

Målnummer:	4303-08	Avdelning:	2
Avgörandedatum:	2010-02-10		
Rubrik:	Ett beslut om ett generellt eller i vart fall långtgående rökförbud som i stor utsträckning drabbar intagna i kriminalvårdsanstalt har ansetts böra ha stöd i lag.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 9 § och 74 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt• 2 §, 5 § och 8 § tobakslagen (1993:581)• 8 kap. 3 § regeringsformen (1974:152)• 43 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt• 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården		
Rättsfall:	RÅ 2007 ref. 7		

REFERAT

Kriminalvårdsanstalten Skänninge hade fattade beslut om att det från den 11 juni 2007 skulle råda en rökfri inomhusmiljö på anstalten. Det innebar att de intagna under dagtid hade möjlighet att röka utomhus och på av anstalten särskilt angivna platser. Rökning för de intagna i de egna bostadsrummen var enligt beslutet inte tillåten. - T.K. ansökte om att få röka på sitt bostadsrum. Anstalten avtog i beslut den 26 oktober 2007 T.K:s ansökan. T.K. begärde därefter omprövning av beslutet. Kriminalvården, Region Öst, ansåg i beslut den 14 december 2007 att förbudet inte stod i strid med gällande lag och ändrade inte Anstaltens Skänninge beslut.

T.K. överklagade omprövningsbeslutet hos länsrätten och yrkade att han skulle beviljas tillstånd att röka på sitt bostadsrum/cell. Han anförde bl.a. följande. Rökförbudet innebär att rökning endast tillåts på särskilt anvisade platser. Någon möjlighet för rökning saknas därmed under den tid som den intagne är inlåst på sitt rum för dygnsvilan, vilken äger rum mellan 20.00 - 08.00. Behovet att röka kan inte tillgodoses under denna tid, vilket kan leda till sömnsvarigheter, stress, aggressivitet m.m., vilket på sikt kan äventyra säkerheten i anstalten. Av förarbetena till tobakslagen (1993:581) framgår tydligt att de egna rummen för intagna i kriminalvårdsanstalt är undantagna från det annars gällande rökförbudet. Tobakslagen har en högre dignitet än Kriminalvårdens riktlinjer. Kriminalvårdens celler är att jämföra med den egna bostaden i det fria och man måste alltid få möjlighet att röka i det egna bostadsrummet. Det kan vidare ifrågasättas om de av Kriminalvården anförda arbetsmiljöskälen är av sådan art att det kan anses oproportionerligt att intagna genom ett generellt beslut hindras att röka på sina egna bostadsrum. Att ingripandet skall vara proportionerligt är synnerligen viktigt inom Europarätten, vilken Sverige är bunden att följa. JO har yttrat sig i ett ärende och anför att det står helt klart att kriminalvårdsanstalterna inte omfattas av tobakslagens rökförbud, men att det inte föreligger hinder att inrätta ett rökförbud på andra grunder, vilket är ytterst motsägelsefullt.

Kriminalvården fann inte skäl för ändring av beslutet.

Länsrätten i Östergötlands län (2008-01-10, ordförande Fredén) yttrade: Länsrätten gör följande bedömning. Det kan inledningsvis konstateras att inställningen till rökning och till ofrivilliga vistelser i rökiga miljöer har blivit alltmer restriktiv under senare år. En rökfri arbetsmiljö får idag anses vara en rättighet för flertalet människor i Sverige. Det går inte att komma ifrån att

rökning i ett bostadsrum på en anstalt påverkar såväl personal som andra intagna negativt. Det gäller även för den som så småningom kommer att överta det aktuella bostadsrummet. Hänsynen mot dessa grupper får i förevarande fall anses väga tyngre än behovet för den intagne att ha möjlighet att röka i obegränsad omfattning under anstaltsvistelsen. Mot bakgrund härav får Kriminalvården anses ha haft fog för sitt beslut. Vad T.K. anfört föranleder inte länsrätten att göra någon annan bedömning. Överklagandet skall därför avslås. - Länsrätten avslår överklagandet.

T.K. överklagade länsrättens dom och yrkade att kammarrätten med ändring av domen skulle medge honom tillstånd att röka i sitt bostadsrum. Han anförde i huvudsak följande. En prövning bör ske om Kriminalvården överhuvudtaget har befogenhet att fatta ett generellt beslut som förbjuder rökning i de intagnas egna bostadsrum. Rökförbudet innebär att all rökning måste ske på anvisade platser och inte får ske i det egna bostadsrummet. Alla som röker tvingas då bli rökare på halvtid, vilket är orimligt. Av förarbetena till tobakslagen framgår att de egna rummen för de intagna i kriminalvårdsanstalt är undantagna från det annars gällande rökförbudet. Genom att förbjuda rökning bemöts de intagna knappast med förståelse för de svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Fängelsevistelsen är ofta stressande och krävande. Nikotinberoendet är för många intagna ett sätt att "lugna sina nerver". Det överklagade beslutet är felaktigt, eftersom Kriminalvårdens generella beslut om att inte tillåta intagna att röka i sina bostadsrum saknar uttryckligt lagstöd. Det bör anses vara mer proportionerligt att rökning tillåts i det egna bostadsrummet men förbjuds i de allmänna utrymmena. Kriminalvårdens syfte att förbättra arbetsmiljön för kriminalvårdspersonalen uppnås genom ett mindre drastiskt ingrepp som är bättre anpassat till de intagnas rättighet att få röka i den egna cellen. Kriminalvårdens riktlinjer strider mot tobakslagens syfte. Cellerna där den intagne bor kan jämföras med den egna bostaden, där man alltid måste få möjlighet att röka. Även om kammarrätten skulle finna att rökförbudet inte strider mot gällande lag, bör det fortfarande anses oproportionerligt att förbjuda rökning i de intagnas bostadsrum.

Kriminalvården bestred bifall till överklagandet och anförde huvudsakligen följande. Frågan i målet gäller tillåtligheten att röka. Om saken ska prövas måste det ske med utgångspunkt i 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL. Den bestämmelsen är så allmänt hållen att den inte torde kunna ligga till grund för ett överklagbart beslut. I stället finns bestämmelser i 49 § KvaL som blir tillämpliga om en intagen inte rättar sig efter de föreskrifter som gäller för anstaltsvistelsen. Beslutet att T.K. inte ska få röka i sitt bostadsrum kan således inte anses vara överklagbart. - Av Kriminalvårdens riktlinjer 2007:16 "Rökfri kriminalvård" framgår bl.a. att syftet med Kriminalvårdens insatser mot rökningen är att förbättra arbetsmiljön, främja medarbetarnas och klienternas hälsa, minska brandriskerna och främja arbetet med behandling mot missbruk av narkotika. Rökningen ska ske på anvisad plats utomhus enligt lokalt utfärdade ordningsregler. Av Anstaltens Skänninge lokala handlingsplan för en rökfri inomhusmiljö framgår bl.a. att vissa platser utomhus anvisas för rökning och att de intagna placerade på normalavdelning får röka på promenadtid samt vid rökpauser morgon och kväll. - Det står klart att intagnas bostadsrum inte omfattas av tobakslagens uttryckliga rökförbud. När nu rökfrihet rått i häkten och anstalter under ett antal månader är det uppenbart hur tobaksröken från enskilda celler varit spridd till andra celler och gemensamma utrymmen och således gett ett kraftigt passivt rökpåslag för andra intagna och samtliga arbetstagare. Tobakslagens utformning hindrar inte Kriminalvården att införa ett rökförbud i de intagnas celler av andra anledningar. Skälen till rökförbudet framgår av Kriminalvårdens riktlinjer och är bl.a. att förbättra arbetsmiljön samt personalens och de intagnas hälsa, minska brandrisken och minska bruket av narkotika. - Samhällets ambition att förbättra folkhälsan genom minskad tobaksrökning är ett mycket angeläget intresse. För en icke-rökare är rökfri arbetsmiljö en väsentlig arbetsmiljöfråga. Inte heller intagna som är icke-rökare eller har allergiska besvär ska mot sin vilja behöva utsättas för tobaksrök. På grund av beläggningssituationen och av

andra skäl är det varken möjligt eller lämpligt att som i hotellverksamhet tillhandahålla röktrum för boende i häkte eller anstalt. Dessutom skulle kravet på en god arbetsmiljö inte tillgodoses, eftersom röken i sådant fall skulle sprida sig till gemensamma utrymmen. Starkt nedrökta lokaler uppfyller inte arbetsmiljölagens (1977:1160) krav och genom rökförbudet har Kriminalvården ändrat förhållanden som riskerar att personal och intagna utsätts för sådant som kan leda till ohälsa. - En brand i en lokal där personer hålls inspärrade kan få förödande konsekvenser. Kriminalvården arbetar mycket aktivt med brandsäkerhetsfrågorna. Bränder och brandtillbud måste minimeras med kraftfulla brandskyddsåtgärder. Dit hör förbud mot rökning i låsta celler och förbud att inneha tänddon. Hänsynen till andra intagna är därvid ett mycket starkt skäl. Rökning i intagens bostadsrum är i detta sammanhang ingalunda en enskild angelägenhet. Rökning i intagnas bostadsrum motverkar Kriminalvårdens brandsäkerhetsarbete på ett mycket allvarligt sätt. Dels kan brand uppstå, uppsåtligt eller av våda, dels stör tobaksröken lokalernas rökdetektionsutrustning. - Merparten av de intagna i anstalt är rökare. Mellan 60 och 70 procent är missbrukare. De senaste årens beroendemedicinska forskning har funnit att nikotin understödjer missbrukskänslighet och förstärker effekten av andra droger. Rökning motverkar alltså Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete. - Rökning är inte totalförbjuden i anstalten utan rökförbudet gäller inomhus. Intagna har således fortfarande möjlighet att röka vid vistelse utomhus. Enligt rökpolicyen erbjuds intagna nikotinläkemedel när rökning inte är möjlig. Med hänsyn till detta och de starka skälen att minska rökningen samt skyldigheten att skapa en god arbetsmiljö är rökförbudet väl motiverat och utifrån en proportionalitetsavvägning mycket väl balanserat. Rökförbudet har medfört att inomhusmiljön har förbättrats markant för såväl intagna som personal.

Kammarrätten i Jönköping (2008-06-05, Grip, Almqvist, Stroh, referent) yttrade: Frågan om beslutets överklagbarhet - Av 68 § KvaL följer att beslut enligt denna lag fattas av Kriminalvården, om inte annat följer av 70, 71 eller 73 §. Enligt 74 § KvaL får - med i aktuellt fall icke relevanta undantag - Kriminalvårdens beslut i särskilda fall enligt samma lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. - T.K. har begärt tillstånd att röka i sitt bostadsrum. Ett sådant tillstånd skulle innebära ett undantag från de centrala och lokala riktlinjerna angående rökförbud på Anstalten Skänninge. Kriminalvårdens beslut innebär en prövning av T.K:s begäran och har en påtaglig rättsverkan för honom. T.K:s talan ska förstås på så sätt att han enbart för egen del begär tillstånd att röka i bostadsrummet och inte som en begäran om upphävande av ordningsregler eller generella riktlinjer om rökförbud för anstalten. Kriminalvårdens beslut är därmed att betrakta som ett sådant beslut i särskilt fall som kan överklagas enligt 74 § KvaL. - Tillstånd att röka i bostadsrum - I tobakslagen finns inte något generell förbud mot rökning i kriminalvårdsanstalter. Det finns emellertid inga hinder mot att i lokala ordningsregler eller motsvarande bestämmelser föreskriva om rökförbud på en anstalt. Den intagne bör dock få tillfälle att röka under anstaltsvistelsen (jfr JO 2006/07 s. 121). I Anstaltens Skänninge lokaler gäller ett generellt rökförbud. Frågan i målet gäller om T.K. kan medges undantag från detta förbud genom att tillåtas röka i sitt bostadsrum. Vid bedömningen av denna fråga måste en avvägning göras mellan bl.a. rökarens intresse av att få röka och andra intagnas och personalens rätt till en rökfri miljö (jfr ovannämnda JO-uttalande). - Mot att medge T.K. undantag från rökförbudet inomhus talar hänsynen till de intagnas miljö och personalens arbetsmiljö samt brandsäkerheten i anstalten. Med hänsyn till att tillfälle för rökning utomhus kan beredas dagtid och att T.K. i övrigt - bl.a. nattetid - kan erbjudas nikotinläkemedel som ersättning för rökningen, finner kammarrätten att T.K:s intresse inte bör sättas före nys nämnda intressen. Kriminalvården har således haft fog för sitt beslut att inte tillåta T.K. att röka i bostadsrummet. T.K:s överklagande ska därför avslås. - Kammarrätten avslår överklagandet.

T.K. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Regeringsrätten, med ändring av beslutet, skulle bevilja hans begäran och medge honom tillstånd att

röka i sitt bostadsrum. Han yrkade även att han skulle beviljas rättshjälp. Han anförde i huvudsak följande. Han gör inte anspråk på en obegränsad rätt till rökning, utan det är rökning i det egna bostadsrummet som är en rättighet. Kriminalvårdens beslut är felaktigt eftersom det saknas lagstöd för ett generellt förbud mot rökning. I förarbetena till tobakslagen klargörs uttryckligen att rökning är tillåten i de intagnas bostadsrum (prop. 1992/93:185 s. 28). Cellen där den intagne bor är att jämföra med den egna bostaden för den som är på fri fot. Ett förbud mot rökning i allmänna utrymmen är förståeligt, men att inte få röka i det egna bostadsrummet (cellen) är inte förenligt med tobakslagens syfte. Kriminalvården har inte lagstöd för ett generellt rökförbud som även inkluderar intagnas bostadsrum. Även om Regeringsrätten skulle finna att rökförbudet inte strider mot gällande lagstiftning så bör det fortfarande anses oproportionerligt att förbjuda rökning i de intagnas bostadsrum.

Kriminalvården ansåg att Regeringsrätten borde avvisa överklagandet eftersom Kriminalvårdens beslut inte är överklagbart. Skulle Regeringsrätten finna att beslutet är överklagbart bör överklagandet avslås. Kriminalvården anförde i huvudsak följande. Enbart det förhållandet att ett beslut, som i detta fall, rör en viss intagen medför inte att det är ett beslut i ett särskilt fall enligt KvaL. Det skulle i förlängningen leda till att alla Kriminalvårdens ställningstaganden i exempelvis frågor som rör de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt (9 § KvaL) utgör överklagbara beslut. Att pröva T.K:s överklagande med motiveringen att fråga är om beslut i ett enskilt fall enligt KvaL innebär att Kriminalvårdens centrala, regionala och lokala riktlinjer respektive handlingsplaner kan åsidosättas utan annat motiv än att den intagne vill det. Eftersom prövningen inte grundar sig på några speciella omständigheter hänförliga till just T.K:s person utgör överklagandet i allt väsentligt en begäran om normprövning och inte en begäran om överprövning i ett enskilt fall. - För det fall att Regeringsrätten anser att överklagandet ska tas upp till prövning i sak vill Kriminalvården anföra bl.a. följande. Enligt 1 kap. 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3), som numera ersatts av nya föreskrifter (KVFS 2009:4) av i denna del motsvarande innehåll, ska en anstalt upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården har beslutat. Anstalten Skänninge lokala handlingsplan för en rökfri inomhusmiljö innehåller bestämmelser om hur Kriminalvårdens centrala och regionala riktlinjer i fråga om rökning ska tillämpas i anstalten och utgör i allt väsentligt en lokal ordningsregel. - Skälen bakom Kriminalvårdens beslut att förbjuda rökning inomhus framgår av Kriminalvårdens riktlinjer om en rökfri kriminalvård. Förbudet ska minska brandrisken, minska bruket av narkotika, förbättra arbetsmiljön och öka personalens och de intagnas hälsa samt göra Kriminalvården till en attraktivare arbetsplats. Rökförbudet är mycket väl motiverat och utifrån en proportionalitetsavvägning mycket väl balanserat.

Regeringsrätten (2010-02-10, Billum, Brickman, Knutsson, Jermsten) yttrade:

Skälen för Regeringsrättens avgörande.

Rättshjälp

Regeringsrätten finner inte att angelägenhetens art och omständigheterna i målet är sådana att det finns anledning att bevilja rättshjälp. Yrkandet om rättshjälp ska därför avslås.

Frågan om beslutet kan överklagas

Kriminalvården gör gällande att beslutet i fråga är sådant att T.K. inte har rätt att överklaga det.

Av 74 § KvaL framgår att Kriminalvårdens beslut i särskilda fall, med visst här inte aktuellt undantag, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Kriminalvården får inte överklagas.

Av handlingarna i målet framgår att Kriminalvården den 26 oktober 2007 fattat beslut om att avslå T.K:s begäran om tillstånd att röka på sitt bostadsrum. Beslutet har på T.K:s begäran omprövats genom ett särskilt motiverat beslut den 14 december 2007. Till omprövningsbeslutet fanns fogat en anvisning om att överklagande kunde ske hos Länsrätten i Östergötlands län.

Regeringsrätten finner att Kriminalvården genom att avslå T.K:s framställning tagit ställning till KvaL:s tillämpning i ett särskilt fall och att avgörandet haft faktiska verkningar för T.K. Han har därför haft rätt att överklaga omprövningsbeslutet.

Frågan om lagstöd

Av 8 kap. 3 § regeringsformen framgår bl.a. att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag. Utan hinder härav kan dessutom regeringen efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter i vissa angivna ämnen. Av motiven till det angivna lagrummet (prop. 1973:90 s. 210) framgår att med ingrepp bör förstås sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etc.

Tobakslagen innehåller bestämmelser bl.a. om rökförbud i vissa angivna miljöer, varvid undantag görs för bostäder och andra lokaler för boende som inte är tillfälligt. Egna rum för intagna på kriminalvårdsanstalter omfattas inte av regleringen (prop. 1992/93:185 s. 28).

KvaL innehåller inte några bestämmelser om förbud mot rökning eller snusning eller om innehav av tobaksvaror. KvaL innehåller inte heller något bemyndigande till regeringen att meddela annat än verkställighetsföreskrifter. Till följd härav får inte heller Kriminalvården utfärda annat än verkställighetsföreskrifter (43 § förordningen /1974:248/ om kriminalvård i anstalt). Verkställighetsföreskrifter utmärks av att de inte får tillföra något väsentligt nytt (se prop. 1973:90 s. 211). Det finns inte heller i förarbetena till KvaL några uttalanden som skulle kunna åberopas som grund för ett rökförbud.

Kriminalvården har emellertid ett allmänt uppdrag att verkställa påföljder på ett säkert, humant och effektivt sätt (förordningen /2007:1172/ med instruktion för Kriminalvården). Det är givet att det i viss utsträckning är nödvändigt för Kriminalvården att reglera i vilken utsträckning rökning kan tillåtas i verkets lokaler utan att säkerheten i verksamheten äventyras. Inte minst av brandsäkerhetsskäl kan rökning behöva förbjudas i vissa utrymmen eller vid vissa tillfällen. Utgångspunkten är vidare att Kriminalvården på samma sätt som andra myndigheter utan särskilt lagstöd kan reglera i vad mån rökning får förekomma i de egna lokalerna. Kriminalvården har dessutom liksom andra myndigheter ett ansvar för att tillse att anställda inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Problemet uppstår genom att ett förbud mot rökning i detta fall inte endast kommer att omfatta besökare och anställda vid myndigheten, utan även frihetsberövade personer.

Att röka är visserligen ingen rättighet. Det är dock en frihet som av tradition tillkommer vuxna människor. Denna frihet har visserligen inskränkts på senare år genom rökförbud i allt fler sammanhang och en mer negativ samhällslig attityd till rökning. Den som röker har dock alltså fortfarande möjlighet att göra detta, t.ex. utomhus eller i den egna bostaden.

För intagna i kriminalvårdsanstalt kan emellertid ett generellt eller långtgående rökförbud vara betydligt mer kännbart än för t.ex. besökare eller anställda. De kan inte välja bort en anstalt som upprätthåller ett strikt rökförbud. Genom att de är frihetsberövade kan de inte heller lämna lokalerna för att röka om de så önskar. Frihetsberövandet kan i vissa fall pågå under mycket lång tid. De

intagna synes dessutom kunna drabbas av sanktioner enligt KvaL om de inte respekterar rökförbudet. Inte minst sanktionsmöjligheten - andra brott mot rökförbud är i princip osanktionerade - motiverar en restriktiv tolkning av möjligheterna att besluta om inskränkningar i de intagnas tidigare friheter utan särskilt stöd i lag. För en sådan försiktig hållning talar även att KvaL i andra avseenden är en mycket detaljerad lagreglering. Avsaknaden av lagbestämmelser om rökförbud kan därför inte utan vidare tolkas som en frihet för Kriminalvården att bestämma i sådana frågor.

Regeringsrätten finner på grund av det anförda att övervägande skäl talar för att ett beslut om ett generellt eller i vart fall långtgående rökförbud som i stor utsträckning drabbar intagna i kriminalvårdsanstalt bör ha stöd i lag.

Kriminalvården hade därför inte bort avslå T.K:s begäran om att få röka på sitt bostadsrum enbart med hänvisning till ett generellt beslut om rökförbud inom anstalten.

T.K. är numera villkorligt frigiven. Målet ska därför avskrivas.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten avslår T.K:s ansökan om rättshjälp.

Regeringsrätten avskriver målet.

Regeringsrådet Hamberg var av skiljaktig mening och ansåg att kammarrättens dom skulle fastställas.

Föredraget 2009-10-28, föredragande Wahlberg, målnummer 4303-08

Sökord: Kriminalvård; Rättshjälp; Överklagbarhet

Litteratur: Prop. 1973:90 s. 210-211; prop. 1992/93:185 s. 28
