd för allvarlig brottslighet. Anstaltsplatser med förhöjd säkerhet finns dels som en hel avdelning, dels som ej separerade platser vid andra avdelningar på anstalter med högsta säkerhet.

19.1.4 Den s.k. 7:3-kategorin

En grundtanke i 1974 års kriminalvårdsreform var att anstaltsvistelsen redan från början skulle inriktas på konkreta åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utom anstalten, allt i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd blir eftersatt (prop. 1974:20 s. 83). För det stora flertalet intagna innebar detta bl.a. vidgade möjligheter att för viss tid vistas utanför anstalten. För en mindre kategori intagna medförde emellertid reformen strängare regler för verkställigheten när det gällde placering och möjligheten till vistelse utanför anstalt. Det gällde då intagna med strafftider på lägst två år som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet av särskilt samhällsfarlig natur. Främst avsågs personer som ägnat sig åt grov narkotikabrottslighet. En ytterligare förutsättning var att samhälleliga stödåtgärder kunde förväntas sakna effekt (se prop. 1974:20 s. 90). Bakgrunden till restriktionerna för denna grupp var det då stigande antalet rymningar under pågående verkställighet. Ofta var det fråga om intagna, som dömts till långvariga frihetsstraff och som saknade fast anknytning till Sverige. I många fall rörde det sig om grova narkotikabrott av yrkesmässig karaktär. Den aktuella bestämmelsen infördes i 7 § tredje stycket KvaL².

² Den som dömts till fängelse i lägst två år eller till internering med en minsta tid av två år eller mer skall placeras i slutan anstalt, om det med hänsyn till att han saknar fast anknytning till riket eller eljest kan befaras att han är särskilt benägen att avvika och fortsätta en brottslig verksamhet, vilket på grund av omfattning och inriktning är av särskilt allvarlig karaktär. Vad som sagts nu gäller dock ej om annan placering kräves för en ändamålsenlig förberedelse av förestående frigivning eller överföring till vård utom anstalt eller eljest synnerliga skäl föreligger för placering i öppen anstalt.”

Avgränsningen av denna grupp har ändrats vid flera tillfällen. År 1979 utvidgades gruppen till att omfatta inte bara personer som begått grova narkotikabrott eller brott med internationell anknytning utan också lagöverträdare som hade ägnat sig åt annan brottslighet av särskilt allvarlig karaktär och därigenom visat likgiltighet för annans liv eller hälsa eller särskild hänsynslöshet (prop. 1978/79:62).

År 1982 begränsades den aktuella gruppen till att inbegripa enbart dem som dömts för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling avseende narkotika (prop. 1981/82:141). Begränsningen tillkom vid riksdagsbehandlingen av ett regeringsförslag som syftade till att förbättra möjligheterna att komma till rätta med narkotikamissbruk och brottslighet från de dömdas sida under anstaltstiden, bl.a. genom att öka möjligheterna till särbehandling av särskilt brottsbenägna intagna som dömts till längre fängelsestraff.

Bestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL ändrades återigen år 1984. Den utvidgades då till att omfatta även intagna som lagförts för försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till grovt narkotikabrott eller till grov varusmuggling avseende narkotika (prop. 1983/84:148).

Mellan 1988 och 1 januari 1999 bestämdes gruppen som kunde särbehandlas i fråga om placering i och vistelse utanför anstalten till att omfatta, förutom intagna som hade dömts för grov narkotikabrottslighet till fängelse i lägst två år, intagna som avtjänade fängelse i lägst fyra år. Bestämmelsen innebar att den som verkställde fängelse i lägst fyra år och den som i annat fall har dömts till fängelse i lägst två år för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling som avsåg narkotika eller för försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådant brott, skulle placeras i en sluten anstalt, om det med hänsyn till arten av den dömdes brottslighet eller annars kunde befaras att han eller hon skulle vara särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär innan verkställigheten i anstalt har avslutats. Placeringen skulle företrädesvis ske i en sådan anstalt eller avdelning av anstalt som var särskilt lämpad att tillgodose kraven på hög säkerhet.

Särbehandlingen innebar också att sådan intagen inte fick beviljas annan permission än särskild permission och då endast om synnerliga skäl förelåg. Permissionen skulle alltid vara bevakad. Det rådde vidare ett förbud mot att bevilja frigång enligt 11 § KvaL,

fritidsvistelse utanför anstalten enligt 14 § andra stycket KvaL eller s.k. § 34-placering.

Beslutet om klassificering enligt 7 § tredje stycket KvaL fattades av Kriminalvårdsstyrelsen utan möjligheter till delegation. Den interna beslutsordningen på styrelsen innebar att beslutet om 7:3-klassificering normalt – efter föredragning – fattas av chefen för enheten eller en särskilt utsedd tjänsteman. Beslut om anstaltsplacering, normalpermissioner, särskilda permissioner, frigång eller fritidsvistelser utanför anstalten fattades annars normalt av den lokala kriminalvårdsmyndigheten.

Nuvarande regel för särbehandling vid beslut om placering och vistelser utanför anstalt är utformad som en regel om särskilda villkor för en viss kategori intagna. Regeln infördes den 1 januari 1999.

Enligt 7 § tredje stycket KvaL skall för den som avtjänar fängelse i lägst fyra år särskilt beslutas om de villkor som skall gälla för verkställigheten när det gäller placering i anstalt samt permissioner, vistelser och verkställighet utanför anstalt (frigång, fritidsaktiviteter utanför anstalt, permission, intensivövervakning och vistelse på behandlingshem). Om det finns särskilda skäl skall sådana villkor också beslutas för annan intagen som dömts till fängelse i lägst två år.

Prövningen av vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten skall ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars så snart det finns behov av det. Villkoren skall omprövas när det finns anledning till det (7 § fjärde stycket KvaL). I princip fattas alla beslut om särskilda villkor av KVS.

Beslut om anstaltsplacering, förflyttning till annan anstalt samt permissioner, vistelser och verkställighet utanför anstalt som strider mot de särskilda villkoren får inte meddelas (7 § femte stycket KvaL).

19.1.5 Statistik

Kriminalvårdens officiella statistik

Av kriminalvårdens officiella statistik för 2003 framgår följande. Av 10 721 fängelsedömda som togs in i anstalt under 2003 hade 2 375 av dem eller 22,2 procent tillgreppsbrott som huvudbrott i domen och 2 025 av dem eller 18,9 procent våldsbrott som huvudbrott i

domen. Den övervägande majoriteten av de som togs in i anstalt under 2003 hade strafftider på upp till ett år (8 549 personer eller 79,8 procent). Av de som togs in i anstalt under 2003 hade 940 (8,8 procent) strafftider på 1–2 år, 742 (6,9 procent) strafftider på 2–4 år, 413 strafftider på 4–10 år (3,9 procent), 66 strafftider på mer än 10 år (0,6 procent) och 11 straff på livstid (0,1 procent). Av dem som togs in i anstalt under 2003 hade 5 733 eller 53,5 procent tidigare verkställt frihetsberövande påföljd och 892 eller 8,3 procent frivårdande påföljd. Det innebär att 4 096 personer eller 38,2 procent inte tidigare dömts till kriminalvårdspåföljd³.

Den 1 oktober 2003 hade 1 800 (33,8 procent) av de som var inskrivna i anstalt strafftider på högst ett år, 828 (15,6 procent) strafftider på 1–2 år, 1 144 (20,9 procent) strafftider på 2–4 år, 1 161 (21,9 procent) strafftider på 4–10 år, 298 (5,6 procent) strafftider på mer än 10 år och 119 (2,2 procent) straff på livstid. Antalet långtidsdömda (dvs. med strafftider på fyra år eller mer) i anstalt har ökat från 1 166 personer den 1 oktober 1994 (varav 57 livstidsdömda) till 1 578 personer den 1 oktober 2003 (varav 119 livstidsdömda).

Av statistiken framgår även att våldsbrott, rån, narkotikabrott och smuglingsbrott är den brottslighet som är vanligast bland de som är dömda till fängelse i mer än två år. Huvudbrotten för intagna med strafftider på tio år eller mer är endast våldsbrott, narkotikabrott och smuglingsbrott.

Riksmottagningen 1997–2003

Alla män som dömts till fängelse minst 4 år börjar om de är häktade verkställigheten av fängelsestraffet på riksmottagningen på KVA Kumla (jfr KVVFS 2004:13).

Av kriminalvårdens rapport Riksmottagningen 1997–2003, En beskrivning av långtidsdömda män i Sverige, framgår bl.a. följande.

Totalt hade 2 262 personer passerat riksmottagningen mellan 1 april 1997 och 31 december 2003. Medelåldern var 35,4 år. Den vanligaste längden på fängelsestraffet var fyra år. På grund av speciella omständigheter hade 16 intagna kommit till riksmottagningen med kortare tid än 4 år. Under denna tid hade 67 personer dömts till livstid. Det vanligaste huvudbrottet för de som passerade

³ De som inte varit aktuella de senaste fem åren för övervakningens början redovisas som ingen tidigare erfarenhet.

riksmottagningen under nämnda period var grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling. Ungefär hälften av dem hade denna typ som huvudbrott. Rån var det näst vanligaste huvudbrottet. Våldsrelaterade brott sammantaget (rån, mord, våldtäkt etc.) var mycket vanligt. Över 45 procent av dem som passerat riksmottagningen under nämnda period hade någon typ av våldsrelaterat brott som huvudbrott. Hälften eller 50,2 procent hade tidigare dömts till fängelsepåföljd, 17,6 procent var tidigare dömda men inte till fängelse och 31,7 procent var inte tidigare dömda för brott. En mindre grupp hade endast genomgått verkställighet enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga eller lagen om rättspsykiatrisk vård.

Drygt 60 procent av dem som passerat riksmottagningen under den aktuella perioden var svenska medborgare. Av dem hade 13 procent sitt ursprung i ett annat land än Sverige. Utöver Sverige var de vanligaste ursprungsländerna Finland, Iran, Polen, Turkiet och Irak.

Av de våldsbrottsdömda bedömdes 57,7 procent ha någon typ av personlighetsstörning. En betydande grupp uppvisade personlighetsstörningen psykopati. Majoriteten av de våldsbrottsdömda hade utpräglade ADHD-symptom. Ungefär en femtedel av de våldsbrottsdömda uppvisade indikationer på neuropsykologisk dysfunktion eller funktionsnedsättning. Av de våldsbrottsdömda uppvisade 75,4 procent vissa eller svåra missanpassningsproblem vad gäller hem, skola eller samhälle före 17 års ålder. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till rapporten.

19.2 Aktuella utredningar

19.2.1 KVS redovisning den 9 augusti 2004

Dåvarande generaldirektören vid KVS redovisade i en promemoria daterad den 9 augusti 2004 för regeringen de åtgärder som vidtagits med anledning av fritagningen från KVA Norrtälje den 4 augusti 2004 och från KVA Hall den 27 juli 2004. Av promemorian framgår att generaldirektören den 5 augusti 2004 beordrade att bl.a. följande åtgärder skulle genomföras med omedelbar verkan på åtta slutna anstalter, däribland Kumla, Hall och Norrtälje:

- Inpasseringshinder skall sättas upp utanför anstalterna.
- Inpasseringskontroll i form av metalldetektorer skall vara installerade senast den 6 augusti 2004.
- Eftersökning av mobiltelefoner skall intensifieras.
- Anstalterna skall omgående kartlägga högriskfångar och utvecklingen av IT-stödet i säkerhetsverket skall påskyndas.
- Mobilstörningsutrustning skall så snart som möjligt införas på KVA Hall och Norrtälje och därefter på övriga anstalter.
- Behovet av förstärkt skalskydd och förstärkt övervakning via kameror skall omedelbart analyseras.

Generaldirektören redovisade samtidigt ett antal åtgärder som skall vidtas på längre sikt. Bland annat skulle en säkerhetsgrupp inrättas. Vidare skulle en omvärlds- och säkerhetsanalys redovisas i oktober 2004. Redovisningen av uppdraget avbröts i samband med att dåvarande generaldirektören avgick. Arbetet fortsatte dock i en ny säkerhetsgrupp.

19.2.2 Säkerhetsgruppen inom KVS

En ny säkerhetsgrupp inrättades inom KVS under hösten 2004. Enligt uppdraget (5 oktober 2004, KVS dnr 02-2004-12389) skall gruppen ansvara för säkerhetstillsyn, kartlägga intagna, utveckla samarbetet med polisen och ha en strategisk och stödjande roll inom KVS. Gruppen skall bl.a. utöva tillsyn och stödja det lokala tillsynsarbetet. Den skall även bedöma och lämna förslag till beslut om åtgärder och ställa krav på omedelbara åtgärder vid akuta allvarliga risker.

19.2.3 KVS utredning om säkerhetsanstalt

Den 19 augusti 2004 uppdrog regeringen åt KVS att ta fram förslag avseende utformningen av en ny säkerhetsanstalt. Enligt beslutet skall i anstalten kunna placeras intagna för vilka risken för fortsatt brottslig verksamhet eller avvikelse bedöms vara särskilt hög och som under verkställigheten kräver särskilda arrangemang vad beträffar säkerhet och omhändertagande i övrigt. KVS skulle enligt uppdraget inkomma med förslag på lokalisering av en ny säkerhetsanstalt.

KVS redovisade uppdraget den 7 december 2004. I redovisningen använde KVS följande kriterier för att definiera vilka intagna som kan vara aktuella att placera i säkerhetsanstalt:

- förhöjd risk för våldsamma rymningar och fritagningar,
- våldsbenägenhet eller andra allvarliga ordningsstörningar,
- hög risk för fortsatt grov brottslighet under verkställigheten där kontakten med omgivningen är extra viktig att begränsa.

Enligt KVS kan många intagna i målgruppen beskrivas som psykiskt störda, kompetenta och resursstarka i den meningen att de har goda ekonomiska resurser med ett kontaktnät innefattande andra resursstarka personer. De är yrkeskriminella med kriminell identifiering, välplanerande, välorganiserade och har kriminella värderingar. Personlighetsmässigt uppfyller många av de intagna de diagnostiska kriterierna för psykopati, vilket generellt innebär en mycket hög återfallsrisk. Gruppens storlek är, enligt KVS, svårbedömd och kommer att variera över tid. KVS uppfattar dock att ett drygt 60-tal intagna kan beräknas komma i fråga för placering på säkerhetsplatserna.

KVS föreslog i redovisningen till regeringen att en ny säkerhetsanstalt inrättas på KVA Saltvik. Anstalten skulle få ca 175 platser. KVS föreslog vidare att KVA Kumla, Hall och Tidaholm även fortsättningsvis har säkerhetsavdelningar för den aktuella gruppen intagna. KVS gjorde bedömningen att antalet säkerhetsplatser vid en ny- och tillbyggnad skulle uppgå till ett 60-tal i stället för dagens 30 platser. Därmed skulle kriminalvårdens behov av säkerhetsplatser uppnås. KVS gjorde vidare bedömningen att det skulle vara relativt enkelt att ordna ytterligare sådana platser vid behov.

KVS föreslår att säkerhetsanstalten vid Saltvik inrättas genom nybyggnation och att verksamheten på Kumla och Hall flyttas till nya lokaler. Säkerhetsanstalten på Saltvik och avdelningarna på Hall och Kumla föreslås kunna tas i drift under år 2007.

19.2.4 Rymningsutredningen

Den 9 augusti 2004 beslutade regeringen att ge landshövdingen i Östergötlands län, Björn Eriksson, i uppdrag att granska rymningarna under 2004 från KVA Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred.

Uppdraget redovisades i betänkandet Säkert inlåst? (SOU 2005:6) som överlämnades till regeringen i februari 2005.

Utredaren hade i uppdrag att kartlägga och analysera de fyra händelserna och mot bakgrund av denna granskning föreslå förändringar som ökar möjligheten att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från anstalter med förhöjd säkerhet. I uppdraget ingick att föreslå förändringar som behövs i administrationen, organisationen, regelverket eller inom andra relevanta områden och att beakta internationella förhållanden. Utredarens förslag vad gäller definitionen av högriskfångar beskrivs nedan i avsnitt 19.4.2.

19.3 Jämförelse med andra länder

I Rymningsutredningens uppdrag ingick att beakta erfarenheter för att förhindra rymningar i andra med Sverige jämförbara länder. När det gäller bl.a. förändringar i fångpopulationen, och förekomsten i anstalt av organiserad brottslighet, vapen användning, gisslantaganden, våld, hot och mutförsök, otillåtna mobiltelefoner samt förekomsten av rymning eller fritagning under transporter i andra jämförbara länder hänvisas till nyssnämnda betänkande, s. 91 f. Kommittén har valt att här begränsa beskrivningen till de regler som gäller för intagna som är placerade med förhöjd säkerhet i Norge och Finland.

19.3.1 Norge

Enligt den norska straffegjennomføringsloven kan en intagen om det med hänsyn till säkerheten är nödvändigt placeras på en avdelning med särskilt hög säkerhet. Fängelse kan annars genomföras i fängelse med hög säkerhetsnivå (slutet fängelse), i fängelse med låg säkerhetsnivå (öppet fängelse), i övergangsbolig (dvs. i ett halvvägshus), utanför fängelse med särskilda villkor eller som villkorligt frigiven. Lagen är uppbyggd så att kontrollen är högst på avdelningar med förhöjd säkerhet och minskar efter hand som den intagne förflyttas till fängelse med lägre säkerhetsnivå, övergangsbolig, vistelser utanför anstalt och under villkorlig frigivning.

En intagen som placerats på en avdelning med särskilt hög säkerhet kan förflyttas till ett slutet fängelse om det inte finns säkerhetsskäl som talar mot förflyttningen och det inte finns anledning anta att den intagne kommer att undandra sig verkställigheten. Kriminalomsorgen skall ompröva om en intagen som är placerad i en avdelning med särskilt hög säkerhetsnivå skall överföras till ett slutet fängelse med högst sex månaders mellanrum.

När det gäller kontakter med omvärlden i form av besök, brevkontakt och telefon gäller följande särskilda regler för intagna som är placerade på en avdelning med förhöjd säkerhet.

På en avdelning med förhöjd säkerhet får offentlig försvarare, myndighetsrepresentanter, diplomater eller konsulära representanter undersökas genom användande av tekniskt hjälpmedel eller hund (27 § tredje stycket). Sådan undersökning beträffande dessa kategorier får i övrigt inte ske.

Brev till och från intagna i en avdelning med förhöjd säkerhet skall kontrolleras. På en avdelning med förhöjd säkerhet kan de intagna även bli hänvisade till att brevväxla på ett språk som personalen behärskar. Samma regel gäller vid elektronisk kommunikation (30 §). Besök till intagna i en avdelning med förhöjd säkerhet skall vara kontrollerade och deras telefonsamtal skall vara avlyssnade.

Detta kan jämföras med att kontroll av brev, besök och telefonsamtal annars:

- skall ske på ett fängelse med hög säkerhetsnivå men att det kan underlåtas om det inte finns säkerhetsmässiga skäl som talar mot det,
- får ske på ett fängelse med låg säkerhetsnivå och på ett övergångsbolig om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den norska lagen är uppbyggd så att olika regler gäller för kontakter med omvärlden beroende på vilken säkerhetsnivå den fängelsedömde för tillfället verkställer fängelsestraff på.

19.3.2 Finland

När det gäller Finland lämnas en beskrivning av den finska regeringens förslag till ny fängelselag (RP 263/2004rd).

Enligt 5 kap. 1 § i förslaget skall det i ett fängelse finnas avdelningar som är olika med avseende på graden av övervakning och verksamheten. När fångar placeras på avdelningar skall planen för strafftiden, fångarnas individuella egenskaper, ålder, deras förmåga att uppfylla sysselsättningsplikten samt upprätthållandet av ordning och säkerhet i fängelset, fångarnas eller andra personers trygghet och förhindrandet av brottslig verksamhet beaktas. Män och kvinnor skall hållas på separata boavdelningar.

I ett fängelse kan genom beslut av Brottspåföljdsverket av säkerhetsskäl inrättas en avdelning som är isolerad från den övriga anstalten (säkerhetsavdelning). Rättigheterna för fångar som placeras på en säkerhetsavdelning får begränsas på de grunder som anges i lagen i den utsträckning som placeringen nödvändigtvis kräver (5 kap. 5 §).

En fånge kan placeras på en säkerhetsavdelning om det finns grundad anledning att misstänka att fången

1. som gärningsman eller delaktig gör sig skyldig till ett brott som avses i 50 kap. 1, 2 eller 4 § strafflagen,
2. gör sig skyldig till något brott för vilket det föreskrivna straffet är fängelse i minst fyra år,
3. rymmer eller försöker rymma, eller
4. är föremål för fritagningsförsök.

En fånge kan också placeras på säkerhetsavdelning om han eller hon allvarligt äventyrat säkerheten i fängelset eller om placering är motiverad för att fångens egen trygghet skall garanteras (5 kap. 6 §).

Vistelsen på en säkerhetsavdelning får inte fortgå längre än nödvändigt. Ett beslut om placering av en fånge på en säkerhetsavdelning och grunderna för beslutet skall omprövas minst var tredje månad. Fången skall underrättas om grunderna för placeringen på säkerhetsavdelningen om underrättelsen inte äventyrar någon annans trygghet eller försvårar brottsutredningen (5 kap. 7 §).

När det gäller sysselsättning gäller att fångar som placeras på säkerhetsavdelning skall ges tillfälle att uppfylla sysselsättningsplikten i aktiviteter som lämpar sig för säkerhetsavdelningen

(8 kap. 3 §). Deltagande i fritidsverksamhet kan förbjudas eller begränsas om fången har placerats på en säkerhetsavdelning (11 kap. 2 §).

Särskilda regler gäller för brevväxling och telefonsamtal på säkerhetsavdelningar (12 kap. 8 §). Andra brev än brev mellan intagna och tillsynsmyndigheten från fångar på en säkerhetsavdelning får läsas om det i enskilda fall finns skäl till detta. I övrigt gäller vanliga regler för granskning av brev. Ett villkor för användning av telefon i fråga om fångar som befinner sig på en säkerhetsavdelning är att fången samtycker till att hans eller hennes samtal kan spelas in utöver att de avlyssnas. I övrigt skall de vanliga bestämmelserna gälla vid avlyssning av telefonsamtal.

Den rätt som en fånge annars har att träffa andra besökare än nära anhöriga eller andra närstående eller ombud kan begränsas om det finns grundad anledning att misstänka missbruk (13 kap. 1 §).

Sammanfattningsvis kan konstateras att i den finska regeringens förslag till ny fängeslag gäller samma regler för intagna på säkerhetsavdelning som för andra intagna. De särregler som finns förutsätter ett ställningstagande i varje enskilt fall.

19.4 Överväganden

19.4.1 Behov av särregler för högriskfångar

Kriminalvården har ett ansvar för att de intagna inte rymmer eller fritas eller gör sig skyldiga till brott under verkställigheten i anstalt. För alla intagna gäller därför att bedömningen av lämplig placering ur säkerhetssynpunkt måste ske på ett sådant sätt att kravet på samhällskydd inte åsidosätts. Det gäller även i vilken mån en intagen skall ha möjligheter till kontakter med andra intagna och med personer utanför anstalten i form av brevväxling, besök, telefonsamtal och vistelser utanför anstalten.

I detta sammanhang är det viktigt att beakta att antalet intagna med långa strafftider ökar. Det gäller inte minst de livstidsdömda, som för tio år sedan var 39 och nu är 130 stycken. Andelen narkomaner har under en tioårsperiod ökat med tio procent och i dag bedöms cirka hälften av de intagna vara narkotikamissbrukare. Intagna med psykiska problem och störningar är vanligt. Det är också mer vanligt med kriminella gängbildningar och en alltmer avancerad organiserad och internationaliserad brottslighet. De nya

reglerna måste med hänsyn härtill generellt vara utformade så att de förhindrar en alltmer svårhanterlig grupp intagna från att fortsätta brottslig verksamhet eller från att avvika från verkställigheten.

Mot denna bakgrund kan man fråga sig om det i det nya regelverket finns behov av ytterligare särregler för vissa särskilt samhällsfarliga intagna.

Fängelseutredningen ställde sig samma fråga och kom i sitt betänkande fram till att den dåvarande särbehandlingen enligt 7 § tredje stycket KvaL skulle behållas.

Regeringen tog ställning i frågan i propositionen Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen, m.m. (prop. 1997/98:95) och gjorde bedömningen att den formella kategoriseringen enligt 7 § tredje stycket KvaL skulle ersättas med en regel om särskilda villkor. Någon annan ändring av regleringen av säkerhetsavdelningar föreslogs inte än att begreppet säkerhetsavdelning skulle ersätta det tidigare begreppet specialavdelning.

Enligt nuvarande regler finns särregler för vissa intagna vad gäller möjligheten att ställa särskilda villkor för placering och vistelser utanför anstalt (se ovan 7 § tredje stycket KvaL) och regler om inskränkt gemensamhet och särskild övervakning för intagna på säkerhetsavdelning (3 och 20 a § § KvaL).

Kommitténs förslag till ny lag skiljer sig i ett mycket väsentligt avseende från det nuvarande regelverket genom att den nya lagstiftningen förutsätter att regeringen eller efter delegation kriminalvården får möjlighet att meddela närmare föreskrifter för hur ingående kontrollen skall vara för en viss grupp intagna.

Som närmare utvecklats i kapitel 16–18 och 27 har regeringen eller, efter delegation, kriminalvården möjlighet att med stöd av respektive regel om kontroll av intagna eller deras bostadsrum och tillhörigheter, om gemensamhet med andra intagna och om kontakter med omvärlden i form av brev, besök och elektroniska meddelanden samt genom vistelser utanför anstalt möjlighet att besluta om vilka åtgärder som är motiverade för en viss grupp intagna. Avgörande blir den risk som finns ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt beträffande en viss grupp intagna.

Dessa regler är tillämpliga även på intagna för vilka det föreligger särskilda risker för rymning eller fritagning eller för vilka det föreligger påtaglig risk för allvarlig brottslighet under verkställigheten. Det av kommittén föreslagna förmånssystemet bygger dessutom på att intagna för vilket det finns påtaglig risk för återfall i brott eller som missköter sig allvarligt kommer att befinna sig på

grundnivån i förmånssystemet, se avsnitt 11.3.2. På grundnivån kommer endast vistelser utanför anstalt av särskilt ömmande skäl att beviljas och på grundnivån är utgångspunkten att den intagnes kontakter med omvärlden är kontrollerade.

När det gäller intagna för vilka risken för fortsatt brottslig verksamhet eller för rymning eller fritagning bedöms vara särskilt hög finns det dock anledning att ha särskilda arrangemang vad gäller säkerhet och kontroll inte bara beträffande kontrollen av besök och möjligheten till vistelser utanför anstalt. Det behövs även vad beträffar t.ex. möjligheten till allmän kameraövervakning och direktövervakning samt behovet av särskilt därför lämpad personal. Som beskrivits ovan innehåller såväl den nya norska lagen som den finska regeringens förslag till ny fängelselag regler om placering på plats med förhöjd säkerhet eller säkerhetsavdelning och sådan placering har i viss utsträckning även getts en särskild betydelse för den intagnes möjligheter till bl.a. kontakter med omvärlden.

Enligt kommitténs mening är den särbehandling som det blir fråga om så ingripande att den bör ha uttryckligt stöd även i den nya lagen (jfr prop. 1980/81:1 s. 33 ang. behovet av lagreglering av säkerhetsavdelningar).

Enligt nuvarande regler skall beslut om hur ett besök eller telefonsamtal skall få ske prövas i varje enskilt fall, även när det gäller intagna på säkerhetsavdelning (jfr JO 1991/92 s. 127). Detta är enligt kommitténs mening inte en ändamålsenlig ordning. Det måste anses tillräckligt att det görs en riskbedömning inför beslutet att placera en intagen på en plats med särskilt hög säkerhet. Beslutet om placering på sådan plats skall sedan i sig innebära en sådan hårdare grad av kontroll av den intagne som här nämnts. Med denna utgångspunkt kommer kommitténs förslag till lagreglering för högriskfångar att i viss mån skilja sig från den nuvarande.

Här kan tilläggas att kommitténs uppdrag är begränsat till att gälla verkställigheten av kriminalvårdspåföljder. Kommittén har därför inte haft anledning att gå in på frågan om särskilda regler istället skulle fastställas av domstol genom någon form av förordnande om särskild verkställighet (jfr Straffverkställighet för vissa långtidsdömda m.m., Ds Ju1987:14).

19.4.2 Definitionen av högriskfångar

Kommitténs bedömning: En högriskfånge är en intagen för vilket det föreligger en påtaglig risk för rymning eller fritagning eller en påtaglig risk för att han eller hon fortsätter med brottslig verksamhet av allvarligt slag under verkställigheten.

Utgångspunkter

Den grupp som skall särbehandlas ingår i den grupp för vilken man i dag uppställer särskilda villkor.

Den nuvarande regeln om särskilda villkor för placering och vistelser utanför anstalt var den 1 oktober 2003 direkt tillämplig på 1 587 intagna (eller 29,6 procent), dvs. det antal intagna som dömts till fängelse i lägst fyra år. Regeln ger dessutom möjlighet att bestämma särskilda villkor för intagen som dömts till fängelse i lägst två år om det finns särskilda skäl. Den 1 oktober 2003 hade 1 144 eller 20,9 procent av de inskrivna i anstalt fängelsestraff på 1–2 år.

De särskilda villkoren innebär i sig endast att den intagnes verkställighet inleds på slutan anstalt och att den intagnes möjligheter till vistelser utanför anstalt är kraftigt inskränkta de första åren. Placeringen på slutan anstalt innebär med dagens regler att kontrollen av de intagna, deras bostadsrum och deras kontakter med omvärlden är mer ingående än om de varit placerade på en öppen anstalt. Enligt dagens regler skall dock en prövning göras i varje enskilt fall och det förhållandet att den intagna uppfyller kriterierna för särskilda villkor innebär därför inte någon generell begränsning i dennes kontakter med omvärlden vad gäller brevväxling, besök och telefonsamtal.

Kravet på en säker verkställighet måste givetvis vägas mot intresset av att de intagna under verkställigheten får möjlighet att anpassa sig till samhället och att man i möjligaste mån bör undvika de skadliga följderna av ett fängelsestraff. Den grupp som skall särbehandlas när det gäller kontrollen i anstalt och kontakter med omvärlden måste av såväl humanitära som ekonomiska skäl därför avse en mycket mer begränsad krets än den grupp för vilken särskilda villkor i dag kan uppställas.

Historiskt har den grupp som skall särbehandlas definierats på olika sätt i regeln om placering resp. regeln om särskilda villkor i 7 § tredje stycket KvaL och i reglerna om avskiljande och placering på

säkerhetsavdelning i 20 och 20 a §§ KvaL, jfr beskrivningen ovan i avsnitt 19.1. Här kan även nämnas att den intagnes strafftid och risken för rymning eller fortsatt brottslig verksamhet av allvarligt slag hade betydelse för tidpunkten för villkorlig frigivning fram till dess att reglerna om villkorlig frigivning ändrades den 1 januari 1999.

I utredningen om säkerhetsanstalt bedömer KVS att den grupp som kan komma i fråga för s.k. säkerhetsplats (placering på säkerhetsanstalten Saltvik eller övriga säkerhetsavdelningar) uppgår till cirka 60 intagna. Det är enligt KVS intagna för vilket det föreligger en förhöjd risk för våldsamma rymningar och fritagningar eller en hög risk för fortsatt grov brottslighet under verkställigheten. Det kan, enligt KVS, även vara fråga om intagna som är våldsbenägna eller på annat sätt stör ordningen.

Enligt Rymningsutredningen bör utgångspunkten för att en intagen skall underkastas de särskilda restriktioner som det innebär att placeras på en säkerhetsavdelning eller annan liknande avdelning vara att samhällsskyddet kräver det. Enligt utredaren måste samhället skyddas mot att grovt kriminella personer rymmer från en anstalt eller fritas med hjälp utifrån. Vidare, menar han, måste samhället skyddas mot att intagna planerar och styr brottslig verksamhet inifrån anstalten eller begår brott där (se nämnda betänkande s. 137 f.) Han anser inte att urvalet skall begränsas till intagna som är dömda till fängelse i mer än 4 år och som därför passerar riksmottagningen. Att den intagne dömts för brott av mycket allvarligt slag till ett långt fängelsestraff behöver inte nödvändigtvis innebära att en placering med förhöjd säkerhet är nödvändig. Samtidigt kan en intagen med ett relativt kort fängelsestraff utgöra ett väl så allvarligt hot mot säkerheten. Utredaren gör bedömningen att omkring 100–150 intagna är i behov av placering på anstalter eller avdelningar med särskilt hög säkerhet.

Kommitténs bedömning

Kravet på samhällsskydd kan allmänt sägas vara högre beträffande intagna med långa strafftider än för intagna med korta strafftider. Skälet till detta är att intagna med långa strafftider har en större benägenhet att vilja rymma. Men det innebär inte att det skulle vara motiverat med särregler för alla långtidsdömda. Kravet på samhällsskydd är särskilt tydligt beträffande intagna med längre strafftider som ägnar sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet.

Det kan gälla grov narkotikabrottslighet men det kan även gälla allvarliga förmögenhetsbrott och brott med internationell anknytning.

Utgångspunkten bör därför, enligt kommitténs mening, vara att det är de intagna för vilket det finns en påtaglig risk för rymning eller fritagning eller de intagna, för vilket det finns en påtaglig risk att de fortsätter med brottslig verksamhet av allvarligt slag under verkställigheten som skall betraktas som högriskfångar och som skall vara placerade på en plats med särskilt hög säkerhet. Den lagtekniska lösningen behandlas i följande avsnitt. Det överensstämmer i princip med definitionen av intagna som kan placeras på säkerhetsavdelning.

I dag kan en intagen för vilket det finns en rymnings- eller fritagningsrisk endast placeras på säkerhetsavdelning om det också finns en risk för återfall i allvarlig brottslighet (20 a § första stycket jämförd med 20 § andra stycket KvaL). Om det finns en risk för återfall i brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt är det emellertid i sig tillräckligt för placering på säkerhetsavdelning (20 a § andra stycket KvaL). I den nya lagen föreslås att det skall räcka med antingen en risk för rymning alternativt fritagning eller en risk för allvarlig brottslig verksamhet under verkställigheten för att placering på plats med särskilt hög säkerhet skall bli aktuell.

Fängelsestraffets längd kommer givetvis att vara en viktig faktor vid bedömningen av den risk som beskrivits här. Med en begränsning till visst minimistraff finns en risk att man inte kan särbehandla en samhällsfarlig intagen som på grund av låg ålder eller den aktuella brottsligheten dömts till ett kortare straff än fängelse två år. Enligt kommitténs mening finns det därför inte tillräckligt tungt vägande skäl för att i lag ha kvar en begränsning på minst 2 års fängelse för att särbehandling skall bli möjlig. Rymningsutredningen har samma principiella inställning även om den i sin argumentation utgår från regeln om särskilda villkor och det där angivna minimistraffet på fängelse 4 år (se betänkandet s. 139).

Med hänsyn till de kraftiga begränsningar i kontakten med omvärlden som en placering på en plats med särskilt hög säkerhet innebär bör sådan placering endast bli aktuell om det är nödvändigt för att förhindra en rymning eller fritagning eller att den intagne fortsätter med kriminell verksamhet i anstalt. Till skillnad från vad KVS kommit fram till i utredningen om säkerhetsanstalt anser kommittén därför inte att sådan placering skall kunna aktualiseras

enbart på den grunden att den intagne är våldsam eller på annat sätt allvarligt stör ordningen. Problemet med intagna som är våldsamma och ordningsstörande är framför allt att de inte klarar av den gemensamhet med andra intagna som gäller på normalavdelningar. Enligt kommitténs mening är det tillräckligt om kriminalvården har möjlighet att helt eller delvis avskilja en intagen som är våldsam eller stör ordningen från gemensamheten med andra intagna, se vidare avsnitt 16.2.11. Dessutom kan kriminalvården tillämpa restriktiva regler för intagna som befinner sig på grundnivån i förmånssystemet. Kommittén ser inte något skäl till att införa en strängare kontroll av dessa intagnas kontakter med omvärlden än vad som blir följderna av att en misskötsam intagen kommer att vara kvar på grundnivån i förmånssystemet, se avsnitt 11.3.2 eller som kan bli följderna av ett beslut om avskiljande.

Avslutningsvis bör tilläggas att det givetvis endast är den grupp intagna som det ur samhällsskyddssynpunkt är absolut nödvändigt att hindra att de fritas, rymmer eller begår nya brott av allvarligt slag som skall placeras på plats med särskilt hög säkerhet.

När det gäller riskbedömningen hänvisas till vad kommittén anfört i avsnitt 7.2.2. Se även avsnitt 7.1.2 och *bilaga 3*.

19.4.3 Lagteknisk lösning

Kommitténs förslag: En intagen skall placeras på plats med särskilt hög säkerhet om det är nödvändigt för att förhindra att han eller hon fritas, rymmer eller fortsätter med brottslig verksamhet av allvarligt slag under verkställigheten.

Sådan placering skall innebära att den intagne blir helt eller delvis avskild från gemensamheten med andra intagna.

Sådan placering skall vidare innebära att den intagne hålls under särskilt hög kontroll.

Beslut om placering på plats med särskilt hög säkerhet skall omprövas varje månad. Om den intagne är helt avskild från gemensamheten med andra intagna skall avskiljandebeslutet omprövas var tionde dag enligt vad som föreslagits i avsnitt 16.2.13.

Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som meddelar föreskrifter om i vilken utsträckning intagna på en plats med särskilt hög säkerhet skall kontrolleras.

Reglerna rörande säkerhetsavdelning slopas.

Behov av reglering

Man kan i och för sig ifrågasätta lämpligheten i att placera särskilt rymningsbenägna eller farliga brottslingar tillsammans på en säkerhetsavdelning eller säkerhetsanstalt. Redan det förhållandet att det inrättas särskilda avdelningar för dessa intagna kan i sig tänkas skapa eller i vart fall öka behovet av dem. Det skulle då bero på att toleransnivån sänkts och benägenheten att använda sig av avdelningarna blir större. Behovet av säkra anstaltsplatser har emellertid blivit särskilt framträdande efter de uppmärksammade rymningar och fritagningar som genomfördes under 2004 från de mest slutna anstalterna inom svensk kriminalvård. Behovet av att kunna placera intagna, för vilka risken för fortsatt brottslig verksamhet eller avvikelse bedöms vara särskilt hög, under säkra förhållanden har, som ovan angetts, föranlett regeringen att ge KVS i uppdrag att lämna förslag till en ny säkerhetsanstalt och gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur rymningar och fritagningar inklusive gisslantagningar kan förebyggas.

Till detta kan anföras att det i dag är ett problem vad beträffar säkerhetsarrangemangen för intagna som är placerade på en plats med förhöjd säkerhet som inte samtidigt finns i en säkerhetsavdelning. Om den intagne inte är placerad i en säkerhetsavdelning innebär det att den intagne har möjlighet att kommunicera med omvärlden via andra intagna på avdelningen. Det förhållandet att en intagen har kontrollerade besök eller avlyssnade telefonsamtal och inte har möjlighet till permissioner är inte en tillräcklig säkerhetsåtgärd om den intagne har fortsatt möjlighet att ha kontakt med intagna som får ha okontrollerade besök, får telefonera utan att någon avlyssnar samtalet eller som får ha obevakade permissioner eller andra former av vistelser utanför anstalt.

Mot denna bakgrund finner kommittén att kriminalvården måste ha tillgång till särskilt säkerhetspräglade anstaltsplatser för det allra tyngsta klientelet. Säkerhetsavdelningarna och andra platser med förhöjd säkerhet fyller en viktig funktion när det gäller att verkställa straffet för dessa intagna. Dessutom ökar tryggheten för andra intagna samt för personal om sådana platser finns.

Utformningen av reglerna

Med hänsyn till att kommitténs förslag är avsett att vara organisationsoberoende föreslår kommittén att utformningen av särreglerna för dessa intagna får en annan lagteknisk lösning än nuvarande reglering av säkerhetsavdelningar.

Kommittén föreslår att särregler för den grupp intagna som avses i avsnitt 19.4.2 ovan utgår från det förhållandet att de placeras på en plats med särskilt hög säkerhet. I avsnitt 9.2 har kommittén lämnat förslag till ny bestämmelse om vad som allmänt skall gälla vid beslut om placering.

Placering på plats med särskilt hög säkerhet skall innebära att den intagne blir föremål för en så sträng kontroll som möjligt innefattande bl.a. direktövervakning och allmän kameraövervakning i gemensamma utrymmen, undersökningar av den intagne och dennes bostadsrum samt tillhörigheter. Om KVS förslag till säkerhetsanstalt genomförs innebär det placering på säkerhetsanstalten Saltvik eller placering på någon av säkerhetsavdelningarna på Hall, Kumla och Tidaholm. Fängsel skall som regel användas vid förflyttning inom anstalt.

En sådan placering innebär även att den intagne endast får möjlighet till begränsad gemensamhet med andra intagna och att den intagnes kontakter med omvärlden i form av brevväxling, besök och telefonsamtal kontrolleras. Granskning av brev och andra försändelser skall få ske både i syfte att söka efter otillåtna föremål och i syfte att undersöka om de innehåller något meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, rymning eller något annat liknande förfarande. Besök av andra än närstående bör av hänsyn till säkerheten ske genom att den intagne och besökare är fysiskt skilda åt (s.k. glasruta). Det kan framhållas att även besök av närstående kan behöva ske under särskilda säkerhetsformer. Den krets som de intagna får ha besök av och telefonkontakt med skall vara begränsad. Även antalet besök och telefonsamtal skall vara begränsat. Utgångspunkten skall vara att besök, telefonsamtal och brevväxling endast kan ske om innehållet i samtalet eller brevet kan översättas till svenska. En tolkning i efterhand är inte tillräcklig. För dessa intagna kan det aldrig bli fråga om andra vistelser utanför anstalt än de som är motiverade av humanitära skäl eller av sjukdom. Det bör dock framhållas att brev från advokat, svensk myndighet m.m. inte skall få granskas i andra situationer än de som gäller för andra intagna. Besök av advokat

eller biträdande jurist på advokatbyrå skall inte heller få kontrolleras i andra fall än vad som är möjligt för andra intagna.

Eftersom det är samhällsskyddsaspekter som ligger till grund för placeringen skall en placering på plats med särskilt hög säkerhet visserligen innebära att den intagne står under hög kontroll i anstalt och att kontakterna med omvärlden hela tiden kontrolleras. Men när det gäller innehållet i verkställigheten i övrigt finns inte anledning att ha några strängare regler än för övriga intagna. Sysselsättning och fritidsaktiviteter skall således beredas de intagna i den utsträckning det är motiverat utifrån deras skötsamhet och i så stor utsträckning som är möjligt med hänsyn till kraven på säkerhet. Detsamma gäller möjligheten att inneha egna tillhörigheter. Sysselsättning och fritidsaktiviteter måste självfallet utformas efter de förutsättningar som är möjliga med hänsyn till de höga säkerhetskraven. En utbyggnad av säkerhetsplatserna i enlighet med KVS förslag till säkerhetsanstalt skulle innebära större möjligheter för kriminalvården att ge de intagna som avses här en meningsfull sysselsättning och fritid. Det är viktigt inte minst för att tillgodose de krav som Antitortyrkommittén (se avsnitt 4.2.3) ställt på programverksamheten på de nuvarande säkerhetsavdelningarna.

Förmånssystemet är i och för sig tillämpligt på alla intagna. Så länge det finns en sådan risk för återfall i allvarlig brottslighet som är karakteriserande för de intagna som avses i avsnitt 19.4.2 kan en intagen emellertid inte förflyttas från grundnivån i förmånssystemet.

Enligt kommitténs mening är det lämpligt, att på motsvarande sätt som föreslagits gälla för andra intagna, låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om vilka regler som skall gälla för verkställigheten. I lag bör placering på plats med särskilt hög säkerhet endast vara kopplad till att den intagne hålls under särskilt hög kontroll och att den intagne kan bli helt eller delvis avskild från gemensamheten med andra intagna.

Beslut om placering på plats med särskilt hög säkerhet torde kunna bestämmas internt inom kriminalvården enligt vad som föreslagits i kriminalvårdens utredning om säkerhetsanstalt.

Enligt nuvarande regler skall ett beslut om placering på säkerhetsavdelning omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden (jfr 20 a § KvaL). Någon anledning att ha en längre omprövningstid för placering på plats med särskilt hög säkerhet finns inte om den intagne har en viss begränsad gemensamhet med andra intagna. Kommittén anser därför att det

även fortsättningsvis bör finnas en regel i den svenska lagen som innebär att ett beslut om placering på plats med särskilt hög säkerhet skall omprövas minst en gång i månaden. Denna omprövningstid sammanfaller med den som gäller för intagna som endast är delvis avskilda från gemensamheten med andra intagna enligt förslaget i avsnitt 16.2.13. Är den intagne helt avskild från gemensamheten med andra intagna följer av förslagen i sistnämnda avsnitt att avskiljandebeslutet skall omprövas var tionde dag. Som framgår av avsnitt 30.6.3 skall ett beslut om placering på plats med särskilt hög säkerhet vara överklagbart.

Här finns anledning att nämna att Antitortyrkommittén i ett utlåtande från 1991⁴ har kritiserat de svenska säkerhetsavdelningarna på den grunden att de inte gett de intagna där tillräckligt med lättnader som uppväger den begränsning som placeringen innebär i fysisk rörlighet. Kritiken har återkommit i senare utlåtande, senast i ett från hösten 2004⁵. Kommittén vill också betona, att det är viktigt att de intagna som är placerade på platser med särskilt hög säkerhet får de lättnader i verkställigheten som är möjliga att ge dem under de särskilda förutsättningar som gäller på dessa avdelningar. Någon särskild regel härom anser kommittén inte vara nödvändig med hänsyn till att kommittén föreslår införandet av en allmän proportionalitetsregel. Här bör även tilläggas att när det inte längre finns sådana risker som beskrivs i avsnitt 19.4.2 skall den intagne förflyttas till en plats med en lägre säkerhet.

Reglerna om säkerhetsavdelning slopas

Kommitténs förslag till reglering innebär att nuvarande regler i 3 och 20 a §§ KvaL om säkerhetsavdelning kan slopas. I dag finns en möjlighet för en intagen att, under vissa förutsättningar, välja avskildhet i stället för placering på säkerhetsavdelning. Kommittén har inte fått kännedom om att undantaget kommit till användning. Kommittén kan inte heller se att undantaget kommer att behövas i den nya lagen. Det torde vara tillräckligt att en intagen har möjlighet att på egen begäran bli avskild från gemensamheten med andra intagna med stöd av bestämmelsen i avsnitt 16.2.10.

⁴ CPT/Inf (92) 4.

⁵ CPT/Inf (2004) 32.

20 Sanktioner vid misskötsamhet

20.1 Bakgrund

20.1.1 Gällande bestämmelser

Som framgår av avsnitt 3.5 kan den villkorliga frigivningen i dag senareläggas om den dömda missköter sig under anstaltstiden (26 kap. 7 § brottsbalken). Senareläggning kan ske om den dömda i väsentlig grad bryter mot vad som gäller för verkställigheten i anstalt. Senareläggning får uppgå till högst 15 dagar vid varje beslutstillfälle. Någon särskild begränsning av den sammanlagda tiden för senareläggning finns emellertid inte. Det innebär att senareläggning får ske med en tid som motsvarar hela reststraffet.

Om det inte finns tillräckliga skäl att senarelägga den villkorliga frigivningen får i stället varning meddelas (49 § KvaL). Varning är den enda disciplinära sanktion som finns kvar i KvaL efter det att senareläggningsinstitutet infördes den 1 januari 1999.

Bestämmelserna kompletteras av kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av bestämmelserna om senareläggning och varning (8 kap. KVVFS 2005:2). Där framgår att det många gånger kan vara tillräckligt med en tillsägelse från personalen.

20.1.2 Tidigare reglering

Före år 1974 kunde den disciplinära bestraffningen bestå i isolering men också i förlust av en särskilt tillerkänd förmån, förlust av rätt att köpa varor som tillhandahölls vid anstalten eller förlust under högst 14 dagar av rätt att anskaffa, motta eller inneha böcker, tidskrifter eller tidningar. Förlusten av förmåner hängde ursprungligen samman med det s.k. progressivsystemet, dvs. det förmånsystem som tillämpades under början av 1900-talet.

När KvaL trädde i kraft bestod de disciplinära påföljderna av varning, isolering och tidstillägg. Tidstillägget innebar att förordnande meddelades att viss bestämd tid, högst 10 dagar, inte skulle inräknas i verkställighetstiden för den påföljd som den intagne verkställer.

Isoleringsstraffet avskaffades år 1976. När det gäller skälen för detta hänvisas till 1976 års proposition om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (prop. 1975/76:165 s. 16 f.) I samband med att senarelägningsinstitutet infördes den 1 januari 1999 slopades den dåvarande möjligheten för kriminalvården att besluta om tidstillägg.

För en utförligare redogörelse av de olika förslag om disciplinära påföljder som lämnats såväl före som efter 1974 års kriminalvårdsreform hänvisas till Fängelseutredningens betänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76). Fängelseutredningen föreslog för sin del införandet av ett mer differentierat sanktionssystem. Enligt den utredningen skulle de disciplinära åtgärderna bestå av varning, beslut om tidstillägg, förbud mot vistelse utom anstalt, förflyttning till annan avdelning eller anstalt och ensamvistelse i bostadsrummet. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Som framgått ovan finns det i dag istället endast möjligheten, utöver senareläggning av den villkorliga frigivningen, att tilldela den intagne en varning.

20.1.3 Statistik

Av kriminalvårdens statistik från år 2004 framgår att antalet beslut om tidstillägg enligt tidigare 47 § andra stycket KvaL och antalet beslut om senareläggning enligt 26 kap. 7 § brottsbalken sammanlagda ökat från 1 363 beslut år 1999 till 2 907 beslut år 2004. Mellan dessa år ökade också antalet sådana beslut per 100 000 vård dygn från 104 till 169. Det har inneburit en ökning av totala antalet dagar från 10 214 år 1999 till 24 249 år 2004, vilket motsvarar 28 respektive 66 anstaltsplatser. Här kan tilläggas att antalet beslut under år 2004 var något längre än under år 2003.

Av statistiken framgår vidare att antalet beslut om varning ökat från 1 778 beslut under år 1999 till 3 214 beslut år 2004, eller 135 respektive 186 beslut per 100 000 vård dygn. Även antalet varningar var något högre under år 2003 än under år 2004.

20.2 Jämförelse med andra länder

20.2.1 Norge

I 40 § straffegjennomforingsloven finns det bestämmelser om de disciplinStraff som står till kriminalvårdsmyndigheternas förfogande om den intagne med uppsåt eller av oaktsamhet överträder reglerna om lugn och ordning i anstalten eller bestämmelserna i lagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lagen.

Dessa disciplinStraff omfattar skriftlig anmärkning, kvarhållande av dagpenning för viss tid (nedsättning med 50 procent), förlust av rättigheter (t.ex. att ha TV på bostadsrummet), isolering från andra intagna under fritiden eller begränsning av fritidsaktiviteter för högst 20 dagar samt avslag på permission för högst fyra månader. DisciplinStraffen kan också kombineras på det sätt som närmare definieras i paragrafen samt påföras som villkorliga för en provotid av högst tre månader. I riktlinjerna finns exempel på när en viss disciplinär åtgärd kan vara lämplig.

DisciplinStraff kan utdelas om det inte är fråga om en brottslig handling som skall polisanmälas. Vid mindre allvarliga överträdelser kan fängelset dock underlåta att polisanmäla händelsen om det är viktigt att det blir en omedelbar reaktion mot misskötsamheten. Denna reglering innebär att bruk av narkotika endast föranleder en disciplinär reaktion medan innehav av narkotika alltid polisanmäls.

I den norska lagen är undandragande av verkställighet en straffbar gärning och det oavsett om den dömde underlåtit att inställa sig till verkställighet eller har avvikit från en påbörjad verkställighet. Avvikelsena från anstalt har gått ner efter den nya lagens införande.

Reglerna bygger på att lika skall behandlas lika samtidigt som reaktionen skall vara individuellt avpassad. Hänsyn bör därför t.ex. tas till att en disciplinär påföljd kan få negativa effekter på den intagnes hälsa, kontakt med familj (permissionsbehov) eller behov av fortsatt deltagande i programverksamhet. En sannolikhetsövervikt räcker vad gäller misskötsamheten i fråga.

De disciplinära åtgärderna har minskat i betydelse i och med att man införde en möjlighet att begära senareläggning av den villkorliga frigivningen efter två tredjedelar av avtjänat straff och en möjlighet att överföra en intagen från fängelse med lägre säkerhet till fängelse med högre säkerhet.

20.2.2 Finland

Den intagne kan påföras ett disciplinärt straff om han eller hon stör ordningen på anstalten eller bryter mot permissionsvillkoren, villkoren i ett tillstånd till civilt arbete eller till studier eller i anstalten begår ett brott för vilket allmän lag föreskriver böter som straff. Grövre förseelser polisanmäls.

Till disciplinstraff räknas:

1. varning,
2. förlust av rättigheter upp till 30 dygn som t.ex. inköp och innehav av varor, penningbruk eller deltagande i fritidsaktiviteterna,
3. enrumsvistelse i maximalt 20 dygn, och
4. förlust av avtjänad tid i maximalt 20 dygn. Tiden för detta straff räknas inte med i strafftiden.

I de flesta fall innebär disciplinstraffet vistelse i enrum. Förlust av avtjänad tid används som straff bara i ungefär 15 fall per år. Ett disciplinärt straff kan ges villkorligt. Under år 2003 påfördes i straffanstalterna totalt 986 straff för disciplinära förseelser, vilka fördelade sig i missbruksförseelser (40 procent), förseelser mot sysselsättningsplikt (0,3 procent), förseelser som involverade våld (6 procent), permissionsförseelser (24 procent) och övriga ordningsförseelser (30 procent).

Rymning och försök till rymning är straffbara gärningar. Strafflagen föreskriver för rymning böter eller fängelse upp till ett år. Normalpåföljden är dock böter. Under år 2003 var det 29 intagna som rymde från slutna anstalter och en som försökte rymma. Vid utgången av året var det nio interner som befann sig på rymmen. Att avlägsna sig från en öppen anstalt räknas inte som rymning. Har man olovligen lämnat den öppna anstalten, kan man påföras ett disciplinstraff i form av förlust av avtjänad tid i upp till 20 dygn. Det var 29 intagna som lämnade öppen anstalt utan tillstånd år 2003.

I den finska regeringens förslag till ny lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff och häktning föreslås motsvarande disciplinpåföljder som finns i dag. Av den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 4 § framgår att förlusten av rättigheter inte får hindra fången att upprätthålla kontakter utanför fängelset. Av förslaget till 15 kap. 5 § framgår att ett gemensamt disciplinstraff skall påföras för flera förseelser. Om det sedan ett disciplinstraff påförts visar sig

att fången innan straffet påfördes begått någon annan förseelse skall ett separat disciplinstraff påföras för denna förseelse om inte det disciplinstraff som påfördes för den tidigare uppdagade förseelsen anses vara en tillräcklig påföljd. Av förslaget till 15 kap. 6 § framgår att ett annat disciplinstraff än varning kan påföras villkorligt för en prøvotid om minst en och högst tre månader. Om fången inte begår en ny förseelse under prøvotiden förfaller disciplinstraffet. I förslaget till 15 kap. 7 § finns en bestämmelse om mätning av disciplinstraff. Av den bestämmelsen framgår att hänsyn skall tas till ordningsförseelsens art och hur allvarlig den är samt dess uppsåtlighet och planmässighet, fångens tidigare ordningsförseelser, orsakerna till förseelsen, om en anmärkningsvärt lång tid har förflutit sedan ordningsförseelsen, fångens försök att förhindra eller eliminera verkningarna av förseelsen eller att främja utredningen av förseelsen, fångens hälsotillstånd samt de säkerhetsåtgärder som vidtagits i fråga om fången på grund av förseelsen och andra följder av gärningen.

20.2.3 Danmark

Enligt 68 § i den danska straffuldbyrdelseoven (lov nr 432 av 31 maj 2000) kan som disciplinstraff användas varning, böter och straffcell.

Den intagne får endast sättas i straffcell om han avvikit, smuglat in eller anträffas med innehav av alkohol och andra i lag förbjudna medel, vapen och andra farliga föremål, gör sig skyldig till vård eller försöker använda våld mot medintagna eller andra och andra grövre förseelser. Placering i straffcell får gälla i högst fyra veckor.

Böter och straffcell kan kombineras och utdelas för samma misskötsamhet.

Rymning är straffbart och innebär normalt fängelse i 30 dagar.

20.3 Överväganden

20.3.1 Sanktioner vid misskötsamhet

Kommitténs förslag: Vid misskötsamhet kan det bli aktuellt att utdela varning, återta tillstånd till permission eller andra former av vistelser utanför anstalt eller besluta om nedflyttning av den intagne till grundnivån i förmånssystemet. Allvarligare former av misskötsamhet kan även leda till att tidpunkten för den villkorliga frigivningen skjuts fram.

Som tidigare framhållits (se avsnitt 16.2.4) utgör en kriminalvårdsanstalt en speciell miljö där det relativt lätt kan uppstå ordnings- och disciplinproblem av delvis annat slag än som förekommer i andra kollektiv. För att anstaltstillvaron skall kunna fungera på ett för alla berörda tillfredsställande sätt är det nödvändigt att viss kontroll utövas över de intagna.

De intagna skall självfallet följa de regler som gäller för anstaltsvistelsen. Den nya lagstiftningen utgår från att de intagna skall få ett ökat inflytande över innehållet i verkställigheten och att skötsamhet skall löna sig. Den som är skötsam och uppfyller de krav som ställs i verkställighetsplanen har möjlighet att få del av ytterligare förmåner som en följd av att han eller hon avancerar i förmånssystemet. Misskötsamhet medför att den intagne flyttas ner till grundnivån i detta system. Förmånssystemet bör få till följd att behovet av att vidta olika former av disciplinära åtgärder minskar väsentligt. Trots det kommer det givetvis även med den nya lagen att förekomma förseelser av olika svårighetsgrad mot ordningen i anstalterna. Även i den nya lagen är det därför nödvändigt att ha regler som gör det möjligt att sanktionera överträdelser av de regler som gäller för verkställigheten.

I likhet med vad som gäller i dag bör det vara möjligt att vidta åtgärder mot en intagen som bryter mot vad som gäller för verkställigheten i anstalt även om den intagne inte står under tillsyn av personal inom kriminalvården (prop. 1997/98:96 s. 127).

Lindrigare förseelser av förstagångskaraktär bör som i dag kunna åtgärdas med informella tillrättavisningar. Om detta inte är tillräckligt är det vanligt att använda en formell varning som disciplinär bestraffning. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att även i den nya lagen ha en möjlighet att meddela varning för att

markera att ett mera kännbart ingripande kan bli aktuellt om beteendet upprepas.

För att upprätthålla såväl de intagnas som personalens krav på en acceptabel miljö är det dock nödvändigt att det finns möjlighet för personalen att vidta andra åtgärder förutom att meddela varning. Frågan är då vilka åtgärder som bör kunna komma ifråga.

Anställda inom kriminalvården menar att senareläggingsinstitutet inte har någon egentlig effekt på de långtidsdömda eftersom effekten av ett sådant förordnande för dem inte inträder i anslutning till förseelsen utan vid en senare tidpunkt då frigivning skulle ha skett. Samtidigt uppehåller intagna som verkställer straff efter beslut om senareläggning ett stort antal platser. Som ovan nämnts upptas i dag drygt 60 anstaltsplatser av intagna som verkställer straff på grund av senareläggning. För den som konsekvent vägrar delta i anvisad sysselsättning eller på annat sätt vägrar följa de regler som gäller för verkställigheten har, som närmare utvecklats i avsnitt 12.3.2 inte heller senareläggningen någon egentlig funktion. I den nya lagen skall en sådan vägran medföra nedflyttning till grundnivån i förmånssystemet. Kommittén föreslår också i avsnitt 27.7 att allvarigare slag av misskötsamhet skall beaktas vid prövningen av villkorlig frigivning.

Förmånssystemet, de utvidgade möjligheterna att avskilja intagna av hänsyn till ordning och säkerhet och den fakultativa villkorliga frigivningen ger, enligt kommitténs mening, kriminalvården tillräckliga möjligheter att ingripa vid svåra former av ordningsstörande beteende.

Det finns mot denna bakgrund inte någon anledning att dessutom ha kvar den nuvarande formen av senareläggning av villkorlig frigivning eller någon annan form av tidsstillägg.

En fråga som uppkommit under kommitténs arbete är om vistelse i bostadsrummet skall införas som disciplinär sanktion. Det förekommer i andra länder. Ett återinförande av isolering som disciplinär bestraffning har föreslagits såväl år 1991 av Påföljdsutredningen och år 1993 av Fängelseutredningen. Förslagen motiverades med att det skulle göra det möjligt att vidta åtgärder i omedelbar anslutning till det inträffade. Med hänsyn till det övervägande negativa remissutfallet beträffande Påföljdsutredningens förslag i denna del var regeringen inte beredd att i propositionen om utvidgad användning av samhällstjänst (prop. 1991/92:109) föreslå någon ändring av disciplinpåföljderna. Fängelseutredningen ansåg dock att det kunde vara en lämplig

påföljd gentemot en intagen som underlåter att iaktta sysselsättningsplikten. Därigenom skulle man, enligt den utredningen, kunna förhindra att intagna som arbetsvägrar vistas på bostadsavdelningen under arbetstid och ägnar sig åt kortspel eller liknande. Dessa problem anser kommittén bör vara tillräckligt åtgärdade genom det sätt på vilket reglerna om gemensamhet med andra intagna utformats (se vidare avsnitten 16.2.2, 16.2.6 och 16.2.8). Med hänsyn härtill och att det i den nya lagen blir lättare att avskilja intagna under kortare tider av ordnings- och säkerhetsskäl kan inte kommittén se något stort behov av att dessutom ha en möjlighet att som disciplinär bestraffning låsa in den intagne i bostadsrummet eller på annat sätt isolera denne från andra intagna.

Fängelseutredningen föreslog att den kvalifikationstid för ny vistelse utanför anstalt som påförs en intagen som misskött sig uttryckligen skulle betecknas som en disciplinär bestraffning. Kommittén delar inte Fängelseutredningens ställningstagande utan anser att beslutet om kvalifikationstid även fortsättningsvis skall regleras inom ramen för respektive bestämmelse om vistelse utanför anstalt, se vidare avsnitt 27.1.2.

Fängelseutredningen föreslog vidare att intagen skulle kunna bestraffas disciplinärt genom reduktion av ersättningen till intagen för ett visst bestämt antal dagar, högst 30, under vilka den intagne fullgjorde sysselsättning. I likhet med vad som gäller i dag och som även föreslogs av Fängelseutredningen skall ersättning även framdeles endast utgå till den som deltar i anvisad verksamhet. Genom förmånssystemet blir det vidare möjligt för kriminalvården att bestämma ersättningen till intagna efter deras engagemang i verkställigheten. På grundnivån kan således en lägre ersättning utges för en viss sysselsättning än på de förhöjda nivåerna (se avsnitt 22.2.3). Kommittén ser inte något skäl att med ett sådant system ha en möjlighet att disciplinärt bestraffa intagen med löneavdrag. Här kan tilläggas att det i dag är möjligt, enligt kriminalvårdens föreskrifter, att dra in en intagens möjlighet att överföra privata pengar till det disponibla kontot i anstalten. Det kan t.ex. ske om den intagne spelat om pengar i anstalten. I den nya lagen blir det aldrig aktuellt med en sådan sanktion. Enligt den kan sådan misskötsamhet leda till att den intagne blir nedflyttad till grundnivån i förmånssystemet. Följden av det blir bl.a. att ersättningen för deltagande i sysselsättning blir lägre. I den nya lagen kommer intagna dock inte att få inneha andra medel i anstalt än de som de intjänat genom deltagande i sysselsättning eller

uppburit i ålderspension och det oavsett misskötsamhet. Av humanitära skäl bör det inte heller komma i fråga att som disciplinär sanktion förhindra en intagen att få tillgång till de medel han eller hon intjänat under anstaltsvistelsen.

Fängelsetutredningen föreslog dessutom att förflyttningar som sker av disciplinära skäl skulle regleras i lag. Kommittén delar den utredningens synpunkter att en disciplinär åtgärd endast skall vidtas om den har stöd i lag. Enligt kommitténs mening bör förflyttning dock inte över huvud taget användas som en disciplinär åtgärd (jfr RÅ 1986 ref. 164). En intagen skall förflyttas om det av ordnings- eller säkerhetsskäl eller behandlingsskäl är lämpligare att denne är placerad på en annan anstalt eller avdelning, se vidare avsnitt 9.2.2. Vidare innebär förmånssystemet att en intagen som befinner sig på grundnivån kommer att vara placerad på en annan avdelning än en intagen på en förhöjd nivå. Till detta kommer möjligheten att när det är motiverat från ordnings- eller säkerhetssynpunkt avskilja en intagen från gemensamheten med andra intagna, se vidare avsnitt 16.2. Någon ytterligare reglering av förflyttningar av intagna anser kommittén inte är nödvändig.

20.3.2 Exempel på misskötsamhet som kan leda till en sanktion

Kommitténs bedömning: Misskötsamhet kan exempelvis bestå i att en intagen vägrar delta i anvisad sysselsättning, vägrar lämna urin-, blod- eller utandningsprov eller lämnar ett positivt sådant prov, utövar våld eller hot mot personal eller medintagna, gör sig skyldig till andra brott eller allvarliga ordningsstörningar av annat slag, innehar pengar, mobiltelefon eller annan teknisk utrustning som medger kommunikation med omvärlden, överlåter eller förvärvar pengar eller annan egendom till eller från annan intagen.

Den misskötsamhet som ligger till grund för en varning eller mer ingående sanktioner i form av nedflyttning i förmånssystemet, indragna permissioner, senare villkorlig frigivning m.m. kan vara av mycket olika slag. Varning kan utdelas till följd av en enstaka händelse. Även fortsatta permissioner eller andra vistelser utanför anstalt kan dras in som en följd av en enstaka händelse. Nedflyttning i förmånssystemet förutsätter dock att den intagnes uppförande vid en helhetsbedömning är sådant att han eller hon

inte längre kan anses klara av de högre krav som gäller på en viss förhöjd nivå i förmånssystemet. Många gånger innebär det att det inte är tillräckligt med en enstaka händelse för att nedflyttning skall bli aktuellt. Det kan t.ex. vara tillräckligt med en varning. Men det kan också, beroende på hur allvarlig misskötsamheten är, bli aktuellt att flytta ned den intagne till grundnivån redan på grund av en enstaka händelse. Även en senare villkorlig frigivning beror på om den intagne vid en helhetsbedömning kan anses vara så misskötsam att det finns anledning att inte frige den intagne efter det att två tredjedelar av strafftiden förflutit.

En intagen som konsekvent vägrar att delta i anvisad sysselsättning saknar t.ex. förutsättningar att klara av de krav som ställs på en förhöjd nivå i förmånssystemet och bör flyttas ned till grundnivån. Det är däremot inte givet att nedflyttning skall ske enbart på grund av någon eller några dagars arbetsvägran.

När det gäller enstaka händelser vill kommittén nämna att misskötsamhet kan bestå i att en intagen, utövar våld eller hot mot personal eller medintagna, på annat sätt gör sig skyldig till brottslig verksamhet, innehar pengar, mobiltelefon eller annan teknisk utrustning som medger kommunikation med omvärlden, överlåter eller förvärvar pengar eller annan egendom till eller från en annan intagen eller spelar om pengar i anstalt eller på annat sätt allvarligt stör ordningen i anstalten. Även trakasserier mot personal eller andra intagna som inte är så allvarliga att det blir aktuellt med polisanmälan kan vid en helhetsbedömning innebära att den intagne inte kan anses uppfylla förutsättningarna för en vistelse på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Lämnandet av ett positivt blod-, urin- eller utandningsprov eller vägran att lämna sådant prov skall alltid utgöra misskötsamhet.

20.3.3 Dubbelbestraffning och val av bestraffningsform

Kommitténs bedömning: En förseelse skall som regel inte medföra flera straff eller liknande följder för den intagne.

Rymning från en anstalt eller avvikelse från en vistelse utanför anstalt skall inte straffbeläggas. Ett sådant handlande kan i stället få till följd att den intagne flyttas ned till grundnivån i förmånssystemet, inte beviljas vistelser utanför anstalt under viss tid framöver eller att tidpunkten för den villkorliga frigivningen skjuts upp.

Vägran att lämna blod-, urin- och utandningsprov skall bedömas på samma sätt som lämnandet av ett positivt sådant prov. Vägran att lämna sådant prov och lämnandet av sådant positivt prov skall få till följd att den intagne flyttas ned till grundnivån i förmånssystemet och också kunna påverka tidpunkten för villkorlig frigivning.

Dubbla sanktioner

Det är en grundläggande princip inom straffprocessrätten att en person inte får lagföras eller straffas för samma brott mer än en gång (jfr 30 kap. 9 § brottsbalken). Detta är även en sådan rättstatlig princip som ingår bland de grundläggande fri- och rättigheterna. Den framgår av artikel 14 punkt 7 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Sistnämnda bestämmelse gäller endast straffprocesser (criminal proceedings).

Frågan är om ärenden om disciplinära åtgärder och nekad villkorlig frigivning är att anse som en sådan straffprocess. I så fall finns inte möjlighet att åtala den intagne för de brott som lett till att villkorlig frigivning skett senare än när två tredjedelar av ett straff verkställts. Inte heller skulle det vara möjligt att skjuta fram tidpunkten för villkorlig frigivning på grund av en händelse som lett till åtal. Enligt kommitténs mening finns det emellertid inte några sådana hinder. Det kan i detta sammanhang anmärkas att Norges högsta domstol, Hoyesterett, i fyra domar som meddelades den 8 juni 2004¹ fann att det inte förelåg hinder att åtala och döma

¹ HR-2004-00997-A, sak nr 2003/1640, HR-2004-00998-A, sak nr 2004/102, HR-2004-00999-A, sak nr. 2004/44, HR-2004-0100-A, sak 2004/395.

den intagne för de gärningar på grund av vilka den intagne nekats villkorlig frigivning. Tilläggas kan att Hoyesterett i det första målet vid straffmätningen tog hänsyn till att den villkorliga frigivningen senarelagts med 117 dagar.

Det är således möjligt att utan att överträda grundläggande fri- och rättigheter bestraffa en intagens misskötsamhet både genom att döma ut en påföljd i ett brottmål och genom att dela ut en disciplinpåföljd under verkställigheten av straff.

Trots detta brukar man vid tillämpningen av disciplinpåföljder utgå från att man i möjligaste mån skall undvika att bestraffa disciplinärt för en förseelse som också anmäls till åtal. Kommittén anser att detta är en riktig utgångspunkt.

Av de Europeiska fängelsereglerna (artikel 36) framgår dessutom att en fånge inte skall bestraffas disciplinärt två gånger för samma gärning. Det förhållandet att det skall råda proportion mellan förseelsens svårighetsgrad och påföljden talar vidare för att man skall undvika dubbelbestraffning som består i att den förseelse som föranleder en disciplinär påföljd även får andra negativa påföljder för den intagne.

Misskötsamhet kan få andra olika menliga följder. Det kan t.ex. bli aktuellt med indragning av permissioner eller avslag på begäran om vistelse utanför anstalten. Det kan även bli aktuellt med förflyttning till en anstalt med högre säkerhetsgrad och att avskilja den intagne från gemensamheten med övriga intagna. Misskötsamhet kan också medföra nedflyttning till grundnivån i förmånssystemet, se avsnitt 11.3.2. Nedflyttning till grundnivån innebär bl.a. att gemensamheten med andra intagna kan vara mer begränsad, att sysselsättningsutbudet och fritidsutbudet är något mindre och att ersättningen för deltagande i anvisad sysselsättning är något lägre än på de förhöjda nivåerna. Det innebär även att kontakten med omvärlden som regel är kontrollerad och att permissioner endast medges av humanitära skäl.

Dessa menliga följder för den intagne skall beaktas vid frigivningsprövningen (jfr nuvarande bestämmelse i 26 kap. 7 § tredje stycket brottsbalken). Enligt kommitténs uppfattning är emellertid en tillämpning av regler om fakultativ villkorlig frigivning inte en fråga om disciplinär bestraffning. Det kan alltså förekomma att samma händelse som lett till exempelvis nedflyttning i förmånssystemet kommer att ingå som underlag för beslut angående villkorlig frigivning.

Kommittén vill också framhålla att sådant innehav av egendom, som är kriminaliserat, t.ex. narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga ämnen samt vapen, bör polisanmälas. Av kriminalvårdens föreskrifter framgår att polisanmälan som regel kan underlåtas vid innehav av cannabis med högst 0,2 g och att sådant innehav i stället normalt kan bestraffas med senareläggning av den villkorliga frigivningen. Enligt kommitténs mening är det inte en lämplig ordning att kriminalvården, efter överenskommelse med polis och åklagare, har regler för när polisanmälan inte skall ske. Enligt kommitténs mening bör det i stället i förordning tas in en skyldighet för kriminalvården att anmäla brott.

Rymning från anstalt m.m.

I flera andra länder utgör rymning och fritagning från en anstalt eller avvikelse från en vistelse utanför anstalten en straffbar handling.

Under kommitténs arbete har frågan uppkommit om sådant handlande bör straffbeläggas. Skälet för det är att tydligt markera från samhällets sida att sådana gärningar inte accepteras. Enligt kommitténs mening är det tillräckligt att göra en sådan markering inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Som framgått ovan har rymning inte ett särskilt högt straffvärde i den lagstiftning som finns i våra närmsta grannländer. Det finns som regel inte anledning att ha en annan syn på straffvärdet här. Med hänsyn till detta och till de utgångspunkter som allmänt gäller för att kriminalisera ett handlande (se avsnitt 21.2.2) gör kommittén bedömningen att en rymning från en anstalt eller ett avvikande från en vistelse utanför anstalten kan sanktioneras tillräckligt genom förmånssystemet och möjligheten att skjuta upp tidpunkten för den villkorliga frigivningen.

De handlingar som det här är fråga om kan skilja sig åt i väsentliga avseenden. Det kan röra sig om en intagen som kommer tillbaka några timmar för sent från en permission då den intagne närvarit på sitt barns examen. Men det kan också vara fråga om mycket allvarliga rymnings- eller fritagningssituationer där vapen och våld används.

I det förstnämnda fallet har handlandet ett lågt straffvärde medan det i andra fallet kan ha ett mycket högt straffvärde.

Enligt kommitténs mening kan avvikelser från en vistelse utanför anstalt och mindre allvarliga fall av rymningar sanktioneras på ett lämpligt genom det förmåns- och utslussningssystem som kommittén föreslagit. Vid avvikelse från en permission skall den dömda omedelbart återföras till anstalt. Det kan dröja innan vistelse utanför anstalt kan komma i fråga på nytt. Och det kan få till följd att den intagne placeras på grundnivån i förmånssystemet. Dessutom kommer inte tiden då den intagne varit frånvarande att räknas som verkställd strafftid.

Är det fråga om mer allvarliga fall där vapen och våld är inblandat finns det redan straffrättsliga sanktioner tillgängliga. Om den intagne t.ex. gjort sig skyldig till brott mot vapenlagstiftningen, misshandel eller människorov finns det möjlighet att vid straffmätningen ta hänsyn till att gärningen ägt rum i samband med rymning. Domstolen kan då döma ut ett längre fängelsestraff än vad som annars skulle ha varit möjligt. En sådan rymning har också betydelse för den fortsatta verkställigheten och kan förutom förflyttning, minskad möjlighet till vistelse utanför anstalt och förlust av andra förmåner även få till följd att villkorlig frigivning inte alls beviljas.

Särskilt om provtagning

I dag tillämpar kriminalvården olika sanktioner om blod-, urin-, eller utandningsprov visar sig vara positivt och om den intagne vägrar att lämna sådant prov. Ett positivt prov medför som regel senareläggning av den villkorliga frigivningen med 10 dagar medan vägran att lämna sådant prov först leder till en varning och sedan till 5 respektive 10 dagars senareläggning.

I rapporten Orsaker till hot och våld mellan intagna föreslår kriminalvården att de disciplinära konsekvenserna beträffande urinprovsvägran och positivt urinprov jämföras. Även regeringen har påtalat behovet av att jämföra vägran att lämna prov med lämnandet av ett positivt prov vid beslut om senareläggning av villkorlig frigivning och beslut om permission. I t.ex. propositionen Nationell narkotikahandlingsplan (prop. 2001/02:91) ansåg regeringen det angeläget att vägran att lämna blod- eller urinprov jämföras med positivt prov vid bestämmande av såväl disciplin-påföljd som kvalifikationstid för permissioner. Vidare har justitieutskottet i samband med behandlingen av budgetpropositionen för

år 2003 sagt sig utgå från att regeringen utan vidare fördröjning tillser att KVS utformar föreskrifterna på området i enlighet med vad regeringen tidigare uttalat (bet. 2003/04:JuU1 s. 96).

Kommittén delar helt uppfattningen att det är nödvändigt att ha samma sanktioner för vägran att lämna prov som om ett positivt prov lämnas. I den nya lagen skall såväl en vägran att lämna ett prov som lämnandet av ett positivt prov få till följd att den intagne flyttas ned till grundnivån i förmånssystemet² och att den intagne nekas permission eller andra former av vistelser utanför anstalt under en tid framöver. Om detta inte är tillräckligt, t.ex. för att den intagne redan befinner sig på grundnivån kan en sådan vägran eller sådant positivt prov få till följd att tidpunkten för den villkorliga frigivningen senareläggs.

I likhet med vad som gäller i dag kan vägran att lämna prov få betydelse för möjligheten att få permission. Förutsättningarna för permission har behandlats i avsnitt 27.2.3.

² Ett system där följderna av urinprovsvägran endast skulle hanteras i form av förflyttning av den intagne har likheter med tidigare reglering av sådan vägran. Tidigare var urinprovsvägran inte sanktionerad. Syftet med möjligheten till kontroll var då endast att ge tillförlitligt underlag för önskad differentiering av intagna. När detta var syftet med kontrollen har urinprovsvägran tillmätts betydelse i samband med överväganden om behovet av en förflyttning av den intagne (prop. 1978/79:62 s. 34 och prop. 1980/81:1).

21 Åtgärder mot innehav av otillåten egendom i anstalt

21.1 Gällande regelverk

21.1.1 Förbud för intagna att inneha vissa föremål i anstalt

Vilka föremål en intagen normalt får inneha i anstalt följer av 24 § KvaL, KVS föreskrifter och anstaltens ordningsföreskrifter. Generellt gäller att intagna inte i dag får inneha mobiltelefoner, teknisk utrustning som medger kommunikation med omvärlden eller pengar utöver ett visst belopp. I övrigt gör anstaltens ordningsföreskrifter i varje enskilt fall om ett visst föremål får innehas av den intagne i anstalten eller inte.

Kommittén har i avsnitt 14.4 föreslagit en ny reglering när det gäller möjligheten för intagna att inneha egna föremål i anstalt. De nya reglerna ger anstaltens ordningsföreskrifter möjlighet att generellt förbjuda intagna att föra in föremål som utgör en risk ur ordnings- eller säkerhets-synpunkt eller som inte är lämpligt för den behandling som bedrivs på anstalten eller avdelningen i fråga.

21.1.2 Omhändertagande av egendom m.m.

När anstaltspersonal påträffar egendom inom anstaltens område kan egendom som innehas i strid med gällande regler omhändertas och i vissa fall även förverkas.

Omhändertagande för den intagnes räkning

Enligt 52 c § tredje stycket KvaL skall föremål, som anträffas vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och som en intagen enligt lagen inte får inneha, omhändertas och förvaras för den intagnes räkning, om inte annat är föreskrivet. Beslutet fattas av den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Egendom som omhändertagits med

stöd av bestämmelsen skall återlämnas till den intagne vid anstalts-tidens slut eller om den intagne dessförinnan anvisar någon utom-stående till vilken egendomen kan utlämnas, till denne. Beträffande omhändertagande av droger m.m. och egendom som kan tas i beslag finns särskilda regler i 63 och 64 §§ KvaL.

Av 63 § femte stycket KvaL följer att pengar som påträffas hos eller ankommer till en intagen i strid med vad som är särskilt föreskrivet om intagnas rätt att inneha pengar skall omhändertas om det inte är uppenbart oskäligt. Omhändertagna pengar skall göras räntebärande men får inte disponeras av den intagne förrän vid anstaltsvistelsens slut om det inte finns särskilda skäl. Regeln är tillämplig vid anstalter där intagnas rätt att inneha kontanter är begränsad. I dag gäller det vid alla anstalter. På 23 av landets anstalter får intagna inte längre inneha kontanter över huvud taget eftersom det införts betalkortssystem på dessa anstalter. Under år 2005 är avsikten att alla anstalter, såväl slutna som öppna, skall bli kontantlösa.

Föremål som får förstöras eller säljas av kriminalvården

Av 63 § första stycket KvaL följer att alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, t.ex. narkotika, medel som avses i lagen om förbud mot vissa dopningsmedel och sådana varor som omfattas av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får omhändertas och därefter förstöras eller säljas enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Bestämmelserna i 1958-års lag skall även tillämpas i fråga om injektionsspruta eller kanyl som kan användas för insprutning i människokroppen eller i fråga om andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk eller annan befattningsmedel narkotika.

Den enligt 63 § KvaL omhändertagna egendomen skall förstöras om dess värde är ringa eller det annars är försvarligt att förstöra egendomen. I andra fall skall den säljas och pengarna tillfaller staten.

Föremål som får omhändertas i avvaktan på beslut om beslag

Anträffas egendom som kan antas bli tagen i beslag får den lokala kriminalvårdsmyndigheten omhänderta egendomen enligt 64 § KvaL i avvaktan på beslut i frågan. Detta gäller endast egendom som inte kriminalvården själv får förstöra eller sälja enligt 63 §.

Bestämmelser om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken. Bestämmelser om förverkande finns framför allt i 36 kap. brottsbalken men även i andra lagar, t.ex. i vapenlagen och knivlagen. Vidare finns bestämmelser om förverkande i narkotikastrafflagen, i lagen om förbud mot vissa dopningsmedel och i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Prövningen av förverkande när det inte rör någon som är tilltalad för brott regleras i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Bestämmelsen i 64 § KvaL innebär sammanfattningsvis att kriminalvården får omhänderta t.ex. vapen och knivar och andra stickvapen men även andra föremål som kan användas som brottsverktyg, om de påträffas under sådana förhållanden som anges i 36 kap. 3 § brottsbalken. Det gäller föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning, föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning eller föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom och som har påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att de skulle komma till sådan användning. Anstalten skall så snart det kan ske anmäla omhändertagandet till polis eller åklagare för prövning av frågan om beslag och förverkande.

21.1.3 Straffansvar

Enligt 62 § första stycket KvaL är det straffbart att olovligen till intagen överlämna eller försöka överlämna vapen eller annat som denne kan skada sig själv eller annan med. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen gäller endast om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Enligt andra stycket i samma paragraf är det straffbart att åt intagen lämna alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel

(t.ex. narkotika¹) eller injektionsspruta eller kanyl som kan användas för insprutning i människokroppen eller att på annat sätt hjälpa intagen att komma åt sådana berusningsmedel eller föremål. Straffet för en sådan gärning är böter eller fängelse i högst sex månader. Den straffbestämmelsen gäller endast om inte gärningen är belagd med strängare straff enligt andra regler.

Straffbestämmelser rörande otillåtet innehav eller otillåten hantering av föremål finns dessutom beträffande:

- vapen i vapenlagen (1996:67),
- knivar och andra stick- eller skärvapen m.m. i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (knivlagen),
- narkotika i narkotikastrafflagen (1968:64) och i viss utsträckning även i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- dopningsmedel i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, samt av
- hälsofarliga varor i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Slutligen bör uppmärksammas att det finns en bestämmelse i 17 kap. 12 § brottsbalken om ansvar för främjande av flykt. I den bestämmelsen är det straffbelagt att hjälpa bl.a. den som är intagen i kriminalvårdsanstalt att komma lös eller att främja den intagnes flykt efter det att den intagne avvikit. För denna gärning döms för främjande av flykt till böter eller fängelse i högst ett år. För grovt brott är föreskrivet fängelse lägst sex månader och högst fyra år. I ringa fall är handlandet straffritt.

21.2 Överväganden

21.2.1 Behov av skärpta regler

Kommitténs bedömning: Det bör införas skärpta regler för att motverka förekomsten av otillåten egendom i anstalt.

¹ I prop. 1964:76 s. 58 angavs att med andra berusningsmedel avsågs narkotiska preparat o.d. Reglerna i den då föreslagna behandlingslagen överfördes i samband med 1974 års kriminalvårdsreform till 62–63 §§ KvaL utan någon ändring i sak.

Inledning

I kapitel 14 har kommittén utvecklat skälen till varför intagna inte skall få inneha pengar och privata tillhörigheter i anstalt. Här kan tilläggas att det inte är godtagbart att intagna har möjlighet att fortsätta med spel om pengar, narkotikahandel eller annan kriminell verksamhet under tiden de verkställer fängelsestraff. Gällande regelverk kan inte anses tillräckligt för att effektivt motverka att intagna med hjälp av otillåten egendom fortsätter med kriminell verksamhet i anstalt. Det gångna årets uppmärksammade händelser på kriminalvårdsområdet har visat att gällande ordning inte heller varit tillräcklig för att förhindra intagna att med hjälp av otillåten egendom på egen hand eller med hjälp av andra rymma från Sveriges säkraste anstalter.

Många föremål är det från säkerhetssynpunkt särskilt angeläget att ta hand om och oskadliggöra. Det gäller t.ex. vapen, knivar och andra föremål som en intagen kan skada sig själv eller andra med samt alkohol och droger av olika slag. Från ordnings- och säkerhetssynpunkt är det dessutom viktigt att kriminalvården har möjlighet att på ett effektivt sätt få bort t.ex. mobiltelefoner och annan teknisk utrustning som möjliggör otillåten kommunikation med omvärlden. Detsamma gäller pengar eller andra betalningsmedel.

Otillåtna föremål kan påträffas vid kroppsvisitation och andra undersökningsåtgärder riktade mot intagna, besökare och andra. Regler om kontroll av intagnas kontakter med omvärlden och om andra kontrollåtgärder behandlas i kapitel 17–18. Om det vid sådan kontroll eller annars inom anstaltsområdet påträffas föremål som kan knytas till en brottslig gärning kan det bli aktuellt med straffansvar för en eller flera intagna eller andra personer. Egendom som varit föremål för brott kan förverkas enligt särskilda regler. Enligt kommitténs mening måste det emellertid med hänsyn till ordning och säkerhet i anstalterna vara möjligt att omhänderta otillåtna föremål även i andra fall. Reglerna måste utformas så att de i största möjliga utsträckning motverkar införande och innehav av otillåten egendom.

Straffansvar

En besökare eller personal som för in eller försöker föra in en mobiltelefon i anstalt skulle, beroende på omständigheterna, kunna fällas till ansvar för främjande av flykt eller i vart fall förberedelse eller försök därtill (17 kap. 12 § jämförd med 17 kap. 16 § och 23 kap. brottsbalken). Brottet främjande av flykt föreligger även om den som medverkat till den intagnes flykt inte hade någon egentlig önskan om att vara den intagne till hjälp. Även om t.ex. en anställd blir utsatt för påtryckning att hjälpa en intagen ut ur anstalten kan den anställde således fällas till ansvar för främjande av flykt. En annan sak är att starka påtryckningar i form av hot kan leda till att den anställd meddelas påföljdseftergift med stöd av 29 kap. 6 § brottsbalken. När det gäller personal finns anledning att erinra om att det endast blir aktuellt med disciplinpåföljd enligt 14 § lagen (1976:580) om offentlig anställning om gärningen efter att ha prövats i straffrättslig ordning inte ansetts vara något brott, se vidare 17-19 §§ sistnämnda lag.

Den intagne kan inte om han eller hon rymmer dömas för medverkan till sin egen flykt. Rymning är dock att betrakta som sådan misskötsamhet som kan föranleda en senare villkorlig frigivning, se kommitténs överväganden i avsnitt 27.8.4. Se även avsnitt 20.3.

Med hänsyn till de skiftande skäl som kan ligga till grund för en intagens önskan att ha en mobiltelefon i anstalt kan det många gånger vara förenat med stora bevissvårigheter att föra ett åtal om främjande av flykt mot någon som tar in eller försöker ta in en mobiltelefon i anstalt till en intagen. Detta förutsatt att det inte finns andra omständigheter som talar för att fritagning av den intagne planerats. Främjandet av de intagnas flykt från KVA Hall har t.ex. innefattat såväl innehav av mobiltelefoner och vapen som upplåsning av dörrar.

Det är ett faktum att mobiltelefoner förekommer på anstalterna och att de är nödvändiga för att de intagna skall kunna kommunicera med den som utanför anstalten hjälper den intagne att fly. Innehav av mobiltelefoner i anstalt kan därför i vissa situationer innebära ett lika stort hot mot ordningen och säkerheten i anstalten som knivar och andra farliga föremål utgör.

När det gäller pengar så är det inte rymningsrisken som talar för skärpta sanktionsmöjligheter mot otillåtet innehav utan det förhållandet att pengarna kan vara en förutsättning för att kriminell

verksamhet skall kunna utövas i anstalten. Även tillgången till mobiltelefon kan vara en förutsättning för att den intagne skall kunna fortsätta sin kriminella verksamhet i anstalten. Det är emellertid ofta svårt att visa att en utomstående som fört in pengar eller en mobiltelefon till en intagen medverkat till den intagnes kriminella verksamhet.

Det är inte bara bevissvårigheter som gör att medverkansansvar inte alltid kan ådömas i situationer av nu angivet slag. Ansvar för medverkan till t.ex. en intagens narkotikabrott kräver att en preciserad medverkanshandling kan visas ha bidragit till en konkret gärning som objektivt sett utgör brott. Om ett förfarande som är ägnat att främja narkotikahandel inte kan visas ha ett sådant samband med ett bestämt brott är det inte möjligt att döma för medverkan.

Det finns således åtskilliga brister när det gäller straffansvaret för olika åtgärder med anknytning till kriminell verksamhet i anstalt och till en intagens flykt från anstalt. Trots att det klandervärda och därmed också det straffvärda handlandet i en sådan situation består i att smuggla in föremålet i anstalt eller att i vart fall försöka göra det har det i praktiken inte varit möjligt att beivra sådant handlande.

Brister med nuvarande regler

Innehav i anstalter av vapen, knivar, andra stickvapen, mobiltelefoner och pengar innebär en påtaglig fara i ordnings- eller säkerhetshänseende och motverkar det återfallsförebyggande arbete som skall bedrivas under verkställigheten.

I dag kan kriminalvården endast omhänderta mobiltelefoner, annan teknisk utrustning och pengar – egendom som typiskt sett används för kriminell verksamhet i anstalt – och förvara dem för den intagnes räkning.

Vad beträffar pengar är det endast de pengar som överskrider det högsta tillåtna innehavet i anstalten som får omhändertas, se 63 § femte stycket KvaL. Omhändertagna pengar skall enligt huvudregeln "frysas" under anstaltsvistelsen i den meningen att de inte skall få disponeras av den intagne förrän vid anstaltstidens slut. Det finns också möjlighet för den intagne att få disponera pengarna dessförinnan om det finns särskilda skäl. Permissionsutredningen föreslog i betänkandet Straffverkställighet för vissa långtidsdömda

m.m. (Ds Ju 1981:14) att kriminalvården skulle få rätt att omhänderta pengar som intagen innehåft i strid med gällande regler och att de omhändertagna pengarna om det inte var uppenbart obilligt skulle tillfalla staten. Eftersom regeringen inte ansåg att det var rimligt att pengarna skulle tillfalla staten kom regeln endast att innefatta en rätt för kriminalvården att omhänderta pengarna till anstaltstidens slut (prop. 1981/82:141 s. 49).

Den nuvarande regeln om omhändertagande av intagnas pengar har endast fått begränsad praktiskt betydelse för att minska den kriminella verksamheten i anstalterna. Ett skäl är att bestämmelsen endast varit tillämplig på de anstalter där kontant innehavet begränsats. Fram till hösten 2004 har det inneburit att den bara gällt på slutna anstalter och ett fåtal öppna anstalter. Genom införandet av föreskrifter som trädde i kraft den 15 september 2004 har en begränsning av kontant innehavet visserligen införts på alla anstalter. Enligt kommitténs mening har bestämmelsen om omhändertagande av pengar emellertid inte tillämpats på avsett sätt. KVS har i syfte att få bättre kontroll på pengaflödena i anstalter utformat riktlinjer för omhändertagande av intagnas pengar. Intagna har dock enligt dessa tillåtits fylla på kontot för disponibla medel i anstalt med omhändertagna medel upp till det högsta belopp en intagen får ha varje vecka. I ett ytterlighetsfall kunde det tidigare innebära att en intagen i slutna anstalt som vägrade delta i anvisad sysselsättning under obegränsad tid kunde uppbära så mycket som 710 kr/vecka av omhändertagna medel. Under 2004 infördes visserligen en begränsning vad gäller överförandet av egna medel till disponibla medel. Fortfarande har intagna dock möjlighet att föra över en summa av egna medel motsvarande den som de kunnat intjäna genom heltidsarbete i anstalt. Enligt förarbetena till bestämmelsen om omhändertagande av pengar kan särskilda skäl finnas när det är fråga om en legitim betalning som är både angelägen och brådskande (prop. 1981/82:141 s. 50). Enligt kommitténs mening kan den intagnes behov av att ha tillgång till pengar i anstalten emellertid inte vara så angeläget eller brådskande att det bör medföra att den intagne får disponera omhändertagna pengar före anstaltsvistelsens slut. Den liberala tillämpningen av bestämmelsen kan i sig vara ett skäl till att pengaflödet i anstalterna inte kunnat stoppas. Den viktigaste anledningen till detta är dock sannolikt att det inte är något större obehag för en intagen att få pengar omhändertagna om pengarna återlämnas vid den villkorliga frigivningen. Detta särskilt som

kriminalvården har en skyldighet att göra omhändertagna pengar räntebärande.

Det nya regelverket utgår från att samtliga anstalter kommer att vara kontantlösa, dvs. att intagna gör sina inköp från anstaltens kiosk och ringer sina telefonsamtal med betalkort som tillhålls av anstalten. Kommittén föreslår att intagna med det nya regelverket inte får inneha andra betalningsmedel i anstalt än det som anstalten tillhåller (se avsnitt 14.2).

I syfte att påverka intagnas vilja att delta i anvisad sysselsättning har kommittén i avsnitt 14.3 föreslagit att intagna i anstalt endast skall få tillgång till medel som intjänats genom deltagande i anvisad sysselsättning. Den regeln innebär i sig att det inte går att överföra omhändertagna medel till intagnas kontantkort. Men det är enligt kommitténs mening inte tillräckligt. När samtliga anstalter infört betalkortssystem finns det, som angetts på flera håll i betänkandet, inte längre något legalt skäl för intagna att inneha pengar i anstalt. När pengar påträffas hos en intagen eller annars hittas i anstalten är detta således en överträdelse av den föreslagna lagstiftningen. Ofta används pengarna också i kriminell verksamhet i anstalten.

Mot denna bakgrund bör regelverket vara uppbyggt så att det på ett mycket tydligare sätt än vad som blir möjligt med en omhändertaganderegulering faktiskt avhåller intagna från att ta in pengar eller andra betalningsmedel i anstalt.

Detsamma gäller andra föremål, t.ex. mobiltelefoner. Det är enligt kommitténs mening stötande att kriminalvården inte har möjlighet att på ett effektivt sätt få bort otillåtna föremål när de återfinns inom anstaltsområdet.

För att reglerna skall få effekt i praktiken skall det inte spela någon roll om den intagne förnekar att det är hans eller hennes egendom. I dag kan det hända att kriminalvården har svårigheter att utreda vilken intagen egendomen tillhör, t.ex. när en mobiltelefon med ett visst mobiltelefonnummer som påträffas hos en viss intagen är registrerad på en annan intagen. Utredning om för vems räkning påträffad egendom skall förvaras skall kriminalvården givetvis inte behöva belastas med när det gäller egendom som intagna över huvud taget inte får inneha i anstalt.

En mobiltelefon kan i dag omhändertas och förvaras för den intagnes räkning med stöd av 53 § tredje stycket KvaL. Detta hindrar emellertid inte att den intagne begär att mobiltelefonen skall lämnas ut till honom eller henne själv i samband med frigivning eller permission eller att den skall lämnas ut till en

besökare. I ett känt fall har mobiltelefonen på den intagnes begäran utlämnats till en besökare och därefter åter kastats in på anstaltsområdet. Om kontrollmöjligheterna utökas så att kriminalvården får möjlighet att visa bort personer som befinner sig utanför anstaltsområdet torde möjligheten att kasta in otillåtna föremål i anstalt komma att minska. Ett sådant förslag har lämnats av KVS i myndighetens remissvar på Rymningsutredningens betänkande Säkert inlåst? (SOU 2005:6) Kommittén utgår dock i sina förslag från dagens regelverk, dvs. att kriminalvården inte har en sådan möjlighet. För övrigt kan tilläggas att även om kriminalvården skulle ges en sådan möjlighet är det inte tillräckligt för att förhindra att otillåtna föremål förs in i anstalterna.

Till detta kan anmärkas att de förverkandebestämmelser som finns i annan lag och i 63 § KvaL inte är helt överensstämmande med straffbestämmelsen i 62 § KvaL. Det har t.ex. inneburit att knivar som inte kan förverkas med stöd av knivlagen (det kan anmärkas att en kriminalvårdsanstalt inte är allmän plats) och verktyg som inte påträffats under förhållanden som gör det möjligt att förverka dem med stöd av 36 kap. 3 § brottsbalken måste utlämnas till den intagne senast när denne frigges. Det är enligt kommitténs mening inte en ändamålsenlig ordning.

Slutsats

Mot bakgrund av det ovan anförda framstår en skärpning av gällande regler som högst motiverad.

Frågan om hur man skall förfara med otillåten egendom hänger samman med straffbestämmelserna. Som angetts ovan finns bestämmelser i brottsbalken och i speciallagstiftningen om att egendom som varit föremål för brott under vissa förutsättningar kan förverkas. I syfte att säkerställa ett förverkande kan egendomen tas i beslag (27 kap. rättegångsbalken). Kriminalvården kan omhänderta egendom i avvaktan på beslut i frågan om beslag. Viss egendom kan som redan nämnts förstöras eller säljas av kriminalvården (63 § KvaL). Allmänt gäller annars att egendom som inte kan förverkas på grund av brott endast kan omhändertas till dess den intagne frigges. Är det fråga om hittegods hanteras frågan enligt reglerna i lagen (1938:121) om hittegods (hittegodslagen). Behovet av att ändra reglerna om omhändertagande och förverkande av egendom är således beroende av vilken möjlig-

het det finns att förverka egendom som en särskild rättsverkan på grund av brott. Eftersom förverkandebestämmelser i allmänhet är accessoriska till straffbestämmelserna förutsätter detta i sin tur ett ställningstagande till straffbestämmelsernas tillämpningsområde. En utvidgning av det straffbelagda området vad beträffar otillåtet införande av egendom till intagen i anstalt innebär således att möjligheten att förverka egendom på grund av brott ökar. I en sådan situation minskar behovet av att förverka egendomen utan koppling till en brottslig gärning. Om utvidgad kriminalisering inte anses vara en lämplig väg måste enligt kommitténs mening andra möjligheter tas till.

21.2.2 Ett ändrat straffansvar?

Kommitténs förslag: Den nuvarande straffbestämmelsen i 62 § KvaL överförs i sak oförändrad till den nya lagen.

Det straffbelagda området

Av redovisningen ovan framgår att det i dag är straffbelagt enligt 62 § KvaL och annan lag att till intagen överlämna eller försöka överlämna:

- vapen,
- knivar och andra föremål som den intagne kan skada sig själv eller annan med,
- alkohol,
- narkotika,
- dopningsmedel,
- hälsofarliga varor, samt
- injektionssprutor och kanyler.

Frågan är om det finns skäl att ha kvar bestämmelsen eventuellt i förändrad form eller inte. Samtidigt som bestämmelsen inte är tillämplig på alla föremål som i dag utgör ett reellt hot mot ordningen eller säkerheten i anstalterna innebär den en dubbel kriminalisering av otillåtet införande av föremål i anstalt eftersom en sådan gärning ofta är straffbelagd enligt annan lagstiftning.

Utökning av det kriminaliserade området?

Som framgått ovan är det som regel straffritt att till intagen i anstalt införa mobiltelefoner och annan teknisk utrustning som medger otillåten kommunikation med omvärlden och det trots att de intagna där inte tillåts inneha den.

Kommittén har mot denna bakgrund övervägt att föreslå att straffbestämmelsen i KvaL utvidgas till att avse alla slags otillåtna föremål i anstalt.

Utgångspunkten för kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället skall emellertid, enligt uttalanden av regering och riksdag, vara att kriminalisering användas med försiktighet (prop. 1994/95:23 s. 52 f., bet. 1994/95:JuU2 s. 6–7). Lagstiftningens normerande eller informerande syfte kan i många fall tillgodoses även utan kriminalisering. Ett skäl till detta är att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Även det allmännas resurser att upptäcka och utreda överträdelser av straffbudet samt att lagföra eventuella gärningsmän har betydelse för lämpligheten att kriminalisera olika typer av beteenden.

I nämnda proposition anges att följande av Åklagarutredningen-90² uppräknade faktorer bör föreligga för att en kriminalisering skall framstå som befogad:

1. ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar
4. straffsanktion skall utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
5. rättsväsendet skall ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Mot en utökning av det kriminaliserade området talar det förhållandet att det är svårt att förutse vilka föremål som kan komma till sådan användning att det är rimligt att kriminalisera införandet av dem. Det avgörande skälet mot ytterligare kriminalisering är dock att man kan uppnå en avhållande effekt redan genom att effektivisera reglerna för hantering av den otillåtna egendomen (se nedan avsnitt 21.2.3). Mot denna bakgrund har kommittén inte

² Betänkandet Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61).

ansett det vara kriminalpolitiskt motiverat att utvidga det kriminaliserade området vad gäller införandet av egendom till intagna i anstalt.

Inskränkning av det kriminaliserade området?

Nästa fråga är om det finns anledning att inskränka det kriminaliserade området för straffbestämmelsen i KvaL.

När det gäller knivar och andra farliga föremål har straffbestämmelsen i 62 § KvaL ett självständigt tillämpningsområde. Brott enligt knivlagen förutsätter innehav på allmän plats, inom skolområde där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs eller i fordon på allmän plats. Det finns även ett generellt förbud i lagen för personer under 21 år att inneha stickvapen eller knivar som är konstruerade så att klingan eller bladet snabbt kan fällas eller skjuta ut ur sitt skaft (springstiletter eller springknivar). Eftersom anstaltsområdet inte utgör allmän plats eller skolområde torde det endast bli aktuellt att tillämpa bestämmelserna i knivlagen om det är en person som är under 21 år som innehaft springstilett eller springkniv i anstalt. Det kan även bli aktuellt om det kan bevisas att en äldre person innehaft kniven eller stickvapnet på allmän plats. Ett åtal mot en person som påträffas med en kniv inne i anstalten kan även tänkas beskrivas utifrån att personen i fråga någon gång på väg till anstalten har innehaft kniven eller stickvapnet på allmän plats. I en sådan situation kan åtalet avse brott mot knivlagen och inte enligt 62 § KvaL. Oftast torde det dock vara enklare att låta sistnämnda bestämmelse ligga till grund för åtalet.

En person som överlämnar eller försöker överlämna narkotika gör sig redan genom innehavet men även genom en senare överlåtelse av narkotikan skyldig till narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen. Enligt kommitténs mening är den hantering av narkotika som ett överlämnande eller försök till överlämnande till intagen innebär tillräckligt reglerad genom reglerna i narkotikastrafflagen och lagen om straff för smuggling. Det finns mot denna bakgrund inte något skäl att ha kvar straffbestämmelsen i 62 § KvaL för att kriminalisera den hantering som ett överlämnande eller försök till överlämnande av narkotika innebär.

I den mån berusningsmedel utgör dopningsmedel eller hälsofarliga varor kan i och för sig straff följa av de särskilda straffbestämmelserna i lagen om förbud mot visas dopningsmedel eller

lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Med berusningsmedel avses dock i 62 § KvaL även t.ex. tillfälliga lösningssmedel.

Även om den nuvarande bestämmelsen i 62 § KvaL i viss utsträckning innebär en dubbelreglering med annan strafflagstiftning är det som framgått ovan inte därmed klart att tillämpningsområdet för bestämmelsen bör inskränkas. Med hänsyn härtill och till att kommittén i första hand har i uppdrag att utforma regler för verkställigheten av kriminalvårdspåföljder, inte att gå närmare in på den straffrättsliga regleringen, har kommittén valt att inte föreslå någon sådan förändring av bestämmelsen.

21.2.3 Förverkande m.m.

Kommitténs förslag: Egendom som anträffas i anstalt och som inte får innehas av intagna skall förklaras förverkad. Förverkande får underlåtas om ett sådant skulle vara uppenbart oskäligt. Bestämmelsen är tillämplig endast om förverkande inte skall ske enligt bestämmelse i annan lag.

Förverkad egendom skall förstöras om dess värde är ringa eller egendomen är olämplig att sälja. I andra fall skall egendomen säljas. Intäkter vid försäljning av förverkad egendom tillfaller staten.

Egendom som anträffas i anstalt får omhändertas av kriminalvården i avvaktan på beslut i frågan om förverkande. Omhändertagandet gäller även om egendomen tas i beslag.

Omhändertagen egendom skall överlämnas till kriminalvården om beslaget hävs.

Utgångspunkter

Grundläggande bestämmelser om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. I 1 och 2 §§ finns bestämmelser om att förverkande under vissa förutsättningar skall eller kan ske på grund av brott som avses i brottsbalken. I 3 § anges att förverkande får ske beträffande vapen och annan egendom som kan komma till användning vid brott. Medan 1 och 2 §§ förutsätter brott enligt brottsbalken gäller 3 § generellt. Inom specialstraffrätten finns vidare en rad bestämmelser om förverkande vilka anknyter till reglerna i

36 kap. brottsbalken. Här kan nämnas förverkande enligt vapenlagen, narkotikastrafflagen och knivlagen.

Bestämmelsen i 36 kap. 3 § brottsbalken förutsätter inte att ett brott har begåtts. Det förekommer även att det i annan lagstiftning finns bestämmelser om förverkande eller om förstörande eller försäljande av egendom utan samband med brottslig gärning. Ett exempel är bestämmelsen i 1 § tredje stycket lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. som innebär att förverkande får ske av alkoholhaltiga drycker på den grunden att de förtärs eller förvaras i strid mot regler för ordningen på allmän plats. Talan om förverkande som sker utan samband med åtal regleras i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Den lagen gäller dock endast om det inte finns särskilda bestämmelser i annan författning. Förverkande av alkoholhaltiga drycker skall således ske enligt de särskilda reglerna i ovan nämnda 1958-års lag och inte enligt 1986-års förfarandelag (prop. 1986/87:6 s. 42).

Förverkande av ordnings- och säkerhetsskäl

Kriminalvården har redan i dag en möjlighet att förstöra eller sälja alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, dopningsmedel och hälsofarliga varor samt injektionssprutor eller kanyler enligt bestämmelsen i 63 § KvaL (se ovan avsnitt 21.1.2). Det gäller oavsett om egendomen påträffas hos en intagen, om en intagen får sig den tillsänd, om den medförs av någon som skall tas in i anstalt eller om den annars påträffas inom anstalt och det inte finns någon känd ägare till dem. Från praktisk synpunkt skulle det vara önskvärt att ge kriminalvården en möjlighet att på egen hand förstöra eller sälja även andra otillåtna föremål som påträffas i anstalt. Det gäller t.ex. mobiler, pengar och smycken men även annan egendom. Det bör understrykas att all privat egendom i anstalt medför problem ur ordnings- och säkerhetshänseende, se vidare avsnitt 14.4. Enligt kommitténs mening är det för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalterna också nödvändigt att det finns regler som effektivt förhindrar förekomsten av otillåtna föremål i anstalt. Den nuvarande situationen är som framhållits inledningsvis inte hållbar.

Ett frånhändande av egendom genom förstörande av den eller försäljande av den för statens räkning innebär detsamma som ett

förverkande av egendomen. Kommittén har ovan kommit fram till att det inte finns anledning att utvidga det kriminaliserade området. Någon ytterligare möjlighet att förverka egendom på grund av brott skall därför inte införas. Enligt kommitténs mening är det emellertid tillräckligt avhållande att införa en regel som har sin grund i att föremål skall kunna förverkas om innehavet strider mot gällande ordnings- och säkerhetsregler i anstalten. En liknande reglering finns i 1 § tredje stycket lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Förverkandet skall således inte behöva förutsätta att ett brott har begåtts. Ett förslag till sådan regel lämnades som ovan nämnts redan 1981 av Permissionsutredningen i betänkandet Straffverkställighet för vissa långtidsdömda m.m. (Ds Ju 1981:14).

När regeringen i mars 1982 tog ställning till Permissionsutredningens förslag ansåg regeringen att förslaget var alltför långtgående. Förhållandena på anstalterna har emellertid förändrats väsentligt sedan dess. Anstaltsklientelet har blivit tyngre och den organiserade brottsligheten har ökat. I kommitténs uppdrag ingår att lämna förslag som effektivt motverkar narkotikahandel och annan kriminell verksamhet i anstalt. Regeln om omhändertagande av pengar har inte haft den av regeringen avsedda effekten vad gäller möjligheten att stoppa intagna att föra in pengar i anstalt. Dessutom är det inte en ändamålsenlig ordning att kriminalvården skall lämna ut knivar och andra verktyg till intagna vid frigivningen trots att det är straffbelagt att föra in dessa föremål i anstalten enligt 62 § KvaL. Som nämnts ovan är det inte alltid möjligt att förverka dessa föremål med stöd av knivlagen eller regeln i 36 kap. 3 § brottsbalken. Tas egendomen inte i beslag skall den lämnas ut senast när den intagne frigges. Enligt kommitténs mening är det inte heller tillräckligt att enbart skärpa kontrollen av besökare m.fl. En effektivare kontroll behöver kombineras med effektivare sanktionsregler för att få en avhållande effekt. Ett alternativ till att införa hårdare sanktionsregler mot otillåtet införande av egendom till intagna skulle kunna vara att kraftigt minska möjligheten att ta emot besök eller att utöka kontrollmöjligheterna av besökare. Besök är emellertid av stor betydelse för den intagnes välbefinnande och möjlighet till återanpassning. Inskränkta besöksmöjligheter skulle också drabba dem som är närstående till den intagne. Kommittén anser därför att man måste försöka hitta andra alternativ. Som nämnts i avsnitt 17.2.2 har kommittén vidare funnit att det främst av integritetsskäl är olämpligt att införa kropps-

besiktning av besökare. I förhållande till kroppsbesiktning av besökare framstår en effektivare sanktionsregel mot innehav av otillåtna föremål som mindre ingripande ur integritetssynpunkt.

Mot denna bakgrund anser kommittén att det är motiverat att införa en regel som gör det möjligt att förverka egendom som inte är tillåten i anstalt. Här kan tilläggas att det finns en liknande regel i den danska straffuldbyrdelsesoven (nr 432 af 31 maj 2000). Enligt 73 § den lagen kan fängelset bestämma att egendom eller pengar som införts olovligen till fängelset eller som tillverkats där kan konfiskeras. Detsamma gäller om försök till insmuggling gjorts. Särskilda undantag finns för att tillgodose rätt ägares intresse.

Kommittén anser att förverkande skall kunna ske av all slags egendom som anträffas i anstalt och som inte får innehas av intagna där. Det innefattar såväl det fallet att egendomen anträffas på en intagen, i dennes bostadsrum eller på annan plats inom anstaltsområdet. När det gäller egendom som skickats i brev eller annan försändelse till den intagne är bestämmelsen avsedd att vara tillämplig på egendom som nått den intagne. Det gäller oavsett om kriminalvården granskat brevet eller försändelsen utan att upptäcka den otillåtna egendomen eller någon granskning inte skett. Här kan tilläggas att egendom som intagna har tillstånd att förvara för vistelse utanför anstalten inte kan betraktas som otillåten egendom enligt den här föreslagna bestämmelsen.

Det relevanta området är det där de intagna vistas i anstalten. Förverkande skall därför inte ske av föremål som besökare lämnar ifrån sig innan de går in i besökslokalerna eller de lokaler där intagna vistas. Inte heller skall förverkande ske av egendom som den intagne ovetande skickas till honom eller henne i anstalten och som antingen påträffas i granskningen eller av den intagne direkt överlämnas till anstaltens personal.

Hänsyn till egendomsskyddet

En bestämmelse om förverkande kräver ställningstagande till hur långt det grundlagsreglerade egendomsskyddet sträcker sig.

Den enskildes rätt till sin egendom framgår av 2 kap. 18 § regeringsformen (RF). RF:s bestämmelse utgör en närmare precisering av det egendomsskydd som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger (jfr artikel 1 i första

tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till konventionen). Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 del av svensk rätt genom den särskilda lagen därom (SFS 1994:1219).

För en utförlig beskrivning av reglerna, deras förhållande till varandra och till 11 kap. 4 § RF om domstolarnas lagprövningsrätt hänvisas till Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) och departementspromemorian Effektivare regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet (Ds 2004:24).

Rätten till egendom får inskränkas enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och därmed också enligt RF:s regler bl.a. om det är nödvändigt för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Det finns ett flertal domar från Europadomstolen rörande frågan om huruvida beslag eller förverkande av olika slags egendom (bilar, guldmynt, flygplan etc.) varit förenligt med egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Såvitt kommittén har kunnat finna har det inte i något fall varit fråga om förverkande av ordningsskäl. Prövningen har gällt egendom som på olika sätt varit kopplad till något straffbart förfarande. Det har gällt hjälpmedel vid brott, gods där själva hanteringen av detta i sig varit olaglig (smuggling, narkotikahandel) samt olika slags utbyten av brott (se domen i målet Frizen mot Ryssland meddelad den 24 mars 2005 och där anmärkta fall).

När det gäller frågan om Europakonventionen uppställer hinder för den tänkta regleringen kan först konstateras att ett förverkande av egendom av ordningsskäl förmodligen skulle anses som ett intrång i den enskildes äganderätt enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet.

Egendomsskyddet är emellertid inte absolut utan intrång kan accepteras under vissa förutsättningar. Dessa skiljer sig beroende på om man anser att det gäller ett egendomsberövande eller en nyttjanderättsinskränkning. I det förra fallet förutsätts i princip att den enskilde får ersättning för berövandet för att detta skall vara förenligt med egendomsskyddet. I det senare fallet finns inte något sådant krav. Av Europadomstolens domar framstår det som om beslag är en nyttjanderättsinskränkning och att det är möjligt att förverka beslagtagna egendom utan krav på ersättning (se t.ex. domen i målet Handyside mot Storbritannien meddelad den 7 december 1976).

En förutsättning för att ett egendomsberövande skall vara förenligt med artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen är att det har stöd i lag och att det är proportionerligt (jfr Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. 376 f.). Det senare innebär enligt domstolen att det måste finnas en rimlig balans mellan den vidtagna åtgärden och det syfte som den är tänkt att uppfylla eller m.a.o. mellan individens intressen och allmänna intressen (se t.ex. domen i målet AGOSI mot Storbritannien meddelad den 24 oktober 1986). Enligt domstolen kan många omständigheter ha betydelse vid bedömningen. Syftet med förverkandet är härvid betydelsefullt. Så har t.ex. syftet med förverkande av narkotika, nämligen att bekämpa handel eller smuggling, ansetts väga tungt (se domen i målet Phillips mot Storbritannien meddelad den 5 juli 2001).

En annan omständighet som haft stor betydelse är om det funnits möjlighet att få överprövat ett beslut som fattats av ett administrativt organ (se ovan nämnda AGOSI-målet samt domen i målet Air Canada mot Storbritannien meddelad den 5 maj 1995). I de fallen godtog domstolen den möjlighet till "judicial review" av förverkandebesluten som fanns och kom fram till att det inte förelåg någon kränkning av artikel 1 i tilläggsprotokoll 1. Av detta kan man nog dra slutsatsen att för att ett förverkande skall vara proportionerligt så krävs att beslutet kan bli föremål för rättslig prövning (jfr även målet C.M. mot Frankrike, beslut av den 26 juni 2001). Ett ingrepp i äganderätten skulle förmodligen också anses som en civil rättighet som måste kunna prövas av en domstol som uppfyller kriterierna i artikel 6 i Europakonventionen. Som framgår av avsnitt 30.6.3 föreslår kommittén att ett förverkandebeslut skall vara överklagbart. Kommittén har ovan beskrivit det allmänintresse som ligger till grund för förslaget om förverkande av den i anstalt otillåtna egendomen. Kraven på förutsebarhet, rättssäkerhet och proportionalitet kan tillgodoses genom det sätt på vilket regeln utformas, vilket utvecklas nedan.

Lagteknisk lösning

Om förverkanderegeln skall få önskad genomslagskraft bör den utformas som en obligatorisk regel med möjlighet till undantag i speciella fall. Kommittén föreslår således att egendom som anträffas i anstalt och som inte får innehas av intagna skall

förverkas. Det skall gälla oavsett vem egendomen tillhör. I syfte att undvika orimliga konsekvenser av bestämmelsen bör dock, som är brukligt vid förverkanderegler, upptas ett förbehåll om att förverkande inte får ske om det är uppenbart oskäligt. Det kan t.ex. vara fallet om otillåten egendom skickats av utomstående till den intagne och det inte är klart att den intagne känt till detta. Om den otillåtna egendomen inte upptäckts i samband med granskning av försändelsen måste det anses obilligt att förverkande sker på grund av att den intagne själv anmäler det otillåtna innehavet. I en sådan situation kan det ofta finnas anledning att underlåta förverkande på grund av att det skulle vara uppenbart oskäligt. Ett annat exempel är om egendomen olovligen fränhänts den rätte ägaren.

Rätten att förverka föremål är en åtgärd som normalt ligger utanför kriminalvårdens egentliga uppgifter. Frågan är här om det är möjligt att införa en generell rätt för kriminalvården att förverka egendom som anträffas i anstalt och som inte får innehållas av intagna där.

I de fall ett införande av otillåten egendom i anstalt innefattar brott kan bestämmelserna om förverkande av egendomen på grund av brott bli tillämpliga. Förverkanderegler utgår från tanken att egendomen egentligen är förverkad redan när det brott begås som föranleder åtgärden även om förverkande i realiteten sker först genom förverkandebeslutet³. Med hänsyn härtill och till att det många gånger även finns behov av att använda beslagtagna egendom i bevissyfte i brottmålsrättegången bör reglerna om förverkande på grund av brott ha företräde framför den här föreslagna regeln. Ytterligare ett skäl till detta är att en brottmålsdoms rättskraft omfattar även frågan om förverkande av egendom hos gärningsmannen, utom i vissa alldeles speciella fall⁴ och att prövning av sådana frågor bör vara förbehållna domstol eller de myndigheter som har befogenhet att pröva ansvarsfrågan, dvs. som regel åklagare eller polis, när det är möjligt att förverka egendomen som en särskild rättsverkan av brott.

Här bör anmärkas att det knappast någonsin kan bli aktuellt med ett förverkande enligt den här föreslagna bestämmelsen om själva innehavet av egendomen är straffbelagt, t.ex. vid innehav av narkotika eller vapen. Då skall som regel narkotikan förverkas enligt narkotikastrafflagen och vapnet enligt vapenlagen. Om innehavet eller införandet endast utgör ett bevisfaktum för ett

³ Jfr Berg, Ulf m.fl., Brottsbalken, En kommentar, s. 36:6.

⁴ Jfr NJA 1990 s. 401 och Fitger, Peter m.fl., Rättegångsbalken, En kommentar s. 30:21.

påstående om brott får den här föreslagna förverkandebestämmelsen självständig betydelse. Det kan t.ex. bli fallet om åklagaren inte lyckas bevisa att innehavet eller införandet av en mobiltelefon eller av pengar utgjort ett led i främjandet av en intagens flykt enligt 17 kap. 12 § brottsbalken eller ett försök eller förberedelse därtill. Även om förverkande av mobiltelefonen eller pengarna inte kan ske med stöd av bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken kan förverkande ske med stöd av den här föreslagna bestämmelsen.

En särskild fråga är hur man skall hantera egendom som obestriddligen funnits på anstalt trots att den var förbjuden men där åtal och förverkandeyrkande ogillats, t.ex. på grund av att den åtalade personen inte bedömdes vara gärningsman. Det skulle givetvis vara stötande om sådan egendom skulle vara undantagen från de förverkanderegler som i övrigt gäller på anstalt. Kommittén anser därför att det måste vara möjligt att i en sådan situation handha sådan egendom på samma sätt som om åtal inte skett. Förutom att rättskraften av en brottmålsdom inte gäller mot tredje man, dvs. mot någon annan än den som är tilltalad för brottet, gäller allmänt att en brottmålsdom inte utgör hinder mot förverkande som sker på annan grund än brott⁵. Denna gränsdragning mellan egendom som kan förverkas på grund av brott och annan egendom kan lösas genom att låta den här föreslagna förverkanderegeln vara subsidiär till bestämmelser om förverkande på grund av brott.

Med en sådan reglering åstadkommer man en bättre överensstämmelse med nuvarande förhållanden såvitt gäller hanteringen av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor. Även om kriminalvården har en möjlighet att, med stöd av den 63 § KvaL, själv förstöra narkotika utnyttjar den inte denna möjlighet. Kriminalvården överlämnar som regel all narkotika som påträffas i anstalt till polisen för närmare utredning. Enligt kommitténs mening är detta en lämplig ordning med hänsyn till att alla fynd av narkotika bör polisanmälas, se kommitténs bedömning i avsnitt 20.3.3.

I detta sammanhang bör även anmärkas att kommittén inte ansett det vara nödvändigt att införa en särskild bestämmelse om

⁵ Jfr Brottsbalken, En kommentar, Berg m.fl., s. 30:21 och där anmärkt JO-avgörande, JO 1964 s. 91.

förverkande på grund av det brott som det innebär att föra in vapen eller andra föremål som en intagen kan skada sig själv eller annan med, alkoholhaltiga drycker m.m. enligt den särskilda straffbestämmelsen i kriminalvårdslagstiftningen (62 § KvaL har ovan i avsnitt 21.2.2 föreslagits överföras till den nya lagen). Det avgörande skälet för detta är att den praktiska betydelsen av en sådan straffbestämmelse kan ifrågasättas. Enligt kommitténs mening bör frågan om förverkande skall ske som särskild rättsverkan på grund av det brott som föreskrivs i straffbestämmelsen i kriminalvårdslagstiftningen därför utredas i samband med att straffbestämmelsen i sig ses över. Om förverkande inte skall ske på grund av någon straffbestämmelse i annan lag så kan således förverkande ske av ordningsskäl enligt den här föreslagna bestämmelsen. Det gäller oavsett om införandet av egendom också är straffbart enligt den straffbestämmelse som föreslås överföras till den nya lagen.

Den förverkade egendomen bör hanteras i enlighet med vad som vanligtvis gäller. Det innebär att egendomen skall förstöras om värdet av den är ringa eller egendomen är olämplig att sälja. I andra fall skall egendomen säljas. Belopp som erhållits vid försäljning tillfaller staten.

Den särskilda regeln om hantering av alkoholhaltiga drycker m.m. slopas

Enligt kommitténs mening är det en praktisk lösning att kriminalvården har möjlighet att förstöra eller sälja alkoholhaltiga drycker, dopningsmedel, hälsofarliga varor, injektionssprutor eller kanyler enligt vad som gäller i dag enligt 63 § KvaL. Som nyss nämnts överlämnar kriminalvården alltid anträffad narkotika till polisen. Kommittén anser mot denna bakgrund att narkotika bör undantas från bestämmelsen. Eftersom även innehav av dopningsmedel och hälsofarliga varor är straffbelagt enligt bestämmelser i annan lag anser kommittén att även sådana medel i första hand bör förverkas som särskild rättsverkan på grund av brott. När det gäller sprutor och kanyler som kan användas för insprutning i människokroppen är det möjligt att med stöd av narkotikastrafflagens bestämmelser förverka dessa.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att kriminalvården skall få förstöra eller sälja alkohol, berusningsmedel, dopningsmedel

eller hälsofarliga varor endast om egendomen inte förverkats med stöd av bestämmelse i annan lag. Eftersom kriminalvårdens möjlighet att förstöra nu nämnda egendom blir subsidiär till de särskilda reglerna om förverkande på grund av brottsligt innehav av sådan egendom kommer reglerna för kriminalvården att skilja sig från vad som gäller vid tvångsvård av missbrukare eller unga enligt 36 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och 20 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Omhändertagande av egendom i avvaktan på beslut

I likhet med vad som gäller i dag bör kriminalvården ha möjlighet att omhänderta egendom som intagna inte får inneha i anstalt. Omhändertagandet skall gälla i avvaktan på beslut i frågan om förverkande på grund av brott eller enligt den här föreslagna bestämmelsen om förverkande. Omhändertagandet bör gälla även om egendomen tas i beslag. Om beslaget senare hävs skall således polismyndigheten omedelbart lämna över egendomen till kriminalvården som har att omhändera egendomen till dess lagakraftvunnet beslut föreligger i förverkandefrågan eller – om det finns anledning att förverka den i förtid – till dess förverkande skett.

Omhändertagandet skall så snart som möjligt anmälas till den som får besluta om beslag. Det bör vara tillräckligt att en bestämmelse härom tas in i förordning.

Som regel bör otillåten egendom inte överlämnas till den intagne under anstaltsvistelsen även om det anses uppenbart oskäligt att förverka den. Någon särskild bestämmelse i lag om detta torde inte vara nödvändig med hänsyn till det förbud som föreslagits gälla i avsnitt 14.4 för intagna att inneha egendom. Egendom som den intagne inte får inneha men som det är uppenbart oskäligt att förverka skall skickas till den adress som den intagne uppger. Om den intagne inte själv har möjlighet att förvara egendomen ankommer det på socialtjänsten att se till att lämplig förvaring kommer till stånd.

Hittegods

Behovet av att på ett effektivt göra sig av med otillåten egendom är särskilt påtagligt när ägandefrågan inte kan utredas.

Enligt reglerna i hittegodslagen tillfaller tillvaratagna föremål upphittaren om ingen gör anspråk på dessa inom tre månader från det att fyndet anmäldes hos polismyndighet eller om ägaren inte kommer inom en månad från det han av polismyndighet underrättas om fyndet eller ägaren på annat sätt kan anses ha uppgett sin rätt tillfaller dessa upphittaren (4 §). När fyndet görs på en institution (s.k. institutionsgods) som t.ex. en anstalt, är utgångspunkten att institutionen betraktas som upphittare oavsett vem som anmäler fyndet till polisen (6 §). Om ägaren inte hör av sig inom föreskriven tid tillfaller hittegodset kriminalvården. En förutsättning för detta är dock att kriminalvården betalar polisens kostnader i anledning av fyndet. Om upphittaren inom en månad efter anmaning underlåter att betala polismyndighetens kostnader eller om han annars har uppgett sin rätt tillfaller godset staten. När det gäller just institutionsgods är det vanligt att institutionen avstår sin rätt till förmån för upphittaren. Om någon i tjänsten har tagit tillvara hittegods skall detta dock tillfalla staten (jfr NJA 1943 s. 4). Kriminalvården har överenskommit med polisen att polisen skall låta förstöra hittegods i stället för att återlämna det till kriminalvården om ägaren inte hör av sig.

Med hänsyn till kommitténs förslag ovan minskar behovet av att använda hittegodsreglerna väsentligt. De kommer endast att bli aktuella beträffande egendom som varken blir föremål för beslag eller förverkande enligt den ovan föreslagna förverkanderegeln dvs. beträffande egendom som någon uppenbart måste ha tappat och som inte bör förverkas. Det saknas därför anledning att här föreslå någon särskild reglering vad gäller hittegods på just kriminalvårdsanstalter.

21.2.4 Beslut om förverkande m.m.

Kommitténs förslag: Kriminalvården beslutar om förverkande enligt den i avsnitt 21.2.3 föreslagna bestämmelsen.

Kriminalvårdens beslut om förverkande skall delges genom anslag hos den anstalt där egendomen påträffats. En underrättelse skall skickas till den som påstår sig vara drabbad av ett förverkande.

I detta avsnitt behandlas frågan om vem som skall fatta beslut om förverkandeförklaring enligt den i föregående avsnitt föreslagna förverkanderegeln.

Förverkandereglerna har rent allmänt blivit föremål för översyn under de senare åren i syfte att uppnå ett effektivare regelverk. I betänkandet Effektivare förverkandelagstiftning (SOU 1999:147) föreslås t.ex. en lättnad i bevisbördan för åklagaren när det gäller den däri föreslagna bestämmelsen om utvidgat förverkande. Förslaget innebär bl.a. att om någon döms för en viss närmare angiven vinningsbrottslighet av mera allvarlig beskaffenhet, grov oredlighet mot borgenärer, bokföringsbrott som är grovt, narkotikabrott, grovt skattebrott eller grov varusmuggling skall värdet av lagöverträdarens egendom kunna förverkas till den del åklagaren förmår göra sannolikt att egendomen härrör från brottslig verksamhet eller annars motsvarar utbyte av sådan verksamhet. Förverkande får inte ske om det skulle vara oskäligt. Vidare föreslås i ovan nämnda departementspromemoria Effektivare regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet (Ds 2004:24) ökade möjligheter att förverka trafikfarliga fordon med låga värden och att göra det innan ett lagakraftvunnet beslut föreligger.

Även när det gäller egendom som anträffas i anstalt finns det anledning att nu införa en effektivare reglering än vad som för närvarande gäller. Detta särskilt som rätt ägare oftast avsiktligt har avhänt sig kontrollen över sådan egendom som kan bli föremål för förverkandet. Det gäller inte bara möjligheten att förverka utan också själva beslutsgången.

För att en förverkanderegel skall få önskad effekt är det viktigt att besluten kan fattas i nära anslutning till att ifrågavarande föremål påträffats. Det är också viktigt att en sådan regel inte leder till omotiverat merarbete eller ökade kostnader hos andra myndigheter. I det sammanhanget kan nämnas att förvaringen av fynd gjorda i anstalt anses medföra omotiverade kostnader för kriminalvården och polisen och att frågan är under utredning i Regeringskansliet. Enligt kommitténs mening skulle den föreslagna förverkanderegeln bli såväl effektivare som mindre kostnadskrävande om kriminalvården får rätt att besluta om förverkande i nu aktuella fall. Frågan blir då om detta är oförenligt med allmänna principer om beslutanderätt i förverkandefrågor eller på annat sätt kan anses rättsosäkert. Rätten att förverka föremål är en åtgärd som ligger utanför kriminalvårdens egentliga uppgifter. Med hänsyn härtill fann regeringen i ett tidigare lagstiftningsarbete (prop. 1994/95: 124) att bestämmelsen i 63 §

KvaL inte borde utvidgas till att avse även knivar och andra brottsverktyg.

Som framgått ovan ställer Europakonventionen med dess tilläggsprotokoll krav på att regler om fränhändande av egendom är proportionella och rättssäkert utformade. Kommittén har övervägt om man i likhet med vad som gäller enligt 1986-års förfarandelag bör begränsa kriminalvårdens prövning till egendom av visst värde och låta prövningen av egendom av högre värden eller vid särskilda skäl vara förbehållen allmän domstol.

Huvudregeln är, enligt 1986-års förfarandelag, att frågan om förverkande prövas av domstol. När det gäller beslagtagna egendom har åklagaren dock enligt 3 § den lagen en generell rätt att besluta om förverkande av egendomen om inte egendomen har betydande värde eller det finns särskilda skäl att saken prövas av rätten. Ett sådant skäl kan vara att förverkandet innebär avsevärda olägenheter för den enskilde trots att värdet är begränsat (prop. 1994/95:23 s. 111). Åklagarens beslut om förverkande skall meddelas skriftligen och den som drabbats av beslaget får hos åklagaren anmäla missnöje med förverkandebeslutet inom en månad från det att han eller hon fick del av det. Om åklagaren inte häver beslaget skall åklagaren väcka talan om egendomens förverkande. Har talan inte väckts inom en månad det att anmälan kom in skall beslaget gå åter. Enligt 3 § fjärde stycket får polisman besluta om förverkande om värdet av det som skall förverkas uppgår till mindre än en tiondel av det prisbasbelopp enligt lagen om allmän försäkring (vilket för 2005 motsvarar 3 940 kr) som gällde då beslaget fastställdes eller egendomen saknar saluvärde. Detta gäller dock endast om det är uppenbart att förutsättningarna för ett förverkande är uppfyllda.

Här kan tilläggas att det i lagen (2000:1225) om straff för smuggling finns bestämmelser om att Tullverket får bedriva förundersökning och fatta beslut om tvångsåtgärder, bl.a. att beslagta föremål och om tullåklagarens åtalsbehörighet. Tullåklagaren har enligt 32 § den lagen en rätt att i motsvarande utsträckning som polisman har enligt nyss nämnda 1986 års lag besluta om förverkande.

Med hänsyn till att en sådan regel förutsätter en skälighetsbedömning har kommittén ansett det vara lämpligare med en enkel och tydlig reglering av beslutsgången vid förverkande. Enligt kommitténs mening kan kriminalvården ges en generell möjlighet att besluta om sådant förverkande som avses i avsnitt 21.2.3 utan

några egentliga risker från rättsäkerhetssynpunkt om den som drabbas av förverkande har möjlighet att överklaga förverkandebeslutet. Europakonventionens krav på rättvis rättegång och första tilläggsprotokollets egendomsskydd kan tillgodoses genom att den som drabbas får en möjlighet att överklaga beslutet till domstol, se vidare avsnitt 30.6.3.

Kommittén förutsätter att kriminalvården informerar intagna och besökare om de regler som gäller för intagnas innehav av egendom i anstalt och vilka konsekvenser ett otillåtet innehav kan få. Närmare föreskrifter om kriminalvårdstjänstemans prövning av frågan om förverkande meddelas av kriminalvården.

I likhet med vad som gäller i dag vid olika former av ingripande åtgärder skall en rapport upprättas inför beslut om förverkande. Det är också viktigt att kriminalvården dokumenterar den omhändertagna egendomen.

En förenklad hantering förutsätter att det finns möjlighet att använda enkla delgivningsrutiner. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att kriminalvårdens beslut om förverkande delges genom anslag hos den anstalt där egendomen påträffats (jfr 4 § andra stycket 1986-års förfarandelag). Den som påstår sig vara drabbad skall givetvis också få en kopia av beslutet. Är det en intagen lämnas beslutet till denne. Är det en utomstående kan beslutet sändas med post till uppgiven adress.

21.2.5 Omedelbart beslut

Kommitténs förslag: Omhändertagen egendom får säljas eller förstöras innan beslutet om förverkande vunnit laga kraft om den inte kan vårdas utan fara för förstöring eller det annars finns särskilda skäl för det.

Ersättning skall utgå till den som drabbats av ett förverkande om beslutet upphävs och egendomen dessförinnan förstörts eller sålts.

Ersättning skall lämnas med ett belopp som motsvarar vad som kommit in vid försäljningen. Om egendomen har förstörts lämnas ersättning med skäligt belopp.

Ersättning utbetalas av länsstyrelsen på begäran av kriminalvården.

I likhet med vad som vanligtvis gäller vid förverkande är det rimligt att kriminalvården har en möjlighet att på ett tidigt stadium göra sig av med omhändertagen egendom, dvs. utan att behöva avvakta ett lagakraftvunnet beslut om förverkande. Det föreslås således att egendomen skall kunna förstöras av kriminalvården om egendomen inte kan vårdas utan fara för förstöring eller om det finns särskilda skäl för det⁶. För att tillgodose den enskildes rättssäkerhet bör det finnas möjlighet att begära ersättning om förverkandet hävs efter ett överklagande.

Med bestämmelsen i 2 § lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. som förebild föreslås således att ersättning av allmänna medel skall utgå om förverkandet upphävs och egendomen redan förstörts eller sålts. Ersättning skall utgå med belopp som motsvarar egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller som annars kan anses skäligt. Beslut om ersättning meddelas av kriminalvården, se vidare avsnitt 30.6.2. Ersättning skall utbetalas av länsstyrelsen på begäran av kriminalvården.

⁶ Jfr möjligheten till förtida försäljning i 4 § lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

22 Förmånssystemet i praktiken

22.1 Inledning

I detta avsnitt ges en beskrivning av hur den framtida anstaltsstrukturen och verkställighetsinnehållet kan se ut när det av kommittén föreslagna förmånssystemet införs. Utformningen av förmånssystemet är visserligen en fråga för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, se avsnitten 8.5 och 11.3.2. Här ger kommittén dock sitt förslag på hur förmånssystemet skulle kunna utformas.

22.2 Olika förmåner

Kommitténs bedömning: Som särskilda förmåner till intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet får användas möjligheten att ha eget bostadsrum, ett större utbud av sysselsättningar, högre ersättningsnivåer, ökad möjlighet att ta in egna tillhörigheter, tillgång till fler av anstaltens tillhörigheter, ett större utbud av TV-program, möjligheten att inneha och bära egna kläder, ett ökat inslag av självförvaltning, ett ökat utbud av fritidsaktiviteter, ökad gemensamhetstid, förmånligare villkor för kontakter med omvärlden, möjligheten att beviljas vistelser utanför anstalt och omfattning av dem samt ett intensivare innehåll i arbetet med frigivningsförberedelser.

Alla intagna bör ha möjlighet att få vistas utanför anstalt när det finns särskilt ömmande skäl. Alla intagna skall även ha möjlighet att få ett visst antal besök av närstående och även kunna ringa till dem. Besök av och telefonsamtal till intagnas barn bör undantas från förmånssystemet.

Det måste ankomma på kriminalvården att i första hand genom föreskrifter precisera vilket utbud som skall gälla på en avdelning av en viss nivå. Inom vissa ramar bör det även vara möjligt för anstalterna att själva besluta om anstaltsutbudets innehåll på olika avdelningar.

För att det återfallsförebyggande arbetet skall fungera som avsett är det givetvis mycket viktigt att förmånssystemet utformas med utgångspunkt i vad de intagna uppfattar som belöningar. Annars saknas tillräckliga incitament för många intagna att göra de ansträngningar som är nödvändiga för att uppnå en förändrad livsföring. Kommittén vill därför här presentera sin syn på vad som kan utgöra lämpliga belöningar.

Kommittén föreslår att i vart fall följande förmåner används inom förmånssystemet: möjligheten att ha eget bostadsrum, ett större utbud av sysselsättningar, högre ersättningsnivåer, ökad möjlighet att inneha egna tillhörigheter respektive anstalts-tillhörigheter, ett större utbud av TV-program, möjlighet att inneha och bära egna kläder, ett ökat inslag av självförvaltning, ett ökat utbud av fritidsaktiviteter, ökad gemensamhetstid, förmånligare villkor för kontakter med omvärlden, möjlighet att beviljas olika former av vistelser utanför anstalt och omfattningen av denna samt ett intensivare innehåll i arbetet med frigivningsförberedelser.

Uppräkningen är inte uttömmande utan bör betraktas som en exemplifiering av vilka särskilda förmåner som kommittén anser bör eller, i vissa fall, inte bör ingå i ett förmånssystem.

Kommittén vill framhålla vikten av att förmånssystemet tillämpas konsekvent. Det som kan betraktas som en särskild förmån bör därför vara förbehållet intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Anstaltstillvaron måste således vid en helhetsbedömning av intagna upplevas som bättre på avdelningar för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet än på avdelningar för intagna som befinner sig på grundnivån. Systemet måste också vara uppbyggt så att förmånerna ökar vid varje förflyttning till en högre nivå.

Genom en förbättring av sysselsättningen i anstalt bör tillvaron för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet upplevas som bättre jämfört med vad som normalt gäller i dag. Det måste även upplevas som bättre att vistas på en anstalt med lägre slutenhetsgrad än på en anstalt med högre slutenhetsgrad och det måste upplevas som bättre att vistas på en behandlingsavdelning än på en motivationsavdelning.

För att ge intagna ytterligare incitament under vistelsen på en viss nivå i förmånssystemet anser kommittén det lämpligt att man på varje nivå tillämpar ett intervall vad gäller t.ex. antalet tillåtna besök, telefonsamtal och permissioner. I början av vistelsen på en avdelning av en viss nivå har den intagne således möjlighet att få ett visst antal besök, att ringa ett visst lägre antal telefonsamtal eller att beviljas ett visst lägre antal permissioner för en viss period. Om den intagne uppfyller kraven som ställs på avdelningen bör den intagne ha möjlighet att få besök av fler personer och det mer frekvent, få ringa ytterligare ett antal telefonsamtal och beviljas ytterligare ett antal permissionstillfällen under en viss given period. Det högsta antalet besök, samtal eller permissioner som en intagen kan tilldelas bör givetvis vara något lägre på den första förmånsnivån, nivå 2, än det lägsta antalet på nästa förmånsnivå, nivå 3 osv. Även när det gäller utbudet av fritidsaktiviteter bör det finnas utrymme att införa ett intervall inom varje nivå.

22.2.1 Bostadsrummen

Bostadsrummen på svenska anstalter håller en mycket god standard vad gäller underhåll och hygien. Kommittén förutsätter att detta kommer att gälla även i framtiden. Genom den planerade utbyggnaden av anstaltsplatser kan det nuvarande problemet med överbeläggning åtgärdas. Av ordnings- och säkerhetsskäl är det viktigt att kunna skilja intagna åt nattetid. Även hänsynen till de intagna talar för att varje intagen får ett eget bostadsrum, särskilt om det är fråga om längre fängelsestraff än sex månader. Det är emellertid enligt kommitténs uppfattning inte möjligt att ge intagna en ovillkorlig rätt till eget rum.

För att förmånssystemet skall ha avsedd effekt är det viktigt att boendeförhållandena på en avdelning för intagna som befinner sig på en högre nivå i förmånssystemet i vart fall inte är sämre än på avdelningar för dem som befinner sig på en lägre nivå. Intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet bör ha rätt till eget rum om inte detta medför stora placeringsproblem eller det annars finns synnerliga skäl mot detta¹. Om det är nödvändigt att placera flera intagna i samma rum är givetvis kriminalvården skyldig

¹ Jfr SOU 1979:4 s. 191. Utredningen om isolering inom kriminalvården uttalade att det måste vara en grundläggande målsättning att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt skall ha rätt till eget rum dit han under fritiden kan dra sig undan för att undgå oönskad kontakt med andra intagna.

att tillse att detta inte medför någon risk för någon av dem. Intagna som önskar dela rum bör få möjlighet till detta, om inte ordnings- eller säkerhetsskäl talar för annat.

22.2.2 Sysselsättning

Som närmare utvecklats i avsnitt 12.3.1 bör samtliga intagna ha möjlighet att delta i en för dem lämplig sysselsättning.

Detta innebär inte att alla slag av sysselsättningar skall vara tillgängliga för alla intagna, oavsett anstaltsplacering och oavsett motivation till förändring. Den rätt till sysselsättning, som regleras i kommitténs förslag till 3 kap. 9 §, garanterar endast den intagne ett visst basutbud vad gäller sysselsättningar.

Av den enkätundersökning kommittén genomfört bland intagna i anstalt framgår att ett flertal intagna anser det viktigt att få en meningsfull sysselsättning under anstaltsvistelsen.

Inom förmånssystemet bör det vara möjligt att begränsa vissa speciella och för många intagna attraktiva sysselsättningar, t.ex. visst arbete eller viss utbildning, till intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet.

Avgörande för om intagna kommer att betrakta sysselsättningen som en förmån är att utbudet av arbetstillfällen och utbildningsmöjligheter i anstalt förbättras väsentligt, se vidare nämnda avsnitt.

Utbudet av studier är i dag i regel bättre på slutna anstalter än på öppna. När det gäller studier prioriteras således de som inte har möjlighet till frigång och som har långt till frigivningen. Enligt kommitténs uppfattning skall utbudet av studier ingå i förmånssystemet och vara oberoende av anstaltens säkerhetsnivå. När det gäller kommunal utbildning har alla rätt till grundläggande utbildning. Gymnasieutbildning och olika kommunala påbyggnadsutbildningar kan erbjudas inom en kommun om det finns behov av det. Någon rätt för en kommuninvånare att få sådan utbildning inom den egna kommunen finns dock inte. Med hänsyn härtill och då kostnaderna för anordnande av en viss utbildning bör koncentreras till dem som är motiverade till den anser kommittén det lämpligt att inom ramen för förmånssystemet låta gymnasieutbildning och olika påbyggnadsutbildningar vara begränsade till dem som befinner sig på en förhöjd nivå. Även högre studier och yrkesutbildningar bör kunna begränsas till intagna som befinner sig på en förhöjd nivå. Eftersom alla intagna skall ha möjlighet att läsa

in grundskolekompetens bör grundskoleutbildning finnas tillgänglig även på grundnivån.

Med hänsyn till att de flesta arbeten och all grundläggande utbildning kommer att vara tillgänglig för samtliga intagna kommer det individuella inslaget att väga tungt när det gäller sysselsättningen även efter införandet av förmånssystemet. Den intagnes behov av och motivation till en viss sysselsättning blir det som styr om han eller hon skall anvisas denna sysselsättning, jfr avsnitt 12.3.1. En följd av att den intagne deltar i anvisad sysselsättning och även i övrigt följer verkställighetsplanen blir att den intagne kan förflyttas till en högre nivå och därmed få högre ersättning för den sysselsättning han eller hon utför även om det är samma sysselsättning som han eller hon haft tidigare på den lägre nivån (se avsnitt 22.2.3).

En följd av ett mer utvecklat förmånssystem kan bli att fler intagna kommer att förflyttas mellan olika avdelningar. En förflyttning på grund av misskötsamhet kan givetvis få till följd att den intagne inte längre kan fortsätta med ett sådant arbete eller en sådan utbildning, som tillhandahålls på en avdelning med ett förhöjt utbud av förmåner. Detta är en nödvändig konsekvens om man vill upprätthålla den skillnad som skall finnas vad gäller kraven på de intagna på olika avdelningar.

När det gäller olika former av påverkansprogram är det givetvis viktigt att endast den som har behov av ett visst program sysselsätts i sådan verksamhet. En väsentlig faktor vid bedömning av den intagnes behov av programmet bör givetvis vara huruvida den intagne är motiverad till att delta i programverksamheten.

När det gäller de s.k. narkotikaplatserna görs i dag en viss skillnad mellan utbudet av påverkansprogram på behandlingsavdelningar och motivationsavdelningar. På behandlingsavdelningarna är programmen ofta längre och mer krävande än på motivationsavdelningarna. På behandlingsavdelningarna skall ett narkotikainriktat program tillhandahållas. Det är i praktiken Våga Välja eller s.k. 12-steps program. Krav på sådana påverkansprogram finns inte på motivationsavdelningar. Där förekommer främst kortare motivations- eller informationsprogram.

Genom en mer konsekvent differentiering av påverkansprogram mellan olika avdelningar kan man koncentrera mer kostsamma och tidskrävande program till avdelningar med ett högre utbud av förmåner. Med hänsyn till att intagna på grundnivån har ett stort behov av omhändertagande är det dock mycket viktigt att de får

möjlighet att delta i ett visst grundutbud av påverkansprogram, som riktar sig framför allt mot dessa intagna. När det gäller påverkansprogram är differentieringen av programmen därför i första hand en fråga om att rikta ett visst program mot de intagna som det kan antas kunna få effekt för.

22.2.3 Ersättning

Möjligheten att få högre ersättning för visst arbete eller viss annan sysselsättning kan ha stor betydelse för den intagnes skötsamhet. Det framgår t.ex. av den enkätundersökning kommittén genomfört bland intagna i anstalt.

Det finns ett visst utrymme redan i dag att utge en högre ersättning till intagen som bedömts ha gjort en särskilt god insats och tagit särskilt stort ansvar utöver vad som annars gäller. Denna ersättning är, enligt föreskrifterna, avsedd att vara en uppmuntran till goda insatser och bör utges restriktivt och efter noggrant övervägande. Det finns, enligt kommitténs uppfattning, inte något hinder mot att införa ett mer konsekvent system med differentierade ersättningsnivåer. Ersättningen är som framgår av avsnitt 13.2 knuten till att den intagne deltar i sysselsättning i enlighet med vad som framgår av verkställighetsplanen. Eftersom kraven på den intagne är högre på högre nivåer i förmånssystemet är det rimligt att den som befinner sig på en högre nivå i detta system också får högre ersättning för sitt deltagandet i viss sysselsättning än en intagen som befinner sig på en lägre nivå. Inom förmånssystemet bör det därför vara lämpligt att successivt erbjuda intagna högre ersättning efterhand som de avancerar i förmånssystemet. För att i möjligaste mån garantera att intagna får lika lön för lika arbete bör grundlönen vara densamma för alla intagna. På de högre nivåerna bör dock ett förmånstillägg utbetalas vid sidan av grundersättningen.

Det av kommittén i avsnitt 13.2 utvecklade kravet på att deltagande i studier och påverkansprogram i ersättningshänseende blir jämförbart med arbete gäller givetvis även för intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Den högre ersättningsnivån måste därför tillämpas för såväl arbete som studier och deltagande i påverkansprogram.

Det belopp som intagna får inneha i anstalt skulle i och för sig kunna ingå i ett förmånssystem i syfte att förmå intagna att söka sig

till allt öppnare verkställighetsformer. I dag har en sådan skillnad gjorts mellan slutna och öppna anstalter genom att kontantinnehavet begränsats till 710 kr/vecka på slutna anstalt och till 990 kr/vecka i öppna anstalt. Se vidare avsnitt 14.2.1.

Med hänsyn till kommitténs förslag att intagna i princip endast skall ha tillgång till de medel de uppbär från kriminalvården kan medelsinnehavet inte i sig utnyttjas i belönings syfte. Det är därför endast nivån på ersättningen från kriminalvården som kan användas för att förmå intagna att kvalificera sig för högre nivåer i förmånssystemet. I praktiken innebär detta emellertid också en ökning av det disponibla beloppet vid förflyttning till högre nivå.

22.2.4 Egna tillhörigheter

Som närmare beskrivits i avsnitt 14.4 föreslår kommittén en kraftig inskränkning i rätten att inneha egna tillhörigheter på bostadsrummet. Även mängden tillhörigheter föreslås bli begränsad.

Enligt kommitténs förslag skall intagna endast ha rätt att inneha enklare tillhörigheter på bostadsrummen.

Bedömningen av vilka enkla tillhörigheter som intagna får inneha med hänsyn till ordning och säkerhet kommer att kunna leda till olika resultat beroende på vilken säkerhetsrisk som förknippas med den enskilde. Som regel kommer de intagna som vistas på en viss avdelning också att ha en likartad säkerhetsprofil. Det tillåtna innehavet av personliga tillhörigheter kommer då också att kunna variera mellan olika avdelningar.

På en avdelning där det ställs höga krav på intagnas skötsamhet måste det antas att säkerhet och ordning kan upprätthållas även om vissa undantag görs från generella regler om tillhörigheter. Det bör vara möjligt att tillåta de intagna på sådan avdelning att ta in något fler personliga tillhörigheter än vad som är möjligt på en avdelning där intagna inte klarar av sådana höga krav. Förutsatt att det är fråga om enklare tillhörigheter bör således något fler tillhörigheter kunna tas in på en avdelning för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet än på en avdelning för intagna som befinner sig på grundnivån. På en förhöjd nivå kan t.ex. de intagna medges att ta in egna böcker medan intagna på grundnivån med hänsyn till riskerna ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt endast får möjlighet att läsa de böcker och andra tidskrifter som tillhandahålls av anstaltens biblioteksservice.

Med det nya regelverket blir det aldrig aktuellt för intagna att ta in egna TV- och radioapparater eller bandspelare i anstalten. Detta med hänsyn till att de inte kan betraktas som enklare tillhörigheter och dessutom är en potentiell säkerhetsrisk, se vidare avsnitt 14.4. TV, radio och bandspelare får därför endast hyras eller lånas av anstalten.

22.2.5 Föremål som tillhör anstalten

Med hänsyn till att i princip alla föremål som intagna med det nya regelverket får inneha är föremål som tillhör anstalten bör givetvis tillgången till sådana tillhörigheter ingå i förmånssystemet. Så kan t.ex. en större mängd CD- och DVD-skivor, datorspel och böcker tillåtas på avdelningar för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet än på grundnivån.

Kommittén har erfarit att intagna värderar TV och radio på bostadsrummet högt. I en rimlig levnadsnivå bör givetvis ingå möjlighet att se på TV och lyssna på radio och den bör gälla för alla intagna. Den grundläggande rätten för intagna att se på TV och lyssna på radio är tillgodosedd redan genom att detta finns tillgängligt i gemenskapsutrymmena. Intagna har således möjlighet att se på TV fram till dess att inlåsning sker, dvs. till kl. 20.00 på slutet anstalt och till kl. 22.00 på öppen anstalt, se vidare nedan, avsnitt 16.2.5.

Kommittén har mot denna bakgrund övervägt att föreslå att möjligheten att ha TV och radio på bostadsrummet kan ingå i förmånssystemet. Det skulle således endast vara intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet som skulle ha möjlighet att ha TV och radio på rummet. Med hänsyn till att i princip alla intagna i dag tillåts ha TV och radio på bostadsrummet och att detta är den enda egentliga kommunikationen med omvärlden som intagna på slutet anstalt har efter inlåsning har kommittén emellertid stannat för att inte föreslå att man tar bort möjligheten för intagna på grundnivån att ha TV och radio på rummet. När det gäller TV-utbudet finns dock möjligheter att göra en annan bedömning, se följande avsnitt.

Här bör dock tilläggas att om en intagen förstör egendom som han eller hon fått hyra eller låna av anstalten kan ordnings- eller säkerhetsskäl utgöra grund för att vägra ett fortsatt innehav av sådana tillhörigheter.

22.2.6 TV-kanaler

Intagnas grundläggande behov av olika TV-kanaler får anses tillgodosett genom basutbudet, dvs. för närvarande kanal 1, 2 och 4. Inom ramen för förmånssystemet bör det vara möjligt att erbjuda ett större utbud av kanaler för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet än för intagna som befinner sig på grundnivån. Det bör dock framhållas att det aldrig kan bli fråga om att visa pornografiska program eller program med tydliga våldsinslag. Det bör av ekonomiska skäl inte heller bli aktuellt att tillhandahålla betalkanaler.

22.2.7 Egna kläder

Av säkerhetsskäl är intagna skyldiga att bära anstaltskläder. Kravet på anstaltskläder tillämpas emellertid inte strikt på samtliga anstalter längre.

Möjligheten att bära egna kläder bör, enligt kommitténs mening, endast kunna vara en förmån som är tillgänglig på de högsta nivåerna i förmånssystemet, dvs. på nivå 3 och 4. Endast på sådana avdelningar bör det finnas utrymme att med hänsynen till ordning och säkerhet låta intagna inneha och bära egna kläder. På övriga nivåer bör intagna således bära anstaltskläder under programtid.

22.2.8 Självförvaltning

Ett sätt att motivera intagna till att leva ett socialt välordnat liv efter verkställigheten är att motivera dem till att sköta vardagliga sysslor och klara sig på egen hand (se avsnitt 10.2).

Självförvaltning eftersträvas nu i ökad grad inom samtliga anstalter (se KVS riktlinjer 2002:6). Självförvaltning kan ha olika innehåll men kan innebära att intagna själva får ansvara för t.ex. inköp, matlagning, klädvård, lokalvård, miljövård, fritidsaktiviteter och ev. också för hushållsbudgeten.

Det ligger i sakens natur att självförvaltningen får ett bredare innehåll efter hand som intagna är motiverade till och har förutsättningar för att ta ett ökat ansvar för sin verkställighet.

På de öppna utslussenheter om sex platser som nyligen har byggts till på fem anstalter finns en väl utvecklad självförvaltning. Intagna får där följa med personal ut och handla som ett led i

utslussningen och den sociala träningen. På t.ex. KVA Mariestad finns avdelning Rödjan, en öppen avdelning med lägenhetsliknande boende där fyra eller fem intagna delar på en lägenhet. Inköpsresor med personal görs också på Båtshagen, den öppna kvinnoavdelningen vid KVA Hinseberg.

Även självförvaltningen bör kunna utgöra en belöning i det avseendet att den är mer utvecklad på en avdelning med ett högre utbud av förmåner än grundnivån. En viss nivåskillnad kan göras av självförvaltningens innehåll mellan avdelningar på olika nivåer. Det bör dock tilläggas att möjligheten till självförvaltning också ställer stora krav på den intagne.

22.2.9 Fritidsaktiviteter

Ett basutbud av fritidsaktiviteter skall, som närmare beskrivits i avsnitt 15.2.1, vara tillgängligt för samtliga intagna. Fler och mer intressanta fritidsaktiviteter bör dock kunna ha betydelse som belöningar för intagna. Av den enkätundersökning kommittén genomfört bland intagna i anstalt framgår att de intagna värderar möjligheten till en meningsfull fritid såväl inom som utanför anstalt högt.

Inom ramen för förmånssystemet bör det vara möjligt att använda t.ex. bättre och mer välutrustade träningslokaler som belöning för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Det förutsätter dock en förändring av nuvarande förhållanden eftersom de bästa träningsmöjligheterna i dag oftast finns i slutan anstalt. Kommittén vill här understryka vikten av att utbudet av fritidsaktiviteter inte görs beroende av anstaltens slutenhetsgrad utan endast av vilken förmånsnivå den intagne befinner sig på. Intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet bör vidare kunna erbjudas t.ex. möjligheten att lyssna till föredrag, delta i studiecirklar eller kurser och få använda bibliotek i en högre utsträckning än på grundnivån. Intagna som befinner sig på en förhöjd nivå skulle även kunna erbjudas körkortsutbildning. Möjligheten att delta beror i viss mån på den intagnes personliga förhållanden. Endast den som med hänsyn till sina personliga eller medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon får meddelas körkortstillstånd. Detta förutsätter att sökanden inte är opålitlig i nykterhetskänslighet och i övrigt kan antas komma att respektera trafik-

reglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken (jfr 3 kap. 2 § körkortslagen [1988: 488]). Endast den som har beviljats körkortstillstånd har möjlighet att övningsköra och avlägga kunskaps- och förarprov (jfr 3 kap. 1, 2 och 4 §§ nämnda lag). Övningskörning kan dessutom endast ske om den intagne beviljats vistelse utanför anstalt. Även om körkortstillstånd meddelas kan t.ex. tidigare brottslighet leda till att en spärrtid på upp till tre år skall löpa från det att körkortstillstånd meddelats innan körkort får utfärdas. Så länge spärrtiden löper får förarprov inte avläggas.

22.2.10 Gemensamhet med andra intagna

En intagen skall som närmare beskrivits i avsnitt 16.2.2 under tid då han är skyldig att ha sysselsättning som regel vistas tillsammans med andra intagna. Även på fritiden finns möjlighet till gemensamhet.

Redan i dag finns en skillnad vad gäller gemensamhetstid mellan öppna och slutna anstalter. På en sluten anstalt låses man in i sitt bostadsrum kl. 20.00 medan man på en öppen anstalt låses in i bostadsavdelningen kl. 22.00. På en öppen avdelning har den intagne således möjlighet till gemensamhet med övriga intagna på bostadsavdelningen under längre tid. Den intagne bestämmer själv inom angiven tidsram om han eller hon vill låsa dörren till sitt eget bostadsrum på en öppen avdelning. Vanligtvis låser man upp kl. 06.30 eller 07.00 vardagar.

Kommitténs förslag vad gäller intagnas möjlighet att ha gemensamhet med andra intagna behandlas i avsnitt 16.2. I avsnitt 16.2.2 och 16.2.8 föreslår kommittén att intagna som vägrar delta i anvisad sysselsättning får låsas in i bostadsrummen eller placeras på en gemensamhetsavdelning. Någon rätt till gemensamhet under programtid skall därför inte längre finnas för den som vägrar delta i sysselsättning. Gemensamhetstiden styrs i första hand av personaltäteten. Inom förmånssystemet bör dock en viss skillnad i gemensamhetstiden kunna göras i den meningen att tiden görs något längre för intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet än för intagna på grundnivån. Den utökade gemensamhetstiden bör på de högre nivåerna kombineras med olika fritidssysselsättningar, se avsnitt 22.2.9.

22.2.11 Besök

Förutsättningarna för besök behandlas i avsnitt 17.2.2.

I dag bestämmer varje anstalt besökstider, besöksfrekvens och antal besökande per besök. På öppna anstalter sker besöken ofta på helgerna. Där kan man ta emot många besökare och besökstiderna är långa. På en öppen anstalt får den intagna ta emot besök i sitt bostadsrum eller i andra för t.ex. barn anpassade lokaler. På en slutna anstalt där besöksrummen är begränsade får besöken vanligtvis pågå 2–3 timmar varje gång. Ibland är besökstiden på slutna anstalter förlagd till helger, ibland till vardagskvällar. På slutna anstalter med högre säkerhet finns besökslägenheter. I dessa kan man ta emot besök i lägenheten under längre tid. När besöken är bevakade varar de oftast 30 minuter.

Kommittén föreslår att besökstider, besöksfrekvens och antalet besökare tas in i förmånssystemet. Inledningsvis får de intagna möjlighet till ett visst grundutbud vad gäller besökstid, besöksfrekvens och antalet besökare per besök. Efter hand som den intagne avancerar till högre nivåer i förmånssystemet kan han eller hon medges längre besökstid, fler besökstillfällen och besök av en större krets personer.

Av humanitära skäl anser kommittén att alla intagna skall ha möjlighet att få ett visst antal besök av personer som är närstående till dem. Kommitténs definition av närståendebegreppet finns i avsnitt 17.2.2. I detta sammanhang bör barnperspektivet beaktas. Vid bestämning av besökstider och besöksfrekvens bör hänsyn tas till barnets rätt att besöka den intagne föräldern. Besök av den intagnes barn bör därför inte alls ingå i förmånssystemet. Här bör dock tilläggas att det av hänsyn till barnet inte alltid kan anses lämpligt att medge ett besök av barnet. Den intagnes kriminalitet, risken för fortsatt missbruk och den intagnes och barnets relation till varandra kan i vissa fall utgöra skäl mot att tillåta att barnet besöker den intagne eller i vart fall att besöken sker utan att någon annan än närvarande. Beslut om att neka ett barn att besöka sin förälder bör endast tas efter samråd med barnets vårdnadshavare och, i förekommande fall, sociala myndigheter. Ett besök av ett barn kan också behöva kontrolleras. Det har t.ex. förekommit att narkotika gömmts i ett barns kläder eller blöja.

När det gäller frivilligorganisationer bör givetvis även intagna som inte är tillräckligt motiverade till förändring för att flyttas upp från grundnivån få möjlighet till sådana kontakter.

Även möjligheten att använda besökslägenhet föreslås ingå i förmånssystemet. Av den ovan nämnda enkätundersökningen har vissa intagna betonat betydelsen av att få använda anstaltens besökslägenhet. Endast intagna som lämnar negativa urinprov har i dag möjlighet att använda anstaltens besökslägenhet. Den nuvarande ordningen för användande av besökslägenheter bör därför kunna tillämpas även i det föreslagna förmånssystemet.

Huruvida den intagne skall ha rätt till ett visst besök och under vilka förutsättningar det skall ske styrs av ordnings- och säkerhets-hänsyn. Av kriminalvårdens generella föreskrifter för en viss grupp intagna kan följa att besök som regel är kontrollerade på grundnivån medan kontrollen lättar på högre nivåer.

22.2.12 Telefonsamtal och andra elektroniska meddelanden

Förutsättningarna för att telefonera eller på annat sätt lämna eller ta emot elektroniska meddelanden behandlas i avsnitt 17.3.2.

De skäl som anförts mot att besöksrutiner omfattas av förmånssystemet gör sig i viss utsträckning även gällande när det gäller telefonkontakter. Alla intagna skall givetvis ha möjlighet att ha kontakt med sina barn och andra närstående i en utsträckning som får anses acceptabel. När det gäller telefonsamtal till barn bör anstalterna av hänsyn till barnet tillämpa en generös praxis även på grundnivån. Även ordnings- och säkerhetshänsyn har betydelse för om ett samtal kan medges en viss intagen och i så fall vilken kontroll som kommer att ske av samtalet. Det bör även i övrigt vara möjligt att ha en praxis som innebär att intagna på grundnivån endast får ringa till ett mindre antal personer och att kretsen personer ökar på de högre nivåerna. För intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet bör det således vara möjligt att låta intagna få förmåner i form av längre telefontid och möjlighet att telefonera till fler personer.

Om det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet bör en intagen ha möjlighet att även på annat sätt kommunicera med omvärlden. För intagna på de högre nivåerna i förmånssystemet bör det t.ex. vara möjligt att under kontrollerade förutsättningar ha kontakt med sin skola via Internet-uppkoppling.

22.2.13 Vistelse utanför anstalt och frigivningsförberedelser

För den som vistas på en avdelning med låg säkerhet bedöms risken för misskötsamhet i regel som låg. Dessa intagna kan därför ofta komma ifråga för olika former av vistelser utanför anstalten.

Frigång var tidigare kopplad till lokalanstalter. Före 1995 års anstaltsindelning krävdes nämligen särskilda skäl för att en intagen i riksanstalt skulle medges frigång. Denna bestämmelse togs emellertid bort som en följd av att anstalterna i fortsättningen inte skulle delas in med anknytning till om de var inriktade på att förbereda frigivningen eller inte.

Någon ändring i sak var dock inte avsedd. Frigång är således fortfarande vanligast på öppna anstalter. I förarbetena till 1995 års ändringar uttalade regeringen att det inte annat än i undantagsfall skulle bli aktuellt med frigång på de slutna anstalter, där intagna kräver en hög säkerhet (prop. 1994/95:124 s. 48).

Även t.ex. fritidsaktivitet utanför anstalt är vanligast på öppna avdelningar men kan även förekomma på slutna anstalter med lägre säkerhetsnivå.

Av den enkätundersökning kommittén gjort bland intagna framgår att det de intagna framför allt anser kan motivera dem till skötsamhet är möjligheten att få olika former av vistelser utanför anstalt och möjligheten till en tidigare villkorlig frigivning.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att endast intagna, som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet, skall kunna få permissioner eller beviljas någon annan form av utslusningsåtgärd. Redan den riskbedömning som skall göras inför varje permission innebär att endast intagna, som visat sådan skötsamhet att de flyttas upp till den första förmånsnivån, kan beviljas permission. Även intagna på grundnivån skall emellertid kunna få tillstånd till kortare vistelse utanför anstalt om det finns särskilt ömmande skäl.

För varje högre nivå i förmånssystemet, kan kriminalvården föreskriva vilket intervall som normalt skall gälla för permissioner och för vilket antal timmar permission normalt beviljas. Redan i dag tillämpas t.ex. oftare förmånligare villkor för utslusning på öppna anstalter än på slutna. Den normala permissionstiden är 72 timmar på slutna anstalt och 96 timmar på öppna anstalt. Vidare har man normalt fler permissionstillfällen och mindre kontroll under permissioner på öppna avdelningar än på slutna.

När det gäller vissa former av frigång gör kommittén bedömningen att den som regel bör vara förbehållen intagna, som

befinner sig på den högsta nivån i förmånssystemet. Det följer redan av de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en intagen skall beviljas någon av nämnda former av vistelse utanför anstalt.

Slutligen kan tilläggas att det bör bli möjligt att erbjuda intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet ett mer utvecklat innehåll i frigivningsförberedelserna. Kriminalvården har visserligen ett ansvar att förbereda samtliga intagnas frigivning redan från början av verkställigheten. Det ligger dock i sakens natur att frigivningsförberedelserna får större betydelse om den intagne själv är inställd på att förändra sin livsföring när han eller hon lämnar anstalten. På de högre nivåerna i förmånssystemet bör det finnas ett system med aktiva frigivningsförberedelser där kriminalvården arbetar i nära samverkan med frivården och andra myndigheter och organisationer och enskilda i samhället.

22.3 Exempel på vilka anstaltsförmåner som finns på olika nivåer

I detta avsnitt ger kommittén ett exempel på hur utbudet av olika förmåner kan se ut på respektive nivå i förmånssystemet.

Tabell 22.1

Introduktion /intagning	Nivå I	Nivå II	Nivå III	Nivå IV
Risk- och behovsbedömning	- verkstad - grundläggande vuxenutbildning - motiverande samtal	- arbetsträning - yrkesutbildning - fortsatta, högre studier	- samma som II + - större sysselsättningsutbud - högre ersättning	- samma som III+ - eget boende - egna kläder - utökad frigång
Motiverande samtal	- minimiersättning - mycket få tillhörigheter - anstaltskläder - basutbud TV - basutbud fritidsaktiviteter - basutbud gemensamhetstid - basutbud självförvaltning - presumtion - kontrollerade besök - möjlighet till utvistelse enbart av ömmande skäl	- högre ersättning - fler tillhörigheter - anstaltskläder - fler TV-kanaler - mer självförvaltning - fler fritidsaktiviteter - ökad gemensamhetstid - vanliga besöksregler - fler telefonsamtal - rätt till permission - frigivningsförberedelser	- fler tillhörigheter - anstaltskläder - fler TV-kanaler - mer självförvaltning - fler fritidsaktiviteter - ökad gemensamhetstid - presumtion - okontrollerade besök - fler telefonsamtal - bättre permissionsvillkor (tid/frekvens) - aktiva frigivningsförberedelser - fler utslussningsalternativ	

22.3.1 Introduktionsavdelningen

Verkställigheten inleds med information om anstalten, hälsoundersökning samt en risk- och behovsbedömning (kartläggning med ASI-MAPS och beteendeanalys). Det sker på en introduktionsavdelning. För långtidsdömda är detta idag den s.k. riksmottagningen på Kumla och Hinseberg. Liknande introduktionsavdelningar bör införas på andra anstalter.

På introduktionsavdelningen börjar planeringen av den intagnes verkställighet. Där sker arbetsprovning, studietester och motivationsarbete som bedrivs antingen enskilt eller i grupp.

Tanken är att intagna inte skall vistas på introduktionsavdelningen någon längre tid. Där bör därför levnadsförhållandena

vara av det enklaste slaget och motsvara grundnivån, nivå 1, i förmånssystemet. Det kan inte antas finnas behov för intagna att under denna korta tid ta emot besök annat än undantagsvis.

För att kvalificera sig för nivå 2 och därefter för nivå 3 respektive nivå 4 skall en intagen följa anstaltens regler och följa verkställighetsplanen, se avsnitt 10.1 och 11.3.2. Intagna som inte uppfyller dessa krav blir även fortsättningsvis placerade i grundnivån.

22.3.2 Grundnivån

På grundnivån bör sysselsättningsutbudet bestå endast av enklare arbete och grundskolestudier. På grundnivån bör anstalterna inte ha någon skyldighet att biträda intagna med högre studier.

På grundnivån är det viktigt att arbetet med de intagna inriktas på att motivera dem till att börja ta ansvar för sin egen verkställighet och i förlängningen till sitt liv efter frigivningen. Motiverande samtal bör därför förekomma tillsammans med ett visst grundläggande utbud av påverkansprogram.

Ersättning för deltagande i sysselsättning skall utgå. Till den som vägrar delta i anvisad sysselsättning utbetalas emellertid inte någon ersättning och det kan på sikt medföra att den intagne inte längre har några betalningsmedel att göra inköp för i anstalten.

På grundnivån skall i princip samtliga tillhörigheter i den intagnes bostadsrum tillhandahållas av kriminalvården. Undantag kan dock göras när det gäller viss personlig egendom, t.ex. foton på anhöriga och vigselring. Böcker får de intagna låna av anstaltens biblioteksservice. Brev behandlas i avsnitt 17.1.2. Intagna skall bära anstaltskläder. Endast ett basutbud av TV-kanaler skall finnas tillgängligt, dvs. i dag endast kanal 1, 2 och 4. Fritidsaktiviteter och tid utanför bostadsrummet är begränsade till en grundnivå.

Självförvaltning kan finnas, men endast i ett visst grundkoncept.

Såväl besöken och telefonsamtalen är begränsade till en viss mindre grupp personer, som regel endast närstående. Utgångspunkten bör vara att alla besök och telefonsamtal skall kontrolleras. Om möjligt bör kontrollerade besök undvikas när det gäller barn. Besöken och telefonsamtalen är vidare begränsade, utom såvitt gäller intagnas barn.

Endast kortvarig vistelse utanför anstalt som är motiverad av starkt humanitära skäl bör få förekomma.

Vissa frigivningsförberedelser bör finnas för att kriminalvården skall kunna uppfylla sin skyldighet att förbereda samtliga intagnas frigivning från början av verkställigheten. Detta är särskilt viktigt för de intagna som verkställer hela sitt fängelsestraff på denna nivå.

22.3.3 Nivå 2

Det bör finnas ett mer varierat sysselsättningsutbud på den första förhöjda nivån i förmånssystemet, nivå 2, än på grundnivån. Det gäller framför allt arbeten av olika slag. Förutom grundläggande vuxenutbildning bör det på denna nivå finnas möjlighet att genomgå gymnasieutbildning samt yrkesutbildning eller andra påbyggnadsutbildningar. Det bör även vara möjligt att på nivå 2 läsa på högskola eller universitet och att genomgå olika former av arbetsträning. Det är självklart viktigt att sysselsättningen är lämplig för den intagne. Som närmare beskrivits i avsnitt 12.3.1 skall valet av sysselsättning avgöras efter en bedömning av varje intagens behov av och förutsättningar för att inneha ett visst arbete eller att genomgå en viss utbildning. Fler påverkansprogram bör finnas än på grundnivån.

En högre ersättning för deltagande i sysselsättning bör utgå än den som utgår till intagna på grundnivån.

På en förhöjd nivå kan intagna bli betrodda med något fler tillhörigheter eftersom det inte generellt kan antas finnas ett behov att granska de intagnas innehav av tillhörigheter i lika hög utsträckning som på grundnivån. Det kan t.ex. vara tillåtet att på nivå 2 låna eller hyra fler CD-skivor eller DVD-skivor från anstalten än på grundnivån.

Intagna skall även på nivå 2 bära anstaltskläder.

Utbudet av TV-kanaler bör vara fler än på grundnivån. Det kan dock aldrig bli fråga om betal-TV eller betalkanaler som visar pornografiska program.

Innehållet i självförvaltningen bör utökas så att intagna får möjlighet att ta ett större eget ansvar.

Fritidsaktiviteterna bör vara fler och gemensamhetstiden något längre än på grundnivån. I fritidsaktiviteterna bör friskvård ingå.

Fler besök och telefonsamtal kan tillåtas och den personkrets den intagne tillåts ta emot besök av och ringa till kan utökas.

På nivå 2 har intagna möjlighet att få permissioner.

Frigivningsförberedelserna intensifieras.

22.3.4 Nivå 3 och 4

Kommittén föreslår att nivå 3 blir den högsta nivån på de anstalter som tidigare benämnts slutna anstalter och att nivå 4 endast finns på s.k. öppna avdelningar eller anstalter. Säkerhetsnivån inverkar i viss utsträckning på hur utbudet av förmåner ser ut, vilket innebär att den allra högsta förmånsnivån, nivå 4, skall vara förlagd till en avdelning motsvarande de tidigare öppna avdelningarna.

När det gäller sysselsättningen bör utbudet vara mycket brett. På en sluten avdelning bör det finnas möjlighet till såväl attraktiva arbeten som högskole- som universitetsutbildningar samt speciella yrkesutbildningar. Eventuellt finns det behov av uppföljande påverkansprogram. Utgångspunkten bör dock vara att intagna redan genomgått behövliga påverkansprogram när de placeras på högsta nivån.

Ersättningen för deltagande i sysselsättning höjs ytterligare.

Något fler tillhörigheter kan medges intagna på den högsta nivån. Intagna på den högsta nivån kan medges att bära egna kläder.

Utbudet av TV-kanaler kan vara fler än på nivå 2.

Självförvaltningen är mer utvecklad än på nivå 2. I den mest utvecklade formen har intagna inom ramen för självförvaltningen möjlighet att göra egna inköp och har själva budgetansvar (utslussningsavdelning). De intagna bor i gruppboende eller lägenhetsboende.

Fritidsaktiviteterna och gemensamhetstiden kan vara förmånligare än på nivå 2. Även besöks- och telefoneringsmöjligheterna kan vara förmånligare. Den intagne har således på denna nivå möjlighet att ta emot besök oftare och av fler personer och att ringa oftare till en större krets mottagare.

Villkoren för permissioner kan vara förmånligare än på nivå 2. Permissionstiden kan således vara längre och antalet permissioner som beviljas för en viss period kan vara fler.

Förutom permissioner har intagna på öppen avdelning, dvs. på nivå 4, möjlighet att beviljas frigång.

Arbetet med frigivningsförberedelser intensifieras. På öppna avdelningar skall det finnas upparbetade och väl fungerande kontakter med frivård, socialtjänst, arbetsförmedling och andra berörda myndigheter samt med frivilligorganisationer.

22.4 Exempel på verkställighetens innehåll i ett enskilt fall

22.4.1 Introduktion

Verkställigheten inleds med att den intagne, som vi kallar X, tas emot på introduktionsavdelningen (motsvarar grundnivån, nivå 1). Där sker en risk- och behovsbedömning och en första verkställighetsplanering. Vi antar att X saknar grundskolekompetens och inte har haft annat än sporadiska arbeten. Motivationssamtal kan påbörjas. På denna grundnivå får X med mycket få undantag inte ha några egna tillhörigheter på bostadsrummet. Han får i princip endast tillgång till ett basutbud av anstaltstillhörigheter och TV-kanaler. X får här inte ta emot besök, annat än undantagsvis.

Förutsatt att X följer anstaltens regler och deltar i verkställighetsplaneringen har han möjlighet att bli uppflyttad till nivå 2. En uppflyttning förutsätter således att:

- X inte utövar våld eller hot mot eller på annat sätt trakasserar personal eller andra intagna,
- det inte framkommit att han utövar annan kriminell verksamhet i anstalt,
- han avhåller sig från att använda alkohol och droger,
- han visar drogfrihet genom att lämna begärda urin- och blodprover,
- han avhåller sig från betalnings- och lånetransaktioner med andra intagna och att
- han följer personalens anvisningar.

X skall dessutom följa den upprättade verkställighetsplanen. Av verkställighetsplanen skall framgå att det krävs dokumenterad drogfrihet på nivå 2.

22.4.2 Grundnivån

Om X inte följer verkställighetsplanen eller inte följer anstaltens regler i övrigt blir han även efter introduktionstiden placerad på en avdelning på grundnivån, nivå 1. Där blir han kvar till dess han uppfyller de krav som ställs på honom för att flyttas upp till nivå 2.

På denna s.k. fortsatta grundnivå har X endast möjlighet att sysselsätta sig med verkstadsarbete och att fortsätta läsa in grund-

skolekompetens. Personalen har på denna avdelning ett stort ansvar för att försöka motivera X till att ändra sin livsföring. Det kan ske bl.a. genom motiverande samtal. På grundnivån får X endast det av kriminalvården fastställda minimibeloppet för den sysselsättning han deltar i. Skulle han vägra att delta i anvisad sysselsättning har han inte tillgång till några medel alls under anstaltsvistelsen. Han får i princip inte ha några egna tillhörigheter i sitt bostadsrum och han har endast tillgång till ett basutbud av TV-kanaler. Får X besök är utgångspunkten att besöken skall kontrolleras. Detsamma gäller telefonsamtal. Han har endast möjlighet att på denna nivå ta emot besök av och ringa till en begränsad krets personer och under en begränsad tid. Har X barn skall ha även på denna nivå ha möjlighet att få besök av sitt barn och få ringa till barnet. På denna nivå kan X inte få permission utan kan endast beviljas kortvarig vistelse utanför anstalt av starkt ömmande skäl. Om han följer verkställighetsplanen och även i övrigt är skötsam har X möjlighet att relativt snabbt bli uppflyttad till nivå 2. Det gäller även om X tidigare befunnit sig på en förhöjd nivå men p.g.a. misskötsamhet blivit nedflyttad till grundnivån.

22.4.3 Nivå 2

Förutsatt att X flyttas upp till nivå 2 har han möjlighet att få den arbetsträning han behöver. Han har möjlighet att vid sidan av arbetsträningen delta i grundläggande vuxenutbildning. För sitt deltagande i sysselsättningen får han en högre ersättning än han skulle ha haft om han var kvar på grundnivån. På nivå 2 har han möjlighet att delta i påverkansprogram som t.ex. Brottsbrytet och drogrelaterade program. Motiverande samtal kan fortsätta. Det blir möjligt för X att ha något fler egna tillhörigheter på bostadsrummet och han får tillgång till fler TV-kanaler. X har även möjlighet att utveckla sina fritidsintressen genom ett större utbud av fritidsverksamheter som inkluderar friskvård. X får möjlighet att ta ökat ansvar i en utvecklad självförvaltning samtidigt som det ställs höga krav på hans delaktighet i avdelningens olika verksamheter. Drogfrihet är t.ex. en förutsättning för att få vistas på nivå 2. X får möjlighet att ta emot besök och det oftare och av fler personer än för dem som blir kvar på grundnivån. X får även möjlighet att ringa fler telefonsamtal. Permissioner kan nu beviljas

och ett aktivare arbete med frigivningsförberedelser och nätverkskontakter påbörjas.

Om X klarar av de högre krav som ställs på honom på nivå 2 har han möjlighet att flyttas upp till nivå 3.

22.4.4 Nivå 3

På nivå 3 finns ytterligare urval av olika slags sysselsättningar och fritidsaktiviteter. På den nivån har X möjlighet att fortsätta sina studier på gymnasienivå och eventuellt också påbörja högre studier. Han kan även genomgå uppföljande påverkansprogram. Ersättningen för deltagande i sysselsättning är maximal och självförvaltningen än mer utvecklad än på nivå 2. Ännu något fler tillhörigheter får innehas på bostadsrummet och fler TV-kanaler kan finnas. Det kan finnas fler fritidsaktiviteter och mer gemensamhetstid. X får möjlighet att ta emot besök oftare och av fler personer. Han får även möjlighet att ringa fler telefonsamtal till en vidare krets personer än på nivå 2. Permissionsvillkoren är förmånligare än på nivå 2, dvs. X får möjlighet att ha permission en längre tid vid varje permissionstillfälle. Dessutom tillämpas en praxis där permissioner beviljas mer regelbundet än på nivå 2. Även om kraven på intagna på denna nivå formellt sett är desamma som på nivå 2 är kraven på denna nivå i praktiken högre eftersom de intagna förutsätts klara av en friare tillvaro rent allmänt än vad som förväntas av intagna på nivå 2.

För X som fortsätter studier som påbörjats redan på nivå 2 kan de stora fördelarna med förflyttning till nivå 3 framför allt sägas bestå av en högre grad av eget ansvarstagande och en ökad möjlighet till olika former av kontakter med personer utanför anstalten. Dessutom innebär en uppflyttning till nivå 3 en möjlighet för X att få del av ett mer koncentrerat och intensivt arbete med att förbereda frigivningen där kontakter med andra myndigheter är naturliga inslag i verksamheten och där frigivningen förbereds i form av regelbunden permission. Även frigång på dagtid kan komma i fråga.

22.4.5 Nivå 4

När det inte finns några hinder med hänsyn till ordning och säkerhet att placera X på en avdelning motsvarande dagens öppna har han möjlighet att förflyttas till utslussningsavdelningen som är den allra högsta nivån i förmånssystemet (nivå 4). På den avdelningen har X samma förmåner som på nivå 3 och dessutom möjlighet till eget boende, en väl utvecklad självförvaltning med högt ställda krav på eget ansvarstagande inkluderande eget budget- och inköpsansvar. Utgångspunkten är att X på denna avdelning skall slussas ut i samhället genom frigång. Ett alternativ till att placeras på utslussningsenhet är att beviljas vårdvistelse.