

REGERINGSRÄTTENS BESLUT

Mål nr
4303-08

meddelat i Stockholm den 10 februari 2010

KLAGANDE

AA

Ombud: BB

MOTPART

Kriminalvården
601 80 Norrköping

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 juni 2008 i mål nr 350-08, se bilaga

SAKEN

Kriminalvård i anstalt

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten avslår AAs ansökan om rättshjälp.

Regeringsrätten avskriver målet.

Dok.Id 81775

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Regeringsrätten, med ändring av kammarrättens beslut, beviljar hans begäran och medger honom tillstånd att röka i sitt bostadsrum. Han yrkar även att han ska beviljas rättshjälp.

Han anför 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 (1993:581) 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 anser att Regeringsrätten bör avvisa överklagandet eftersom Kriminalvårdens beslut inte är överklagbart. Skulle Regeringsrätten finna att beslutet är överklagbart bör överklagandet avslås.

Kriminalvården anför 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 lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, 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 AAs överklagande med motiveringen att fråga är om beslut i ett enskilt fall enligt KvaL innebär att

Mål nr
4303-08

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 AAs 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.

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 AA 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 AAs begäran om tillstånd att röka på sitt bostadsrum. Beslutet har på AAs 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 AAs framställning tagit ställning till KvaL:s tillämpning i ett särskilt fall och att avgörandet haft faktiska verkningar för AA. 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

Mål nr
4303-08

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 samhällsattityd till rökning. Den som röker har dock alltså 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.

BESLUT

7

Mål nr
4303-08

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

AA är numera villkorligt frigiven. Målet ska därför avskrivas.

Susanne Billum

Lennart Hamberg
Skiljaktig mening, se protokoll

Annika Brickman

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Jonatan Wahlberg
Föredragande regerings-
rättssekreterare

Avd II

Föredraget 2009-10-28