Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården

Betänkande av utredningen om isolering inom kriminalvården

SOU 1979:4

Statens offentliga utredningar
1979:4
Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården

Betänkande av utredningen om isolering inom kriminalvården

Stockholm 1979

Omslag Johan Hillbom

ISBN 91-38-04551-6
ISSN 0375-250X
Gotab, Kungälv 1979

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 20 maj 1976 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté om fem ledamöter med uppdrag att se över lagstiftningen om isolering inom kriminalvården. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 9 juli 1976 som ledamöter riksdagsledamoten Arne Nygren, ordförande, numera riksdagsledamoten Per Gahrton, generaldirektören Bo Martinsson, riksdagsledamoten Lars Schött och ombudsmannen Sven Selin.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 23 november 1976 docenten Clarence Blomquist och den 9 december 1976 professorn Knut Sveri.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 6 oktober 1976 hovrättsassessorn Staffan Levén.

Experten Sveri har deltagit i samtliga förekommande frågor. Experten Blomquist har fram till juni 1978 deltagit i samtliga förekommande frågor men därefter på grund av sjukdom inte kunnat deltaga i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen har avgivit remissyttranden över

1 betänkandet Psykiskt störda lagöverträdare (SOU 1977:23), avgivet av 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande,
2 departementspromemorian Permissioner inom kriminalvården (Ds Ju 1977:13),
3 framställning från kriminalvårdsstyrelsen 1977-11-30 om ändring i 23 och 50 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
4 betänkandet Tillsynsdom (SOU 1977:83), avgivet av ungdomsfängelseutredningen, samt
5 brottsförebyggande rådets rapport Nytt straffsystem (1977:7).

För de åtgärder utredningen finner påkallade har justitiedepartementet den 8 maj 1978 till utredningen överlämnat ett beslut av kammarrätten i Jönköping om inlåsning på kriminalvårdsanstalt.

För att beaktas i utredningens arbete har regeringen den 28 september 1978 till utredningen överlämnat en framställning från kriminalvårdsstyrelsen om ändring i 23 och 50 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården.

Till betänkandet har fogats reservation i viss fråga av Per Gahrton. I övrigt är betänkandet enhälligt.

Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm i mars 1979

Arne Nygren

Per Gahrton *Bo Martinsson*

Lars Schött *Sven Selin*

/Staffan Levén

Innehåll

Författningsförslag 11
Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 11
Förslag till lag om ändring i lagen (1967:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. 15
Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) . . . 16
Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 18

Sammanfattning 21

Summary 35

I Bakgrund

1 *Utredningsarbetet* 47
1.1 Utredningens direktiv 47
1.2 Utredningsarbetets bedrivande 49

2 *Gällande bestämmelser m. m.* 53
2.1 Statsrättsliga regler och konventioner m. m. 54
2.2 Tidigare lagstiftning och tidigare utredningsarbete 57
2.2.1 Behandlingslagen 57
2.2.2 Kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (KAIK) 58
2.2.3 Kriminalvårdsberedningen 60
2.2.4 1973 års statsverksproposition 61
2.2.5 Departementspromemorian 61
2.2.6 1974 års proposition 62
2.2.7 1975/76 års proposition 65
2.3 Gällande rätt 66
2.4 Vårdcirkuläret 69
2.5 Isolering inom andra områden 70
2.5.1 Häkten 70
2.5.2 Barnavårdsanstalter 71
2.5.3 Ungdomsvårdsskolor 72

2.5.4 Vårdanstalter för alkoholmissbrukare 72
2.5.5 Psykiatriska sjukhus 73
2.5.6 Sjukhus för psykiskt utvecklingsstörda 74
2.5.7 Militär rättsvård 74
2.5.8 Aktuella utredningar 75

3 *Tillämpningen av gällande bestämmelser* 79
3.1 Allmänt 79
3.2 Statistik 82

4 *Verkningar av isolering* 95
4.1 Verkningar på det psykiska tillståndet 96
4.2 Verkningar för behandlingsarbetet 101

II Överväganden och förslag

5 *Allmänna överväganden* 103

6 *Definitionsfrågor* 109
6.1 Intagnas gemenskap under arbetstid 111
6.2 Intagnas gemenskap under fritid 114
6.3 Intagnas placering nattetid 119
6.4 Definition av avskildhetsbegreppet 121

7 *Förebyggande åtgärder* 127
7.1 Förhållandet personal – intagna 128
7.2 Avdelningarnas storlek 134
7.3 Större personaltäthet 139
7.4 Intagnas arbete och utbildning 143
7.5 Fritidsverksamhet 152
7.6 Intagnas kontakt med yttervärlden 158
7.7 Intagnas medinflytande 166
7.8 Intagnas differentiering 172
7.9 Åtgärder mot narkotikamissbruk 176
7.10 Premiering av skötsamhet 181
7.11 Övriga förebyggande åtgärder 184
7.11.1 Kvällslåsningen 184
7.11.2 Kvinnor på anstalterna 185

8 *Alternativa åtgärder* 189
8.1 Gruppsamvaro 190
8.2 Förflyttningar och KVS framställning om ändring i 23 och 50 §§ KvaL 193
8.3 Inskränkning av permission, frigång, besök o. d. 200
8.4 Sjukvård 201
8.5 Lugnande medicinering 204
8.6 Mjukisolerade celler 208

9 *Avskildhetsbestämmelserna* 211
9.1 Avskildhetsåtgärdernas ändamål 211
9.2 Metoder att begränsa användandet 213
9.3 18 § KvaL 215
9.4 20 § KvaL 220
9.4.1 Rikets säkerhet 221
9.4.2 Fara för intagens egen säkerhet 222
9.4.3 Fara för annans säkerhet 225
9.4.4 Allvarlig skadegörelse 227
9.4.5 Menligt inflytande 228
9.4.6 Rymningsfara m. m. 230
9.4.7 Åtgärder vid långvariga avskiljanden 236
9.5 23 § KvaL 239
9.5.1 Våldsamt uppträdande 239
9.5.2 Fängsel 242
9.5.3 Berusning 243
9.5.4 KVS framställning 245
9.6 50 § KvaL 245
9.7 Lättnader i avskildheten 249

10 *Läkares medverkan* 253

11 *Rättssäkerhetsfrågor* 261
11.1 Avskildhetsärenden 261
11.1.1 Förfarandet 261
11.1.2 Beslutsordningen 262
11.1.3 Besvärsordningen 267
11.1.4 Offentligt biträde 267
11.2 Lekmannamedverkan 270

12 *Kostnader* 279
12.1 Byggnadsmässiga förändringar 279
12.2 Personalförstärkningar 279
12.3 Övriga kostnader 280
12.4 Finansiering 281

13 *Genomförande* 283

14 *Specialmotivering* 285
14.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 285
14.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. 289
14.3 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) . . 289
14.4 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 290

Reservation 293

Litteraturförteckning 295

Bilaga 1 *Verkningar av anstaltsvistelse* 297

Bilaga 2–3 *Förslag till blanketter för protokoll i avskildhetsärenden* 305

Förkortningar

Alexandersonska utredningen	Utredningen om personalens arbetsuppgifter vid kriminalvårdens anstalter (SOU 1977:76)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BrB	brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
FL	förvaltningslagen (1971:290)
JO	justitieombudsmannen
JuU	justitieutskottet
KAIK	Kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (SOU 1971:74)
KvaL	lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
KvalK	kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
LOB	lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m.
LSPV	lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall
NAFF	Nämnd för arbetsmarknads- och fackliga frågor
NAV	Nämnd för andlig vård
NIBB	Nämnd för idrotts-, bildnings- och besöksverksamhet
prop.	proposition
rs	KVS rundskrivelse
rskr	riksdagsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	socialutskottet
SÖ	Skolöverstyrelsen

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att 17, 18, 20–23, 50 och 51 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 §	
Intagen skall arbeta tillsammans med andra intagna, om ej annat följer av bestämmelserna i denna lag eller av arbetets särskilda beskaffenhet. På fritiden får intagen i den utsträckning han önskar det vistas tillsammans med andra intagna, om ej annat följer av bestämmelserna i denna lag. I sluten anstalt får dock gemenskapen mellan intagna på fritid inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.	*Nattetid får i sluten anstalt intagna hållas avskilda från varandra.*
18 §	
Intagen får på egen begäran arbeta i enrum, om *beaktansvärda* skäl *talar härför.*	Intagen får på egen begäran arbeta i enrum, om *ej* skäl *är häremot.*
Läkare skall *yttra sig över begäran som avses i första stycket, om möjligt innan ärendet avgöres och annars inom en vecka därefter.* Medgivande skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst en gång i månaden.	Läkare skall *undersöka intagen som arbetar i enrum enligt första stycket om det behövs med hänsyn till dennes tillstånd.* Medgivande skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst en gång i månaden.
20 §	
Om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, *föreliggande* fara för intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för *allvarlig* skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att intagen *utövar menligt inflytande på*	Om det är nödvändligt med hänsyn till rikets säkerhet, *påtaglig* fara för intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för *sabotagehandlingar eller annan omfattande* skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att intagen

Nuvarande lydelse	*Förslagen lydelse*
andra intagna, får intagen hållas avskild från andra intagna.	*försöker påverka annan till brott mot anstaltsreglerna,* får intagen hållas avskild från andra intagna.
Intagen som avses i 7 § tredje stycket och på skäl som där anges är placerad i sluten anstalt får 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.	Intagen som avses i 7 § tredje stycket och på skäl som där anges är placerad i sluten anstalt får hållas *på särskild avdelning med begränsad gemenskap med* andra intagna. *Kan det* befaras att *sådan intagen* planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök *får han hållas avskild från andra intagna, om* avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket.
Beslut enligt första eller andra stycket skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst *en gång i månaden.*	Beslut enligt första eller andra stycket skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst *var tionde dag. Innebär beslutet att intagen hålles på särskild avdelning med begränsad gemenskap med andra intagna, skall det dock omprövas minst en gång i månaden.*
21 §	
Intagen som hålles avskild från andra intagna enligt 20 § skall erhålla *sådan* lättnad i avskildheten som *kan ske utan olägenhet.*	Intagen som hålles avskild från andra intagna enligt 20 § skall erhålla *den* lättnad i avskildheten som *är möjlig.*
22 §	
Innan beslut meddelas om åtgärd enligt 20 § *eller* vid omprövning av sådant beslut skall utredning ske rörande de omständigheter som inverkar på frågans avgörande. Läkare skall *yttra sig i frågan, om möjligt innan åtgärden vidtages och annars inom en vecka därefter.*	Innan beslut meddelas om åtgärd enligt 20 § *och* vid omprövning av sådant beslut skall utredning ske rörande de omständigheter som inverkar på frågans avgörande. Läkare skall *så snart det kan ske undersöka intagen som hålles avskild för att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa. Vid annan åtgärd enligt 20 § skall läkare undersöka den intagne om det behövs med hänsyn till dennes tillstånd.*
Över vad som förekommit vid utredning enligt första stycket skall protokoll föras.	
23 §	
Intagen som uppträder våldsamt *eller som är så påverkad av alkohol-*	Intagen som uppträder våldsamt får *om andra medel visar sig otillräck-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
haltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kan befaras störa ordningen på anstalten får tillfälligt hållas avskild från andra intagna så länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet *eller tills påverkan har upphört.*	*liga* tillfälligt hållas avskild från andra intagna så länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet.
Visar sig andra medel otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av intagen, får denne beläggas med fängsel, *om säkerheten oundgängligen kräver det.*	Visar sig andra medel otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av intagen, får denne beläggas med fängsel *så länge det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. I stället för att belägga intagen med fängsel, får läkemedel tillföras honom om läkare ger medgivande härtill.*
	Intagen som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kan befaras störa ordningen på anstalten får tillfälligt hållas avskild från andra intagna tills påverkan har upphört.
	Om den intagne ej kan hållas avskild på anstalten, får han placeras i allmänt häkte i högst tjugofyra timmar, om detta är lämpligare än överföring till annan anstalt.
Läkare skall så snart det kan ske *yttra sig över* åtgärd enligt första eller andra stycket. *Sådant yttrande behövs dock ej i fråga om den som hålles avskild därför att han är påverkad av berusningsmedel, om ej särskilda skäl föreligger.* Över vad som förekommit skall protokoll föras.	Läkare skall så snart det kan ske *undersöka den som är föremål för* åtgärd enligt första eller andra stycket. *Om särskilda skäl föreligger, skall läkare undersöka den som hålles avskild enligt tredje stycket.* Över vad som förekommit skall protokoll föras.
50 §	
Under utredning av disciplinärende får intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen ej skall äventyras. Åtgärden får i intet fall bestå längre än fyra *dagar.* Den intagne skall erhålla *sådan* lättnad i avskildheten som *kan ske utan olägenhet.*	Under utredning av disciplinärende får intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen ej skall äventyras. Åtgärden får i intet fall bestå längre än fyra *dygn. Om den intagne ej kan hållas avskild på anstalten, får han placeras i allmänt häkte, om detta är lämpligare än överföring*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	till annan anstalt. Den intagne skall erhålla *den* lättnad i avskildheten som *är möjlig.*
	51 §
Disciplinärende skall avgöras skyndsamt. Innan beslut meddelas enligt 47 § skall förhör hållas med den intagne. *Läkare skall så snart det kan ske yttra sig rörande åtgärd enligt 50 §.* Över vad som förekommit vid förhör och annan undersökning skall protokoll föras.	Disciplinärende skall avgöras skyndsamt. Innan beslut meddelas enligt 47 § skall förhör hållas med den intagne. Över vad som förekommit vid förhör och annan undersökning skall protokoll föras.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

Härigenom föreskrivs att 15 och 17 §§ lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Häktad får beläggas med fängsel	
1. under transport och eljest under vistelse utom förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl samt	
2. i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och *säkerheten* oundgängligen *kräver det.*	2. i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och *så länge det är* oundgängligen *nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa.*
Läkare skall så snart det kan ske *yttra sig över* åtgärd enligt första stycket 2.	Läkare skall så snart det kan ske *undersöka intagen som är föremål för* åtgärd enligt första stycket 2.
17 §	
Vad som sägs i denna lag om häktad har motsvarande tillämpning på	
1. den som har anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott,	
2. den som har intagits i häkte eller polisarrest för förpassning till kriminalvårdsanstalt och	
3. den som har tillfälligt placerats i häkte med stöd av 43 § första stycket tredje meningen lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.	3. den som har tillfälligt placerats i häkte med stöd av *23 § fjärde stycket,* 43 § första stycket tredje meningen *eller 50 § tredje meningen* lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 41 och 42 §§ rättshjälpslagen (1972:429) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

41 §[1]

Rättshjälp genom offentligt biträde lämnas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8 eller 9 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos beslutsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller placering av särskolelev enligt 28 § samma lag,

3. hos förvaltningsdomstol angående tvångsintagning i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare enligt 18 eller 55 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård eller kvarhållande enligt 45 § samma lag,

4. angående omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen (1960:97) eller utredning enligt 30 § samma lag eller angående sådan samhällsvårds slutliga upphörande enligt 42 § samma lag,

5. hos förvaltningsdomstol angående intagning i eller utskrivning från ungdomsvårdsskola enligt barnavårdslagen (1960:97).

6. angående förpassning eller utvisning enligt utlänningslagen (1954:193) samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om förpassning eller utvisning,

7. angående avvisning enligt utlänningslagen, dock ej hos polismyndighet, såvida icke anledning föreligger att underställa ärendet den centrala utlänningsmyndigheten eller utlänningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

8. angående verkställighet enligt utlänningslagen, om anledning föreligger att underställa ärendet den centrala utlänningsmyndigheten med stöd av 58 § andra stycket samma lag eller hänskjuta ärendet dit med stöd av 58 § tredje stycket samma lag eller om utlänningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

9. angående föreskrifter som meddelats enligt 10 §, 34 § eller 51 § femte stycket utlänningslagen,

10. angående hemsändande av utlänning med stöd av 71 § första stycket utlänningslagen,

11. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

12. angående återintagning i anstalt enligt 29 eller 30 kap. brottsbalken,

13. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

14. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Dan-

[1] Lydelse enligt prop. 1978/79:90.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
mark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,	
15. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,	
16. hos regeringen enligt 1 § andra stycket lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall,	
	17. hos kriminalvårdsstyrelsen enligt 18, 20, 23, 47 eller 50 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.
42 §[1]	
I ärende som anges i 41 § 1–5 *och* 11–15 skall offentligt biträde utses för den som åtgärden avser, om det behövs för tillvaratagande av dennes rätt. Vid bedömningen av behovet skall särskilt beaktas om i väsentligt hänseende motstridiga sakuppgifter lämnats under utredningen eller betydelsefulla sakförhållanden i övrigt är oklara.	I ärende som anges i 41 § 1–5, 11–15 *och* 17 skall offentligt biträde utses för den som åtgärden avser, om det behövs för tillvaratagande av dennes rätt. Vid bedömningen av behovet skall särskilt beaktas om i väsentligt hänseende motstridiga sakuppgifter lämnats under utredningen eller betydelsefulla sakuppgifter i övrigt är oklara.
I ärende som anges i 41 § 6–10 och 16 skall offentligt biträde utses, om det ej måste antagas att behov av biträde saknas.	

Denna lag träder i kraft den

[1] Lydelse enligt prop. 1978/79:90.

Förslag till
Förordning om ändring i kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Härigenom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,

dels att 32 § skall upphöra att gälla,

dels att 28, 30 och 39 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i kungörelsen skall införas en ny paragraf, 29 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	28 §
Beslut i fråga *om medgivande för intagen att på egen begäran arbeta i enrum enligt* 18 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt meddelas *1. beträffande intagen i lokalanstalt av regionchef eller, om fara är i dröjsmål, av styresmannen och* *2. beträffande intagen i riksanstalt av styresmannen.*	Beslut i fråga *som avses i* 18 §, *20 § första stycket, 23 och 50 §§* lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt meddelas *av styresmannen om beslutet ej avser placering på särskild avdelning med begränsad gemenskap med andra intagna.*
Första stycket gäller även omprövning *av medgivande som där avses.*	*Vid* omprövning *enligt 20 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt meddelas dock beslutet beträffande intagen i lokalanstalt av regionchef.*
Har styresman vid lokalanstalt medgivit enrumsarbete enligt första stycket 1, skall beslutet omedelbart underställas regionchefens prövning.	
	29 §
(Paragrafen upphävd 1976:507.)	*Beslut enligt 28 § skall anmälas vid nästföljande sammanträde med anstaltsstyrelsen eller, om sådan ej finns vid anstalten, regionstyrelsen.*
	30 §
Beslut i fråga *om att intagen skall hållas avskild från andra intagna enligt* 20 § *första stycket* lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt *meddelas* *1. beträffande intagen i lokalanstalt av regionchef eller, om fara är i*	Beslut i fråga *som avses i* 20 § *andra stycket* lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt *samt beslut enligt 28 § denna kungörelse som avser placering på särskild avdelning med begränsad gemenskap med andra intagna skall*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dröjsmål, av styresmannen och *2. beträffande intagen i riksanstalt av styresmannen.* *Första stycket gäller även omprövning av beslut som där avses.* *Har styresman vid lokalanstalt beslutat om avskildhet enligt första stycket 1, skall beslutet omedelbart underställas regionchefens prövning.*	*anmälas vid nästföljande sammanträde med kriminalvårdsstyrelsen.*
32 §	
Beslut i fråga om åtgärd enligt 23 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt meddelas av styresmannen.	
39 §	
Beslut enligt 47 *och 50 §§* lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt meddelas av styresmannen.	Beslut enligt 47 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt meddelas av styresmannen.

Denna förordning träder i kraft den

Sammanfattning

Inledning

Lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) bygger på principen att intagna under vistelse i kriminalvårdsanstalt skall få umgås med varandra. Intagen skall sålunda arbeta tillsammans med andra intagna och får under fritiden i den utsträckning han önskar vistas tillsammans med andra intagna. I vissa i lagen särskilt angivna fall kan emellertid gemenskapen mellan intagna begränsas. Dessutom är de intagnas gemenskap begränsad nattetid på slutna anstalter.

Från kravet på arbetsgemenskap finns ett undantag som innebär att intagen frivilligt kan få arbeta i enrum, om beaktansvärda skäl talar härför. Därutöver finns vissa möjligheter att tvångsvis hålla intagen avskild från andra intagna under såväl arbetstid som fritid.

Om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, föreliggande fara för intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att intagen utövar menligt inflytande på andra intagna, får intagen hållas avskild från andra intagna (20 § första stycket). I fråga om vissa särskilt beskrivna kategorier rymningbenägna intagna som ådömts frihetsberövande påföljd i lägst två år för brottslighet av särskilt allvarlig karaktär gäller att sådan intagen får hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket (20 § andra stycket). Intagen som uppträder våldsamt eller som är påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel får tillfälligt hållas avskild från andra intagna så länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller tills påverkan har upphört (23 § första stycket). Om andra medel visar sig otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av intagen, får denne beläggas med fängsel, om säkerheten oundgängligen kräver det (23 § andra stycket).

Till skydd för den intagne har i 22 och 23 §§ meddelats vissa bestämmelser om läkares medverkan och protokollföring vid handläggning av frågor om avskildhet enligt 20 och 23 §§. Vidare skall enligt 20 § beslut om avskildhet i de i paragrafen avsedda fallen omprövas så ofta anledning föreligger därtill, dock minst en gång i månaden. Det är också föreskrivet att intagen som är avskild enligt 20 § skall erhålla sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet (21 §).

Under utredning av disciplinärende får intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dagar. Den avskilde skall erhålla sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet (50 §). Bestämmelser om handläggningen av disciplinärende finns i 51 §. Bl. a. ges föreskrifter om förhör, läkares yttrande och protokoll.

De olika former av avskildhet som förekommer inom kriminalvårdsanstalterna spänner över en mycket vid skala. I extrema fall kan intagen helt avskiljas från all kontakt med andra intagna och beläggas med fängsel. En mera normal avskildhet medför däremot lättnader i form av tillgång till böcker och tidningar, besök enligt vanliga regler och stor kontakt med personal. Stundom förekommer samsittning med annan intagen.

Justitieutskottet behandlade ingående de olika formerna av avskildhet i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till KvaL. Utskottet förklarade sig då vara i princip starkt negativt inställt till isoleringsåtgärder. Utskottet ansåg trots detta förhållandena inom anstalterna vara sådana att man i praktiken inte kunde avstå från isolering som ett yttersta medel. Utskottet uttalade sig emellertid för en utredning av verkningarna av isolering inom kriminalvården och om möjligheterna att ersätta isolering med andra åtgärder. Denna utredning borde enligt utskottet också röra frågan om medverkan av lekmän vid användning av isoleringsåtgärder.

Direktiven

Utredningen tillkallades för att utröna huruvida man genom tillskapande av andra åtgärder, t. ex. förebyggande åtgärder eller nya former av skyddsåtgärder, kan helt undvara eller i varje fall i högre grad än vad som är fallet nu begränsa isoleringen inom kriminalvården. I uppgiften ingick också att söka finna en definition av isoleringsbegreppet och därvid undersöka i vilken utsträckning de former av enrumsplacering som tillämpas inom kriminalvården är att betrakta som isolering i den mening som åsyftas när det uttalas farhågor för att intagna skall få fysiska eller psykiska men av åtgärden. Utredningen skulle vidare söka fastställa vilka nackdelar olika typer av enrumsplacering kan beräknas medföra med hänsyn till de intagnas anpassning i samhället. Vid utredningsarbetet skulle också beaktas de förändringar beträffande personalbehov och byggnadsmässiga förhållanden som kan uppstå vid borttagande av isoleringsåtgärder samt de nackdelar för personalens arbetsmiljö som alternativa förslag kan medföra. Slutligen skulle också vissa frågor rörande rättssäkerheten för den intagne prövas. Bl. a. gällde det medverkan av lekmän och av läkare i samband med isoleringsåtgärder.

Våren 1978 fick utredningen i likhet med alla andra kommitteér och särskilda utredare tilläggsdirektiv av chefen för budgetdepartementet. I dessa betonas det knappa ekonomiska utrymme som kan beräknas finnas för reformer de närmaste åren och att kommittéerna därför bör pröva vilka möjligheter som finns att genomföra förslagen utan ökade kostnader.

Allmänna synpunkter

Verksamheten i kriminalvårdsanstalterna skall i hög grad inriktas på att anpassa de intagna till samhället. En kriminalvårdsanstalt utgör emellertid ett kollektiv av speciell art. De särskilda förhållanden som där råder gör att det relativt lätt uppstår ordnings- och disciplinproblem och att de inom samhället i övrigt förekommande medlen för att upprätthålla social kontroll många gånger visar sig otillräckliga. Detta förhållande jämfört med personalens berättigade krav på goda arbetsförhållanden gör att man kan tvingas tillgripa åtgärder mot vissa intagna som kan framstå som hårda.

I den allmänna debatten har kritik riktats mot isoleringsåtgärderna. Även de specialavdelningar som inrättats vid vissa anstalter som ett lindrigare alternativ till enrumsplacering har kritiserats. I viss mån avgörande för frågan i vilken utsträckning möjligheterna till avskiljande av intagna bör begränsas är i vad mån påståendena om isoleringens skadliga effekter kan anses berättigade. Det visar sig emellertid svårt att utifrån den forskning som förekommit dra några säkra slutsatser beträffande anstaltsisoleringens eventuellt skadliga effekter. De individuella variationerna visar sig också betydande vad gäller förmågan att klara isoleringens påfrestningar. Emellertid syns det som om de farhågor som uttalats härför bör betecknas som överdrivna åtminstone vad gäller kortvariga isoleringsåtgärder.

För en begränsning av användandet av avskiljanden bör man i första hand försöka förebygga behovet av sådana åtgärder. Med hänsyn till de grundläggande motsättningar som med naturlighet finns inom anstalterna och till att anstaltsklientelet tenderar att bli allt tyngre, är det emellertid inte möjligt att den vägen helt eliminera behovet av avskildhetsåtgärder.

I andra hand gäller det att finna alternativ till avskildhetsåtgärderna. Möjligheterna härtill är emellertid begränsade i den speciella och begränsade miljö som anstaltslivet utgör.

Eftersom det därför inte bedöms möjligt att helt avskaffa avskildhetsåtgärderna, gäller det att försöka begränsa deras negativa verkningar. Det visar sig att avskiljanden som endast sträcker sig över några få dagar knappast kan medföra några sådana verkningar. Annorlunda kan det förhålla sig med långvariga sådana åtgärder. Det gäller därför att begränsa avskiljandenas varaktighet eller, i de fall detta inte är möjligt, på andra sätt försöka motverka att isoleringen blir strängare än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Vidare gäller det att på olika sätt stärka den intagnes rättssäkerhet i samband med sådana åtgärder. Ett led i denna strävan är att utforma avskildhetsbestämmelserna så, att därav klart framgår i vilka fall de är tillämpliga till undvikande av en användning utöver den avsedda.

Definitionsfrågor

När cellstraffsystemet avskaffades och gemensamhetsstraff infördes var tankegången den att förhållandena på anstalterna i möjligaste mån skulle motsvara livet i det fria. Denna tanke är alltjämt bärande och det är mot den bakgrunden man har att bedöma frågan vad KvaL:s bestämmelser om gemenskap för de intagna i praktiken innebär.

Såvitt gäller intagnas gemenskap under arbetet vållar tillämpningen av

bestämmelserna sällan några problem. Arbetsplatserna på anstalterna är utformade så att de intagna får en tillräcklig gemenskap med varandra. Därtill kommer att bestämmelserna bör medge undantag från kravet på gemenskap när så erfordras på grund av arbetets särskilda beskaffenhet. Däremot bör bestämmelserna inte medge avskiljande av arbetsvägrande intagna så som stundom förekommer. Arbetsvägran bör i stället i första hand förebyggas med olika medel. Förslag till sådana lämnas i betänkandet.

Under fritiden äger intagen i den utsträckning han önskar det vistas tillsammans med andra intagna. I sluten anstalt får dock gemenskapen inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten. En sådan begränsande bestämmelse är av praktiska och andra skäl nödvändig.

Särskild uppmärksamhet i detta sammanhang kräver frågan om placeringen av sjukskrivna och pensionärer. Det förekommer nämligen att sådana intagna i brist på andra placeringsmöjligheter hålls avskilda från varandra. Problemet föreslås löst genom olika åtgärder. Utredningen föreslår förstärkning med sammanlagt fyra tjänster för översköterskor vid vissa slutna lokalanstalter för att daglig sjukvisitation skall kunna äga rum vid dessa. Intagna som sjukskrivits bör placeras på särskilda sjukavdelningar. Tillgången till sådana är emellertid knapp och utredningen föreslår därför att nya sjukavdelningar inrättas vid vissa anstalter och att tillgången på kroppssjukplatser inom anstalterna över huvud taget blir föremål för en total översyn. Sjukskrivna som ändå inte kan placeras vid sådan avdelning samt pensionärer bör under arbetstid placeras i någon särskilt lokal där de kan förses med enklare sysselsättningar. Några avskildhetsåtgärder bör däremot inte få vidtas mot sådana intagna.

På slutna anstalter hålls de intagna nattetid avskilda från varandra. Denna ordning bör bestå även om man bör sträva efter att senarelägga kvällslåsningen. Dock bör en bestämmelse om möjligheten att nattetid hålla intagna avskilda från varandra intas i lagen.

Det visar sig svårt att mera exakt definiera begreppen gemenskap och avskildhet för intagna. När det gäller intagen som under arbetstid är sysselsatt med arbete eller liknande som medger viss rörelsefrihet och tillfällen till kontakt med andra människor torde tillämpningen av bestämmelserna inte heller vålla några problem. Kravet på fritidsgemenskap bör i allmänhet innebära att de intagnas umgänge inte får inskränkas under avdelnings omfattning. För sådan inskränkning bör också krävas att den är oundgängligen påkallad med hänsyn till förhållandena på anstalten. En sådan definition förutsätter dock att det alltid klart framgår vad som är att anse som en avdelning. Tveksamhet kan emellertid i vissa fall råda härom. Vissa slutna anstalter har nämligen exceptionellt stora bostadsavdelningar. Utredningen föreslår visserligen en reduktion av dessa, men innan så sker kan en sådan definition av begreppet fritidsgemenskap inte tillämpas generellt och därför inte heller inskrivas i lagen.

Intagen som hålls avskild bör i allmänhet placeras i vanligt bostadsrum. Detta kan dock vara beläget på särskild isoleringsavdelning. Endast vid avskiljanden för våldsamt uppträdande eller berusning bör placering i någon form av specialcell komma i fråga. Avskildheten bör inte heller medföra någon automatisk förlust av de olika förmåner som tillkommer intagna.

Tvärtom är utomhusvistelse, besök, telefonsamtal o. d. särskilt värdefulla för intagna som hålls avskilda.

Förebyggande åtgärder

Som tidigare anförts gäller det i första hand att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder. Alla åtgärder som förbättrar miljön i vid bemärkelse i kriminalvårdens anstalter eller som underlättar anstaltsvistelsen för de intagna är naturligtvis ägnade att minska behovet av avskildhetsåtgärder. Möjligheterna härtill är dels en resursfråga, dels en fråga om avvägningar mot skydds- och säkerhetsaspekterna samt hänsynen till personalens arbetsförhållanden. Utredningen har inte heller mot bakgrunden av det begränsade utredningsuppdraget ansett det lämpligt att i detalj pröva mer genomgripande reformer inom kriminalvården.

Alla förbättringar i det s. k. anstaltsklimatet, dvs. i förhållandet mellan personal och intagna, är ägnade att minska behovet av avskildhetsåtgärder. Ett sätt att förbättra detta förhållande är att låta tillsynspersonal i större utsträckning ta aktiv del i behandlingen av de intagna. Sådana åtgärder har föreslagits av utredningen om personalens arbetsuppgifter vid kriminalvårdens anstalter (Alexandersonska utredningen[1]). Förutsättningarna för ett gott resultat härvidlag är en god personalutbildning, en kontinuerlig handledning från psykologer och en effektiv personalrekrytering. Alexandersonska utredningen har föreslagit olika åtgärder för att förbättra dessa förutsättningar och utredningen om isolering inom kriminalvården hänvisar därför i dessa avseenden endast till den utredningens förslag.

Den väsentligaste förebyggande åtgärd som utredningen föreslår är en begränsning av bostadsavdelningarnas storlek på vissa slutna riksanstalter. I samband med anstaltsbesök som utredningen företagit har från såväl personal som intagna framhållits behovet av en reducering av avdelningarnas storlek. Som lämpligaste avdelningsstorlek föreslår utredningen 10–15 platser. De överblivna bostadsrummen bör göras om till bl. a. gemensamhetsutrymmen för de intagna.

Utredningen föreslår vissa ombyggnader härför vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Tidaholm och Norrtälje. Häktesplatserna vid Hall föreslås samtidigt överförda till allmänna häktet i Stockholm så att hela anstalten kan tas i anspråk för dömda personer. Beläggningsförhållandena vid de slutna riksanstalterna är nämligen f. n. sådana, att en minskning av det totala platsantalet svårligen kan ske. Av övriga slutna riksanstalter är det främst vid Malmö och därnäst vid Härnösand som en motsvarande reducering bör ske. Med hänsyn till beläggningsförhållandena föreslås emellertid denna genomförd först på längre sikt.

Delvis på grund av dessa omorganisationer men också som ett led i åtgärderna att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder föreslås också personaltätheten höjd vid de slutna riksanstalterna. Alexandersonska utredningen har tidigare föreslagit en sådan åtgärd och utredningen instämmer nu i detta förslag. Sammanlagt rör det sig om en utökning med 13 tjänster för tillsynsmän och 95 för vårdare för allmänna uppgifter och 10 tjänster för vårdare för visitationsuppgifter. Av dessa är dock redan 11 tjänster för tillsynsmän och 22 för vårdare tillsatta med stöd av tillfälligt bemyndigande.

[1] Uppkallad efter den sakkunnige Birgitta Alexanderson.

Ett annat sätt att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder är att sysselsätta de intagna med intresseväckande arbetsuppgifter eller studier. Med hänsyn till många intagnas dåliga fysiska och psykiska tillstånd bör arbetsvårdande inslag få allt större betydelse. Även intagnas studieverksamhet bör prioriteras även om detta medför att den industriella verksamheten får stå tillbaka. Ett sätt att stimulera de intagna till bätte arbets- eller studieaktiviteter är att varva olika sysselsättningar med varandra. Man bör alltså inte stå främmande för deltidsarbete och deltidsstudier. Även partiell sjukskrivning är ett sätt att anpassa de intagna till ett normalt arbetsliv.

Ett annat lämpligt sätt att stimulera arbets- och studieviljan är att höja ersättningen till de intagna. Nuvarande ersättningar måste nämligen betecknas som ringa. Utredningen föreslår därför en väsentlig höjning. För arbete, studier och liknande aktiviteter föreslås basersättningen uppgå till 21 kr/tim. För kvalificerat arbete skall dock ersättningen genom ackord eller på annat sätt kunna uppgå till drygt 25 kr/tim. Den s. k. sjukersättningen skall uppgå till 12:50 kr/tim. Från dessa belopp skall emellertid avdrag göras för skatt och vad som brukar kallas naturaförmåner – dock ej för hyra ("cellen") – varför kontantlönen för arbete o. d. skulle bli 7:11–9:11 kr/tim. och den kontanta sjukersättningen 2:10 kr/tim. Fördelarna med detta ersättningssystem är inte bara att kontantersättningen till de intagna höjs, utan även att ersättningens konstruktion markerar att den är skattefri och att de intagna utöver ersättningen erhåller s. k. naturaförmåner. Dessutom är systemet bättre än det nuvarande anpassat till den mångfald olika aktiviteter som förekommer inom anstalterna.

Det nya ersättningssystemet föreslås först försöksvis inrättat vid tre anstalter, nämligen Norrtälje, Tidaholm och Ödevata.

Även förekomsten av stimulerande och intresseväckande sysselsättningar under de intagnas fritid inverkar positivt på anstaltsklimatet och förebygger behovet av avskildhetsåtgärder. I enlighet med Alexandersonska utredningens förslag bör det vara tillsynspersonalens uppgift att leda genomförandet av de intagnas fritidsaktiviteter. Därutöver behövs emellertid på de större anstalterna särskild personal för planering och samordning av dessa aktiviteter. Utredningen föreslår därför att 14 tjänster för fritidsassistenter inrättas vid vissa större riks- och lokalanstalter i utbyte mot nuvarande arvodesmedel för hel- och deltidstjänster för fritidsledare. Dessutom föreslås aktivitetsmedlen höjda vid de flesta av dessa anstalter.

En god kontakt mellan den intagne och världen utanför anstalten inverkar också gynnsamt på anstaltsklimatet och minskar förekomsten av avskildhetsåtgärder. Framför allt gäller detta korttidspermissioner men även telefon- och besöksmöjligheter och i viss mån fritidsverksamhet utom anstalten. Emellertid måste härvid en avvägning göras mot de risker för säkerheten i anstalten och samhällets behov av skydd mot vissa intagna som en större öppenhet inom anstaltsvården innebär.

Enligt utredningens mening bör även intagna, som med hänsyn till risken för fortsatt brottslig verksamhet inte kan beviljas permission på egen hand, beredas tillfälle att ibland genom bevakade eller beledsagade permissioner komma utanför anstalten. Vidare bör kvalifikationstiderna för regelbunden permission iakttas och villkoren för permissionen noggrant anges.

Telefonautomater, som redan finns vid vissa slutna riksanstalter, bör in-

stalleras vid flera anstalter än f. n. Även besöksverksamheten bör utvidgas.

Åtminstone på sikt bör också ett ökat medinflytande för de intagna kunna påverka förekomsten av avskildhetsåtgärder. Denna samrådsverksamhet har emellertid av principiella skäl sina givna gränser och dessa kan inte förändras. Även inom dessa ramar finns det emellertid stora möjligheter att låta de intagna framföra synpunkter på verksamheten i anstalterna och dessa möjligheter bör tillvaratas.

Vid utredningens anstaltsbesök har från olika håll framhållits att nuvarande blandning av olika kategorier intagna i anstalterna ogynnsamt påverkar förhållandena. I detta sammanhang är det främst blandningen i de slutna riksanstalterna som är av intresse. Utredningen anser det därför önskvärt om en viss differentiering kunde ske mellan dessa anstalter. Nuvarande beläggningsförhållanden försvårar visserligen en närmare differentiering men bör inte utgöra hinder för en strävan att åstadkomma en bätte kategoriindelning av de intagna i slutna riksanstalter. Ett förslag om ändrade differentieringsprinciper kräver emellertid mer övergripande överväganden än det varit möjligt att göra i detta sammanhang. Utredningen anser därför att frågan om de intagnas differentiering mellan de slutna riksanstalterna bör bli föremål för en närmare översyn.

Den ökade förekomsten av narkotika i anstalterna försvårar i hög grad anstaltsarbetet och utgör orsak till många avskiljanden. Efter förslag av en av regeringen tillsatt ledningsgrupp för narkotikafrågor har en rad åtgärder vidtagits för att komma till rätta med detta problem. Utredningen lämnar därför inga nya förslag som särskilt tar sikte härpå, men framhåller att många av de i betänkandet föreslagna förebyggande åtgärderna också är ägnade att motverka förekomsten av narkotika i anstalterna.

I den allmänna debatten har krav framställts på att intagens skötsamhet i större utsträckning bör särskilt premieras. Utredningen förordar emellertid inte en sådan ordning, eftersom ett sådant system inte skulle kunna bli helt rättvist och därför skulle kunna få motsatt effekt än den avsedda.

Som ytterligare förebyggande åtgärder pekar utredningen slutligen också på möjligheten till en senareläggning av kvällslåsningen på de slutna anstalterna samt en ökad rekrytering av kvinnlig tillsynspersonal.

Alternativa åtgärder

Möjligheterna att finna alternativ till enrumsplaceringen är med hänsyn till de speciella förhållandena i en anstalt begränsade. Vissa tänkbara alternativ har utredningen bedömt som mindre lämpliga än enrumsplaceringen och därför ansett dem inte böra komma i fråga. De alternativ som föreslås kan inte heller helt ersätta enrumsplaceringen eller fängselanvändningen utan får i stället ses som komplement till dessa.

Det är framför allt beträffande de långvariga enrumsplaceringarna som alternativ behövs. Utredningen pekar därför på placering i liten grupp med särskilda övervakningsmöjligheter som en lämpligare åtgärd än enrumsplacering i dessa fall. Även sådan placering skall emellertid enligt den definition av avskildhetsbegreppet utredningen föreslår utgöra en form av begränsad avskildhet.

Däremot anser utredningen inte en förflyttning utgöra ett lämpligt al-

ternativ till i vart fall ett kortvarigt avskiljande, eftersom de negativa effekterna av en förflyttning är förhållandevis stora. I stället bör antalet s. k. disciplinära förflyttningar begränsas. KVS har i en framställning till regeringen anvisat en möjlighet härtill som innebär att anstalter som saknar möjlighet att verkställa avskiljanden skulle få rätt att i de fall 23 eller 50 § KvaL är tillämplig tillfälligt placera den intagne i närbeläget allmänt häkte i stället för att överföra honom till sluten anstalt. Framställningen har remissbehandlats och därvid fått ett gynnsamt mottagande. Även utredningen anser att den av KVS anvisade ordningen utgör ett lämpligt sätt att begränsa olämpliga förflyttningar och föreslår därför att framställningen skall bifallas.

Inskränkningar i intagnas rätt till permissioner, frigång, besök o. d. anser utredningen inte kunna ersätta avskildhetsåtgärder.

Många av dem som blir föremål för avskildhetsåtgärder kan betecknas som psykiskt störda. Många avskiljanden skulle därför kunna undvikas om de intagna i stället överfördes till sjukvård inom eller utom anstalten. Kriminalvårdens egna psykiatriska avdelningar bör därför inte, så som 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande föreslagit, läggas ned. I stället bör den psykiatriska vården inom anstalterna utvidgas. Innan dess måste emellertid nuvarande tjänster för psykiater inom anstaltsvården besättas. Utredningen föreslår därför en översyn av läkarnas meritvärderingssystem. Framför allt måste det emellertid fastslås en skyldighet för den allmänna sjukvården att ta emot och under erforderlig tid behandla även anstaltsintagna som är i behov av sådan vård. Det är nämligen f. n. mycket svårt att få detta klientel överfört till den allmänna sjukvården.

Det är också angeläget att finna alternativ till användandet av fängsel i samband med våldsamt uppträdande av intagen. Utredningen föreslår därför att lugnande medicin i sådana situationer skall få tillföras den våldsamme även utan dennes samtycke. Detta förslag skall delvis ses mot bakgrund av att redan de allmänna nödvärnsreglerna i brottsbalken kan ge stöd för sådan tvångsanvändning i vissa fall. Medicineringen skall emellertid enbart ses som ett alternativ till bältesanvändningen och det bör ankomma på läkare att avgöra i vilka fall sådan medicinering bör komma i fråga.

Ett annat alternativ till fängsel utgör placering i mjukisolerad cell. Denna åtgärd tillämpas i engelska fängelser och anses där vara ett bättre alternativ än både fängsel och medicinering. Utredningen anser att denna ordning bör prövas även i vårt land och föreslår att sådana celler försöksvis inrättas vid ett par anstalter.

Avskildhetsbestämmelserna

Utredningen har gjort en översyn av avskildhetsbestämmelserna. Med hänsyn till utredningens tilläggsdirektiv om bristen på resurser för reformer och till nuvarande ansträngda beläggningsförhållanden har utredningen vid bedömandet av behovet av avskildhetsåtgärder utgått från rådande förhållanden vid anstalterna.

Utredningen konstaterar att de tvångsmässiga avskildhetsåtgärdernas ändamål endast bör vara att tillgodose skydds- och säkerhetsaspekter. Behandlingsskäl bör således inte motivera tvångsmässiga avskildhetsåtgärder.

Annorlunda bör det däremot förhålla sig med möjligheten till frivilligt enrumsarbete enligt 18 § KvaL. Utredningen finner många skäl tala för att denna möjlighet bör finnas kvar. Man bör emellertid sträva efter att förebygga behovet hos de intagna att frivilligt söka ensamheten. Med hänsyn dels till att de farhågor för negativa verkningar av frivillig isolering som dikterat bestämmelsens nuvarande utformning bör anses överdrivna, dels till den ökade förekomsten av våld intagna emellan anser utredningen ändå att möjligheten för de intagna till frivilligt enrumsarbete bör utvidgas. Detta bör ske genom viss ändring av lagtexten och genom en utökning av antalet s. k. roplatser på ett par anstalter där konkurrensen om sådana platser är särskilt stor. Till motverkande av negativa effekter bör den avskilde emellertid på olika sätt ges så omfattande sinnesstimulans som möjligt.

När det däremot gäller de tvångsmässiga avskildhetsåtgärderna bör tillämpningsområdet begränsas.

Bestämmelsen i 20 § KvaL om avskildhet med hänsyn till rikets säkerhet har aldrig tillämpats. Den kan endast komma till tillämpning i extraordinära fall men kan i dessa vara oundgänglig. Utredningen föreslår därför ingen ändring beträffande den bestämmelsen.

Intagen kan vidare hållas avskild enligt 20 § KvaL med hänsyn till föreliggande fara för hans egen säkerhet till liv eller hälsa. Sådant avskiljande kan äga rum antingen den intagne är farlig för sig själv eller fara hotar honom från annan intagen. Utredningen anser främst mot bakgrund av de våldsamheter som narkotikahanteringen i anstalterna medfört att även denna bestämmelse är erforderlig. Det måste nämligen anses vara kriminalvårdens skyldighet att i möjligaste mån skydda de intagnas säkerhet till liv och hälsa under den tid de är omhändertagna. Detta anses då också innefatta en skyldighet att förhindra självskador och självmord. Bestämmelsen föreslås dock något begränsad vad avser kriterierna för sådant avskiljande.

På samma sätt kan intagen hållas avskild om han utgör en fara för annans säkerhet till liv eller hälsa. Även denna bestämmelse anser utredningen oundgänglig. Till undvikande av långvariga enrumsplaceringar pekar utredningen på möjligheten att placera intagna som kan bedömas som mer permanent farliga för sin omgivning i mindre grupper på specialavdelning. Tillämpningsområdet för bestämmelsen föreslås dock bli något mindre än f. n.

Vid föreliggande fara för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom kan intagen hållas avskild från andra intagna. Utredningen pekar här särskilt på den ökade risken för sprängningar i samband med utbrytningsförsök och förordar därför att en bestämmelse med detta innehåll bibehålls. Lagtexten föreslås emellertid ändrad så, att det klarare framgår att det endast är i samband med fara för mycket omfattande eller farlig skadegörelse som bestämmelsen bör äga tillämpning.

Intagen kan hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt för att hindra att han utövar menligt inflytande på andra intagna. Utredningen har kunnat konstatera att denna bestämmelse vid vissa anstalter kommit till alltför stor tillämpning. Å andra sidan har från flera anstaltsledningar framhållits behovet av en bestämmelse som ger möjlighet att "ta undan" en intagen som utgör ett allmänt oroselement inom anstalten. Utredningen

menar emellertid att en sådan bestämmelse måste ha ett väsentligt mer begränsat tillämpningsområde än den nuvarande. Härvid måste bl. a. beaktas att den inte får ge utrymme för ingrepp i den intagnes yttrandefrihet. Utredningen föreslår därför att avskiljande endast skall få äga rum om det är nödvändigt för att hindra att intagen försöker påverka annan till brott mot anstaltsreglerna. Utredningen betonar vidare att endast kortvariga avskildhetsåtgärder bör kunna komma i fråga i detta sammanhang.

Enligt andra stycket i 20 § KvaL kan vissa långtidsdömda intagna som ägnat sig åt brottslighet av särskilt allvarlig art hållas avskilda om det är nödvändigt för att hindra ett befarat rymnings- eller fritagningsförsök. Bestämmelsen är tillämplig endast beträffande en mycket liten grupp intagna och tillämpas också endast i 15–20 fall årligen. Främst avses vissa narkotikabrottslingar men även andra som ägnat sig åt brottslighet av särskilt allvarlig art. Vad gäller dessa fall pekar utredningen särskilt på möjligheten till placering i liten grupp på specialavdelning. Trots detta kan möjligheten till enrumsplacering inte helt avvaras i dessa fall. Utredningen föreslår därför ingen ändring i bestämmelsen. Restriktivitet i tillämpningen har åstadkommits bl. a. genom att beslutanderätten i dessa frågor inte kunnat delegeras från KVS till anstaltsnivå. Utredningen anser därför att denna ordning bör bestå.

Främst med tanke på kvalificerade narkotikabrottslingar som fortsätter sin verksamhet i anstalten föreslår utredningen en utvidgning av 20 § andra stycket KvaL som innebär att vissa långtidsdömda intagna som gjort sig skyldiga till brottslighet av särskilt allvarlig karaktär skall kunna placeras i grupp på specialavdelning. Förslaget innebär egentligen ingen ändring i jämförelse med nuvarande förhållanden, utan sammanhänger med den ändrade definition av avskildhetsbegreppet utredningen föreslår. Inte heller sådana beslut skall kunna delegeras från KVS.

Avskiljanden enligt 20 § KvaL är inte tidsbegränsade och kan därför i enstaka fall bli relativt långvariga. Utredningen föreslår därför vissa åtgärder för att begränsa deras varaktighet och begränsa de negativa effekterna av dem. Den tidrymd inom vilken beslut om avskildhet enligt 20 § KvaL senast skall omprövas föreslås sålunda förkortad från en månad till tio dagar såvida inte avskildheten innebär placering på specialavdelning. Detta medför i sin tur att sådana beslut skall underställas KVS prövning inom samma tid. Detta bör medföra en allmän förkortning av avskildhetsåtgärdernas varaktighet. Vidare föreslås att det så snart en enrumsplacering blir mer långvarig särskilt skall prövas vilka möjligheter som finns att ge den intagne begränsad samvaro med annan eller andra intagna och att låta honom få del av de förmåner som enligt lagen tillkommer intagen. Härvid avses då i första hand telefonsamtal och besök.

Enligt 23 § första stycket KvaL kan intagen avskiljas vid våldsamt uppträdande. Utredningen betonar såvitt avser händelser av detta slag i första hand möjligheterna att genom andra metoder komma till rätta med sådana ordningsstörningar. Vad gäller behovet av en tvångsbestämmelse pekar utredningen på att redan de allmänna nödvärnsreglerna i brottsbalken ofta är tillämpliga i dessa fall. Det är då i flera avseenden bättre att grunda sådana ingripanden på mer detaljerade och ur rättssäkerhetssynpunkt bättre bestämmelser i KvaL.

Vid svårare fall av våldsamt uppträdande kan intagen enligt paragrafens andra stycke beläggas med fängsel. I allmänhet är det då s. k. spännbälte som kommer till användning. Utredningen anser att inte heller spännbältet helt kan undvaras men föreslår som tidigare anförts lugnande medicinering och placering i mjukisolerad cell som alternativa åtgärder i dessa fall. Fängsel och medicinering föreslås emellertid endast få komma till användning i fall då liv eller hälsa äventyras.

Enligt 23 § första stycket KvaL kan intagen hållas avskild också om han till följd av berusning kan befaras störa ordningen på anstalten. Utredningen erinrar om att en ny lag om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) trätt i kraft den 1 januari 1977 och anför att den syn på frågan om omhändertagande av berusade personer som kommer till uttryck i den lagen också bör gälla inom kriminalvårdsanstalterna. I anstalterna råder emellertid i vissa avseenden speciella förhållanden. Ett kortvarigt avskiljande av en berusad intagen kan inte beräknas medföra några negativa konsekvenser för denne. Utredningen anser därför att bestämmelsen bör finnas kvar men föreslår att särskilda tillnyktringsrum skall inrättas där den avskilde lättare kan hållas under uppsikt av personalen. Dessutom föreslås en omredigering av paragrafen för ett klarare åtskiljande av de åtgärder som kan insättas mot våldsamt uppträdande intagna och de åtgärder som kan insättas mot dem som till följd av berusning kan befaras störa ordningen.

Bestämmelsen i 50 § KvaL om avskildhet under disciplinutredning har uppenbarligen vid vissa anstalter kommit att tillämpas i en utsträckning som inte varit avsedd. Detta torde emellertid inte bero på att paragrafen är alltför extensivt utformad. Med hänsyn härtill och till att fråga enbart är om mycket kortvariga avskiljanden som är nödvändiga för att disciplinära förseelser skall kunna utredas och bestraffas, föreslås endast mindre förtydligande ändringar i lagtexten. I stället föreslår utredningen att KVS ges i uppdrag att särskilt följa tillämpningen av denna bestämmelse för att åstadkomma en enhetlig och restriktiv praxis. Utredningen betonar särskilt vikten av att disciplinutredningar igångsätts i omedelbart samband med att förseelsen ägt rum även om detta skulle inträffa under en helg.

Det är väsentligt att intagna som hålls avskilda ges olika former av stimulans. Främst gäller detta för avskiljanden som pågår under längre tid än några dagar. Den förnämsta stimulansen sker genom umgänge med andra människor, personal eller medintagna. Den avskildes behov av medicinsk vård eller av social eller psykologisk omvårdnad bör också tillgodoses. Även den yttre miljön bör göras stimulerande genom färgsättning etc. Radio och TV medför väsentlig stimulans. Den avskilde bör vidare aktiveras genom arbete, studier o. d. samt även under fritiden. Slutligen bör den avskilde också i den utsträckning säkerheten medger det få del av de intagnas möjligheter till telefonsamtal och besök.

Läkares medverkan

I KvaL föreskrivs att läkare skall yttra sig i samband med att intagen avskiljs från andra intagna. Avsikten härmed är naturligtvis att läkaren skall undersöka om avskiljandet kan inverka skadligt på den intagnes hälsa. Även

därutöver är emellertid läkarens medverkan avsedd att fylla vissa funktioner, bl. a. motiveras denna medverkan i vissa fall av rättssäkerhetsskäl.

Utredningen menar att det är väsentligt att läkare medverkar i samband med vissa avskildhetsåtgärder, särskilt sådana där psykisk störning kan misstänkas ligga bakom den intagnes agerande. Denna medverkan bör emellertid inte innebära att läkaren på något sätt deltar i avskildhetsbeslutet eller sanktionerar detta. I stället bör fråga enbart vara om en rent medicinsk undersökning från läkarens sida.

Utredningen föreslår därför att läkarundersökning obligatoriskt bör äga rum i samband med avskiljanden på grund av våldsamt uppträdande (23 §) och på grund av att intagen är farlig för sig själv (20 §). Vid frivilligt enrumsarbete (18 §) och vid övriga avskiljanden enligt 20 § bör sådan undersökning företas endast om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Vid avskildhet på grund av berusning (23 §) bör undersökning utföras endast om särskilda skäl föreligger. Vid avskildhet under disciplinutredning (50 §) föreslås bestämmelsen om läkarmedverkan avskaffad.

Rättssäkerhetsfrågor

Utredningen finner det särskilt angeläget att söka stärka den intagnes rättssäkerhet i samband med avskildhetsärenden. Det måste emellertid samtidigt konstateras att både lagen och dess olika anvisningar redan innehåller många bestämmelser med detta syfte. Det gäller främst bestämmelserna om utredning och protokollföring. Den intagne befinner sig emellertid genom frihetsberövandet i en utsatt situation medan styresmannens maktställning i detta avseende måste betecknas som stark.

Vad gäller själva handläggningen av avskildhetsärenden är förvaltningslagens bestämmelser tillämpliga. Där finns föreskrifter om kommunikation, angivande av skäl och underrättelse om beslut jämte fullföljdshänvisning. Förvaltningslagen är f. n. föremål för översyn av en särskild kommitté. KvaL:s bestämmelser om utredning och protokoll i avskildhetsärenden anser utredningen tillräckliga och föreslår inga ändringar. Däremot har utredningen utarbetat förslag till protokollsblanketter att användas i dessa sammanhang. Protokollen uppvisar nämligen f. n. ofta brister.

Vad beträffar beslutsordningen anser utredningen att beslut i avskildhetsärenden skall meddelas av styresmannen. Detta innebär den ändringen i förhållande till gällande ordning att regionchefen ej längre skall meddela beslut i avskildhetsärenden vid lokalanstalt. Undantag bör dock gälla vid omprövning av beslut enligt 20 § första stycket KvaL, som beträffande intagna i lokalanstalt bör utföras av regionchefen, samt för beslut enligt 20 § andra stycket KvaL och andra beslut om placering på specialavdelning, vilka bör kunna meddelas endast av KVS. Utredningen anser vidare med hänsyn till risken för förhastade avskiljanden inte lämpligt att föreslå en interimistisk beslutanderätt i avskildhetsärenden.

Utredningen föreslår inte någon ändring vad gäller besvärsordningen.

Allmän rättshjälp kan i princip beviljas även i avskildhetsärenden. Detta förekommer emellertid knappast. Den speciella form av rättshjälp som kallas rättshjälp genom offentligt biträde och som tar sikte på särskilt ingripande

förvaltningsärenden är däremot ej tillämplig. Utredningen föreslår en utvidgning av denna rättshjälpsform till att omfatta även vissa avskildhetsärenden, nämligen sådana som handläggs hos KVS, dvs. besvärsärenden, överprövningsärenden, ärenden enligt 20 § andra stycket KvaL samt ärenden rörande placering på specialavdelning. Samtidigt föreslås rätten till offentligt biträde kunna omfatta även överklagade disciplinärenden.

Utredningen har också haft att pröva frågan om lekmän kan ges insyn i denna del av anstaltsarbetet. För att underlätta ett genomförande ansluter sig utredningen därvid till Alexandersonska utredningens förslag till anstaltsorganisation. På grund av avskildhetsärendenas brådskande karaktär anser utredningen det inte möjligt att föreskriva att lekmän skall delta i själva beslutsfattandet. I stället föreslås en skyldighet att redovisa meddelade beslut inför något lekmannaorgan. Lämpligaste organ härför är de av Alexandersonska utredningen föreslagna anstalts- och regionstyrelserna. Beslut enligt 20 § andra stycket KvaL samt andra beslut om placering på specialavdelning, som meddelas av KVS, föreslås på samma sätt redovisade för KVS lekmannastyrelse.

Kostnader och genomförande

Det är svårt att mera exakt beräkna kostnaderna för de byggnadsmässiga förändringar utredningens förslag medför. Vad beträffar förslaget om en minskning av bostadsavdelningarnas storlek på vissa slutna riksanstalter har dock KVS i sin petita för sådana ombyggnader på Tidaholm och Norrtälje yrkat 3 milj. kr för vardera anstalten. Då hade emellertid redan anslagits 1,6 milj. kr för vissa av dessa arbeten. I dessa belopp ingår också nya kroppssjukavdelningar. I övrigt föreslår utredningen endast smärre omändringar som inte kan beräknas medföra några större kostnader.

Kostnaderna för föreslagna personalförstärkningar beräknas till 16,75 milj. kr, varav 641 000 kr för översköterskor, 14,46 milj. kr för tillsynspersonal och 1 646 000 kr för fritidsassistenter. Av dessa kostnader belöper dock 4 milj. kr på tjänster som redan är tillsatta med stöd av tillfälligt bemyndigande. Övriga kostnader för ökad fritidsverksamhet beräknas till 428 000 kr årligen jämte en engångskostnad på 200 000 kr.

Försöksverksamheten med ett nytt lönesystem för intagna beräknas kosta drygt 800 000 kr. Utvidgad rätt till rättshjälp i avskildhets- och disciplinärenden beräknas kosta ca 50 000 kr. Installationen av telefonautomater för de intagna kan medföra engångskostnader på ca 2 000 kr per apparat.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1980. I övrigt föreslår utredningen ett genomförande av förslagen under budgetåret 1980/81.

1 Summary

The Act on Treatment in Correctional Institutions is based on the principle that inmates shall have the right of association. Thus an inmate shall work together with other inmates and during his leisure time he may associate with other inmates to the extent he wishes. In certain cases specified in the Act social intercourse between inmates may, however, be restricted. Furthermore, intercourse between inmates is limited at night in the case of closed correctional institutions.

To the requirement that work should be carried out in association there is an exception permitting an inmate to work by himself at his own request, provided that there is good reason to allow him to do so. In addition, there are certain possibilities to keep an inmate compulsorily seperated from other inmates during working as well as leisure hours.

If it is necessary with regard to the security of the realm, imminent peril to the life or health of the inmate or some other person or of serious damage to the property of the institution or if it is necessary to prevent an inmate from exercising a harmful influence on other inmates, an inmate may be kept separate from other inmates. Specially defined categories of inmates who are escape risks and who have been sentenced to loss of liberty for a minimum of two years for especially serious offences, may be isolated from others provided that there is reason to believe that he is planning to escape or that others are planning an attempt to liberate him and isolation is necessary to prevent such a plan from being put into effect. An inmate who behaves violently or who is under the influence of alcoholic drink or other intoxicant may be temporarily separated from other inmates as long as this is necessary to subdue such violent behaviour or until the effects have worn off. If other means prove inadequate to subdue violent behaviour on the part of an inmate, he may be placed under physical restraint provided that this measure is indispensable for reasons of security. During the investigation of a disciplinary matter an inmate may be temporarily isolated from other inmates to the extent that this may be unavoidably necessary to prevent the purpose of the investigation being jeopardized. The duration of this measure shall not exceed four days.

For the protection of the inmate certain provisions deal with the assistance of a medical officer and the keeping of records concerning questions affecting isolation. Furthermore, decisions concerning lengthy periods of isolation shall be reconsidered as often as there is reason for doing so and at least once a month. The Act also prescribes that an isolated inmate shall be

accorded such relaxation in isolation as may be granted without inconvenience.

The various forms of isolation to be found in correctional institutions cover a very wide range. In extreme cases the inmate may be entirely cut off from all contact with other inmates and be subjected to physical restraint. A more normal type of isolation, on the other hand, allows easement of isolation in the form of access to books and newspapers, visits in accordance with the customary rules and considerable contact with the staff. At times the inmate is permitted to sit in company with another inmate.

Terms of reference

The Committee on Isolation in Correctional Institutions was set up to determine to what extent it might be possible, by the introduction of other measures, e. g. preventive measures or new kinds of protective measures, entirely to abolish or, at least to a greater degree than is currently the case, to reduce the use of isolation in correctional institutions. The task of the committee also included seeking a definition of the notion of isolation and thereby establishing to what extent those forms of placement in single rooms as applied in correctional treatment are to be regarded as isolation in the sense intended when fears are expressed that inmates suffer detrimental physical or mental effects as a result of the measure. The committee was also required to examine the disadvantages likely to be associated with different kinds of isolation, regard being paid to the adjustment of inmates in the community. The work of the committee was also to take account of the changes with respect to personnel and building requirements likely to arise in consequence of the abolition of isolation measures in addition to the disadvantages affecting the working environment of the staff resulting from alternative proposals. Finally, consideration should also be paid to certain matters concerned with legal guarantees of inmates, including the involvement of lay staff and doctors in connection with isolation measures.

General points of view

In a correctional institution a major aim is to promote the adjustment of the inmate in the community. A prison constitutes however a collective of a special kind. The special conditions prevailing there make it relatively easy for problems of order and discipline to arise and the means within the community for maintaining social control of the situation often prove inadequate. These circumstances when set in relation to the justifiable demands of the staff for reasonable working conditions are such that it can prove necessary to have resourse to measures against certain inmates which may appear to be harsh.

In the general discussion in Sweden criticism has been directed at isolation measures. Special wings, set up at some institutions as a milder alternative to isolation and which permit limited companionship between one inmate and others, have also been the subject of criticism. To some extent the decisive factor for the question to what extent the possibilities of isolation of inmates should be limited is the extent to which the claims of the injurious

effects of isolation may be regarded as justified. However, it appears to be difficult on the basis of the research so far carried out to draw any certain conclusions with regard to the injurious effects, if any, of isolation within correctional institutions. There appear to be considerable individual variations with respect to the ability to cope with the stresses of isolation. It would appear, however, that the misgivings expressed on the subject should be regarded as exaggerated, at least as far as short-term isolation measures are concerned.

In order to restrict the use of isolation methods it is necessary in the first place to try to eliminate the need of such measures. Having regard to the basic conflicts which naturally occur in the institutions and also to the increasingly difficult character of the institution clientele, it is not, however, possible in this way wholly to eliminate the need of isolation methods.

In the second place it is a matter of finding alternatives to isolation measures. The possibilities of doing so are, however, limited in the special and restricted environment of this type of institution.

Since, therefore, it is not considered possible wholly to abolish isolation measures, it becomes a matter of trying to limit their negative effects. It seems that isolation lasting only a few days can scarcely cause such effects. Long-term isolation measures would seem to be of quite a different character. It is therefore necessary to limit the duration of the measures or, when this is not possible, to try in other ways to prevent isolation from being more severe than is inavoidable.

Further, it is a matter of strengthening the legal guarantees of the inmate in various ways in connection with such measures. One element in this endeavour is to formulate isolation regulations in such a way that it is clear when they are applicable to the avoidance of application over and above the intended degree.

Questions of definition

When the cellular system was abolished in Sweden and the serving of sentences in association was introduced the idea was that conditions in the institutions should as far as possible resemble those of the outside world. This idea is still considered sound and it is against this background that the implications of the provisions of the Act concerning association for inmates must be assessed.

So far as the association during working hours is concerned, the application of the provisions seldom gives rise to any problems. Work places at the institutions are designed so that inmates have sufficient association with each other. But the provisions should permit exceptions to the demand for associations when this is necessary with regard to the nature of the work. On the other hand, the provisions should not allow isolation of inmates who refuse to work as sometime occurs. Instead refusal to work should in the first instance prevented by different means. The report contains some such proposals.

During his leisure time the inmate may associate with other inmates to the extent he wishes. In a closed institution, however, association may

be restricted if this is absolutely necessary having regard to conditions at the institution. Such a limiting provision is essential for practical and other reasons.

In this context special attention should be paid to the placing of those registered as sick or who have been pensioned. It does happen that such inmates, due to the lack of placing possibilities, are kept isolated from each other. It is proposed to solve this problem by taking various measures. The committee recommends the creation of new posts for head nurses at certain institutions now lacking such resources for daily sick inspections. Inmates registered as sick should be placed in sick wards. Access to these is limited, however, and the committee therefore proposes that new wards are established at certain institutions and that the availability of medical wards in institutions should be the subject of an overall review. Sick inmates who still cannot be placed in a ward and pensioners should be assigned during working hours to some special locale where they can be provided with some simple occupation. Such inmates should not be subjected to any kind of isolation measure.

In closed institutions inmates are isolated from each other at night. This arrangement should continue but efforts should be made to lock up at a later hour. A provision about isolating inmates at night should, however, be incorporated into the Act.

It appears to be difficult to attempt an exact definition of the terms association and isolation for inmates. When it is a case of an inmate who during working hours is occupied with work etc. which permits some freedom of movement and opportunities of contact with other people the application of the provisions is unlikely to give rise to any problems. It is proposed that the demand for association in leisure hours in general should mean that the inmates' social intercourse should not be restricted to less than a wing. For such a restriction it should be demanded that it is absolutely necessary having regard to the conditions prevailing at the institution. Such a definition requires, however, that it should always be clear what is to be regarded as constituting a wing. In certain cases, however, uncertainty can be on this matter. Some closed institutions have exceptionally large wings. The committee recommends a reduction in the size of these wings, but before this proposal is fulfiled such a definition of the term association in leisure hours is not applicable in all institutions and can therefore not be incorporated into the Act.

A detainee during a period of isolation should be kept in an ordinary cell. This may however be located in a special isolation wing. Only in the case of isolation on grounds of violent behaviour or intoxication should confinement in some form of special cell come into question. Nor should isolation automatically lead to the loss of the various privileges accorded to inmates. On the contrary, periods spent outdoors, visits, telephone calls, etc. are of special value to inmates in isolation.

Preventiv measures

As previously stated, in the first place it is a matter of avoiding the need for isolation measures. All measures designed to improve the environment

in the widest sense of the word in correctional institutions or which make periods spent at such institutions easier for inmates are naturally aimed at reducing the need for isolation measures. The possibilities for this purpose are partly a matter of resources, partly a question of achieving a balance so far as the protection and security aspects and the staff working conditions are concerned. Against the background of the specific task entrusted to the committee it has not been considered necessary to take up in detail the question of extensive reforms in correctional treatment.

All improvements in the so-called institutional climate, i.e. in relations between staff and inmates, tend to reduce the need for isolation measures. One way of improving relations is to permit basic grade staff to play a more active part in treatment. Such measures have been proposed of an earlier committee, the Committee on Staff Functions in Prison Establishments. The necessary preconditions for satisfactory results are good staff training, continuous guidance from psychologists and efficient recruiting of staff. The previous committee proposed various measures to improve these preconditions and the committee on isolation in correctional institutions refers in this context to the proposals of the earlier committee.

The most important preventive measure proposed by the committee is a reduction in the size of the accommodation wings in certain large closed institutions. During visits paid to institutions by the committee the need to reduce accommodation in the wings has been stressed by inmates and staff alike. The committee suggests that the most suitable size for a wing should be 10–15 places. The rooms left over should be utilized inter alia as common rooms for inmates.

Partly on the basis of these reorganizational measures but also as part of the measures designed to prevent the need for isolation measures it is also proposed that the number of staff should be increased at certain large closed institutions. In total this is a question of an extra 118 posts.

Another way of preventing the need for isolation measures is to give inmates assignments and studies calculated to arouse their interest. Having regard to the poor physical and mental condition of many inmates, the therapeutic work element should be of increasing importance. The studies undertaken by inmates should be allocated priority even if this means that industrial activities must take second place. One way of stimulating inmates to better work or study activities is alternate various occupations. Recognition must be accorded to part-time work and part-time studies. Partial sick registration is also a means of adjusting inmates to a normal working life.

Yet another suitable way of stimulating the will to work and study is to increase the remuneration payable to inmates. The current rates of remuneration must be regarded as low. The committee therefore proposes considerable increases. For work, studies and similar activities it is proposed that the basic remuneration should be 21 crowns per hour. So-called sickness benefit should amount to 12.50 crowns per hour. From these sums deductions should be made for taxation and what are usually called emoluments in kind – but not for rent (the cell) – so that the cash payment for work, etc., should be at least 7.11 crowns per hour and cash sick benefit should be 2.10 crowns per hour. The advantages of this system of remuneration are not only the raising of the cash payments to inmates but

also that the structure of the remuneration emphasizes its tax-free nature and that the inmates receive emoluments in kind in addition to cash payments. Furthermore, this system is better adjusted to the numerous activities pursued in institutions than the system currently in force.

It is proposed that, to start with, the new system of remuneration should be introduced in three institutions on an experimental basis.

Stimulating and interesting forms of occupation in the inmates' leisure hours exercise a positive influence on the atmosphere of the institution and prevent the need for isolation measures. It should be a duty of the supervisory staff to play a leading part in encouraging the inmates' leisure time activities. In addition, however, the larger institutions require special staff for the planning and coordination of these activities. The committee therefore proposes 14 new posts for recreation assistants at certain large institutions.

Good contact between the inmate and the world outside also exercises a favourable influence on the atmosphere of the institution and serves to reduce the occurrence of isolation measures. Above all this is a matter of short periods of leave but also includes possibilities of using the telephone and receiving visitors and to some extent recreation activities outside the institution. The beneficial effect of greater openness in correctional practice must of course be weighed against the risks to security within the institution and the community's need of protection.

It is the view of the committee that even inmates who, having regard to the risk of continued criminal activities, cannot be granted leave on their own, may have an occasional opportunity of coming out of the institution by means of supervised leave or leave under escort. Furthermore, the qualifying periods for regular leave periods should be observed and conditions for leave should be clearly stated.

Coin-operated telephones, which are already to be found at many institutions, should be installed at other institutions. Activities in connection with visits should be extended.

At least in the long term increased influence for the inmates should have some effect on the incidence of isolation measures. This joint consultative activity has, however, its given limits for reasons of principle and these cannot be changed. But even within this framework there are considerable possibilities to allow inmates to express their views on activities in the institutions and use should be made of these possibilities.

In the course of visits paid to institutions by the committee the view has been expressed in various quarters that the fact that different categories of inmates are now mixed in the institutions has an adverse influence on conditions. In this context it is mainly mixing in the larger closed institutions which is of interest. The committee therefore considers it desirable that a certain degree of differentiation should be effected between these institutions. Admittedly the current population numbers render a more precise differentiation difficult but these should not obstruct an effort to achieve a better classification by categories of inmates in closed institutions. A proposal for amended principles of differentiation requires, however, more profound consideration than it has been possible to attempt in this context. The committee therefore is of the opinion that the question of differentation

of inmates between the large closed institutions should be the subject of more detailed study.

The increased appearance of drugs in institutions creates great difficulties in the work of the institutions and is the cause om many cases of isolation. Some measures have been taken to solve this problem. The committee therefore refrains from putting forward any new proposals specifically concerned with this problem, but stresses that many of the preventive measures recommended in this report are also designed to counteract the use of drugs in institutions.

In the general debate demands have been put forward that the good behaviour of inmates should be specially rewarded to a greater degree than is currently the case. The committee, however, does not favour an arrangement of this kind, since such a system could not be run with absolute fairness and might therefore have the opposite effect to that intended.

As further preventive measures the committee finally points to the possibility of a later locking-up time in the evening at the closed institutions and also to an increased recruitment of female basic grade staff.

Alternative measures

The possibilities of finding alternatives to single-room placing are limited, having regard to the special conditions prevailing in institutions. The committee has judged some conceivable alternatives to be less suitable than placing in a single-room and therefore takes the view that these should not come into question. The alternatives proposed cannot altogether replace single-room placing or physical restraint but should instead be regarded as being of a complementary nature.

Above all, alternatives are required for long-term isolation. The committee therefore recommends placing in small groups with special possibilities of supervision as being a more suitable measure than isolation in such cases. Such placing shall also, however, in accordance with the definition of the concept of isolation proposed by the committee, constitute an isolation measure.

On the other hand the committee does not consider that transfer is a suitable alternative to every case of short-term isolation, since the negative effects of a transfer are comparatively serious. Rather should the number of disciplinary transfers be reduced. In a petition to the Government, the National Prison and Probation Administration has indicated a possibility of such a restriction. Institutions which are not equipped to implement isolation measures should be entitled in certain cases to place an inmate temporarily in custody in the vicinity of the institution instead of transferring him to a closed institution. The petition has been circulated for consideration and favourably received. This committee is also of the opinion that the procedure recommended constitutes a suitable method of reducing undesirable transfers and therefore proposes that approval be accorded to the petition.

The committee considers that limitation of inmates' rights to leave, visits, etc. cannot be substituted for isolation measures.

Many of thos who become the subject of isolation measures can be described as mentally disturbed. Much isolation could be avoided if inmates

could instead be transferred to medical care inside or outside the institutions. The psychiatric wings in the institutions should not therefore be abolished, as recommended by a previous committee. On the contrary, psychiatric treatment in the institutions should be extended. But before this can be achieved, the existing appointments for psychiatrists within institutions must be filled, which hitherto has proved difficult. Above all, however, it must be clearly established that it is the duty of the public health service to receive and for as long as may be necessary to provide treatment even to inmates who are in need of such care. At present the fact is that it is extremely difficult to have this clientèle transferred to the care of the public health authorities.

It is also desirable to find alternatives to the use of physical restraint in connection with violent behaviour on the part of an inmate. The committee therefore proposes that sedatives should be administered to a violent inmate, whether or not he agrees. In part this proposal should be considered against the background that the general regulations on self-defence already permit such compulsory administration in certain cases. However, the administering of medicine should be regarded only as an alternative to the use of straps and it should be the duty of medical officers to decide in which cases the administering of medicine may come into question.

Another alternative to physical restraint is confinement in a padded cell. This measure is applied in British prisons, where it is regarded as a superior alternative to both physical restraint and the administering of medicine. The committee considers that this procedure should also be tested in Sweden and proposes that cells of this kind should be installed on an experimental basis at two institutions.

Regulations for isolation in the Act

The committee has made a review of provisions for isolation. In assessing the need for isolation measures the committee has taken prevailing conditions in the institutions as its point of departure.

The committee notes that the purpose of compulsory isolation measures ouhgt only to be to satisfy the demands of security and protection. Thus there can never be any question of applying such measures for treatment reasons.

On the other hand the situation ought to be seen quite differently with regard to voluntary solitary work. The committee considers that many reasons may be cited for the retention of this possibility. Efforts should, however, be made to obviate the need for inmates to voluntarily seek isolation. Having regard both to the fact that the fears of the negative effects of voluntary isolation which dictated the current formulation of the regulations must be considered to be exaggerated and also to the increased number of cases of violence between inmates, the committee nevertheless is of the opinion that the possibilities for inmates to work on their own should be extended. This should be effected by an amendment of the law and by an increae in the number places reserved for inmates working on their own at a couple of institutions where competition for such places is especially great. To counteract the negative effects on the isolated inmate, provision should be made for as much sensory stimulation as possible.

Where, on the other hand, it is a matter of compulsory isolation measures, the range of use should be reduced. Even though the committee does not consider that any of the current provisions can be abolished, such amendments are proposed for most of them that the possibilities of using compulsory isolation with inmates are limited.

In addition, the committee proposes certain measures for reducing the duration of isolation measures as well as for reducing their negative effects. The period during which the decision on isolation must be reviewed at the latest shall, in accordance with the committee's proposal, be reduced from one month to ten days, provided that the isolation does not imply confinement in small groups in a special wing. This in turn means that such decisions shall be submitted for consideration by higher authorities within the same period. This should result in a general shortening of the duration of isolation measures. Furthermore, the committee recommends that as soon as a case of isolation shows signs of becoming lengthy, special consideration shall be given to existing possibilities of permitting the inmate limited contact with another inmate or inmates and also to let him enjoy the privileges permitted to inmates under the provisions of the Act. In the first instance this is a matter of telephone conversations and receiving visitors.

In severe cases of violent behaviour the inmate may be subjected to physical restraint. Usually this takes the form of a restraint belt. The committee considers that not even a restraint belt can be entirely abolished, but – as proposed above – the use of sedatives and confinement in a padded cell are recommended as alternatives in such cases. Physical restraint and the administering of medicine should only be resorted to in cases of danger to life or limb.

For inmates who may be expected, by reason of intoxication, to cause disorder in the institution, the committee proposes special recovery rooms located where the inmate can be kept under observation by the staff.

It is essential that inmates kept in isolation should be given various kinds of stimulation. In the first instance this applies to isolation of more than a few days' duration. The best form of stimulation is that resulting from intercourse with other people, staff or fellow inmates. Arrangements should also be made to satisfy the isolated inmate's need of medical treatment or of social or psychological care. The external environment should also be made stimulating by means of good decoration, etc. The radio and TV also provide important stimulation. The isolated inmate should be activated through work, studies, etc. as well as during recreation. Finally, the isolated inmate should, to the extent permitted by security, participate in the inmates' possibilities to make use of the telephone and receive visits.

The rôle of medical officers

According to the Act in force, a medical officer shall express his opinion when an inmate is isolated from other inmates. Naturally the intention of this provision is that the medical officer should investigate whether such isolation could have a harmful effect on the inmate's health.

In addition, however, the assistance of medical officers is intended to

fulfil certain functions; amongst other things it is motivated in certain cases for reasons concerned with legal guarantees.

The committee is of the opinion that it is essential that a medical officer should participate in connection with certain isolation measures, especially such where it may be supposed that mental disturbance may lie behind the inmate's behaviour. Such assistance should not, however, imply that the medical officer is in any way connected with the decision in favour of isolation or that he sanctions it. On the contrary, the matter is one of a purely medical investigation on the part of the medical officer.

The committee therefore proposes that a medical examination should be obligatory in connection with isolation on grounds of violent behaviour or where an inmate is a danger to himself. In cases of voluntary solitary work and the other forms of compulsory isolation a medical examination need only be carried out when necessary with respect to the inmate's state of health. In the case of isolation on grounds of intoxication, a medical examination should be carried out only if there are special reasons for doing so and in the case of isolation on grounds of a disciplinary inquiry the assistance of a medical officer is not considered necessary.

Legal guarantees

The committee considers it especially desirable that an attempt should be made to increase the legal guarantees to inmates in connection with isolation procedures. It should, however, be observed that both the Act and the various circular instructions already contain numerous provisions to this end. First and foremost this means provisions concerning inquiries and the keeping of records. As a result of his loss of liberty the inmate is in an exposed situation, whereas the governor's position of power in this respect must be described as strong.

With regard to the formel handling of procedures for isolation another general Act contains provisions concerning the stating of reasons, the taking of decisions, information to the person concerned and appeal possibilities, etc. The committee considers that the provisions of the Act on Correctional Treatment in Institutions concerning inquiries and the keeping of records on isolation measures are adequate and does not therefore propose any amendments.

With respect to decision procedures, the committee considers that decisions on isolation matters should be taken by the governor. Certain decisions which can imply long-term solitary confinement as well as decisions on confinement in small groups in special wings should, however, be taken only by the National Prison and Probation Administration. Bearing in mind the risk of too hasty isolation decisions, the committee does not consider it advisable to propose a right of interim decision with isolation procedures.

The committee proposes the extension of a certain type of legal aid to cover even some isolation and disciplinary cases.

The committee was also instructed to consider the question as to whether laymen could be introduced into this aspect of the work of institutions. Due to the urgent character of isolation procedures, the committee does not consider it possible to recommend that laymen should participate in

the actual reaching of decisions. Instead, the committee proposes the adoption of an obligation to report decisions to some lay body. Prison and Regional Boards were recommended by a previous committee but have not as yet been established. Decisions taken by the National Prison and Probation Administration should also be communicated to its own lay board.

Costs and implementation

It is difficult to quote exact figures for the costs involved in the building changes recommended by the committee. The proposal for a reduction in the size of the residential quarters at certain closed institutions can, however, be estimated to cost approximately 3 million crowns per institution. These figures also cover the cost of new sick quarters. Otherwise the committee only recommends minor changes which cannot be expected to involve any considerable costs.

The costs of the proposed reinforcement of staff are estimated to be 16.75 million crowns, including 641,000 crowns for head nurses, 14,46 million crowns for basic grade staff and 1,646,000 crowns for recreation assistants. Of these costs 4 million crowns are reserved for appointments already filled on a temporarily authorized basis. Other costs for increased recreational activities are estimated to amount to 428,000 crowns annually plus a non-recurrent charge of 200,000 crowns.

Experimental work on a new pay system for inmates is estimated to cost fully 800,000 crowns. Extended rights for free legal aid in isolation and disciplinary matters is expected to cost about 50,000 crowns.

It is proposed that amendments to the Act should come into force on 1st January 1980. The committee recommends implementation of it's other proposals during the fiscal year 1980–81.

I Bakgrund

1 Utredningsarbetet

1.1 Utredningens direktiv

Dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, meddelade direktiv för utredningen i anförande till det vid regeringssammanträdet den 20 maj 1976 förda protokollet.

Departementschefen konstaterade till en början att lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) bygger på principen att de intagna under anstaltsvistelsen i största möjliga utsträckning skall få umgås med andra intagna. Därefter redogjorde han dels för innehållet i en då nyligen till riksdagen avlämnad proposition (prop. 1975/76:165) med förslag till vissa inskränkningar i möjligheterna att avskilja intagen från gemenskapen med andra intagna, dels för de därefter kvarstående möjligheterna att tvångsvis hålla intagna avskilda från varandra.

Departementschefen fortsatte.

Som framhålls i prop. 1975/76:165 (s. 12) spänner de olika formerna av avskildhet över en mycket vid skala. I extrema fall kan intagen avskiljas från andra intagna och beläggas med fängsel om andra medel visar sig otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av honom och säkerheten oundgängligen kräver det. En mera normal avskildhet innebär att den intagne på vanligt sätt har tillgång till böcker, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritid. Han får ta emot besök utifrån enligt vanliga regler och anstaltspersonalen har skyldighet att i ökad utsträckning hålla kontakt med honom för att kompensera det bortfall av umgänge med andra intagna som avskildheten innebär. Av särskild betydelse är de lättnader, som om möjligt skall äga rum i fall då någon hålls i avskildhet som skyddsåtgärd (20 §). Sådana lättnader innebär ofta att den avskilde får arbeta och tillbringa fritiden tillsammans med annan intagen. Samsittning förekommer också under utredningen i disciplinärenden, i den mån det kan ske utan att utredningen försvåras. Slutligen kan nämnas att man ibland begränsar rätten för de intagna på viss avdelning att umgås med intagna på andra avdelningar. Sådana begränsningar motiveras av att de intagna på avdelningen t. ex. är särskilt flyktbenägna eller har visat sig dominera andra intagna på ett otillbörligt sätt. Sistnämnda begränsningar omfattas emellertid inte av KvaL:s bestämmelser om avskildhet.

De olika former av tvångsmässig avskildhet som regleras i KvaL, behandlades ingående av justitieutskottet i samband med riksdagsbehandlingen av lagförslaget (JuU 1974:2 s. 48, 49 samt 52 och 53). Med anledning av motionsyrkanden om att isolering borde avskaffas eller begränsas i ännu större omfattning uttalade utskottet bl. a. att utskottet – med tanke på att isolering kan innebära betydande risker för allvarliga skadeverkningar för den som drabbas därav – var i princip starkt negativt inställt till isoleringsåtgärder. Innan de tillgreps borde man enligt utskottets mening

i största möjliga utsträckning på andra vägar söka komma till rätta med de missförhållanden som kunde aktualisera isolering. Förhållandena inom anstalterna ansågs emellertid av utskottet på närmare anförda skäl vara sådana att man i praktiken inte kunde avstå från isolering som ett yttersta medel. Utskottet avstyrkte därför bifall till motionsyrkandena. Samtidigt underströk utskottet i olika sammanhang vikten av att stor restriktivitet iakttas vid tillämpningen av bestämmelserna om isolering och att i görlig mån mindre ingripande åtgärder först noggrant övervägs. Mot bakgrund av utskottets nu skildrade negativa inställning till isoleringsåtgärder uttalade sig utskottet för en utredning av verkningarna av isolering inom kriminalvården och om möjligheterna att ersätta isolering med andra åtgärder. Det borde överlåtas åt Kungl. Maj:t att meddela närmare anvisningar för utredningsarbetets bedrivande. Med anledning av bl. a. ett motionsyrkande om en skyndsam utredning rörande medverkan av lekmän vid användning av isoleringsåtgärder uttalade utskottet att en ökad insyn i enlighet med motionärernas önskemål skulle vara av stort värde inte enbart för de intagna utan även för anstaltspersonalen. En närmare undersökning av hithörande frågor syntes utskottet vara väl motiverad. Även i detta hänseende borde det enligt utskottets mening överlåtas åt Kungl. Maj:t att besluta om formerna för utredningens bedrivande. Riksdagen godkände utskottets betänkande (rskr 1974:99).

I sammanhanget vill jag erinra om att riksdagen nyligen har antagit en ny lag om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. (prop. 1975/76:90, JuU 1975/76:31, rskr 1975/76:236). Lagen innehåller bl. a. bestämmelser som skall möjliggöra en ökad gemenskap för denna kategori av intagna. Ytterligare överväganden rörande behandlingen av häktade görs av häktningsutredningen (Ju 1974:17).

Prop. 1975/76:165 innehåller förslag till åtgärder som bör kunna bidra verksamt till att begränsa användningen av isoleringsåtgärder vid kriminalvårdens anstalter. Samtidigt är det tydligt att man därmed inte löst alla problem som har föranlett önskemålen om en översyn av reglerna om intagnas gemenskap och avskildhet. Jag förordar därför att en kommitté nu tillkallas med uppgift att utröna huruvida man genom tillskapande av andra åtgärder, t. ex. förebyggande åtgärder eller nya former av skyddsåtgärder, kan helt undvara eller i varje fall i ännu högre grad än vad som är fallet nu begränsa isoleringen inom kriminalvården.

Som framgår av vad jag tidigare har anfört kan begränsningar i den allmänna gemenskapen vid kriminalvårdsanstalterna förekomma av olika skäl och i olika former. I flertalet av dessa fall är det helt oegentligt att tala om isolering i den bemärkelse man normalt lägger i detta uttryck. Det rör sig som jag tidigare har anfört t. ex. ofta om mycket korta perioder varunder den intagne har möjlighet till kontakt med personal och tidvis också andra intagna genom s. k. samsittning. Han har också tillgång till radio, tidningar och böcker. Inlåsning nattetid har vid sidan av andra orsaker också till syfte att bereda den intagne ostörd nattvila.

I sammanhanget bör också uppmärksammas att gemenskapen med andra intagna inte under alla förhållanden upplevs som något positivt av den intagne. I motsats till vad som gäller utanför anstalten kan den intagne ju inte fritt välja sitt sällskap. I själva verket kan en påtvingad gemenskap för en intagen innebära att han riskerar att utsättas för påtryckningar av skilda slag eller t. o. m. allvarliga övergrepp från andra intagna. Det har exempelvis förekommit att intagna under hot om misshandel tvingats delta i smuggling av narkotika till anstalten. Det är mot denna bakgrund man skall se det förhållandet att inte så få intagna utnyttjar möjligheten till s. k. självvald isolering enligt 18 § KvaL. Bakom en intagens begäran om enrumsarbete enligt denna paragraf ligger ofta rent personliga problem eller konflikter med medintagna som gör att den intagne inte ser någon annan utväg ur svårigheterna än att söka avskildhet. Med tanke på de risker för skadliga effekter som också en självvald enrumsplacering innebär har emellertid föreskrivits att beaktansvärda skäl skall tala för en sådan placering, innan begäran härom får bifallas.

Det bör ankomma på kommittén att söka finna en definition av isoleringsbegreppet

och därvid undersöka i vilken utsträckning de former av enrumsplacering som tillämpas inom kriminalvården är att betrakta som isolering i den mening som åsyftas när det uttalas farhågor för att intagna skall få fysiska eller psykiska men av åtgärden. Kommittén bör i detta sammanhang också klarlägga eventuella skillnader mellan enrumsplacering och inlåsning för viss del av dygnet – t. ex. nattetid.

Kommittén skall vidare söka fastställa vilka nackdelar olika typer av enrumsplacering kan beräknas medföra med hänsyn till de intagnas anpassning i samhället. De bör därvid jämföra dessa nackdelar med de problem som uppstår, om intagna ofta flyttas mellan olika anstalter med åtföljande avbrott i den planerade behandlingen och med ökade svårigheter för den intagne att upprätthålla önskvärda sociala kontakter. Liknande effekter kan också följa av indragna permissioner, utebliven eller avbruten frigång o. d.

Det bör vidare åligga kommittén att föreslå skyddsåtgärder som kan ersätta olika typer av isolering varvid bör uppmärksammas vad som ovan har framhållits i fråga om de negativa följderna av förflyttningar m. m. Kommittén måste också beakta de förändringar beträffande personalbehov och byggnadsmässiga förhållanden som kan uppstå vid borttagande av isoleringsåtgärder.

I sin bedömning bör kommittén också beakta de nackdelar för personalens arbetsmiljö som alternativa förslag kan medföra.

I den mån kommittén anser att viss möjlighet till isolering skall finnas kvar bör den pröva om inte rättssäkerheten för den intagne kan stärkas ytterligare. Mot bakgrund av riksdagens uttalande bör sålunda övervägas huruvida isoleringsåtgärder bör beslutas under medverkan av lekmän. En väsentlig fråga är därvid möjligheterna för dessa att få en ökad insyn i denna del av anstaltsarbetet. En annan fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är läkares medverkan vid beslut om isolering.

Efter beslut vid regeringssammanträde den 20 april 1978 meddelade chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo, tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Statsrådet framhöll att det statsfinansiella läget under de närmaste åren inte ger något nämnvärt utrymme för genomförande av kostnadskrävande kommittéförslag. Han fortsatte.

Kommittéerna bör därför noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skall kunna finansieras genom omprövning av pågående verksamhet och omfördelning av befintliga resurser inom det område kommitténs förslag avser. Det är också uppenbart att ett förverkligande av nya förslag underlättas om det kan ske successivt. Kommittéerna bör också göra en prioritering mellan angelägna önskemål inom utredningsområdet. Kommittéerna bör vidare så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och byråkrati för myndigheter och enskilda som förslagen kan medföra. Slutligen ligger det i sakens natur att i rådande läge sådana förslag kommer att visa sig enklast att genomföra som inte medför några tillkommande kostnader. Kommittéerna bör därför inrikta sig på att finna sådana lösningar.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen inledde sitt arbete med att skaffa sig en bild av hur KvaL tillämpas på anstalterna såvitt avser bestämmelserna om intagnas gemenskap och avskildhet. Detta skedde på två sätt.

Utredningen har tagit del av de statistiska uppgifter rörande den närmare tillämpningen av KvaL:s avskildhetsbestämmelser som har inhämtats av kriminalvårdsstyrelsen (KVS). Statistik för åren 1975–1977 har således studerats. I vissa avseenden har dessa uppgifter också kompletterats genom utredningens sekreterare för att kunna utgöra ett tillräckligt detaljerat underlag för utredningens ställningstaganden. Det statistiska materialet redovisas närmare i avsnitt 3.2.

Utredningen har vidare företagit studiebesök vid flera stora kriminalvårdsanstalter. Sålunda har riksanstalterna Skogome, Kumla, Österåker, Hall, Norrköping och Hinseberg samt lokalanstalten Härlanda besökts. Dessutom har utredningens sekreterare besökt riksanstalten Tidaholm. I samband med studiebesöken har samtal förts, förutom med anstaltsledning, läkare, psykologer och assistenter, jämväl med företrädare för dels tillsynsmän, vårdare och arbetsledare, dels ock intagna.

Avsikten med studiebesöken har varit, förutom att inhämta upplysningar om hur isoleringsåtgärderna tillämpas och upplevs i praktiken, att bereda dem som närmast berörs av frågan tillfälle att framföra synpunkter på innehållet i en reform på området.

Utredningen har vidare besökt KVS i Norrköping och samtalat med tjänstemän där om deras syn på möjligheterna att minska användandet av avskildhetsåtgärder på kriminalvårdsanstalterna.

Utredningens experter och sekreterare har också besökt allmänna häktet i Stockholm för diskussioner i frågan hur isoleringen påverkar de intagna.

Inom den danska kriminalvården bedrivs viss försöksverksamhet som utredningen ansett det vara av värde att studera närmare. Utredningen har därför under tiden den 1–3 februari 1978 företagit en resa till Danmark.

Resan inleddes med ett besök på centralmyndigheten för kriminalvården, direktoratet for kriminalforsorgen, vars chef H. H. Brydensholt informerade bl. a. om förhållandena på danska anstalter vad gäller isolering av intagna.

Därpå besöktes statsfængslet i Ringe på Fyn. Vid denna anstalt bedrivs en omfattande försöksverksamhet. Sålunda har den traditionella arbetsfördelningen mellan tillsynspersonal, arbetsledare och assistenter övergivits. I stället finns "enhetsfunktionärer", vilka cirkulerar mellan de olika arbetsuppgifterna. De intagna sköter själva matinköp och matlagning. De får kostpengar och arbetsersättning som utbetalas från ett vanligt bankkontor inom anstalten. Vissa avdelningar är könsblandade. Det finns också personal av båda könen.

Slutligen besöktes statsfængslet Renbæk, som är beläget på södra Jylland. Där bedrivs försök med modifierad arbetsplikt för de intagna.

Genom bistånd av utvecklingsenheten vid KVS har utredningen kunnat eftersöka eventuella publikationer rörande effekterna av isolering på fängelse. I ett amerikanskt forskningsregister, National Criminal Justice Reference Service (NCJRS), knutet till United States Department of Justice, erhölls vid sökning efter publikationer rörande Psychological Effects of Isolation (Solitary Confinement) uppgift om sammanlagt 22 böcker eller artiklar, nästan alla dock utan närmare intresse för utredningsuppdraget. Genom denna sökning anser sig utredningen dock ha uttömt rimliga möjligheter att finna utländsk forskning rörande effekterna av isolering på fängelser.

Från Home Office i London har inhämtats närmare uppgifter beträffande

användandet av mjukisolerade celler i engelska fängelser. I denna fråga har vissa upplysningar även inhämtats från bl. a. den engelska tillsynspersonalens fackförening.

Vid ett sammanträffande den 5 oktober 1978 har utredningen uppvaktats av ledamöter i en av Sveriges läkarförbund tillsatt arbetsgrupp med uppdrag att analysera och bedöma den s. k. Tokyo-deklarationens eventuella konsekvenser och betydelse vid en anpassning till svenska förhållanden. Härvid diskuterades frågorna om läkares medverkan i samband med avskildhetsåtgärder, mjukceller, medicinering, skadeverkningar av isolering samt rekrytering av läkare till kriminalvården.

Slutligen har också från riksdagens ombudsmän (JO) för kännedom till utredningen överlämnats beslut som rör frågor som omfattas av utredningsuppdraget. Besluten har bl. a. gällt inlåsning av sjukskrivna intagna, placering av intagna i spännbälte, avskiljande enligt 20 och 50 §§ KvaL och behovet av interimistiska beslut i avskildhetsärenden.

2 Gällande bestämmelser m. m.

På kriminalvårdens område har sedan lång tid pågått ett omfattande reformarbete. Ett flertal olika kommittéer har framlagt förslag till förändringar. När det gäller anstaltsvården skall därvid nämnas kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (KAIK), som 1971 lade fram sitt betänkande (SOU 1971:74) Kriminalvård i anstalt. Betänkandet innehöll förslag till bl. a. lag om kriminalvård i anstalt.

För att samordna reformarbetet på kriminalvårdens område tillkallades 1971 en särskild utredning som antog namnet kriminalvårdsberedningen. I september 1972 lade beredningen fram betänkandet (SOU 1972:64) Kriminalvård. Betänkandet innehöll riktlinjer för en genomgripande reform av bl. a. anstaltsvården. Sedan betänkandet varit föremål för remissbehandling förelade Kungl. Maj:t riksdagen sina ställningstaganden till kriminalvårdsberedningens förslag i 1973 års statsverksproposition (prop. 1973:1 bil. 4 s. 76–164).

Riksdagen godtog i allt väsentligt de i propositionen angivna riktlinjerna för kriminalvårdens fortsatta utformning (JuU 1973:15, rskr 1973:152). Inom justitiedepartementet upprättades därefter i juni 1973 en promemoria (Ds Ju 1973:9) med förslag till ändrad lagstiftning när det gäller anstaltsvården. Promemorian remissbehandlades, varefter Kungl. Maj:t i proposition (prop. 1974:20) förelade riksdagen förslag till bl. a. lag om kriminalvård i anstalt. Riksdagen godtog i allt väsentligt det i propositionen framlagda förslaget (JuU 1974:2, rskr 1974:99). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1974.

I mars 1976 föreslog regeringen riksdagen genom proposition (prop. 1975/76:165) vissa ändringar i lagen om kriminalvård i anstalt. Förslaget innebar inskränkningar i möjligheterna att hålla en intagen avskild från andra intagna. Riksdagen antog förslaget (JuU 1975/76:43, rskr 1975/76:373) och ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1976.

Lagen om kriminalvård i anstalt utgår från brottsbalkens (BrB) påföljdssystem. Enligt detta kan frihetsberövande påföljd utdömas i form av fängelse, ungdomsfängelse eller internering. Av dessa är fängelse en tidsbestämd påföljd på lägst en månad och högst tio år (tolv år vid flera brott) eller livstid. Den kan ådömas den som är under 18 år endast om synnerliga skäl föreligger och den som fyllt 18 men ej 21 år endast när frihetsberövandet är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse eljest är lämpligare än annan påföljd. Ungdomsfängelse är icke tidsbestämd och i första hand avsedd för dömda i åldern 18 till 21 år. Även den som ej fyllt 18 år eller som fyllt 21 men ej 23 år kan i särskilda fall komma i fråga för denna

påföljd. Internering är en icke tidsbestämd påföljd som kan följa på grövre brottslighet om med hänsyn till den dömdes brottslighet, sinnesbeskaffenhet, vandel och levnadsomständigheter i övrigt ett långvarigt frihetsberövande utan på förhand bestämd tid finnes vara påkallat för att förebygga fortsatt allvarlig brottslighet från hans sida. Frihetsberövande kan också förekomma enligt 28 kap. 3 § BrB, då domstol förordnar att i ådömd skyddstillsyn skall ingå behandling i anstalt. Sådan anstaltsbehandling skall pågå minst en månad och högst två månader. Enligt lagen (1964:168) om verkställighet av bötesstraff kan domstol också förvandla böter som ej blivit betalda till fängelse, lägst 10 och högst 90 dagar.

2.1 Statsrättsliga regler och konventioner m. m.

Kap. 2 i 1974 års regeringsform i dess lydelse efter den 1 januari 1977 innehåller regler rörande skyddet för vissa grundläggande fri- och rättigheter. Där ges bl. a. regler till skydd mot dödsstraff och kroppsstraff. Vidare stadgas i 5 § att den enskilde är skyddad mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden. I 6 § stadgas att den enskilde gentemot det allmänna är skyddad även mot andra kroppsliga ingrepp. Skyddet enligt 6 § får dock, under vissa förutsättningar, begränsas genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag.

På det internationella området kan nämnas den av Förenta Nationerna den 10 december 1948 antagna allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Denna har karaktär av en programförklaring och grundlägger inga rättsliga förpliktelser för staterna. Dess principer syftar i stället till att utöva ett moraliskt inflytande på medlemsstaternas regeringar. På grundval av denna förklaring utarbetades sedan inom Europarådet den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen antogs den 4 november 1950. FN antog vidare den 16 december 1966 en internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. I stor utsträckning avser den samma rättigheter som de vilka behandlas i Europarådets konvention. Sverige har ratificerat dessa konventioner.

Genom Europarådskonventionen upprättades en organisation, som syftar till att garantera att konventionsstaterna efterlever sina förpliktelser enligt konventionen. Två nya organ tillskapades, nämligen den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, som är ett organ för utredning och förlikning, och den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Vidare är en ansluten stat skyldig att ändra en lag som befinns strida mot konventionen.

Av Europarådskonventionen bör här särskilt nämnas artikel 3 och artikel 8.

Artikel 3 har följande lydelse:

> Ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Flertalet av de klagomål rörande artikel 3 som väckts inför kommissionen rör förhållandena i fängelser eller den behandling fångar blivit utsatta för

under frihetsberövandet. Som exempel kan nämnas klagomål av en fånge som avtjänat straff i ett engelskt fängelse och därvid under en tid av tio månader hållits instängd i sin cell tjugo timmar av dygnet. Kommissionen ansåg att detta inte stod i strid med artikel 3 (SOU 1974:88 s. 22).

Kommissionens praxis upptar också många fall där fångar klagat över de inskränkningar i rätt till privat- och familjeliv som varit resultatet av frihetsberövandet. Kommissionens uttalanden har därvid grundats på artikel 8:

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa eller moral eller av andra personers fri- och rättigheter.

Kommissionen har i samband med olika klagomål från fångar över de inskränkningar i rätt till privat- och familjeliv som varit resultatet av frihetsberövandet framhållit, att varje frihetsberövande med nödvändighet måste medföra vissa sådana inskränkningar.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller således många bestämmelser som i det väsentliga överensstämmer med motsvarande i Europarådskonventionen. Artikel 7 motsvaras i stort av Europarådskonventionens artikel 3. FN-konventionens artikel 10 innehåller regler om behandlingen av personer, som berövats friheten. Där stadgas bl. a.:

Envar som berövats sin frihet skall behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde.

I propositionen med förslag till riksdagens godkännande av FN-konventionen (prop. 1971:125) uttalade föredragande statsrådet att det i artikel 7 upptagna stadgandet att ingen må utsättas för tortyr eller för grym, omänsklig eller förnedrande behandling var i full överensstämmelse med i Sverige gällande rättsgrundsatser (s. 30). Beträffande innehållet i artikel 10 anförde han att dess bestämmelser i sina allmänna drag överensstämmer med den syn på hithörande spörsmål som är vedertagen i Sverige och att tvekan inte fanns om att Sverige mer än väl når upp till den standard, som artikeln syftar till (s. 32).

I december 1975 antog FN:s generalförsamling en deklaration om skydd för alla personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning. Deklarationen, som delvis tillkom på svenskt initiativ, utgör emellertid inte något rättsligt bindande instrument. Hösten 1977 antog generalförsamlingen därför en resolution om att staterna genom ensidiga förklaringar skulle förklara sig villiga att följa 1975 års deklaration. Sverige har ännu inte avgett någon sådan förklaring men diskuterar frågan f. n. med de övriga nordiska staterna. I FN behandlas också f. n. ett svenskt förslag till konvention mot tortyr. Denna är avsedd att utgöra en uppföljning av 1975 års deklaration. Det är endast konventioner som kan ratificeras av medlemsstaterna. 1975 års deklaration innehåller bl. a. följande:

Artikel 1

1. Med tortyr förstås i denna deklaration varje handling genom vilken en person avsiktligt åsamkas stark smärta eller lidande, vare sig av fysisk eller psykisk natur, av eller på tillskyndan av offentlig tjänsteman i syfte t. ex. att av honom eller tredje person erhålla upplysningar eller en bekännelse, att straffa honom för en handling han begått eller är misstänkt för att ha begått eller att utöva påtryckning på honom eller andra personer. Som tortyr anses dock inte sådan smärta eller lidande, som endast härrör, direkt eller indirekt, från lagliga straffpåföljder i den utsträckning dessa är förenliga med Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.
2. Tortyr utgör en försvårande och överlagd form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 3

Ingen stat skall tillåta eller tolerera tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Utomordentliga förhållanden såsom krigstillstånd eller krigshot, inhemsk politisk oro eller allmänt nödläge får inte åberopas som ett rättfärdigande av tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 5

Utbildningen av personal med uppgift att upprätthålla lag och ordning samt av andra offentliga tjänstemän med ansvar för personer, som berövats friheten, skall säkerställa att förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning beaktas i full utsträckning. Detta förbud skall i förekommande fall också beaktas i sådana allmänna regler och instruktioner, som utfärdas om skyldigheter och uppgifter för envar som kan ha befattning med förvar och behandling av sådana personer.

Artikel 6

Varje stat skall för att förhindra tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning systematiskt se över metoder och praxis för utfrågning liksom arrangemang för förvar och behandling av personer, som inom dess område har berövats sin frihet.

De i deklarationens artikel 1 omnämnda reglerna för minimistandard vid behandlingen av fångar (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) har antagits vid en FN-kongress i Genève 1955. I reglerna påpekas inledningsvis att avsikten med dem inte är att i detalj beskriva ett fångvårdssystem som kan stå som modell, utan att framlägga sådana principer som allmänt anses utgöra god praxis vid anstaltsbehandlingen. Allmänt kan om reglerna sägas att de har en hög målsättning exempelvis beträffande individualitet i behandlingen samt läkartillsyn och att deras uppfyllande skulle kräva stora resurser. Reglerna innehåller bl. a. följande:

Ordning och disciplin skall upprätthållas med fasthet och utan onödiga restriktioner.

I lag eller författningar, utfärdade med stöd därav, skall anges vilket uppförande som innefattar disciplinbrott, den typ av disciplinär åtgärd som kan ifrågakomma samt vilken myndighet som är behörig att vidta sådan åtgärd. Ingen intern skall straffas i enlighet med andra än dessa bestämmelser och aldrig två gånger för samma förseelse. Innan beslut om bestraffning fattas skall en grundlig undersökning ske av omständigheterna och internen ges möjlighet att försvara sig.

Kroppsbestraffning eller vistelse i mörk cell eller annan liknande form av bestraffning får ej förekomma. Om internen skall bestraffas genom isolering i ensam cell eller genom inskränkning i kosten, skall tjänsteläkaren först intyga att internen kan uthärda ett sådant straff. Läkaren skall dagligen besöka de interner som undergår sådana straff och underrätta anstaltschefen om han anser att straffet bör avbrytas av hälsoskäl.

Fängsel får aldrig användas som straff utan enbart för att hindra flykt vid transport av internen, under förutsättning att tvångsmedlen avlägsnas då denne står inför en juridisk eller administrativ myndighet, eller på order av tjänsteläkaren då medicinska grunder föreligger eller på order av anstaltschefen för att hindra internen att skada sig själv eller andra.

Från svensk sida har uttalats att de principer som reglerna för minimistandard vilar på sedan lång tid varit vägledande inom svensk kriminalvård (prop. 1971:125 s. 32).

2.2 Tidigare lagstiftning och tidigare utredningsarbete

2.2.1 *Behandlingslagen*

Lagen (1964:541) om behandling i fångvårdsanstalt (behandlingslagen) trädde i kraft den 1 januari 1965 och gällde fram till den 1 juli 1974. Lagen innehöll bestämmelser som inskränkte de intagnas förmåner och rättigheter i skilda hänseenden. Sådana åtgärder kunde vidtas i disciplinärt eller behandlingsmässigt syfte. Den intagne var enligt lagen skyldig att med flit och ordning utföra arbete som ålades honom och att rätta sig efter de ordningsregler som gällde för anstalten och de föreskrifter och tillsägelser som meddelades av anstaltens personal.

Lagen skilde såvitt avser behandlingsreglerna på intagna som ådömts fängelse, ungdomsfängelse och internering. Vad i lagen stadgades om den som dömts till fängelse gällde även den som ålagts fängelse som förvandlingsstraff för böter liksom i tillämpliga delar den som skulle undergå anstaltsbehandling enligt 28 kap. 3 § BrB.

Intagen som dömts till fängelse och var intagen i öppen anstalt skulle som regel arbeta tillsammans med andra intagna och fick även, om ej särskilda skäl var däremot, tillbringa fritiden med dem (44 §).

Fängelsedömd som var intagen i sluten anstalt skulle i regel arbeta tillsammans med en eller flera andra intagna. För behandlingsutredning fick han dock hållas till arbete i enrum till dess utredningen var avslutad. Även eljest fick han, om det med hänsyn till ordning och säkerhet inom anstalten eller för undvikande av menlig inverkan de intagna emellan eller av annan särskild anledning fanns erforderligt, hållas till sådant arbete, dock högst en månad varje halvår. Efter medgivande av kriminalvårdsstyrelsen fick sådant enrumsarbete utsträckas, dock högst sex månader varje gång. Då intagen arbetade i enrum, borde dörren hållas olåst, om det kunde ske utan olägenhet. Även i övrigt fick lättnad medges i isoleringen under arbetstiden (45 §).

Under fritid fick fängelsedömd, som var intagen i sluten anstalt, tillsammans med andra intagna delta i undervisning, gudstjänst, utomhus-

vistelse, gymnastik o. d., om ej särskilda skäl var däremot. Om det kunde ske utan fara för menlig påverkan, fick intagen även eljest tillbringa fritid tillsammans med andra intagna (46 §). I övrigt skulle dock de som var intagna i sluten anstalt hållas skilda från varandra (47 § första stycket). Intagen som visat pålitlighet kunde få ha rumsdörren olåst under fritid (46 §).

Om en intagen önskade arbeta eller tillbringa fritid i enrum, fick det inte vägras honom, om ej synnerliga skäl var däremot (47 § andra stycket).

Den som dömts till ungdomsfängelse och var intagen i ungdomsanstalt skulle arbeta tillsammans med andra intagna och fick även tillbringa fritiden tillsammans med andra, allt såframt inte särskilda skäl var däremot (53 §).

Den som var intagen i interneringsanstalt fick hållas avskild från andra intagna till dess närmare kännedom vunnits om hans sinnesart och beteende. Därefter skulle han behandlas som den som dömts till fängelse (58 §).

Bestämmelserna om disciplinära åtgärder var gemensamma för dem som dömts till fängelse, ungdomsfängelse och internering. Om intagen bröt mot ordningen eller eljest visade klandervärt uppförande och inte lät sig rätta efter tillsägelse eller om förseelsen var av allvarlig beskaffenhet kunde disciplinära åtgärder vidtas mot honom (68 §). Dessa åtgärder var av skilda slag. En av dem innebar att den intagne kunde hållas innesluten i enrum under högst 30 dagar eller i fråga om den som undergick ungdomsfängelse eller inte fyllt 21 år, under högst 7 dagar (68 § 4). Om intagen varit innesluten i enrum 30 dagar resp. 7 dagar i följd fick han inneslutas i enrum på nytt först efter 7 dagar (71 §).

När det var nödvändigt för att betvinga våldsamt uppträdande eller när säkerheten inom anstalten eljest krävde det, fick intagen vidare hållas skild från andra intagna och, om andra medel var otillräckliga, beläggas med fängsel (73 §).

2.2.2 *Kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (KAIK)*

KAIK tillkallades 1967 för att utreda frågan angående lagstiftningen om behandling i fångvårdsanstalt m. m. Kommittén arbetade till november 1971, då den avgav betänkandet (SOU 1971:74) Kriminalvård i anstalt.

KAIK:s lagförslag innebar att samma behandlingsregler skulle gälla för alla intagna oavsett de ådömts fängelse, ungdomsfängelse eller internering.

Vad gäller frågan om gemenskap och avskildhet för intagna anförde kommittén (s. 105) bl. a. följande:

> Som tidigare nämnts är det i vissa fall nödvändigt att kunna isolera en intagen. Isolering som av bevakningstekniska skäl sker i sluten vård, kan vara tillfällig eller mera varaktig. En tillfällig isolering kan tillgripas för att hindra att den intagne skadar sig själv eller annan då han uppträder störande eller våldsamt. Om andra medel är otillräckliga får han beläggas med lämpligt fängsel under den tid säkerheten oundgängligen kräver det.
>
> En intagen kan behöva hållas avskild från medintagna om en mera komplicerad utredning pågår rörande honom.
>
> Undantagsvis bör intagen kunna hållas helt avskild från andra intagna under längre tid. Sådan isolering bör kunna tillgripas endast om det föreligger synnerliga skäl. Det kan t. ex. gälla intagen som är dömd för brott av sådan beskaffenhet att särskild övervakning måste anses nödvändig av säkerhetsskäl eller en intagen som är farlig

för personalen eller för andra intagna. Eftersom en dylik behandling endast undantagsvis är önskvärd ur rehabiliteringssynpunkt bör möjligheten härtill begagnas restriktivt. För att få garanti för att så blir fallet torde beslut härom böra omprövas med relativt korta intervaller.

Det förekommer ibland att en intagen begär att få vistas i ensamhet. En sådan önskan bör i möjlig mån respekteras. En intagen bör få rätt att slippa en påtvingad gemensamhet som han inte anser sig orka med. I fall där en frivillig isolering kan tänkas ha en negativ effekt på en intagen bör dock läkare avgöra om hans önskan skall uppfyllas.

Vad gäller frågan om disciplinära åtgärder anförde KAIK (s. 164 f) bl. a.:

Följden av denna utveckling har blivit att det i dagens kriminalvård som medel för att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalterna förekommer såväl rena bestraffningar som åtgärder vilka närmast har karaktären av säkerhets- eller behandlingsåtgärder.

Från den intagnes synpunkt har denna utveckling varit mindre tillfredsställande. Systemet med dubbla reaktionsformer har haft till följd att ett indisciplinärt beteende från en intagens sida regelmässigt utlöst åtgärder både av disciplinär och behandlingsmässig art. För den enskilde intagne har det varit likgiltigt vilket syfte de olika åtgärderna haft eller hur lagen rubricerat dem.– – –

Enligt kommitténs mening talar flera skäl för att disciplinstraffen bör avskaffas. Det har visat sig vara förknippat med stora svårigheter att samordna de disciplinära, behandlings- och säkerhetsmässiga systemen på ett sådant sätt att den samlade effekten av reaktionssystemet kan anses rimlig. – – – den intagne [döms] nästan alltid till den strängaste påföljden, inneslutning i enrum. Orsaken till att man tillgriper en sådan åtgärd även vid lindrigare förseelser är att det anses meningslöst att döma en intagen till förlust av olika förmåner utan att samtidigt hålla honom avskild från hans medintagna som har tillgång till exempelvis sådana premievaror som han dömts förlustig.

Om man betraktar isoleringsstraffet ur behandlingssynpunkt är det uppenbart att det har avsevärda negativa effekter. Det har visat sig att klientelet vid de slutna anstalterna i stor utsträckning är i fysiskt och psykiskt dåligt skick. Isolering av sådana intagna innebär en ytterligare påfrestning på deras psyke. En sådan åtgärd måste därför anses vara både inhuman och föga ändamålsenlig. En isolering som inte enbart innebär att man avskiljer en intagen från hans medintagna utan som även innehåller direkt repressiva element – förlust av olika förmåner – gör den intagne negativt inställd till anstaltsbehandlingen.– – –

En annan omständighet som talar för att avskaffa disciplinstraffet är att man inte kan dra någon skarp skiljelinje mellan straffbetonade åtgärder och sådana åtgärder som vidtas med hänsyn till ordning och säkerhet på anstalten. – – – Det kan för övrigt förekomma att en isoleringsåtgärd kan motiveras både av disciplinära skäl och behandlings- och säkerhetsskäl. – – – Erfarenheterna från de räjonger som slopat användningen av disciplinstraff får bedömas som övervägande goda och tyder på att sådana åtgärder inte är ofrånkomliga för att upprätthålla disciplinen på anstalterna.

Enligt kommitténs mening är det av nu angivna skäl varken nödvändigt eller lämpligt att behålla ett system där den intagne förmås att fullgöra sina skyldigheter genom hot om särskilda disciplinära åtgärder. – – – Kommittén har därför stannat för att den nya anstaltsbehandlingslagen inte skall innehålla några bestraffningsregler.

2.2.3 *Kriminalvårdsberedningen*

Kriminalvårdsberedningen tillkallades i november 1971 för att utreda behovet av reformer inom kriminalvården m. m. I september 1972 avgav beredningen betänkandet (SOU 1972:64) Kriminalvård. Betänkandet innehåller inte några författningsförslag.

Vad angår frågan om isolering på anstalt anförde beredningen till en början (s. 223) att den var bestämd motståndare till ingripanden som avskar en intagen från kontakten med andra människor för en längre tid. Grundläggande för beredningens bedömning var också att man borde undvika dubbelbestraffningar. Vidare borde man tillse att disciplinära ingripanden inte försvårade den intagnes behandling.

De alternativ till enrumsbehandling som enligt beredningen stod till buds var att som disciplinmedel utnyttja olika åtgärder som förflyttning till mer restriktiv anstalt, indragning av permissioner och frigång samt senareläggning av villkorlig frigivning. Beredningen ansåg emellertid att sådana åtgärder skulle medföra avsevärda nackdelar såväl ur behandlings- som kostnadssynpunkt. Riskerna för dubbelbestraffningar skulle dessutom öka. Vad gäller lindrigare förseelser skulle därjämte åtgärder av angivet slag få alltför vittgående konsekvenser för den intagne. På grund härav fann beredningen vid lindrigare förseelser inte någon annan sanktion stå till buds än ett kortvarigt isoleringsstraff. Verkningarna av ett sådant mildrades dessutom av att den intagne i allmänhet redan placerats i enrum i avbidan på beslutet om disciplinär åtgärd. Ett sådant omhändertagande var ur den intagnes synpunkt i regel att betrakta som ett straff. Ytterligare en kort tids kvarstannande i enrum tedde sig därför för honom förmodligen mera acceptabelt än andra disciplinära åtgärder. Beredningen föreslog därför att man skulle behålla en sanktion bestående av ett kortare isoleringsstraff. Detta borde dock inte kunna bestämmas till längre tid än 7 dagar i stället för dåvarande 30 dagar. I strafftiden skulle inräknas den tid varunder den dömde varit omhändertagen i avbidan på beslutet. Reglerna om förlust av särskilda förmåner, av rätten att inköpa vissa varor och om förbud att inneha tidningar m. m. föreslogs slopade.

Vad gäller allvarligare förseelser, t. ex. våld mot personal, rymning samt svårare fall av arbetsvägran och avvikande från permission eller frigång, var det enligt beredningens mening ofrånkomligt att förseelsen måste komma att påverka den intagnes förhållanden på anstalten. I konsekvens härmed skulle isoleringsstraff inte ifrågakomma, utan sanktionen i stället bestå i indragning av förmåner såsom permission m. m. I regel skulle förseelser av detta slag också komma att leda till att frigivningen senarelades.

Jämväl i fråga om enrumsplacering av annan anledning än som disciplinåtgärd var beredningen kritiskt inställd. Vad gäller förseelser inom anstalten eller vid återkomst efter avvikande eller misskött permission fann beredningen att enrumsplacering i avvaktan på utredning rörande omständigheterna kring regelbrottet inte kunde undvaras med tanke på den oro som en sådan händelse vanligen medförde på anstalten. Enrumsbehandling som tillgreps när en intagens uppförande var sådant att han utövade ett menligt inflytande på andra intagna eller när ordning och säkerhet så krävde, borde enligt beredningens uppfattning tillgripas endast i speciella undan-

tagsfall t. ex. när rikets säkerhet krävde det eller när den intagne var uppenbart farlig för personalens eller medintagnas säkerhet till liv och hälsa. I övriga fall borde enrumsvistelsen ersättas med att den intagne placerades i en liten grupp med särskilda övervakningsmöjligheter.

Även enrumsplacering av nyintagna borde enligt beredningen i största möjliga utsträckning ersättas av möjlighet till gemenskap i smärre grupper.

Frivillig isolering borde ifrågakomma endast i de fall då den intagne kunde åberopa beaktansvärda skäl för sin önskan härom.

Slutligen ansåg beredningen att möjligheten att isolera intagen som uppträdde våldsamt och utgjorde ett hot mot anstaltens säkerhet inte kunde undvikas, liksom inte heller möjligheten att, om andra medel visade sig otillräckliga, belägga honom med fängsel.

2.2.4 *1973 års statsverksproposition*

Sedan kriminalvårdsberedningens betänkande blivit föremål för remissbehandling, redovisades regeringens ställningstaganden härtill i 1973 års statsverksproposition (prop. 1973:1, bil. 4 s. 76–164). Vad gäller frågan om disciplin- och säkerhetsföreskrifternas utformning hade vid remissbehandlingen olika invändningar riktats mot beredningens förslag (s. 145 f). Det hade ifrågasatts om det var lämpligt med en ordning som innebar att reaktionen på en lindrigare förseelse skulle träffa den intagne omedelbart i form av några dagars isolering medan en långt allvarligare överträdelse skulle lämnas obeivrad vid det tillfälle då den begicks men i stället medföra konsekvenser vid en senare tidpunkt. Vidare hade påpekats det olämpliga i att skilda organ skulle komma att handha frågan om disciplinär bestraffning i anledning av lindrigare och allvarligare förseelser.

Departementschefen anförde i propositionen (s. 149) vad gäller ifrågavarande delar av beredningens förslag endast att de förutsatte lagändring och att han senare skulle komma att föreslå Kungl. Maj:t att förelägga riksdagen förslag till ny behandlingslag. Han uttalade emellertid att han anslöt sig till beredningens uppfattning i flertalet frågor.

2.2.5 *Departementspromemorian*

Inom justitiedepartementet utarbetades därefter en promemoria (Ds Ju 1973:9) med förslag till ändrad lagstiftning för anstaltsvården. I denna uttalades såvitt avser frågan om gemenskap och avskildhet (s. 159 ff) till en början att intagen så långt möjligt skulle vistas i gemenskap med andra intagna under både arbetstid och fritid. Det kunde emellertid inte undvikas att det av olika skäl ibland kunde vara nödvändigt att hålla en intagen i avskildhet från andra intagna i vissa särskilda situationer. De undantag från principen om gemenskap mellan de intagna som sålunda måste finnas borde dock under alla förhållanden göras så snäva som möjligt och utformas på ett sätt som tog tillbörlig hänsyn till alla de skäl som talade mot en sådan åtgärd.

Dessa allmänna ställningstaganden ledde till följande förslag.

Då en intagen själv begärde att få arbeta eller tillbringa fritid i enrum

borde detta medges om beaktansvärda skäl talade därför och om det framstod som förenligt med hans anpassning i samhället.

En intagen borde vidare få hållas avskild från andra intagna i samband med utredning som skedde för planläggning av hans vård i anstalt. Sådan enrumsvistelse skulle dock få pågå endast under så lång tid som oundgängligen krävdes för att syftet med utredningen inte skulle äventyras.

Jämväl då så erfordrades med hänsyn till rikets säkerhet eller då fara förelåg för annans säkerhet till liv och hälsa eller för att hindra att viss intagen utövade menligt inflytande på andra intagna fick intagen hållas avskild från andra intagna. Angeläget var emellertid att dessa bestämmelser tillämpades restriktivt. Det borde särskilt framhållas att enrumsplacering i förevarande fall inte fick användas som en påföljd för indisciplinärt beteende utan måste begränsas strikt till sådana fall då de i lagen angivna skälen för enrumsplacering var uppfyllda. Föreskrifter borde vidare meddelas om att beslut om enrumsplacering skulle omprövas så ofta anledning därtill förelåg, dock minst en gång i månaden, och om att intagen skulle medges sådan lättnad i avskildheten som kunde ske utan olägenhet. Vidare skulle innan beslut meddelades om placering i enrum utredning ske rörande de omständigheter som inverkade på frågans avgörande. Läkare skulle därvid yttra sig och protokoll föras över vad som förekommit.

Om det var nödvändigt för att betvinga våldsamt uppträdande hos intagen, fick han hållas avskild från andra intagna. Här var emellertid som regel fråga endast om helt kortvariga omhändertaganden. Föreskrift borde därför meddelas att åtgärden inte fick bestå under längre tid än säkerheten krävde. Om andra medel visade sig otillräckliga borde den intagne också få beläggas med fängsel om säkerheten oundgängligen krävde det. Läkare skulle skyndsamt yttra sig rörande åtgärden och protokoll föras över vad som förekommit.

När det gällde att bedöma vilka former av disciplinär bestraffning som skulle kunna åläggas en felande intagen ansågs varning vara ett lämpligt alternativ till en mer ingripande åtgärd. I de fall där varning inte kunde anses innefatta en tillräcklig reaktion på gärningen eller där en sådan åtgärd framstod som helt meningslös, syntes ett kortvarigt isoleringsstraff inte kunna undvaras. Detta borde emellertid maximeras till sju dagar. Isoleringsstraffet skulle emellertid, till skillnad mot vad kriminalvårdsberedningen föreslagit, kunna tillgripas även vid allvarligare förseelser.

En intagen skulle vidare kunna hållas innesluten i enrum för utredning av disciplinärende och i avbidan på beslut i frågan. Den tid under vilken den intagne sålunda hållits innesluten i enrum skulle sedan avräknas från det isoleringsstraff som kunde komma att utdömas.

2.2.6 *1974 års proposition*

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian föreslogs av olika remissinstanser ändringar eller justeringar av de bestämmelser i förslaget som avsåg intagnas avskildhet och gemenskap samt disciplinär bestraffning. Regeringens ställningstaganden redovisades i prop. 1974:20.

Vad gäller frågan om s. k. självvald isolering hade flera remissinstanser ansett att inskränkningar inte borde göras i den intagnes rätt att arbeta

eller tillbringa fritid i enrum. Såvitt avsåg möjligheterna att tillbringa fritiden i enrum delade departementschefen denna uppfattning (s. 131). När det gäller intagens begäran om enrumsarbete ansåg däremot departementschefen att sådan med hänsyn till riskerna för skadliga verkningar till följd av isoleringen borde beviljas endast om beaktansvärda skäl talade därför.

Vidare skulle enligt promemorieförslaget möjligheter finnas att hålla intagen avskild från andra intagna, om det var nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för annans säkerhet till liv eller hälsa eller för att hindra att intagen utövade menligt inflytande på andra intagna (s. 133). I kriminalvårdsstyrelsens remissvar hade framförts att enrumsplacering borde kunna tillgripas också för att förhindra skadegörelse som kunde innebära allvarlig fara för anstaltens säkerhet eller avse stora materiella värden. Departementschefen ansåg emellertid att risk för enbart materiell skadegörelse inte borde mötas med beslut om avskildhet utan fick bemästras på annat sätt.

Med anledning av ett påpekande från kriminalvårdsstyrelsen fann departementschefen (s. 133 f) att det kunde vara motiverat att öppna möjlighet för enrumsplacering även i vissa andra fall än som fanns upptagna i promemorieförslaget. Dessa avsåg den kategori långtidsdömda som ägnade sig åt kriminalitet av särskilt samhällsfarlig natur och som kunde befaras vara särskilt benägna att avvika och fortsätta sin brottsliga verksamhet. För denna kategori intagna skulle möjlighet till enrumsplacering finnas om det kunde befaras att den intagne planlade rymning eller att annan planlade fritagningsförsök och avskildheten var nödvändig för att hindra att sådan plan sattes i verket.

I likhet med promemorieförslaget ansåg departementschefen vidare (s. 135), att möjlighet borde finnas att hålla intagen avskild från andra intagna om det var nödvändigt för att betvinga våldsamt uppträdande av honom. Departementschefen påpekade dock att det här som regel var fråga endast om helt kortvariga omhändertaganden. Under vissa strängt begränsade förutsättningar skulle det också vara möjligt att belägga intagen med fängsel för att betvinga våldsamt uppträdande.

Frågan om disciplinära åtgärder behandlades ingående av departementschefen i propositionen. Han uttalade således (s. 97 ff) att han, i likhet med vad som framhållits i promemorian, ansåg att varning skulle kunna åläggas som disciplinär bestraffning av intagen. I de fall där varning inte kunde anses innefatta en tillräcklig reaktion på gärningen eller där en sådan åtgärd framstod som helt meningslös, syntes ett kortvarigt isoleringsstraff inte kunna undvaras. Detta straff borde emellertid som föreslagits i promemorian under alla förhållanden maximeras till sju dagar. Genom att uppställa varning som ett alternativ till isoleringsstraff borde också användningsområdet för detta straff kunna reduceras. Isoleringsstraffet skulle i princip kunna tillgripas såväl vid lindrigare som vid allvarligare förseelser. Slutligen skulle också förordnande kunna meddelas om att viss tid inte skulle inräknas i tiden för verkställighet av den påföljd som den intagne undergick.

Vid sin granskning av Kungl. Maj:ts förslag anförde lagrådet (prop. 1974:20 s. 214 ff) i fråga om s. k. självvald isolering att intagen som huvudregel borde få arbeta i enrum, så snart han begärde det. Lagrådet menade att det i många fall torde föreligga svårigheter för den intagne att inför ut-

omstående framföra skälen för sin begäran, varför den föreslagna ordningen kunde befaras ej sällan leda till att intagna påtvingades en arbetsgemenskap som de upplevde som ett svårt lidande. Vad gäller möjligheterna att hålla intagen avskild av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av föreliggande fara för annans säkerhet till liv eller hälsa anförde lagrådet, att bestämmelsen borde bli tillämplig jämväl då det var nödvändigt med hänsyn till fara för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom. Lagrådet avsåg då fara för omfattande förstöring av anstaltens egendom, t. ex. genom sprängning, eller eljest skadegörelse av allvarlig natur riktad exempelvis mot larmanordningar eller maskiner. Den föreslagna bestämmelsen rörande enrumsplacering av särskilt rymningsbenägna långtidsdömda föreslog lagrådet utvidgad till att avse alla som var intagna i sluten anstalt.

Slutligen föreslog lagrådet att en bestämmelse som gjorde det möjligt att meddela interimistiskt beslut om isolering borde upptas i den nya lagen.

Departementschefen delade emellertid endast i vissa avseenden lagrådets uppfattning (prop. 1974:20 s. 227 ff). Vad gäller s. k. självvald isolering menade han att man i vissa fall inte kunde bortse från att en långvarig isolering – särskilt när den hade sin grund i personliga problem hos den intagne – kunde få skadliga verkningar för dennes psykiska hälsa och därigenom ytterligare förvärra hans situation. Ansökningar om enrumsarbete borde därför kunna prövas från fall till fall. Departementschefen betonade emellertid att kravet på beaktansvärda skäl inte innebar att den intagne måste åberopa skäl av särskild styrka för att hans begäran skulle kunna bifallas. Enrumsarbete borde kunna medges så snart den intagnes begäran framstod som rationellt motiverad och enrumsplaceringen inte kunde anses menlig för hans fysiska eller psykiska hälsa.

Vad gäller enrumsplacering med hänsyn till fara för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom anslöt sig däremot departementschefen till lagrådets förslag. Han förutsatte dock att tillämpningen av en sådan bestämmelse skulle komma att bli ytterst restriktiv.

Lagrådets uppfattning om möjligheten att isolera alla intagna i sluten anstalt vid misstanke om förestående rymning delades inte av departementschefen. Inte heller ansåg han en bestämmelse om interimistiskt beslut rörande enrumsplacering erforderlig.

Vid justitieutskottets behandling (JuU 1974:2 s. 46 ff) av lagförslaget uttalade utskottet inledningsvis sin anslutning till den allmänna strävan att minska möjligheterna till isolering som präglade förslaget. Vad gäller frivilligt enrumsarbete menade därför utskottet att sådant arbete borde utgöra en undantagsföreteelse, varför i princip enbart det förhållandet att intagen begärde att få arbeta i enrum inte borde medföra att han kunde få isoleras från övriga intagna. Vid en avvägning av för- och nackdelarna av frivillig isolering stannade utskottet för att tillstyrka den i propositionen upptagna lagtexten. Utskottet underströk emellertid kraftigt vikten av att i den praktiska tillämpningen hänsyn skulle tas till den intagnes svårigheter att närmare konkretisera skälen för sin begäran, varför bedömningarna borde ske i en för den intagne positiv anda.

Vad gäller tvångsmässig isolering anförde utskottet till en början, att utskottet i princip var negativt inställt till sådana åtgärder. På grund härav borde man innan de tillgreps i största möjliga utsträckning på andra vägar

söka komma till rätta med de missförhållanden som aktualiserat isoleringen. Förhållandena inom anstalterna var emellertid sådana menade utskottet, att man i praktiken inte kunde avstå från åtgärder av denna art som ett yttersta medel.

Beträffande isolering för behandlingsutredning pekade utskottet på angelägenheten av att i all möjlig utsträckning lättnader i avskildheten medgavs. Man borde sålunda sträva efter att låta de intagna vara tillsammans i smärre grupper på därför avsedda avdelningar i stället för att de skulle vistas i sträng avskildhet.

Vad gäller det föreslagna stadgandet om avskildhet med hänsyn till rikets säkerhet, föreliggande fara för annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom menade utskottet med anledning av motionsyrkanden därom, att även fara för den intagnes egen säkerhet borde kunna utgöra grund för att hålla honom i avskildhet. Formuleringen "menligt inflytande" hade kritiserats i flera motioner, men utskottet ansåg att ett stadgande av denna lydelse svårligen kunde undvaras ehuru det betonade att lagrummet endast vann tillämpning i allvarliga situationer. Utskottet framhöll vidare även i detta sammanhang möjligheterna till lättnader i avskildheten samt vikten av att andra vägar att komma till rätta med ordningsstörningar och liknande yttringar noga prövades.

Beträffande disciplinära åtgärder fann utskottet den i propositionen föreslagna ordningen tillfredsställande (s. 52 ff) men erinrade ånyo om vikten av att stor restriktivitet iakttogs vid tillämpningen av bestämmelserna om isolering och att i görligaste mån mindre ingripande åtgärder först noggrant övervägdes.

Riksdagen biföll helt utskottets hemställan. KvaL trädde i kraft den 1 juli 1974.

2.2.7 *1975/76 års proposition*

I prop. 1975/76:165 föreslogs vissa inskränkningar i möjligheterna att hålla en intagen avskild från andra intagna.

Det föreslogs således att bestämmelserna i 19 § KvaL om avskildhet för behandlingsplanering skulle avskaffas. Departementschefen menade nämligen (s. 15 f) att bestämmelserna inte längre fyllde något egentligt behov.

I fråga om disciplinär bestraffning föreslog departementschefen till en början att ett misslyckande under permission inte borde föranleda disciplinära åtgärder vid sidan av den påföljd som kunde sägas ligga i att straffet inte ansågs vara verkställt under den tid som den misskötta permissionen omfattade (s. 17 f). Vad gäller isoleringsstraffet anförde han (s. 18 ff) att det borde vara en strävan att söka lösa disciplinära svårigheter i första hand genom att satsa på allmänt förebyggande åtgärder utan tvångsinslag. Om emellertid sådana inte skulle vara tillräckliga, borde det vara tillräckligt att som disciplinmedel ha tillgång till sanktionerna varning eller förordnande att viss bestämd tid inte skall räknas in i tiden för verkställighet. På grund härav föreslogs att isoleringsstraffet skulle upphävas.

En utredning om isoleringsbestämmelsernas tillämpning visade att enrumsplacering i avbidan på utredning i disciplinärende kommit att tillgripas mer eller mindre schablonmässigt. En sådan tillämpning hade inte varit

avsedd. Departementschefen framhöll dock att det i det stora flertalet fall hade varit fråga om helt kortvariga isoleringar, högst en eller två dagar. I många fall hade åtgärden pågått endast någon eller några timmar. Enligt departementschefens mening (s. 20 f) borde ifrågavarande bestämmelse emellertid ändras så att det framgick att paragrafen inte skulle tillämpas i andra fall än där utredningstekniska skäl verkligen gjorde det nödvändigt att hålla den intagne i avskildhet. På grund härav föreslogs att bestämmelsen ändrades så att den kunde tillämpas endast då det var oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skulle äventyras. Samtidigt skulle föreskrivas att åtgärden inte fick bestå längre än fyra dagar, mot tidigare sju dagar. Vidare borde jämväl i denna bestämmelse föreskrivas att den intagne skulle erhålla sådan lättnad i avskildheten som kunde ske utan olägenhet.

Ifrågavarande bestämmelse hade också kommit till tillämpning i fall då en intagen uppträdde påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel. Bestämmelsen kunde emellertid i sin föreslagna lydelse inte längre anses tillämplig i dylika fall. Lämplighetsskäl talade enligt departementschefen emellertid för att en intagen som var påverkad borde kunna hållas avskild från andra intagna tills påverkan hade upphört. En sådan bestämmelse borde därför intas i KvaL. Departementschefen föreslog att bestämmelsen placerades i 23 §, som gäller avskildhet som ett medel att betvinga våldsamt uppträdande.

Den föreslagna lydelsen av 50 § medförde också att bestämmelsen inte längre var tillämplig vid s. k. kollektiv arbetsvägran. Sådana svårigheter fick därför i fortsättningen enligt departementschefen som en yttersta utväg lösas genom avskildhet med stöd av 20 § första stycket, nämligen om det var nödvändigt med hänsyn till föreliggande fara för någons säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att de arbetsvägrande utövade menligt inflytande på andra intagna.

Justitieutskottet (JuU 1975/76:43) godtog de i propositionen föreslagna ändringarna och riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1976.

2.3 Gällande rätt

Lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) avser kriminalvård i anstalt efter dom på fängelse, ungdomsfängelse, internering eller förordnande enligt 28 kap. 3 § BrB om behandling i anstalt. Vad som föreskrivs i lagen om den som dömts till fängelse gäller även den som ålagts fängelse som förvandlingsstraff för böter (1 §).

Det finns f. n. 20 riksanstalter och 50 lokalanstalter. Av anstalterna är 36 öppna och 34 slutna. Inom vissa slutna anstalter finns dock såväl öppna som slutna avdelningar. Lokalanstalterna är fördelade på kriminalvårdsregioner under ledning av en regionchef, som under kriminalvårdsstyrelsen utövar ledningen av vården i de anstalter som hör till regionen. Under regionchefen beslutar sedan styresmannen vid lokalanstalten. Vid riksanstalt utövar däremot styresmannen direkt under kriminalvårdsstyrelsen ledningen av vården i anstalten.

Vid fördelning av intagna mellan lokalanstalter och riksanstalter är följande allmänna riktlinjer vägledande (6 §).

Den som undergår fängelse i högst ett år eller anstaltsbehandling enligt 28 kap. 3 § BrB skall företrädesvis vara placerad i lokalanstalt. Den som undergår fängelse i mer än ett år, ungdomsfängelse eller internering placeras företrädesvis i riksanstalt. När så behövs för en ändamålsenlig förberedelse av frigivning eller övergång till vård utom anstalt, får han dock överföras till lokalanstalt.

Vid fördelning av intagna mellan öppna och slutna anstalter skall följande iakttas (7 §).

Intagen bör placeras i öppen anstalt, om inte annan placering är påkallad med hänsyn till föreliggande fara för att han avviker eller eljest av säkerhetsskäl eller med hänsyn till att möjlighet bör beredas honom till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller särskild behandling som inte lämpligen kan anordnas i öppen anstalt.

KvaL bygger på huvudtanken att intagen i största möjliga utsträckning skall vistas i gemenskap med andra intagna. Huvudregeln är därför att intagen skall arbeta tillsammans med andra intagna, medan han däremot själv äger bestämma om han skall tillbringa fritiden i ensamhet eller i gemenskap med andra intagna. Arbetsgemenskap skall dock inte råda om arbetets särskilda beskaffenhet inte medger det. I sluten anstalt får gemenskapen mellan intagna på fritiden också inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten (17 §).

Intagen får på egen begäran arbeta i enrum, om beaktansvärda skäl talar därför. Medgivande till sådant enrumsarbete skall omprövas så ofta anledning föreligger, dock minst en gång i månaden. Läkare skall också yttra sig över sådan begäran, om möjligt innan ärendet avgörs och annars inom en vecka därefter (18 §).

Om det är nödvändigt av hänsyn till rikets säkerhet, föreliggande fara för intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att intagen utövar menligt inflytande på andra intagna, får intagen hållas avskild från andra intagna (20 § första stycket).

Intagen som dömts till frihetsberövande påföljd i lägst två år skall i allmänhet vara placerad i sluten anstalt, om det kan befaras att han är särskilt benägen att avvika och fortsätta en brottslig verksamhet av särskilt allvarlig karaktär. Sådan intagen kan också, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt för att hindra att sådan plan sätts i verket (20 § andra stycket).

Beslut om avskildhet enligt 20 § skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst en gång i månaden (20 § tredje stycket).

Intagen som hålls avskild enligt 20 § skall erhålla sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet (21 §).

Innan någon avskiljs enligt 20 § eller vid omprövning av beslut om sådan avskildhet skall utredning ske rörande de omständigheter som inverkar på frågans avgörande. Läkare skall yttra sig i frågan, om möjligt innan åtgärden vidtas och annars inom en vecka därefter. Protokoll skall föras över utredningen (22 §).

Intagen som uppträder våldsamt eller som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kan befaras störa ordningen på anstalten får tillfälligt hållas avskild från andra intagna så länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller till dess påverkan upphört. Visar sig andra medel otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av intagen, får denne beläggas med fängsel, om säkerheten oundgängligen kräver det. Läkare skall så snart det kan ske yttra sig över sådan åtgärd. I fråga om den som hålls avskild därför att han är påverkad av berusningsmedel behövs dock inte sådant yttrande om inte särskilda skäl föreligger. Protokoll skall föras över vad som förekommit (23 §).

Om intagen bryter mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar när han befinner sig inom anstalten eller utanför anstalten under tillsyn av anstaltspersonal och det ej föreligger anledning att han skall låta sig rätta av anvisning eller tillsägelse eller om gärningen är av sådan beskaffenhet att bestraffning är påkallad av hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, får intagen åläggas disciplinär bestraffning. Sådan bestraffning är

1) varning eller
2) förordnande att viss bestämd tid, högst tio dagar, inte skall inräknas i verkställighetstiden (47 §).

Vid prövning av frågan om disciplinär bestraffning enligt 2 skall beaktas om förseelsen får eller kan bedömas få andra följder för den intagne, särskilt vad gäller möjligheterna till frigång eller permission (48 §).

Tid som enligt upprepade förordnanden enligt 47 § 2 inte skall inräknas i verkställighetstiden får ej överstiga sammanlagt 45 dagar eller, om den intagne undergår fängelse i högst fyra månader eller anstaltsbehandling, sammanlagt 15 dagar (49 §).

Under utredning av disciplinärende får intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Åtgärden får i intet fall bestå längre än fyra dagar och den avskilde skall erhålla sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet (50 §). Disciplinärende skall avgöras skyndsamt. Förhör skall hållas och läkare skall så snart det kan ske yttra sig rörande åtgärd enligt 50 §. Protokoll skall föras över vad som förekommit (51 §).

Enligt 36 § har de intagna inom vissa begränsningar rätt att i lämplig ordning överlägga med anstaltsledningen och sammanträda med varandra för överläggning i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna. Intagen som hålls avskild från andra intagna får dock delta i överläggning eller sammanträde endast om det kan ske utan olägenhet.

Enligt 52 § kan förmåner som enligt lagen tillkommer intagen tillfälligt inskränkas, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalten.

Beslut rörande avskildhetsåtgärder och disciplinära åtgärder meddelas enligt 58 § av KVS och talan mot styrelsens beslut i särskilt fall förs hos kammarrätt. Regeringen kan dock enligt 60 § förordna om överflyttning till tjänsteman inom kriminalvården av KVS befogenhet i annat fall än som avser bl. a. avskiljande enligt 20 § andra stycket. Om styresman med stöd av sådan delegering meddelar förordnande om strafftidsförlängning enligt 47 § 2, skall ärendet dock enligt 61 § underställas KVS prövning.

I kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt (KvalK) har regeringen överflyttat beslutanderätten i vissa frågor från KVS till regionchef eller styresman samt i övrigt gett närmare bestämmelser om kriminalvården i anstalt.

Beträffande förflyttning mellan anstalter stadgas där beträffande den som är intagen i riksanstalt att frågan om förflyttning till lokalanstalt skall prövas så snart omständigheterna föranleder därtill och i god tid före beräknad villkorlig frigivning eller överföring till vård utom anstalt. Den som är intagen i lokalanstalt får ej förflyttas till riksanstalt, om ej särskilda skäl föranleder sådant anstaltsbyte.

Beslut om förflyttning mellan lokalanstalter avgörs på regionchefs nivå. Om regionchef finner att en i lokalanstalt intagen skall förflyttas till riksanstalt, skall styresmannen vid riksanstalten på begäran anvisa plats, om ej sådan placering medför att intagna med uppenbart menliga inbördes relationer sammanförs eller anstalten är fullbelagd. Styresman vid riksanstalt beslutar om förflyttning av intagen från riksanstalt till lokalanstalt. KVS beslutar i fråga om förflyttning av intagen mellan riksanstalter men kan i enskilt fall överlåta till styresman vid riksanstalt att besluta därom.

Beslut i fråga om medgivande för intagen att på egen begäran arbeta i enrum meddelas beträffande intagen i lokalanstalt av regionchef eller, om fara är i dröjsmål, av styresmannen och beträffande intagen i riksanstalt av styresmannen. Detsamma gäller omprövning av sådant beslut. Beslut av styresman vid lokalanstalt skall dock underställas regionchefs prövning.

Samma beslutsordning gäller i fråga om avskiljande enligt 20 § första stycket KvaL. Har vid omprövning av sådant beslut förordnats om fortsatt avskildhet, skall beslutet dock underställas KVS prövning.

Beslut i fråga om åtgärd enligt 23 § KvaL meddelas av styresmannen. Detsamma gäller beslut om disciplinär bestraffning och om avskiljande enligt 50 § KvaL. Som tidigare nämnts skall dock styresmans beslut om att viss tid ej skall inräknas i verkställighetstiden enligt 61 § KvaL alltid underställas KVS prövning.

2.4 Vårdcirkuläret

Kriminalvårdsstyrelsen har i ett vårdcirkulär (kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 1/1974) givit närmare föreskrifter i anslutning till KvaL och KvalK.

Beträffande enrumsplacering ges följande anvisningar.

Önskar intagen arbeta i enrum skall de skäl han angivit härför noggrant prövas. Vid en sådan prövning skall särskilt beaktas sådana omständigheter som den intagnes relationer till andra intagna, lämpligheten av enrumsvistelsen med hänsyn till behandlingsplaneringen och risken för skadliga verkningar av en sådan vistelse (42 §).

Beslut om att enligt 20 § första stycket eller 23 § första stycket KvaL hålla intagen avskild från andra intagna skall föregås av noggrann prövning av om tillräckliga skäl finns härför, varvid särskilt skall beaktas att sådan enrumsplacering endast får förekomma i undantagsfall. Beslut om enrumsplacering enligt 20 eller 23 § KvaL skall hävas så snart placeringen ej är oundgängligen nödvändig (121 §).

Styresmannen skall tillse att den som är enrumsplacerad enligt 20 § KvaL bereds tillfälle till någon form av sysselsättning. Intagen, som är enrumsplacerad enligt sist-

nämnda lagrum, skall dock i den utsträckning det kan ordnas fortsätta det arbete eller den utbildning eller undervisning som ålagts honom (122 §).

Styresmannen skall ombesörja att intagen som är enrumsplacerad enligt 20 § KvaL erhåller lättnad i avskildheten i så stor utsträckning det kan ske med hänsyn till anledningen till placeringen. Den intagne bör beredas tillfälle till samvaro med andra intagna under sådan utomhusvistelse som avses i 13 § KvaL och genom s. k. samsittning. Vid sådan enrumsplacering åligger det styresmannen att tillse att den intagne dagligen genom samtal med personal samt genom tidningar och radio bereds tillfälle att följa vad som händer i omvärlden (123 §).

Intagen får ej beläggas med fängsel eller läggas i spännbälte utan att tjänsteman i befälsställning är närvarande härvid. Vårdpersonal skall genom täta besök hos den som belagts med fängsel eller lagts i spännbälte hålla uppsikt över honom under den tid åtgärden består. Beslut om sådan åtgärd får ej av styresmannen delegeras till underordnad tjänsteman (124 §).

Vid utredning och förhör skall annan tjänsteman såvitt möjligt vara närvarande som vittne. Föreskrifter lämnas vidare om nedteckning av utsaga i protokoll (125 §). Vid förhör i disciplinärende gäller motsvarande bestämmelser (127 §).

Vid inneslutning i enrum enligt 50 § KvaL åligger det styresmannen att tillse att den intagne dagligen genom samtal med personal samt genom tidningar och radio bereds tillfälle att följa vad som händer i omvärlden (128 §).

I ett anvisningscirkulär (kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 2/1974) har kriminalvårdsstyrelsen lämnat närmare föreskrifter om bl. a. anteckning i journal och protokollföring i samband med enrumsplacering och disciplinärenden (39–46 §§).

2.5 Isolering inom andra områden

2.5.1 *Häkten*

Många av dem som intas i kriminalvårdsanstalt har omedelbart före intagningen varit häktade och därvid varit utsatta för en ingripande form av isolering. En jämförelse mellan de former av isolering som förekommer inom kriminalvårdsanstalterna och häktningen visar, som närmare utvecklas i kap. 4, att häktningen totalt sett måste anses vara mer ingripande för den intagne, därför att den i allmänhet pågår under längre tider och framför allt därför att den i de flesta fall medför mindre möjligheter till kontakt med andra människor eller andra lättnader i avskildheten. Det förhållandet att en i kriminalvårdsanstalt intagen tidigare varit häktad påverkar också hans möjligheter att klara fängelsevistelsen och de påfrestningar han utsätts för i samband med den. Detta samband redovisas också närmare i kap. 4. Det finns därför anledning att närmare uppmärksamma de häktades förhållanden.

Sedan någon anhållits, skall anhållningsmyndigheten sist dagen därpå, eller om ytterligare utredning är erforderlig sist femte dagen därefter, hos rätten begära hans häktande. Rätten skall sedan sist fjärde dagen därefter hålla häktningsförhandling. Åtal skall väckas så snart som möjligt och i allmänhet senast inom 14 dagar därefter. Annars skall ny häktningsför-

handling äga rum om sådan inte är utan betydelse. Rätten kan då medge förlängning av häktningstiden. I komplicerade mål kan på så sätt häktningstiden komma att sträcka sig över lång tid, stundom flera månader.

Häktningen regleras i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. som har trätt i kraft den 1 januari 1977. Vad som i lagen sägs om häktad har motsvarande tillämpning på den som är anhållen. Lagen inleds med en allmän bestämmelse om att den som är häktad inte får underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som påkallas av ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet (1 §). Om häktad vill vistas tillsammans med en eller flera andra häktade, skall han beredas tillfälle härtill i skälig utsträckning, om lokalförhållandena medger det. Sådan gemenskap får dock ej förekomma, om den innebär fara från säkernetssynpunkt eller, i fråga om den som är häktad på grund av misstanke om brott, fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott eljest försvåras (3 §). Häktad får vidare beläggas med fängsel bl. a. för att betvinga våldsamt uppträdande av denne, om andra medel visar sig otillräckliga och säkerheten oundgängligen kräver det (15 §). Det ankommer på undersökningsledaren eller åklagaren att avgöra om hinder för gemenskap möter av utredningsskäl (16 §).

De flesta häkten har emellertid inte några utrymmen som är särskilt avpassade för eller eljest lämpade för gemensamhetsvistelse. De byggnadsmässiga förutsättningarna för att tillskapa sådana utrymmen genom om- eller tillbyggnad är dessutom mycket begränsade. Den gemenskap som kan förekomma för häktade äger därför i allmänhet rum i form av s. k. samsittning, dvs. två intagna får viss tid på dagen vistas tillsammans i en ensamcell eller i två kopplade celler. En mer radikal förbättring av möjligheterna till gemenskap för de häktade kan därför endast ske på sikt, genom att man vid nyplanering av häkten tillgodoser behovet av gemensamhetsutrymmen.

2.5.2 *Barnavårdsanstalter*

Behandlingen av intagna i barnavårdsanstalter regleras i stadgan (1960:595) för barnavårdsanstalter. I 16 § föreskrivs att den som omhändertagits för samhällsvård eller utredning på grund som anges i 25 § b barnavårdslagen, dvs. på grund av kriminalitet eller annan social missanpassning, skall stå under noggrann uppsikt och får underkastas sådan begränsning i rörelsefriheten, som finns erforderlig för hans egen, övriga intagnas och personalens säkerhet, för upprätthållande av ordningen inom anstalten eller till förhindrande av rymning. Han får dock inte hållas avskild från övriga intagna annat än under helt kort tid, utan att föreståndaren meddelat särskilt beslut om isolering. Isolering får inte avse längre tid än som oundgängligen erfordras och får i intet fall äga rum under längre tid i följd än tre dygn.

Enligt uppgift från socialstyrelsen kommer denna bestämmelse dock knappast till tillämpning i praktiken. Vid tiden för stadgans tillkomst tänkte man sig att det på vissa upptagningshem skulle kunna bli erforderligt med isoleringsmöjligheter och rymningssäkra fönster (se Råd och anvisningar från socialstyrelsen nr 6/1969), men så har inte blivit fallet. Möjligen kan det någon gång förekomma att intagen tillfälligtvis får vistas tillsammans

med enbart personal, men fall av fullständig isolering förekommer inte. Om intagen ur ordningssynpunkt inte klaras på upptagningshem, torde i allmänhet också föranstaltas om intagning på ungdomsvårdsskola.

2.5.3 *Ungdomsvårdsskolor*

Vården i ungdomsvårdsskola regleras i stadgan (1960:728) för ungdomsvårdsskolorna. Stadgans 47 § är i sak likalydande med 16 § stadgan för barnavårdsanstalter. Där förordnas att elev må underkastas sådan begränsning i rörelsefriheten som befinns erforderlig för hans egen, övriga elevers och personalens säkerhet, för upprätthållande av ordningen inom skolan eller till förhindrande av rymning. Eleven får dock inte hållas avskild från övriga elever annat än under helt kort tid, utan att rektor meddelat särskilt beslut om isolering. Isolering får inte avse längre tid än som oundgängligen erfordras och må i intet fall äga rum under längre tid i följd än tre dygn eller, där eleven fyllt 18 år, sex dygn.

Om skäl för isolering föreligger, kan eleven i stället enligt 48 § intas på specialavdelning. Tiden för vistelse på specialavdelning får inte överstiga två månader i följd såvida inte synnerliga skäl föreligger.

Socialstyrelsen har 1964 utfärdat närmare rekommendationer rörande beslut enligt bl. a. 47 och 48 §§ stadgan. Rekommendationerna innehåller, förutom ett närmare angivande av de grunder på vilka isolering får beslutas, bl. a. följande.

Såsom isolering räknas allt faktiskt avskiljande av elev från umgänge med övriga elever. Härvid fästs inget avseende vid om beslutet avser isolering i bostadsrum, sjukrum eller särskilt isoleringsrum, liksom ej heller om inlåsning förekommer eller ej.

Isolering av elev skall normalt ske i därför speciellt avsedda rum, belägna i bottenvåningen i stenfastighet. Saknar skolan tillgång till särskilda isoleringsrum, kan isolering med inlåsning verkställas å sjukrum eller elevens bostadsrum. Isoleringsrum skall vara försett med fönster och elektriskt ljus samt med bord, stol och säng, såvida inte elevens beteende omöjliggör detta. Under isoleringstiden skall eleven stå under fortlöpande observation av tjänstgörande personal, varvid kontroll av eleven skall ske minst varannan timme under dagtid och i erforderlig utsträckning nattetid. Isolerad elev skall dagligen minst en timma från och med andra isoleringsdygnet vistas utomhus eller vid otjänlig väderlek i annan lokal än isoleringsrummet, såvida han inte därvid genom sitt beteende allvarligt äventyrar ordningen på skolan. Under isoleringstiden skall elev beredas tillfälle till lämplig sysselsättning. Isoleringstiden skall i möjligaste mån utnyttjas i terapeutiskt syfte.

Rektor har att besluta när vistelse å specialavdelning skall upphöra. Tiden för vistelse å specialavdelning må icke utsträckas längre än som oundgängligen erfordras och må icke överstiga två månader i följd. Tid för isolering omedelbart före intagningen på specialavdelning skall därvid inräknas. Därest synnerliga skäl föreligger må skolans styrelse efter hörande av rådgivande psykiatern till socialstyrelsen inkomma med framställning om förlängning av tiden för elevs vistelse å specialavdelning.

2.5.4 *Vårdanstalter för alkoholmissbrukare*

I stadgan (1956:551) för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare regleras vården av dem som intagits i sådan anstalt. Enligt stadgans 30 § får

intagen hållas avskild från övriga intagna, om det oundgängligen behövs till skydd för person eller egendom eller för att upprätthålla ordningen inom anstalten. Beslut om sådan åtgärd meddelas av anstaltens föreståndare. Intagen får ej hållas avskild längre tid än 48 timmar. Om det är möjligt skall föreståndaren samråda med anstaltens läkare innan beslutet meddelas. Föreståndaren skall snarast möjligt underrätta läkaren om beslutet. Den som hålls avskild skall vistas i sjukrum eller annan för ändamålet anpassad lokal. Han skall ha tillfälle till lämplig sysselsättning. Såvitt hinder ej möter, skall han dagligen vistas utomhus under minst en timme.

Avskiljanden med stöd av denna bestämmelse förekommer enligt uppgift från socialstyrelsen vid ett par statliga vårdanstalter men endast vid sällsynta tillfällen. I första hand prövas i stället överföring av den intagne till sluten paviljong. Någon gång kan emellertid i samband med våldsamt eller hotfullt uppträdande isolering förekomma. I sådana fall finns också möjlighet att belägga den våldsamme med spännbälte.

2.5.5 *Psykiatriska sjukhus*

Frågor rörande tvångsintagning på psykiatriska sjukhus regleras i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV). I 13 § förordnas att den som är intagen på sjukhus med stöd av lagen får hindras att lämna sjukhuset och i övrigt underkastas det tvång som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda honom själv eller omgivningen. Denna bestämmelse innefattar således ett bemyndigande för läkaren att, om det bedöms nödvändigt, använda tvång mot den intagne, exempelvis i form av avskiljande, fängsel eller tvångsmedicinering. Tvånget är således av två slag, det ena åtgärder för att skydda antingen patienten själv eller hans omgivning, det andra åtgärder som avser den medicinska behandlingen.

Några allmänna föreskrifter motsvarande kriminalvårdsstyrelsens vårdcirkulär har inte utfärdats rörande den personliga behandlingen vid sluten psykiatrisk vård enligt LSPV. Beträffande isolering av intagna har socialstyrelsen dock i ett JO-ärende gjort följande uttalande.

> Allmänt får anses gälla att isoleringsåtgärd får tillgripas endast i de fall sådan åtgärd är påkallad med hänsyn till ändamålet med vården eller av hänsyn till patientens egen eller andra personers säkerhet. Isolering som uttryck för bestraffning får således inte förekomma.

Förutom den inlåsning av patienter som således sker med hänsyn till vården eller säkerheten förekommer på fasta paviljonger och vissa specialsjukhus för särskilt vårdkrävande inlåsning av patienter nattetid samt i vissa fall tidvis under dagen.

En inom socialstyrelsen tillsatt arbetsgrupp för översyn av LSPV har införskaffat uppgifter rörande användandet av tvångsvisa åtgärder i vården. Undersökningen avsåg hösten 1976 inneliggande patienter och resp. patients vårdtid, dock inte längre tillbaka i tiden än sex månader. Det framkom att tvångsåtgärder använts beträffande drygt 17 % av patienterna. 59 % av åtgärderna hänförde sig till användande av bälte, 12 % till vissa former av tvångsmedicinering och återstoden till andra ingripanden av ordnings-

eller säkerhetsmässig karaktär, såsom omhändertagande av alkohol o. d., indragning av frigång eller besöksförbud. (Socialstyrelsen redovisar 1977:14 s. 347 f och tab. 4.1.)

I de psykiatriska sjukhusen finns emellertid inte bara tvångsintagna patienter utan också frivilligt intagna. För dessa gäller endast sjukvårdslagens (1962:242) bestämmelser. Denna lag innehåller inga tvångsbestämmelser utan alla åtgärder som vidtas kräver samtycke – uttryckligt eller underförstått – från patienten.

2.5.6 *Sjukhus för psykiskt utvecklingsstörda*

Psykiskt utvecklingsstörd kan under vissa omständigheter tvångsintas i vårdhem eller specialsjukhus med stöd av 35 § lagen (1967:940) angående omsorgen om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen). I denna lag saknas motsvarighet till den laga befogenhet att underkasta patienterna tvång som getts överläkaren i 13 § LSPV. Socialstyrelsen har emellertid 6.3.1970 utfärdat ett cirkulär med vissa rättsliga synpunkter på frågan om tvångsåtgärder inom den slutna vården av psykiskt utvecklingsstörda. Cirkuläret innehåller bl. a. följande.

Situationer finns då tvångsmedel mot psykiskt utvecklingsstörda inte kan undvikas – vanligast kanske för att skydda dem själva. Omsorgslagstiftningen har inga bestämmelser om tvångsmedel, utan man måste söka dessa i andra lagar. I 24 kap. 2 § andra stycket BrB finns bestämmelser meddelade av innebörd att om den som är berövad friheten rymmer eller med våld eller hot om våld sätter sig till motvärn mot någon under vars uppsikt han står, när denne skall hålla honom till ordningen, då må till rymningens hindrande eller ordningens upprätthållande brukas det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Om tvång är nödvändigt t. ex. i en akut situation för att skydda patienten eller omgivningen, finns stöd för sådant i 24 kap. 4 § BrB som behandlar nödrätten. För tvångsintagna patienter måste också anses gälla att de även mot sin vilja kan beredas adekvat vård, t. ex. genom medicinering. Stor restriktivitet måste dock härvidlag iakttas och under inga som helst omständigheter får tvång tillgripas mot patienterna eller inskränkningar i deras frihet göras som bestraffning.

2.5.7 *Militär rättsvård*

I 29–37 §§ militära rättegångslagen (1948:472) regleras de tvångsmedel som må användas mot krigsman. Enligt 30 § kan krigsman tas i förvarsarrest om han begått förseelse av svårare beskaffenhet och det för krigslydnadens upprätthållande finns vara av synnerlig vikt att han ej lämnas på fri fot eller han gjort sig skyldig till rymning och det skäligen kan befaras att han ånyo avviker. Sådan förvaring får pågå högst fyra, eller i vissa fall fem dagar, varefter målet måste avgöras eller hänskjutas till åklagare. Om målet hänskjuts till åklagare, skall denne senast dagen därpå till rättens prövning hänskjuta frågan om arresten skall bestå.

I fråga om behandlingen av den som tagits i förvarsarrest gäller i tillämpliga delar vad som i rättegångsbalken är stadgat om anhållen. Beslutar rätten att arresten skall bestå, skall det anses som om den arresterade vore häktad.

Krigsman som anträffas så berusad att han är ur stånd att ta vård om

sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller annan eller uppträder så att han stör allmän ordning eller ordningen inom försvarsmakten får enligt 36 § tas i förvar. Han får ej hållas i förvar längre än som betingas av det ändamål som föranlett omhändertagandet.

Förvarsarrestant och den som tagits i förvar skall i första hand förvaras i militärhäkte. I 33–38 §§ kungörelsen (1948:691) angående den militära rättsvården ges närmare föreskrifter beträffande sådant häkte.

Militärhäkte skall vara så beskaffat, att vistelse däri ej kan medföra men för de intagnas hälsa. Rummet skall vara försett med bädd, stol och bord av enkel beskaffenhet. Rum för berusad eller våldsam person får dock ha annan för ändamålet anpassad inredning. I den mån det finns erforderligt skall militärhäkte, då någon förvaras däri, stå under bevakning. Annars skall de däri förvarade ha möjlighet att genom ringledning eller annan lämplig anordning tillkalla personal från annat håll. Enligt 37 § andra stycket får den som är våldsam beläggas med lämpligt fängsel, dock ej under längre tid än säkerheten fordrar.

Tidigare fanns därjämte möjlighet att ådöma krigsmän arrest som disciplinstraff. Även arreststraffet verkställdes i enrum i militärhäkte och ålades för en tid av lägst tre och högst trettio dagar. Om strafftiden översteg tio dagar deltog arrestanten fr. o. m. elfte dagen i tjänstgöring. I undantagsfall kunde föreskrivas att den arresterade skulle delta i tjänstgöring från tidigare dag eller under hela strafftiden. Genom lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1973, upphävdes arreststraffet.

2.5.8 *Aktuella utredningar*

Samtliga här behandlade områden är eller har nyligen varit föremål för utredningsarbete som kan leda fram till förändringar i här ifrågavarande avseenden.

- Utredningen angående översyn av häktningsbestämmelserna har i juni 1977 överlämnat betänkandet (SOU 1977:50) Häktning och anhållande. Betänkandet innehåller förslag innebärande relativt stora begränsningar i nuvarande möjligheter till anhållande och häktning. Frågan om behandlingen av anhållna och häktade berörs däremot egentligen inte i betänkandet. Förslaget innefattar dock rätt för den som berövats friheten att underställa åklagarens beslut rörande behandlingen allmän domstols prövning. Reformen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.
- Socialutredningen har i sitt i juni 1977 framlagda slutbetänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg lämnat förslag som berör barnavårdsanstalter, ungdomsvårdsskolor och vårdanstalter för alkoholmissbrukare. Socialutredningen anser att stöd- och behandlingsinsatser förlagda till institutioner även i fortsättningen kan bli erforderliga. Vård och behandling på institutioner skall dock i regel förutsätta frivillig medverkan från den vårdbehövande. Endast när det gäller ungdom under 18 år måste det finnas möjligheter att under vissa förutsättningar bereda vård på institution mot vederbörandes vilja (s. 254 f). Utredningen har därför gett förslag till Lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig. I denna stadgas bl. a. att den som omhändertagits enligt lagen

får underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att genomföra vården (13 §). Enligt specialmotiveringen (s. 889) innebär detta att den unge skall kunna förbjudas att lämna institutionen med möjlighet för den för vården ansvarige att i särskilt angivna fall hålla honom avskild från andra som undergår vård vid institutionen. Någon motsvarighet till nu gällande bestämmelser om isolering bör däremot inte tas upp. Förutsättningen för en sådan begränsning av rörelsefriheten bör vara att åtgärden är nödvändig för att förhindra rymning eller för att i övrigt upprätthålla ordningen.

Socialutredningen har också framlagt ett alternativ i fråga om vården av vuxna missbrukare som har som utgångspunkt att vårdinsatser utan den enskildes samtycke skall kunna vidtas. Detta förslag innehåller emellertid inget bemyndigande för regeringen att, vad gäller vuxna missbrukare, meddela föreskrifter om begränsning av den vårdades rörelsefrihet genom inlåsning, isolering e. d. (s. 947).

- Lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) har varit föremål för översyn av en inom socialstyrelsen tillsatt arbetsgrupp (Socialstyrelsen redovisar 1977:14). Arbetsgruppen föreslår att LSPV skall ersättas av en ny lag på området, lagen om viss psykiatrisk vård (LPV). Den föreslagna lagen innehåller emellertid en bestämmelse om rätten att använda tvång mot intagna (14 §) som är likalydande med motsvarigheten i LSPV. Arbetsgruppen har ansett att inskränkning av möjligheterna att vidta åtgärder mot patienterna skulle kunna hindra användandet av nya behandlingsmetoder allteftersom sådana utvecklas. Rättssäkerheten har i stället tillgodosetts genom förslag om att patienten skall kunna vända sig till en psykiatrisk nämnd, som skall finnas vid sjukhuset, om han vill ifrågasätta åtgärd eller föreskrift beträffande honom. Nämnden skall därvid upplysa patienten om skälen till åtgärden eller föreskriften. Överläggning i nämnden kan också förekomma. Någon direkt omprövning av behandlingsfrågor skall dock inte kunna ske. Fråga är ju inte om regelrätta beslut i juridisk mening utan åtgärder insatta som ett led i ett förfarande.
- Efter beslut av socialministern tillsattes i september 1977 en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet med uppgift att redovisa ett beslutsunderlag för regeringen i frågor om vård utan samtycke inom socialvård och sjukvård m. m. Bakgrunden var att regeringen skulle komma att få ta ställning till förslag rörande dessa frågor från tre olika utredningar, nämligen socialutredningen, 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande, som i april 1977 avgett ett betänkande (SOU 1977:23) samt den ovan nämnda LSPV-gruppen. Till arbetsgruppen knöts en referensgrupp med företrädare för riksdagspartier samt berörda personalorganisationer.

  Arbetsgruppen avgav i maj 1978 betänkandet Vård utan samtycke inom socialvård och sjukvård (Ds S 1978:8). I betänkandet föreslås att det för personer över 20 år inte skall finnas möjlighet till vård utan samtycke enligt sociallagstiftningen. Däremot föreslås en ny regel införd i LSPV om tvångsvård under högst fyra veckor av missbrukare av alkohol eller narkotiska medel. Arbetsgruppen ansluter sig vidare till LSPV-gruppens förslag om ökad tillsyn över vården från psykiatriska nämnder. Slutligen

föreslår arbetsgruppen att det tillsätts en kommitté med parlamentarisk förankring för att bl. a. följa utvecklingen på kriminalvårdsområdet när det gäller personer med missbruksproblem och belysa de samordningsbehov som kan föreligga mellan olika bestämmelser av tvångskaraktär inom socialtjänsten, sjukvården, kriminalvården och ordningslagstiftningen.

- Regeringen har den 12 augusti 1977 bemyndigat chefen för socialdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågorna om omsorgerna för psykiskt utvecklingsstörda, psykotiska barn och flerhandikappade. Kommittén kallar sig omsorgskommittén (S 1977:12). I kommitténs uppdrag ingår en översyn av omsorgslagens bestämmelser. I direktiven sägs att specialsjukhusen för utvecklingsstörda på sikt bör kunna avskaffas men att särskilda tvångsmedel – liknande dem som finns inom den psykiatriska sjukvården – dock erfordras för den mindre grupp som är i oundgängligt behov av vård på sluten institution.
- Det militära ansvarssystemet är föremål för översyn av militäransvarskommittén (Ju 1977:09). Kommitténs uppdrag är främst att söka nå fram till en närmare anpassning av det militära ansvarssystemet till det regelsystem som gäller inom samhället i övrigt. Ett av de områden som ingår i kommitténs uppgift är enligt uttalande i direktiven frågan om de militära tvångsmedlen.
- I denna redogörelse för aktuella utredningar har inte kunna beaktas vad som inträffat under år 1979.

3 Tillämpningen av gällande bestämmelser

3.1 Allmänt

Avskildhetsåtgärder förekommer i störst antal vid slutna riksanstalter. Av det totala antalet sådana åtgärder under 1977, 3 458 st, ägde 549 st rum vid lokalanstalter och 37 st vid öppna riksanstalter medan återstoden, 2 872 st, ägde rum vid slutna riksanstalter. Det är naturligt att få avskiljanden förekommer vid öppna anstalter, eftersom nästan alla sådana anstalter saknar lokalmässiga och andra praktiska möjligheter att hålla intagen avskild från andra intagna. Om det vid öppen anstalt inträffar något som kräver mer ingripande åtgärder mot intagen, blir därför denne ofta förflyttad till sluten anstalt. Antingen kan då själva förflyttningen befinnas utgöra tillräcklig åtgärd, eller kan den intagne efter ankomsten till den slutna anstalten hållas avskild från andra intagna på anstalten. På samma sätt kan incidenter på lokalanstalter följas av förflyttning till riksanstalt om fortsatt lokalanstaltsplacering på grund av det inträffade bedöms som olämplig.

Antalet avskildhetsåtgärder varierar också i hög grad mellan olika riksanstalter, även när antalet sådana åtgärder ställs i relation till antalet intagna. Detta beror delvis på att uppkomna svårigheter vid vissa anstalter i första hand möts med avskiljanden medan vid andra anstalter andra åtgärder, såsom förflyttning, föredras. Vid våra studiebesök på kriminalvårdsanstalter har vi emellertid också iakttagit att vissa anstalter tycks klara uppkomna problem helt utan ingripande tvångsåtgärder. Denna iakttagelse får också stöd i föreliggande statistiskt material.

Avskiljanden verkställs i huvudsak på särskilda avdelningar. Intagna som beviljats frivilligt enrumsarbete överförs således nästan alltid till en avdelning som brukar kallas roavdelningen. Vad som ovan sagts om bristen på avskildhetsmöjligheter vid öppna anstalter gäller emellertid också roavdelningar. För intagen på öppen anstalt förutsätter därför nästan undantagslöst en ansökan om frivilligt enrumsarbete förflyttning till sluten anstalt. Det är till viss del av denna anledning sällan förekommande att intagen på öppen anstalt begär sådant arbete. Detta beror emellertid också på att behovet av frivilligt enrumsarbete är mindre på en öppen anstalt än på en sluten, eftersom den intagne där har större möjligheter att dra sig undan oönskat umgänge. Platsantalet på befintliga roavdelningar är också på vissa anstalter så begränsat, att inte alla som begär frivilligt enrumsarbete och har beaktansvärda skäl för sin begäran kan få denna bifallen. Att roavdelningen är fullbelagd anses nämligen utgöra skäl för avslag på sådan begäran.

Övriga avskildhetsåtgärder verkställs i allmänhet på s. k. observationsavdelning eller isoleringsavdelning. På dessa avdelningar finns rum som utseende- och inredningsmässigt ej skiljer sig från bostadsrum på normala bostadsavdelningar. I dessa verkställs avskiljanden enligt 20 och 50 §§ KvaL. Dessutom finns på dessa avdelningar ett eller flera isoleringsrum. I dessa verkställs avskiljanden enligt 23 § KvaL för våldsamt uppträdande eller berusning. Dessa rum är inredda så att den avskilde inte skall kunna komma till skada. Inredningen består av golvfast säng samt ibland väggfast tvättställ och toalett. I dessa rum kan också finnas möjlighet att belägga den avskilde med fängsel. Fängslet består i allmänhet av s. k. spännbälte, en rem runt livet samt hand- och fotremmar.

Vid kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrköping finns dessutom specialavdelningar om vardera nio platser för särskilt rymningsbenägna eller farliga intagna med långa strafftider. Placering på sådan avdelning anses emellertid f. n. inte utgöra avskiljande i KvaL:s mening. Även om gemenskapen oftast inte är total inom avdelningen, förekommer nämligen samvaro de intagna emellan i mindre grupper såväl under arbetstid som fritid.

De olika formerna av avskildhet spänner över en mycket vid skala. I extrema fall kan alltså intagen helt isoleras från andra intagna och beläggas med fängsel, om andra medel visar sig otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av honom och säkerheten oundgängligen kräver det. En mera normal avskildhet innebär att den intagne har omfattande kontakter med anstaltspersonalen, som har skyldighet att i ökad utsträckning hålla sådan kontakt med honom för att kompensera det bortfall av umgänge med andra intagna som avskildheten innebär. Han har vidare på vanligt sätt skyldighet att under arbetstid utföra det arbete eller delta i den utbildning som åläggs honom. Han har också tillgång till böcker, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden. Han har oftast tillgång till radio, men i allmänhet inte till TV, inte ens om han personligen äger en sådan.

Av särskild betydelse är de lättnader, som om möjligt skall ges honom enligt 21 och 50 §§ KvaL. Sådana lättnader kan innebära s. k. samsittning, dvs. den avskilde får arbeta eller tillbringa fritiden tillsammans med annan intagen. Den avskilde får vidare ta emot besök utifrån och har rätt till telefonsamtal enligt vanliga regler. Han skall i likhet med andra intagna ha möjlighet att dagligen vistas utomhus om inte synnerliga hinder möter. Enligt de vanliga reglerna gäller dock att intagen får tillgång till böcker m. m., får ta emot besök eller får andra förmåner endast i den utsträckning det lämpligen kan ske. Det är naturligt om det då förekommer begränsningar i sådana förmåner för den som är avskild från andra intagna. Uttrycklig begränsning i den avskildes rätt gäller vidare enligt 36 § KvaL för deltagande i intagnas överläggningar med anstaltsledningen och intagnas interna sammanträden i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna.

Frivilligt enrumsarbete enligt 18 § KvaL äger rum under friare former. Att rumsdörren hålls låst torde vara sällsynt och den intagne tillåts i allmänhet även under arbetstid tillfälligt vara tillsammans med andra intagna. Det förekommer också att intagna på roavdelningen arbetar tillsammans. En större personaltäthet på roavdelningen ger också stora möjligheter till kontakt mellan den intagne och personalen. Under raster och efter arbetstidens slut äger de intagna på roavdelningen fritt umgås med varandra.

I princip har avskild också samma rätt till permission som andra intagna. Fråga om permission under avskildhetstid blir dock aktuell endast för långtidsavskilda. Det är emellertid naturligt att de förhållanden som utgör grund för avskiljandet också i många fall utgör hinder för permission.

Enligt 17 § andra stycket andra meningen KvaL får i sluten anstalt gemenskapen mellan intagna på fritid inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten. Det framgår ej klart av motivuttalande eller eljest hur långt en sådan inskränkning får drivas. Det förekommer emellertid ej att ifrågavarande stadgande tas till stöd för enrumsplacering av intagna.

Intagen som sjukskrivits skall i första hand placeras på anstaltens sjukavdelning. Sådana avdelningar finns emellertid endast vid större anstalter. Därtill kommer att befintliga sjukavdelningar i allmänhet har mycket begränsad kapacitet. Det har då förekommit att sjukskrivna intagna, som ej kunnat placeras på sjukavdelning, placerats i sina bostadsrum, i undantagsfall med låst dörr. Den sjukskrivne släpps dock ut i samband med andra intagnas lunchrast och efter arbetstidens slut samt då han har något "legitimt" ärende utanför rummet. I avsnitt 6.2 behandlas frågan i vad mån detta förfarande bör få fortgå.

Intagen har enligt 12 § KvaL arbetsplikt. Det förekommer emellertid inte sällan att intagna vid arbetsdagens början vägrar att gå till sina arbetsplatser. Ibland åberopas härvid sjukdom som skäl för sådan vägran, varvid den intagne blir att betrakta som sjukskriven till dess han av därtill behörig person friskförklarats. Ibland anför den intagne emellertid inte något godtagbart skäl för sin vägran. Sådana intagna behandlas på olika sätt vid olika anstalter. Vid vissa har det förekommit att de placerats i sina bostadsrum med låst dörr. Härvid har i vissa fall bestämmelsen i 20 § första stycket KvaL om avskiljande med hänsyn till risken för menligt inflytande åberopats till stöd för åtgärden. I andra fall har tillfällig sådan placering ansetts acceptabel utan särskilt lagstöd, enär eljest uppkommande svårigheter inte kunnat lösas på annat sätt. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 6.1.

Slutligen kan rent allmänt sägas om tillämpningen av KvaL:s bestämmelser om avskildhet att den inte alltid synes vara så stringent och så restriktiv som förutsatts i lagens förarbeten. Detta torde delvis bero på att det på kriminalvårdsanstalter ofta hastigt uppstår besvärliga och svårbedömbara situationer som kräver omedelbara åtgärder från anstaltsledningens sida. Det ges då inte utrymme för ingående överväganden huruvida lagens bestämmelser om avskildhet kan anses tillämpliga på den uppkomna situationen. Dessa förhållanden gör att det kan ställas krav på att lagens regler rörande gemenskap och avskildhet är klara och lättillämpliga.

3.2 Statistik

Intagna

Den 1 juli 1978 var antalet platser vid kriminalvårdsanstalter nominellt 4 049, varav 1 420 på slutna riksanstalter, 593 på öppna riksanstalter, 817 på slutna lokalanstalter och 1 219 på öppna lokalanstalter.

Under 1977 intogs 10 521 personer, varav 290 kvinnor, i kriminalvårdsanstalter för verkställighet av påföljd. Av dessa var 9 742 dömda till fängelse, varav 6 452 högst tre månader, 166 till internering, 98 till ungdomsfängelse, 495 till skyddstillsyn med anstaltsbehandling och 20 till förvandlingsstraff för böter. Medelbeläggningen på de skilda kategorierna anstaltsplatser, beräknad efter antalet fysiskt närvarande och korttidspermitterade, var under 1977 på slutna och öppna riksanstalter 1 110 resp. 385 samt på slutna och öppna lokalanstalter 556 resp. 880, totalt 2 931 intagna. Beläggningen varierade dock under året mellan 3 330 och 2 559 intagna.

Beläggningsutvecklingen har emellertid förändrats under senare år. Medan antalet intagna dömda till internering eller ungdomsfängelse nedgått, har antalet intagna dömda till fängelse ökat. Antalet nyintagna med påföljden fängelse har visserligen minskat men antalet dömda till längre strafftider har markant ökat. Den 1 mars 1975 fanns under verkställighet 570 personer som dömts till fängelse i två år eller mera eller till internering med en minsta tid av två år eller mera. Samma grupp bestod den 1 mars 1976 av 583 personer, den 1 mars 1977 av 611 personer och den 1 mars 1978 av 745 personer. Den 1 november 1978 uppgick gruppen till 803 personer. Inom gruppen föreligger en proportionellt kraftigare ökning av det antal personer som dömts till fem års fängelse eller mera eller till internering med en minsta tid av fem år eller mer. Den 1 mars 1975 uppgick antalet intagna med denna strafftid till 131 personer. Den 1 mars 1977 var motsvarande siffra 145 och den 1 mars 1978 var den 177. Den 1 november 1978 uppgick gruppen till 199 intagna. Denna utveckling berör i första hand beläggningen vid de slutna riksanstalterna.

Av *tab. 3.1–3.3* framgår bl. a. åldersfördelningen på dem som 1977 intagits i kriminalvårdsanstalt. För nyintagna fängelsedömda redovisas ålder, kön och strafftid i tab. 3.1. I tab. 3.2 och 3.3 redovisas ålder, kön och huvudbrott för nyintagna dömda till internering resp. ungdomsfängelse.

Tabell 3.1 Till fängelse dömda, som intagits 1977 efter ålder. kön och strafftidens längd

	Ålder																			
	15–17		18–20		21–24		25–29		30–34		35–39		40–49		50–59		60–		Summa		Samtliga
	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	
1 månad	2	–	299	7	858	9	827	16	727	16	428	8	596	11	308	5	80	3	4 125	75	4 200
2 månader	1	–	117	3	304	8	409	3	254	2	171	3	213	5	87	–	18	–	1 574	24	1 598
3 månader	–	–	58	1	164	4	147	1	115	3	53	1	72	1	28	1	5	–	642	12	654
4 månader	–	–	50	1	109	2	95	1	82	1	34	–	30	–	12	1	1	–	413	6	419
5 månader	–	–	11	–	42	–	37	–	31	–	11	–	10	–	2	–	1	–	145	–	145
6 månader	1	–	60	2	164	12	170	2	101	4	46	2	42	2	11	–	–	–	595	24	619
7 månader	–	–	5	–	39	2	34	–	23	2	3	–	6	–	2	–	–	–	112	4	116
8 månader	–	–	36	2	110	6	112	5	73	1	24	2	17	–	7	–	1	–	380	16	396
9 månader	–	–	8	–	29	2	34	2	19	–	7	–	5	–	1	–	–	–	103	4	107
10 månader	–	–	24	2	77	4	75	–	47	2	10	1	13	–	3	–	–	–	249	9	258
11 månader	–	–	2	–	8	–	17	2	9	–	6	–	1	–	–	–	–	–	43	2	45
1 år	2	–	97	3	239	21	200	14	111	6	61	1	57	1	15	–	2	–	784	46	830
2 år	–	–	20	3	60	3	53	7	29	2	14	–	12	–	2	1	–	–	190	16	206
3 år	–	–	5	–	11	1	18	2	10	–	10	–	8	–	2	–	–	–	64	3	67
4 år	–	–	2	–	6	1	7	–	8	–	7	–	1	–	–	–	–	–	31	1	32
5 år	–	–	1	–	1	–	6	–	5	–	1	–	1	1	1	–	–	–	16	1	17
6 år	–	–	–	–	5	–	2	–	4	–	2	–	2	–	–	–	–	–	15	–	15
7 år	–	–	–	–	3	–	2	–	2	–	1	–	1	–	–	–	–	–	9	–	9
8 år	–	–	1	–	1	–	–	–	2	–	2	–	–	–	1	–	–	–	7	–	7
9 år	–	–	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	–	2
10 år	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Livstid	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Summa	6	–	796	24	2 230	75	2 247	55	1 652	39	891	18	1 087	21	482	8	108	3	9 499	243	9 742

Tabell 3.2 Till internering dömda, nykomna under 1977 efter ålder, kön[a] och huvudbrott

Dömd enligt Rubrik	Ålder						Summa
	21–24	25–29	30–34	35–39	40–49	50–	
Brottsbalken							
3:1 Mord	–	–	1	1	1	–	3
3:2 Dråp	–	–	–	–	1	–	1
3:6 Grov misshandel	–	–	–	3	1	2	6
8:1 Stöld	–	1	–	–	–	–	1
8:4 Grov stöld	–	–	1	5	–	–	6
8:5 Rån	–	–	2	–	1	–	3
8:6 Grovt rån	–	–	1	–	–	1	2
8:7 Tillgrepp av fortskaffningsmedel	1	–	–	1	–	–	2
9:3 Grovt bedrägeri	–	1	1	–	1	–	3
9:6 Häleri	–	–	1	–	–	–	1
Två eller fler likvärdiga brott i domen	–	2	–	–	–	–	2
Summa	1	4	7	10	5	3	30

[a] Samtliga dömda är män.

Tabell 3.3 Till ungdomsfängelse dömda, nykomna 1977 efter ålder, kön och huvudbrott

Dömd enligt Rubrik	Ålder			Summa
	15–17	18–20	21–24	
Brottsbalken				
3:6 Grov misshandel	1	2	–	3
8:1 Stöld	2	11	–	13
8:4 Grov stöld	3	11	1	15
8:5 Rån	–	10	1	11
8:6 Grovt rån	1	6[a]	–	7[a]
8:7 Tillgrepp av fortskaffningsmedel	1	2	–	3
9:3 Grovt bedrägeri	1	–	–	1
9:6 Häleri	–	1	–	1
13:1 Mordbrand	–	1	–	1
Narkotikastrafflagen (1968:64)				
1 § Narkotikabrott	–	1	–	1
Lagrum ej angivet	–	1	–	1
Två eller fler likvärdiga brott i domen	–	1	–	1
Summa	9	47[a]	2	58[a]

[a] Varav en kvinna.

Under 1977 intogs i kriminalvårdsanstalt 2 060 utländska medborgare, som ådömts fängelse. Fördelningen på strafftid och nationalitet framgår av *tab. 3.4 och 3.5*. Under den senaste tioårsperioden har antalet intagna utländska medborgare varierat mellan 1 483 år 1967 och 2 060 år 1977.

Tabell 3.4 Utländska medborgare dömda till fängelse, intagna 1977, efter nationalitet och strafftidens längd

Strafftidens längd	Finland	Norge	Danmark	Jugo-slavien	Övriga	Summa
1 mån	512	38	59	37	96	742
2 mån	291	23	17	19	50	400
3 mån	120	12	9	11	23	175
4 mån	92	3	5	13	12	125
5 mån	19	1	2	1	6	29
6 mån	88	13	8	15	40	164
7 mån	10	1	4	3	3	21
8 mån	39	9	3	4	20	75
9 mån	2	–	–	–	2	4
10 mån	19	1	6	9	12	47
11 mån	3	–	–	1	–	4
1 år	75	13	10	16	61	175
2 år	14	1	1	5	33	54
3 år	2	–	1	4	7	14
4 år	–	–	–	1	13	14
5 år	1	–	1	1	4	7
6 år	2	–	–	–	3	5
7 år	–	–	1	–	3	4
8 år	–	–	–	–	1	1
9 år	–	–	–	–	–	–
10 år	–	–	–	–	–	–
Livstid	–	–	–	–	–	–
Summa	1 289	115	127	140	389	2 060

Tabell 3.5 Utländska medborgare dömda till fängelse intagna i kriminalvårdsanstalt 1977 efter nationalitet

Nationalitet	Antal intagna	Därav med förvisningsdom
Finland	1 289	501
Jugoslavien	140	41
Danmark	127	9
Norge	115	22
Förbundsrepubliken Tyskland	55	21
Polen	30	4
Grekland	21	13
Marocko	21	8
Nederländerna	19	15
Ungern	17	8
Turkiet	16	5
Algeriet	14	8
USA	14	9
Italien	13	4
Spanien	13	6
Frankrike	12	5
Bulgarien	11	7
Storbritannien	11	6
Tunisien	10	5
Österrike	10	5
Etiopien	8	1
Portugal	6	4
Tjeckoslovakien	6	3
Gambia	5	5
Schweiz	5	1
Statslösa	11	1
Övriga	61	24
Summa	2 060	741

Antalet narkotikamissbrukare bland de intagna påverkar i hög grad förutsättningarna för arbetet i anstalt. Att närmare ange omfattningen av sådant missbruk är uppenbarligen svårt. Enligt bedömningar som utförs årligen av KVS har under åren 1968–1977 andelen missbrukare varierat mellan 20 och 34 %. Enligt en undersökning som avsåg förhållandena den 1 april 1978 var 33 % av de intagna missbrukare. Vid riksanstalterna var andelen missbrukare 41 % och vid lokalanstalterna 27 %. Andelen injektionsmissbrukare var vid riksanstalterna 29 % och vid lokalanstalterna 16 %. Uppgifterna bygger dock på subjektiva skattningar av anstaltspersonalen, varför exaktheten i de lämnade uppgifterna kan variera. En undersökning 1976 vid allmänna häktet i Stockholm visade att ca 60 % av hela häktespopulationen hade ett aktuellt narkotikamissbruk. De hade använt narkotika regelbundet minst en gång per månad under åtminstone det senaste året.

Avskildhetsåtgärder

KVS har under flera år närmare följt tillämpningen av KvaL:s bestämmelser om avskildhet. I *tab. 3.6* redovisas antalet fall av avskildhet vid riks- och lokalanstalter under 1977. Som jämförelse anges det totala antalet fall av avskildhet under 1975 och 1976.

Tabell 3.6 Antal fall av avskildhet under 1975–1977 efter anledning och, såvitt avser 1977, fördelat på riks- och lokalanstalter

Tillämpad bestämmelse	1975	1976	1977	Därav	
				Riks	Lokal
18 § (egen begäran)	670	793	832	788	44
20 § 1 st (säkerhets- eller skyddsåtgärd)	135	197[a]	401[a]	381	20
20 § 2 st (vissa långtidsdömda)	19	14	17	17	–
23 § (våldsamt uppträdande eller berusning)	101	311	308	178	130
50 § (utredning av disciplinärende)	3 057	2 111	1 680	1 545	135
Summa	3 982	3 426	3 238	2 909	329

[a] Tillkommer 377 fall under 1976 och 220 fall under 1977 vid kva Karlskrona.

Vid jämförelsen med siffrorna för tidigare år bör dock observeras att förutsättningarna för användande av avskildhetsåtgärder väsentligt ändrats till följd av lagändring den 1 juli 1976. Bl. a. har en ny bestämmelse om avskiljande av intagen som till följd av berusning stör anstaltsordningen sammanförts med bestämmelsen om avskiljande på grund av våldsamt uppträdande (23 §) och förutsättningarna för avskiljande av intagen för utredning av disciplinärende (50 §) väsentligt skärpts. Det är mot denna bakgrund man har att se ökningen av antalet avskiljanden enligt 23 § och minskningen av antalet avskiljanden enligt 50 §. Annars kan noteras en ökning av såväl antalet fall av s. k. frivilligt enrumsarbete enligt 18 § som antalet avskiljanden enligt 20 § första stycket.

I det statistiska materialet har Härlanda-anstalten redovisats som lokalanstalt och Härnösands-anstalten som riksanstalt, trots att anstalterna har en riksanstaltsavdelning resp. en lokalanstaltsavdelning.

En närmare analys av materialet visar bl. a. följande.

Av *tab. 3.7* framgår att enrumsplacering på egen begäran (18 §) i huvudsak förekommer vid riksanstalter.

Tabell 3.7 Antal fall av avskildhet enligt 18 § KvaL (egen begäran)

	1976			1977		
	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt
Totalt antal	733	60[a]	793	788	44[c]	832
Därav längre tid än en månad	178	14[b]	192	206	3	209

[a] Varav 44 vid Härlanda.
[b] Samtliga vid Härlanda.
[c] Varav 12 vid Karlskrona och 11 vid Härlanda.

År 1977 fanns i landet 20 riksanstalter och 52 lokalanstalter. Åtgärden förekom vid 14 av riksanstalterna och vid 9 av lokalanstalterna. Lokalanstalter och öppna riksanstalter saknar i allmänhet möjlighet att tillhandahålla enrumsarbete, varför en begäran om sådant arbete ofta medför förflyttning till sluten riksanstalt. Av tabellen framgår vidare att under båda åren ca 25 % av antalet avskildhetsåtgärder på egen begäran pågått längre tid än en månad.

Tab. 3.8 visar antalet fall av avskildhet som säkerhets- eller skyddsåtgärd (20 § första stycket) fördelade efter anledning.

Tabell 3.8 Antal fall av avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL (säkerhets- eller skyddsåtgärd) efter anledning

Anledning	1976						1977					
	Totalt antal			Därav mer än en månad			Totalt antal			Därav mer än en månad		
	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt
Rikets säkerhet	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Fara för egen säkerhet till liv eller hälsa	61	6	67	2	–	2	93	7	100	4	–	4
Fara för annans säkerhet till liv eller hälsa							83	2	85	10	–	10
Skadegörelse	25	1	26	1	–	1	29	–	29	1	–	1
Menligt inflytande	100	4[a]	104	8	–	8	176	11[a]	187	10	–	10
Summa	186	11	197	11	–	11	381	20	401	25	–	25

[a] Därtill har under 1976 och 1977 förekommit 377 resp. 220 fall av avskildhet på grund av menligt inflytande vid kva Karlskrona.

Åtgärden förekom under 1977 vid 14 riksanstalter och 7 lokalanstalter, alla slutna. Av tabellen framgår att endast ett fåtal av dessa avskildheter pågått längre tid än en månad. Beslut om avskildhet enligt 20 § första stycket för längre tid än en månad skall underställas KVS prövning.

Det stora antalet avskildheter vid Karlskrona-anstalten har enligt uppgift från styresmannen alla företagits på grund av arbetsvägran. Den som vägrar gå till arbetet blir där regelmässigt inlåst på sitt bostadsrum men får återgå till gemenskapen under lunchrasten och vid arbetsdagens slut. Samma förfaringssätt har tillämpats vid åtminstone ytterligare en anstalt utan att där betecknas som avskildhetsåtgärd och avspeglas i det statistiska materialet.

1976 års siffror innebär en ökning med närmare 50 % jämfört med 1975 och 1977 års siffror innebär en fördubbling jämfört med 1976.

Den procentuella fördelningen efter anledning framgår av *tab. 3.9*.

Tabell 3.9 Antal fall av avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL procentuellt efter anledning (Karlskrona undantagen)

Anledning	1976	1977
Rikets säkerhet	–	–
Fara för egen säkerhet till liv och hälsa	34	25,0
Fara för annans säkerhet till liv och hälsa		21,2
Skadegörelse	13,2	7,2
Menligt inflytande	52,8	46,6
Summa	100	100

För att få en bättre uppfattning om varaktigheten av avskiljanden enligt 20 § första stycket KvaL har såvitt avser 1977 ytterligare uppgifter inhämtats från kriminalvårdsanstalterna. I *tab. 3.10* redovisas dessa uppgifter. Härav framgår att ungefär tre fjärdedelar av alla dess avskiljanden har avbrutits inom tio dagar.

Tabell 3.10 Avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL efter anledning och varaktighet under 1977

Anledning	<8 tim.	8–24 tim.	2–9 dgr	10–30 dgr	>31 dgr	Summa
Fara för egen säkerhet till liv eller hälsa	8	28	42	18	4	100
Fara för annans säkerhet till liv eller hälsa	15	15	25	20	10	85
Skadegörelse	2	10	13	3	1	29
Menligt inflytande	25[a]	36	78	38	10	187
Summa totalt	50	89	158	79	25	401
%	12,5	22,2	39,4	19,7	6,2	100

[a] Tillkommer 220 fall vid Karlskrona på grund av arbetsvägran.

En avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL som äger rum med hänsyn till intagens egen säkerhet till liv eller hälsa kan beslutas antingen därför att annan eller andra intagna är farliga för den avskilde eller därför att den intagne är farlig för sig själv. Från anstalterna har inhämtats uppgift om hur många av dessa avskildheter under 1977 som har beslutats av den ena och av den andra anledningen. Dessa uppgifter redovisas i *tab. 3.11*. Av tabellen framgår också varaktigheten av dessa avskiljanden.

Tabell 3.11 Avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL på grund av intagens egen säkerhet till liv eller hälsa efter anledning och varaktighet under 1977

Anledning	<8 tim.	8–24 tim.	2–9 dgr	10–30 dgr	>31 dgr	Summa
Annan är farlig för den avskilde	5	8	22	11	1	47
Den avskilde är farlig för sig själv	3	20	20	7	3	53
Summa	8	28	42	18	4	100

Av *tab. 3.12* framgår antalet fall av avskildhet på grund av rymningsrisk beträffande vissa långtidsdömda.

Tabell 3.12 Antal fall av avskildhet enligt 20 § andra stycket KvaL (vissa långtidsdömda)

	1976			1977		
	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt
Totalt antal	13	1	14	17	–	17
Därav längre tid än en månad	9	–	9	5	–	5

Under 1976 förekom avskiljanden enligt 20 § andra stycket vid Kumla (9 fall), Hall (3) samt Tidaholm och Karlskrona (vardera 1). Under 1977 förekom de vid fler anstalter, nämligen vid Kumla (6 fall), Norrtälje och Skogome (vardera 3) samt vid Malmö, Österåker, Hall, Norrköping och Mariefred (vardera 1). Av de fall som pågått mer än en månad har samtliga utom ett ägt rum vid Kumla-anstalten. Av den anstaltens 15 fall under de bägge åren har 13 pågått mer än en månad.

Tab. 3.13 visar antalet fall av avskildhet enligt 23 § KvaL på grund av våldsamt uppträdande eller störande berusning. Berusningsfallen har fallit under detta stadgande först fr. o. m. andra halvåret 1976.

Tabell 3.13 Antal fall av avskildhet enligt 23 § KvaL (våldsamt uppträdande och berusning)

Anledning	1976			1977		
	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt
Våldsamt uppträdande	124	49	173	63	34	97
Berusning	82	56	138	115	96	211
Summa	206[a]	105[b]	311	178[c]	130[d]	308

[a] Varav 130 vid Hall.
[b] Varav 51 vid Härlanda.
[c] Varav 79 vid Malmö.
[d] Varav 61 vid Härlanda.

Tab. 3.14 visar förekomsten av fängsel enligt 23 § andra stycket KvaL.

Tabell 3.14 Antal fall av fängsel enligt 23 § andra stycket KvaL

Anledning	1976			1977		
	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt
Våldsamt uppträdande	36	18	54	37	21	58
Berusning	3	1	4	–	–	–
Summa	39	19[a]	58	37	21[b]	58

[a] Varav 14 vid Härlanda.
[b] Varav 17 vid Härlanda.

Avskildhet enligt 23 § KvaL förekom under 1977 vid 13 riksanstalter och 12 lokalanstalter. Fängsel, i form av spännbälte eller handklovar, användes under året vid 7 av 20 riksanstalter och 3 av 52 lokalanstalter. Åtgärderna förekom bland anstalterna i mycket skiftande omfattning. Under 1976 svarade Hall och Härlanda tillsammans för 58 % av dessa avskildhetsåtgärder och 52 % av fängselfallen. Under 1977 svarade Malmö och Härlanda tillsammans för över 45 % av dessa avskiljanden samt Hall, Malmö och Härlanda för över 77 % av fängselfallen. Antalet fall av avskildhet för våldsamt uppträdande har minskat under 1977 jämfört med 1976. Det finns emellertid anledning anta, att många av dem som tidigare avskildes för våldsamt uppträdande efter lagändringen i stället avskiljs för störande berusning. Fängsel har under 1977 kommit till användning i 63 % av avskildheterna för våldsamt uppträdande.

Tab. 3.15 visar varaktigheten av avskiljanden för våldsamt uppträdande och berusning samt av fängselbeläggningar för våldsamt uppträdande (23 §).

Tabell 3.15 Antal fall av avskildhet och fängsel enligt 23 § KvaL (våldsamt uppträdande och berusning) efter varaktighet

	Totalt				
	<2 t.	2–8 t.	8–24 t.	>24 t.	S:a
1976					
Avskildhet					
Totalt antal	36	63	154	58	311
%	11,6	20,3	49,5	18,6	100
Fängsel					
Totalt antal	26	21	5	–	52[a]
%	50	40,4	9,6	–	100
1977					
Avskildhet					
Våldsamt uppträdande					
Riksanstalter	12	14	29	8	63
Lokalanstalter	1	23	6	4	34
Berusning					
Riksanstalter	2	13	78	22	115
Lokalanstalter	1	63	28	4	96
Totalt antal	16	113	141	38	308
%	5,2	36,7	45,8	12,3	100
Fängsel					
Riksanstalter	14	14	9	–	37
Lokalanstalter	2	13	6	–	21
Totalt antal	16	27	15	–	58
%	27,6	46,5	25,9	–	100

[a] Tillkommer sex fall under okänd tid vid kva Hall.

Av tabellen framgår att det här i allmänhet rör sig om kortvariga avskildheter. Närmare 90 % pågår kortare tid än ett dygn.

Fängselbeläggningarna har pågått än kortare tider. Under 1976 pågick de i hälften av fallen mindre än två timmar, i över 90 % mindre än åtta timmar och inte i något fall mer än ett dygn. Under 1977 har varaktigheten varit något längre. Inte heller under detta år har dock fängsel i något fall använts mer än ett dygn.

Avskildheter enligt 50 § KvaL för utredning av disciplinärende vid riksanstalterna framgår av *tab. 3.16*.

Tabell 3.16 Antal fall av avskildhet enligt 50 § KvaL vid riksanstalter, efter anledning och, såvitt avser 1977, antal dagar

Anledning	1976	1977	Därav antal dagar			
			1	2	3	4
Permissions-missbruk	424	190	157	11	15	7
Rymning	252	212	116	48	32	16
Arbetsvägran	334	360	204	107	34	15
Narkotikabruk eller innehav	188	163	82	40	26	15
Annan miss-skötsamhet	736	620	329	159	76	56
Totalt antal	1 934	1 545	888	365	183	109
%			57	24	12	7

Sådan avskildhet har under 1977 förekommit vid 16 riksanstalter, varav vid samtliga slutna samt vid en öppen. I stort antal har åtgärden förekommit vid Kumla (över 300 fall), Hall (över 400 fall) och Tidaholm (över 200 fall). I över hälften av fallen har åtgärden varat högst en dag (i många endast några timmar), i 24 % av fallen mer än en men högst två dagar samt i 7 % i fyra dagar. Som tidigare nämnts har till följd av lagändring en minskning av antalet sådana avskildheter ägt rum från halvårsskiftet 1976. Minskningen varierar emellertid mycket mellan anstalterna. Vissa anstalter har såväl före som efter lagändringen ett mycket högt antal avskiljanden enligt 50 §. Den kraftiga minskningen av antalet avskiljanden för permissionsmissbruk förklaras av att uteblivande från permission fr. o. m. den 1 juli 1976 inte utgör någon disciplinär förseelse, varför avskiljande enligt 50 § inte kan äga rum av sådan anledning.

Motsvarande uppgifter för lokalanstalterna redovisas i *tab. 3.17*.

Tabell 3.17 Antal fall av avskildhet enligt 50 § KvaL vid lokalanstalter, efter anledning och, såvitt avser 1977, antal dagar

Anledning	1976	1977	Därav antal dagar			
			1	2	3	4
Permissions-missbruk	71	30	27	2	1	–
Rymning	11	49	37	12	–	–
Arbetsvägran	24	3	3	–	–	–
Narkotikabruk eller innehav	34	19	14	4	1	–
Annan miss-skötsamhet	37	34	25	5	3	1
Totalt antal	177	135	106	23	5	1
%			78	17	4	1

Åtgärden har under 1977 förekommit vid 13 anstalter, varav 2 öppna. Även beträffande lokalanstalterna gäller att bruket av åtgärden från den 1 juli 1976 kraftigt minskat vid några anstalter där den före lagändringen tycks ha tillgripits mer eller mindre rutinmässigt.

I närmare 80 % av fallen har åtgärden varat kortare tid än en dag.

Disciplinåtgärder

Även förekomsten av disciplinära åtgärder på anstalterna ingår i det statistiska material KVS inhämtat. Dessa redovisas i *tab. 3.18.*

Tabell 3.18 Disciplinära åtgärder samt åtgärder enligt 52 § KvaL

Åtgärd	1976			1977		
	Riks	Lokal	Totalt	Riks	Lokal	Totalt
Varning	1 779	1 900	3 679	1 401	1 205	2 606
Ej inräkning	256	572	828	766	825	1 591
Isoleringsstraff (endast 1:a halvåret 1976)	103	186	289	–	–	–
Inskränkning i förmåner 52 §	147[a]	30	177	67[b]	34	101

[a] Varav 143 vid Kumla.
[b] Varav 59 vid Hällby.

Man kan notera ett minskat antal varningar och ett ökat antal ej inräkningar i strafftiden jämfört med tidigare år. Detta kan bero på att varning på vissa anstalter upplevs som en förhållandevis innehållslös påföljd. Samtidigt måste emellertid beaktas att då isoleringsstraffet avskaffades från den 1 juli 1976 slopades också kravet på särskilda skäl för förordnande om ej inräkning i strafftiden.

Beslut om inskränkning i förmåner enligt 52 § KvaL skall egentligen inte redovisas bland disciplinära åtgärder, eftersom det är en förebyggande åtgärd för upprätthållande av ordning och säkerhet inom anstalten. De höga antalen fall för Kumla och Hällby har särskilda orsaker. Vid Kumla hänför sig alla fallen till ett tillfälle då de intagna på de allmänna avdelningarna blev inlåsta på sina bostadsrum i anledning av oroligheter i samband med promenadtidens slut. Åtgärden varade endast några timmar. Vid Hällby behölls de intagna efter beslut från KVS en morgon inlåsta på sina rum i samband med att visitationspatruller arbetade på anstalten. I ingetdera fallet var egentligen fråga om inskränkning i förmåner enligt 52 § KvaL.

Av *tab. 3.19* framgår antalet förflyttningar till annan anstalt som följd av disciplinära överträdelser under 1974–1977.

Tabell 3.19 Disciplinära förflyttningar efter anledning

Anledning	1974	1975	1976	1977
Rymning eller rymningsförsök	556	723	947	1 037
Permissionsmissbruk	464	297	476	403
Arbetsvägran	99	84	104	83
Berusning	163	153	170	191
Våld eller hot mot tjänsteman	47	59	74	105
Våld eller hot mot medintagen	21	22	37	47
Innehav av otillåtet föremål	40	102	134	149
Annan disciplinär anledning	183	126	184	186
Summa	1 573	1 566	2 126	2 201
Därav riksanstalter	480	313	367	495
Därav lokalanstalter	1 093	1 253	1 759	1 706

Från Malmö-anstalten har uppgetts att man för 1977 saknar underlag för att lämna uppgifter om antalet disciplinära förflyttningar. Från anstalten har emellertid, såvitt framgår av tillgängliga statistiska uppgifter, inga disciplinära förflyttningar ägt rum åren 1974–1976.

Under 1971 och 1972 låg de disciplinära förflyttningarna antalsmässigt på högre nivå än f. n. för att under de därpå följande åren gå ned i antal. Därefter har trenden ånyo vänt med en särskilt kraftig ökning från 1975 till 1976. 1977 års siffror innebär att varje dag genomsnittligt sex intagna förflyttats till annan anstalt av disciplinära skäl. Närmare studium av materialet visar för riksanstalterna att 178 förflyttningar skett från de 14 slutna anstalterna och 317 från de 6 öppna samt för lokalanstalterna att 424 förflyttningar skett från de 20 slutna anstalterna och 1 282 från de 32 öppna.

Den ökning av antalet disciplinära förflyttningar som ägt rum de senaste två åren torde vara orsakad av dels de minskade möjligheter till avskiljanden som lagändringen från den 1 juli 1976 medfört, dels den ökade kontakt med omvärlden exempelvis i form av permissioner som kriminalvårdsreformen medfört.

Antalet förflyttningar varierar helt naturligt kraftigt mellan olika anstalter beroende på deras grad av slutenhet. Således finns bland riksanstalterna de högsta frekvenserna vid vissa öppna anstalter – Ulriksfors och Viskan. Även bland lokalanstalterna är frekvensen hög vid vissa öppna anstalter. Det övervägande antalet förflyttningar från öppna anstalter har varit förorsakade av rymningar eller permissionsmissbruk. Åtminstone efter rymning, särskilt i samband med narkotikamissbruk, har förflyttning ofta regelmässigt följt.

Det måste dock här inskjutas att de statistiska uppgifterna rörande antalet disciplinära förflyttningar är något osäkra, eftersom det i vissa fall kan vara svårt att skilja disciplinära förflyttningar från andra förflyttningar. En förflyttning som motiveras med behandlingsskäl kan ju vara "framtvingad" av att en ohållbar situation uppstått till följd av motsättningar mellan personalen och den intagne.

Eftersom många öppna anstalter saknar möjlighet att hålla intagen avskild från andra intagna, är det naturligt att förflyttning i stället tillgrips vid disciplinära överträdelser. Att intagen som rymt från öppen anstalt förflyttas till sluten anstalt är också förenligt med bestämmelserna i 7 § KvaL om fördelningen av de intagna mellan öppna och slutna anstalter. Vid vissa anstalter tycks dock svårigheter nästan uteslutande mötas med avskildhet och endast undantagsvis med förflyttning. Utredningen har också vid studiebesök på kriminalvårdsanstalter fått intryck av att vissa anstalter tycks klara uppkommande problem helt utan allvarligare tvångsåtgärder. Detta bekräftas också av materialet.

4 Verkningar av isolering

Frågan om isoleringens skadeverkningar har varit aktuell i samband med flera tidigare utredningar. Den har dock aldrig blivit föremål för något närmare studium, utan de slutsatser som dragits och de begränsningar i isoleringsmöjligheterna som genomförts har i allmänhet grundats på antaganden rörande isoleringens verkningar.

Strafflagberedningen anförde (SOU 1944:50) att en långt driven isolering av den intagne kunde medföra att han helt förlorade sin initiativkraft och förmåga att själv ordna sitt liv. I de flesta länder, där enrumsstraffet i egentlig mening blivit infört, hade man kunnat iaktta en växande insikt om den psykiska skada det kunde medföra genom att nedsätta de intagnas energi och initiativkraft samt genom att ge deras tankeliv en patologisk inriktning. Den konstlade isoleringen var enligt beredningen i regel ägnad att göra den dömde mindre skickad för det fria livet. Att i någon form bibehålla enrumsstaffet kunde därför endast vara motiverat under förutsättning att det erfordrades med hänsyn till säkerhetskravet eller för att förebygga skadlig påverkan mellan de intagna. Isoleringen borde dock aldrig, menade beredningen vidare, vara så sträng eller utsträckas under så lång tid att den kunde leda till psykiska skadeverkningar. Skulle det i något fall visa sig att den medförde sådana verkningar eller uppenbar fara därför, borde den omedelbart hävas. Innan en intagen isolerades, borde man enligt beredningens uppfattning alltid undersöka huruvida inte faran för skadlig påverkan tillräckligt kunde förebyggas genom att han endast fick vara tillsammans med en eller några få andra intagna.

KAIK behandlade inte frågan om isoleringens skadeverkningar. Kriminalvårdsberedningen konstaterade (SOU 1972:64) att kritik riktats mot enrumsbehandlingen som sådan. Under åberopande av "medicinska teorier" om isoleringens skadeverkningar hade krav väckts att enrumsbehandling i alla former skulle avskaffas. Med anledning härav förklarade sig beredningen som bestämd motståndare till ingripanden som avskär en intagen från kontakten med andra människor för en längre tid.

I den departementspromemoria (Ds Ju 1973:9) som låg till grund för KvaL konstaterades att enrumsplacering som regel är olycklig från humanitär synpunkt och dessutom i allmänhet ägnad att försvåra den intagnes anpassning i samhället. På vad sätt anpassningen försvåras genom enrumsvistelse utvecklades dock inte.

I förarbetena till den lagändring som medförde att häktade s. k. exspektanter, dvs. de som är häktade i avbidan på rättspsykiatrisk undersökning,

kunde förvaras i kriminalvårdsanstalt i stället för i häkte konstaterades att sysslolösheten och isoleringen för de häktade exspektanterna utgör ett påtagligt problem och att detta problem blir större ju längre väntetiden är (prop. 1969:22 s. 24 f).

I förarbetena till den lagändring som medförde att det militära arreststraffet avskaffades (prop. 1972:138 s. 46) uttalades att den inspärrning och isolering från omgivningen som arreststraffet innebar inte sällan uppfattades som förnedrande för den straffskyldige och att denna omständighet liksom övriga förhållanden i samband med påföljdens verkställighet i vissa fall kunde tänkas bli så påfrestande för arrestanten att risk för psykiska skador förelåg.

I den departementspromemoria som låg till grund för den nya lagen om behandlingen av häktade m. fl. (Ds Ju 1975:8 s. 123) anfördes att särskilt personer med långa häktningstider ofta torde uppleva isoleringen i häktet som mycket påfrestande och att isoleringen i vissa fall "sannolikt" kunde få direkt nedbrytande verkan på den intagnes psykiska hälsa. I propositionen (prop. 1975/76:90 s. 41) uttalade departementschefen att man på senare tid alltmer kommit till insikt om att häktade personer ofta upplever isoleringen i häktet som mycket påfrestande och att detta i särskilt hög grad gäller i de fall då häktningstiden är lång.

4.1 Verkningar på det psykiska tillståndet

Frågan hur en isoleringssituation inverkar på människans psykiska tillstånd omfattar två olika frågeställningar. Dels hur tillståndet påverkas medan isoleringen pågår, dvs. hur isoleringen upplevs av den isolerade, dels om isoleringen ger några efterverkningar. Av dessa bägge frågeställningar har den vetenskapliga forskningen i huvudsak ägnat sig åt den förstnämnda.

Den forskning som ägnat sig åt frågan om isoleringens inverkan på människans psykiska tillstånd har i huvudsak ägnat sig åt olika former av extrem isolering. Förutom ren experimentverksamhet, där försökspersoner stängts in i ljudisolerade, mörklagda eller på annat sätt isolerade utrymmen, har forskningen studerat de former av isolering som förekommer i samband med rymdflygning, ubåtsvistelse, ensamsegling världen runt, vistelse på polarstationer etc. Det har således rört sig om situationer som endast i begränsad utsträckning är relevanta för de former av avskildhetsåtgärder som förekommer inom kriminalvårdsanstalterna.

Dessa experimentella situationer kännetecknas av tre verkningar av isoleringen.

För det första är den isolerade utsatt för stimulus-begränsning. I extrem form går denna under benämningen "sensory deprivation". Stimulus-begränsning har studerats i laboratorier på många olika sätt, alltifrån total inneslutning av försökspersoner i normaltempererade vattenbad till mindre extrema förhållanden, såsom inneslutning i mörka ljudisolerade kammare. Försökspersoner, som varit utsatta för sådana former av stimulus-begränsning, har i många fall drabbats av bristande koncentrationsförmåga, kroppssensationer, hallucinatoriska upplevelser, passivitet och overklighetskänsla.

För det andra kännetecknas en isoleringssituation av rörelsebegränsningen

(confinement). Den forskning som ägnat sig åt verkningarna av rörelsebegränsningen har i huvudsak sysslat med olika former av gruppisolering, exempelvis ubåtsvistelse, och studerat hur isoleringen inverkat på relationerna mellan de isolerade personerna.

Den tredje verkningen är den sociala isoleringen. Det har framkommit att personer som hålls isolerade under längre perioder med föga eller ingen kontakt med samhället i övrigt efter frigivningen har svårare att tillfredsställa sina sociala behov.

Yttre kännetecken på att en person psykiskt påverkats av en isolering kan vara psykosomatiska störningar, exempelvis magsår, samt sömnsvårigheter, självmordsförsök, matleda eller andra s. k. stressreaktioner. Ytterst kan fråga bli om vad som kan kallas cellpsykos eller sådant tillstånd som går under benämningen *Gancers syndrom*. Detta tillstånd iakttogs ursprungligen hos fångar som var isolerade i avbidan på rättegång men kan förekomma bland alla som möter obehagliga förhållanden. Gancers syndrom kännetecknas av att vederbörande ger approximativa svar – "förbisvar", grumling av medvetandet, hysteriska symptom och hallucinationer.

Vitala funktioner i den mänskliga organismen för självkontroll och anpassning fungerar i första hand genom sinnenas mottagning av förändringar i omgivningen. En kraftig begränsning av sinnesintrycken kan så småningom avtrubba sinnesförnimmelserna och leda till desorientering. Å andra sidan kan sinnesförnimmelser, som berövas sin naturliga stimulans, bli särskilt känsliga för även den minsta förändring i omgivningen och överföra sådana impulser som förstorade signaler till hjärnan. Sådana processer manifesteras genom oproportionerliga reaktioner av ängslan, glädje eller raseri.

Enligt viss forskning kan två tredjedelar av alla människor beräknas uthärda under två veckor i en bekväm isolerad situation. Enligt annan forskning har graden av bekvämlighet i den isolerade situationen jämfört med stimulansen och rörelsemöjligheten ringa betydelse för toleransen. Enligt vissa experiment kan få personer uthärda mer än tio timmar om de fixeras i en bestämd ställning. Naturligtvis är dessa siffror mycket osäkra och i hög grad beroende av bl. a. de faktiska förhållandena i det enskilda fallet.

Enligt forskningen kan följande omständigheter sägas inverka på människans förmåga att tolerera en isolering.

1. Isoleringen är frivillig eller tvångsmässig.
2. Isoleringen bidrar till en viss målsättning eller hindrar en viss målsättning.
3. Isoleringen är planerad eller oplanerad. (Att isoleringen är planerad höjer toleransnivån.)
4. Isoleringens varaktighet.
5. Den isolerade är ensam eller i grupp.
6. Rörelseutrymmet.
7. Hot från omgivningen.
8. De sociala förhållandena inom en isolerad grupp.
9. Tillgången till förråd och andra hjälpmedel.
10. Variationer i omgivningen.

Frågan är nu i vad mån dessa forskningsresultat kan överföras på de avskildhetssituationer som förekommer i svenska kriminalvårdsanstalter. Av de uppräknade faktorer som påverkar toleransnivån har flertalet betydelse

när det gäller att bedöma de isoleringssituationer som förekommer inom kriminalvården.

En isoleringsform som måste anses som hårdare och sålunda ligger närmare de experimentella isoleringssituationer som här omnämnts är häktningen. Häktningen har ju – åtminstone hittills – utgjort en sträng avskildhetsform med begränsad kontakt med andra människor. De fall av påvisbara psykiatriska tillstånd till följd av häktesisolering som påträffats är emellertid få. Endast ett fåtal fall av psykostillstånd av den art som här omnämnts har upptäckts under senare år, trots att ett mycket stort antal personer tas in i häkte som anhållna eller häktade och det stundom rör sig om ganska långa häktningstider. I den mån fall av cellpsykos har förekommit kan de också med säkerhet sägas ha läkt ut på mycket kort tid.

Även om sålunda antalet fall av psykiatriska tillstånd är litet, kan man inte utan vidare avskriva häktesisoleringen som helt ofarlig. En så hård isolering måste nämligen innebära ett visst mått av psykiskt lidande för den intagne. Man kan iaktta fall av depressioner, aggressivitet, överkonsumtion av föda, självskador och stor efterfrågan på psykofarmaka.

De erfarenheter man skulle kunna vinna om häktesisoleringens negativa effekter är emellertid svåra att tillämpa på fängelseisoleringen. Detta beror framför allt på att häktesisoleringen allmänt sett är betydligt strängare än fängelseisoleringen. Härtill kommer andra skillnader mellan de bägge isoleringsformerna. I samband med häktesisoleringen finns ett moment av oro inför det stundande åtalet och den stundande rättegången som medför ökad stress och som ej finns i samband med fängelseisoleringen. Detta kan beräknas negativt påverka den intagnes tolerans mot isoleringens påfrestningar. Man har därför anledning räkna med att riskerna för negativa effekter är större i samband med häktesisolering än fängelseisolering.

Den kanske väsentligaste orsaken till svårigheterna att generellt mäta riskerna för negativa psykiska effekter till följd av fängelseisolering är ändå att motståndskraften mot isoleringens påfrestningar i hög grad varierar individuellt. Människors reaktionsmönster under isolering varierar starkt. Man kan i huvudsak särskilja två olika sätt att reagera på isolering. Antingen reagerar den isolerade med bitterhet, hat och aggressivitet eller blir han obefogat självkritisk, rädd och osäker. Allmänt sett kan sägas att risken för negativa effekter av isoleringen är mindre beträffande den förstnämnda gruppen än beträffande den sistnämnda. En omständighet som visat sig i hög grad påverka toleransnivån är förekomsten av en ideologi hos den isolerade. Den som har – eller skaffar sig – en ideologi klarar i allmänhet bättre isoleringens påfrestningar. Denna ideologi kan vara religiös eller politisk. Faktum är emellertid att en allmänt hatisk inställning mot myndigheter – ehuru inte eftersträvansvärd – också kan hjälpa en person att tåla isoleringens påfrestningar. Även det antal tidigare isoleringar vederbörande varit föremål för påverkar toleransen. Det känns alltid värst första gången. Omfattande försök har också gjorts att i förväg bestämma vilken grad av isolering en människa tål, men detta har inte visat sig möjligt.

Att bli utsatt för isolering innebär att man hamnar i en s. k. stressituation. Det är känt att olika människor och olika personlighetstyper är mer eller mindre stresskänsliga. Det gäller den enskildes förmåga att möta den ångest som uppstår i en stressituation. Så har exempelvis psykopater ett stort ak-

tivitetsbehov och dålig förmåga att uthärda motgångar eller besvikelser. Detta gör att de har dålig tolerans mot effekterna av en isolering och därför lättare än andra i sådana situationer utvecklar panik- eller förvirringstillstånd. Andra personlighetstyper, exempelvis schizoida, torde däremot ha mycket hög toleransnivå. Den intellektuella människotypen, som gör en dygd av nödvändigheten, och som består av mogna och starka människor med god förmåga att organisera sin tillvaro skulle troligen inte heller ta skada av en tids fängelseisolering. Den personlighetstypen är emellertid inte vanligt företrädd bland anstaltsklientelet och i vart fall inte bland dem som blir föremål för avskildhetsåtgärder. Tvärtom torde många av dessa intagna vara veka och svaga personlighetstyper som upplever ångest i samband med isolering.

Den isolerades ålder torde ha avgörande betydelse för risken för efterverkningar av en isolering. Det har visats att total isolering tidigt under uppväxten kan ge upphov till bestående rubbningar i det sociala beteendet hos apor. Djuren visar ett i vissa hänseenden psykopatliknande, okontrollerat beteende. Isoleringen har emellertid i dessa fall varit extrem. För andra människor än små barn torde däremot några risker för efterverkningar inte föreligga.

Beträffande fängelseisoleringen kan allmänt sett sägas att många intagna har en mycket liten marginal mot avvikande upplevelser över huvud taget under den relativt ringa grad av isolering som fängelsevistelse som sådan innebär. Det är därför svårt att göra jämförelser mellan isolering i samband med fängelsevistelse och experimentell isolering av människor i frihet eller isolering i samband med rymdfart eller ubåtsvistelse. De intagna är naturligtvis i allmänhet i sämre psykiskt tillstånd än experimentpersoner och rymdfarare.

Det är således inte möjligt att utifrån den forskning som utförts beträffande isolering dra mer generella slutsatser rörande riskerna för psykiska skadeverkningar till följd av de avskildhetsåtgärder som förekommer inom kriminalvårdsanstalterna. Forskningen visar emellertid hur riskerna för sådana effekter lämpligen bör motverkas. Först och främst gäller det att ge den avskilde så omfattande kontakt med andra människor som möjligt. Mänsklig kontakt är under alla omständigheter den förnämsta formen av sinnesstimulans som kan ges. Andra former av sinnesstimulans ger också goda resultat. Det kan röra sig om mental aktivitet, såsom att läsa böcker eller tidningar eller bedriva studier, varierad och vitaminrik föda, fysisk aktivitet eller passiv kontakt, exempelvis radiolyssning.

Forskningen visar vidare att riskerna för skadeverkningar tilltar med isoleringens varaktighet. Det gäller därför att begränsa varaktigheten, eller att i vart fall öka graden av lättnad i avskildheten ju längre den pågår. Att en isolering ej är tidsmässigt bestämd ökar också stressen. I den mån det är möjligt bör därför en yttersta tidsgräns för avskiljandet i förväg fastställas. Forskningen visar också att riskerna för negativa effekter minskar om åtgärden motiveras för den avskilde.

En speciell form av avskiljande i detta sammanhang är den som sker frivilligt med stöd av 18 § KvaL. Frågan hur stora riskerna för negativa effekter är till följd av frivilligt enrumsarbete är svårbedömd. Begränsningen av sinnesintrycken är naturligtvis obehaglig oavsett isoleringen sker frivilligt

eller tvångsmässigt. Möjligheterna till lättnad i avskildheten är emellertid väsentligt större vid frivillig än vid tvångsmässig isolering. Möjligheterna till gemenskap med andra intagna eller med personal är således förhållandevis stora. Det frivilliga enrumsarbetet omfattar ju endast arbetstid, varför den intagne under fritid skall beredas tillfälle till umgänge med andra. Även om den avskilde väljer att ej utnyttja dessa möjligheter till gemenskap, bör vetskapen om deras existens motverka skador eller obehag av isoleringen.

Begäran om frivilligt enrumsarbete har visserligen i många fall sin grund i psykisk obalans hos den intagne. Det är därför viktigt att man i första hand söker komma till rätta med den intagnes personliga problem. Att han under tiden arbetar i ensamhet i stället för i gemenskap ökar emellertid sannolikt inte hans psykiska ohälsa. Tvärtom kan i många av dessa fall ensamvistelse vara att föredra framför den gemenskap som erbjuds inom anstalterna, men endast under förutsättning att man samtidigt erbjuder honom hjälp för hans personliga problem. Avgörande vid bedömningen av riskerna för negativa effekter av isoleringen torde i dessa fall också vara att åtgärden inte vidtas tvångsmässigt. Vetskapen om att den intagne när som helst äger avbryta isoleringen torde nämligen i stor utsträckning minska riskerna för negativa effekter.

Av den forskning som här presenterats framgår att även isolering i grupp medför risker för negativa psykiska effekter. Frågan är då i vad mån vistelse på specialavdelning med gruppsamvaro och hög personaltäthet kan beräknas medföra sådana risker. Fängelsevistelse som sådan utgör emellertid en form av gruppisolering. Ju mindre denna grupp är desto mer ingripande är isoleringen och desto större är riskerna för negativa effekter. Redan det faktum att den isolerade inte är ensam utan vistas tillsammans med en annan människa medför emellertid en väsentlig minskning av riskerna för sådana effekter. Den höga personaltätheten på specialavdelningarna innebär också rika mått av sinnesförnimmelser för de där intagna. Riskerna för negativa psykiska effekter kan därför inte bedömas vara avsevärt större i samband med vistelse på specialavdelning än över huvud taget i samband med fängelsevistelse. Att bostadsavdelningarna på vissa anstalter görs något mindre än f. n. torde över huvud taget inte inverka på riskerna för negativa psykiska effekter till följd av fängelsevistelse.

Riskerna för negativa effekter på de intagnas psykiska tillstånd till följd av den stimulusbegränsning och den rörelsebegränsning som äger rum i samband med avskildhetsåtgärder i kriminalvårdsanstalter måste således betecknas som små. Detta sammanhänger framför allt med att avskiljanden verkställs på ett sätt som gör att det är oegentligt att tala om isolering i verklig mening. Lättnader i olika former ges i avskildheten, den avskilde står i kontinuerlig kontakt med tillsynspersonal och ges olika former av annan stimulans. Annorlunda kan endast förhålla sig i samband med mycket kortvariga avskiljanden. Om emellertid trots detta sådana negativa effekter skulle uppkomma i något fall, kan de inte sägas ge några bestående efterverkningar utan är av övergående natur.

4.2 Verkningar för behandlingsarbetet

Frågan i vilken utsträckning en intagens hållande i avskildhet påverkar den s. k. behandlingen av honom eller av andra intagna är svår att besvara. Detta beror främst på att sådana verkningar av naturliga skäl är svåra eller omöjliga att mäta.

Utredningens expert Knut Sveri har i en särskild redogörelse behandlat frågan om vilka verkningar för den intagne som över huvud taget uppträder i samband med en anstaltsvistelse. Redogörelsen är intagen som *bil. 1* till betänkandet. När det sedan gäller att besvara frågan vilka verkningar som därutöver kan uppträda om den intagne dessutom hålls isolerad från andra intagna, ger forskningen föga vägledning. Detta beror på att sådana verkningar, jämfört med dem som inträder redan genom anstaltsvistelsen som sådan, torde vara marginella och därmed mindre intressanta för forskaren. En annan orsak utgör verkningarnas svårmätbarhet, vilken också gör forskning därom mycket kostsam.

Man kan dock konstatera att olika teorier i vart fall har funnits om isoleringens betydelse som behandlingsåtgärd. I tidigare härskande straffrättsliga teorier förordades isoleringen som ett lämpligt uppfostrande straff. Den intagne skulle i ensamhet ges tillfälle att begrunda sina brott och omvändas till bot och bättring. Vissa sådana teorier kan eventuellt ännu finnas kvar inom andra vårdområden. Inom kriminalvården är de däremot övergivna.

Vissa effekter av anstaltsisoleringen kan ändå redovisas. Det måste emellertid då framhållas att dessa inte är allmängiltiga utan de individuella variationerna måste betecknas som betydande. Rent teoretiskt finns dessutom en lång rad meningar företrädda. Flera av dem är oförenliga i detta avseende.

Många intagna i kriminalvårdsanstalterna är negativt inställda till myndigheter och till de åtgärder myndigheter vidtar beträffande dem. Ett tvångsingripande mot den intagne av den typ som ett avskiljande utgör medför i vissa fall att hans negativa inställning förstärks och kan göra honom fixerad vid det faktum att han blivit avskild. Till följd härav blir han fortsättningsvis än mindre mottaglig för den behandling som myndigheten, dvs. anstaltsledningen, vill ge honom. I andra fall kan det däremot vara av värde för den intagne att i en akut situation få lugn och ro omkring sig och tid att tänka över det uppkomna läget. Den intagne kan i vissa fall t. o. m. uppskatta en kortvarig avskildhet så till vida att han inser att omhändertagandet hindrat honom från att åstadkomma värre skada för sig själv och andra.

Om en negativ effekt föreligger i detta avseende är den emellertid inte unik för avskildhetsåtgärderna, utan följer i varierande grad med alla former av tvångsingripanden.

Enligt vissa behandlingsteorier är det olämpligt att i en akut situation avskilja den intagne från gemenskap. Enligt dessa bör målsättningen i behandlingsarbetet i stället vara att de konflikter som uppstår skall få en lösning. Att då istället avskilja honom från gemenskap skulle innebära att man "sopar problemen under mattan" och kan i stället förstärka det hos många intagna vanliga reaktionsmönstret att undfly uppkommande svårigheter och problem genom att lämna bostadsort eller arbetsplats.

Inte heller en sådan negativ effekt är emellertid unik för avskildhets-

åtgärderna utan gäller även för andra tvångsåtgärder, såsom tvångsförflyttningarna. Härtill kommer att andra behandlingsteorier intar en annan ståndpunkt i denna fråga. Det är dock knappast erforderligt att ta ställning till dessa olika åsikter, eftersom frågan om anstaltsisoleringens bibehållande måste avgöras med utgångspunkt från andra frågeställningar. På ena sidan står kravet på en humanitär behandling av de intagna (vilket kommer att utesluta exempelvis vissa extrema beteendeterapeutiska teorier som bygger på strafftankar). På andra sidan står samhällets, personalens och medintagnas krav på skydd mot vissa intagna.

Anstaltsvistelsen är avsedd – förutom att utgöra ett straff – att också innebära träning för den intagne till arbete och till gemenskap med andra. En intagen som under längre tid hålls avskild från andra intagna går miste om denna träning. Härigenom riskerar han att bli förslöad och passiv, vilket försvårar fortsatt arbete eller studier och andra aktiviteter. Vid längre tids avskildhet minskar också den intagnes möjligheter till ett egentligt privatliv.

Vad gäller bristen på arbetsträning bör man dock komma ihåg, att långvariga avskildhetsåtgärder oftast drabbar ett klientel i anstalterna som måste anses ha sämre förmåga än genomsnittet att tillgodogöra sig sådan träning. Särskilt kan det alkohol- och narkotikaskadade klientelet nämnas. Vid värderingen av denna negativa effekt måste också beaktas att forskningen visat att det beträffande återfallsrisken, vilken behandlingen av de intagna syftar till att minska, i stort sett saknar betydelse vilka behandlingsåtgärder som vidtas med den intagne.

En annan fråga är om en avskildhetsåtgärd kan försvåra den intagnes frigivningsförberedelser. Detta kan gälla vid långvarig avskildhet. Genom en sådan kan den intagnes överföring till lokalanstalt, där frigivningsförberedelserna i huvudsak äger rum, försenas eller omöjliggöras. På så sätt kan arbetet med att anpassa den intagne till samhället försvåras till följd av avskildhetsåtgärden. Även här bör emellertid beaktas att långvariga avskildhetsåtgärder i allmänhet drabbar ett visst kientel. Även om alla intagnas frigivning måste förberedas väl, begränsas de negativa verkningarna av denna omständighet.

Att intagen avskiljs från andra intagna kan också påverka stämningen hos övriga intagna och därmed också anstaltsklimatet. Vissa tvångsåtgärder, och bland dem avskildhetsåtgärderna, kan av de intagna upplevas som orättvisa och godtyckliga. Om så sker kan anstaltsklimatet påverkas i negativ riktning. Så är emellertid inte alltid fallet. Tvärtom förekommer det att de intagna hos personalen framställer önskemål om att viss medintagen, som uppträder våldsamt eller provocerande, skall avskiljas. Man bör i detta sammanhang också beakta avskildhetsåtgärdernas allmänpreventiva effekt. Utan tillgång till isoleringsavdelningar skulle oron på bostadsavdelningarna troligen bli större. Därför kan tillgripandet av en avskildhetsåtgärd i vissa fall i stället leda till en lugnare atmosfär och ett bättre anstaltsklimat.

II Överväganden och förslag

5 Allmänna överväganden

Anstaltsvårdens målsättning finns fastslagen i 4 § KvaL, där det inledningsvis stadgas att vården i anstalt skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. Härmed är det klart utsagt att huvudpersonerna i anstaltslivet är de intagna. Det är de som är hela verksamhetens utgångspunkt och målsättning. I samma paragraf stadgas fortsättningsvis att i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts verksamheten från början bör inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten.

Det finns alltså en klar begränsning för verksamhetens målinriktning på de intagna, nämligen samhällsskyddet. Samhället skall skyddas från eventuell fortsatt brottslig verksamhet och laglydnaden skall främjas genom att utmätt frihetsberövande också verkställs. Men samtidigt måste understrykas att det moment av straff som finns i en frihetsberövande dom ligger i själva frihetsberövandet, inte i utformningen av detta frihetsberövande. Att ett liv i anstalt ändå upplevs som obehagligt är naturligt, eftersom frihetsberövandet i sig är obehagligt och hänsynen till samhällsekonomi, behandlingssynpunkter, samhällsskydd, de anställdas säkerhet m. m. oundvikligen skapar en särprägel på livet i anstalt.

Samtidigt som det slås fast att det är de intagna som är anstaltsvårdens huvudpersoner och ändamål måste det beaktas, att varje kriminalvårdsanstalt utgör ett kollektiv i vilket ingår dels människor som har tvångsvis berövats friheten för att undergå viss påföljd, dels människor som bl. a. har till uppgift att se till att denna påföljd blir verkställd.

I alla sociala kollektiv existerar skrivna eller oskrivna regler för den inbördes samvaron liksom också sanktioner mot dem som bryter mot reglerna. I regel är dessa sanktioner milda men ändå fullt effektiva, eftersom regelbrytaren är angelägen om att stå i ett gott förhållande till övriga gruppmedlemmar. När det gäller kriminalvårdens anstaltsklientel är emellertid detta inte alltid fallet. Ett utmärkande drag för dem som har tagits in i anstalt är ofta att de inte har kunnat anpassa sig i annan kollektiv verksamhet. I den tvångssituation som de befinner sig under anstaltsvistelsen har de också svårt att känna solidaritet med omgivningen. Detta tar sig ofta uttryck i försök att – stundom med våldsamma medel – bryta sig ur eller på ett eller annat sätt skilja sig från kollektivet. Dessa förhållanden gör att det i anstaltslivet relativt lätt kan uppstå ordnings- och disciplinproblem som inte skulle förekomma i andra kollektiv.

Detta medför att allmänt förekommande medel för att upprätthålla social

kontroll många gånger visar sig otillräckliga för en anstalt. För att anstaltstillvaron skall kunna fungera på ett för alla berörda tillfredsställande sätt är det nödvändigt att viss kontroll utövas över de intagna. Utan sådan kontroll skulle sannolikt outhärdliga förhållanden uppstå för såväl intagna som personal. Brister i kontrollmöjligheterna skulle inverka negativt inte minst på personalens arbetsmiljö.

En ny arbetsmiljölag, innebärande strängare krav på arbetsmiljön, har trätt i kraft den 1 juli 1978. Även i övrigt väcker arbetsmiljöfrågor allt större uppmärksamhet. Anstaltspersonalens arbetsförhållanden får då inte utgöra något undantag. Anstaltslivet skall för de intagna självklart humaniseras i största möjliga utsträckning, men man kan därvid inte bortse från att bland anstaltsklientelet finns vissa som inte kan svara upp mot det förtroende en ökad humanisering innebär utan är beredda att – även med våldsamma medel – utnyttja den till avvikande och andra brott mot anstaltsordningen. För att anstaltspersonalen skall kunna erbjudas tillfredsställande arbetsförhållanden och rekrytering av ny personal vara möjlig även i ett ändrat konjunkturläge, måste därför erforderliga kontrollmöjligheter stå till buds.

Man kan då tvingas tillgripa åtgärder mot vissa intagna som kan framstå som hårda. Ett av de mest iögonfallande och mest kritiserade av dessa är den åtgärd som i allmänt tal går under benämningen "isolering", dvs. en intagen hålls för kortare eller längre tid avskild från andra intagna.

De lagstiftande myndigheterna har under senare år, inte minst i samband med genomförandet av 1974 års kriminalvårdsreform, uttalat en allmänt negativ inställning till olika former av avskildhetsåtgärder. De har emellertid trots detta i brist på andra verksamma åtgärder funnit sig nödsakade att behålla möjligheten att i undantagssituationer avskilja intagna från varandra.

I den allmänna debatten har mycket kritik riktats mot dessa åtgärder. De har betecknats som inhumana och skadliga för de intagna därför att de har fysiska och psykiska negativa effekter, skapar hat, aggressivitet och desperation, gör de intagna mer asociala och samhällsfrånvända och försvårar kontakterna mellan de intagna och personalen.

Under den senaste tiden har kritiken i allt större utsträckning kommit att riktas mot de specialavdelningar för särskilt "farliga" intagna som inrättats vid några anstalter som ett för den intagne lindrigare alternativ till enrumsplacering. Kritiken har främst vänt sig mot följderna av den höga säkerhetsgrad som präglar dessa avdelningar i form av samvaro i små grupper etc. och den miljö som härigenom skapas. Denna miljö har sagts vara inhuman och skapa hat och hämndkänslor samt bryta ned och socialt skada de intagna.

I hög grad avgörande för ett svar på frågan i vilken utsträckning möjligheterna till avskiljande av intagna bör begränsas är i vad mån påståendena om isoleringens skadliga effekter kan anses berättigade. I kap. 4 lämnas en redogörelse för vad som framkommit beträffande isoleringens inverkan på behandlingen av den intagne och på hans psykiska tillstånd. Det vore att hoppas för mycket att tro att man genom vad som framkommit skulle kunna dra några säkra slutsatser beträffande de former av isolering som förekommer på kriminalvårdsanstalterna.

För det första har vi konstaterat att forskningen i mycket ringa utsträck-

ning intresserat sig för frågan om effekterna av isolering inom anstalt. Vad gäller den kriminologiska forskningen torde detta ha flera orsaker. En kan vara att anstaltsvistelsen som sådan för de intagna innebär en avsevärd isolering från samhället, vilken medför en lång rad konsekvenser för dem i olika avseenden. I jämförelse med alla de forskningsobjekt som redan här erbjuds forskaren, ter sig det ytterligare mått av isolering som en avskildhetsåtgärd innebär som tämligen marginell och dess verkningar i jämförelse med alla andra verkningar av anstaltsvistelsen svårmätbara. Den medicinska forskningen har för studier beträffande verkningarna av isolering haft lätt att finna intressantare och mer renodlade forskningsobjekt än anstaltsisoleringen, exempelvis rymdflygning, u-båtsvistelse, ensamsegling etc.

För det andra framgår av redogörelsen i kap. 4 att de individuella variationerna är betydande när det gäller förmågan att klara en ensamvistelse. Reaktionsmönstret varierar starkt från individ till individ. Denna omständighet gör att det är svårt att bestämma hur ingripande eller hur lång tids isolering som kan anses acceptabel ur medicinsk synpunkt eller ur behandlingssynpunkt.

I första hand bör strävandena vara att försöka förebygga behovet av avskildhetsåtgärder. Detta kan ske genom förbättringar i det s. k. anstaltsklimatet. Motsättningar mellan personal och intagna bör överbryggas och irritationsmoment elimineras. Möjligheterna härtill är emellertid begränsade. Många åtgärder som kan bedömas som betydelsefulla i detta avseende är resurskrävande och kan därför i rådande statsfinansiella läge genomföras endast på sikt. Det är ändå angeläget att de snarast blir genomförda. Av grundläggande betydelse är att de intagna av domstol ådömts en frihetsberövande påföljd som det är kriminalvårdens uppgift att verkställa. Det motsatsförhållande som ligger häri kan inga reformer inom anstaltsvården överbrygga.

Under senare år har bland de intagna skett en förskjutning mot intagna med långa strafftider. Inom anstalterna finns således i högre grad än tidigare intagna som gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Häri ligger att det är fråga om ett genomsnittligt sett svårbehandlat klientel som i mindre mån är beredda att svara mot det förtroende som många tänkbara förebyggande åtgärder innebär. Några möjligheter att genom förebyggande åtgärder helt eliminera behovet av ingripande skyddsåtgärder mot de intagna föreligger därför inte. Att genom sådana åtgärder i högre grad minska detta behov bedömer vi också kunna ske endast på sikt och inte beträffande alla grupper av intagna inom anstalterna.

I andra hand gäller det att finna alternativa skyddsåtgärder som kan ersätta olika former av avskiljanden. En kriminalvårdsanstalt utgör ett kollektiv som i förhållande till antalet medlemmar har en mycket begränsad yta till sitt förfogande. Detta förhållande och de intagnas tidigare omnämnda svårigheter att anpassa sig till de regler som gäller för kollektivet gör att konfrontationer såväl mellan personal och intagna som mellan intagna inbördes är oundvikliga. Tillgången på narkotika inom anstalterna spelar här också in. De begränsade möjligheter att "dra sig undan" som vistelse i sluten anstalt medför gör att det i många fall är nödvändigt att tvångsvis skilja kombattanterna åt.

Många gånger är det då tillräckligt att flytta intagen till annan avdelning.

Att flytta intagen till annan anstalt är en annan möjlighet som ofta tillgrips. En sådan förflyttning är emellertid som framhålls i avsnitt 8.2 förenad med många nackdelar och kan inte anses vara ett lämpligt alternativ till i vart fall ett kortvarigt avskiljande. Även i andra situationer, såsom i samband med självmordsförsök och i anslutning till disciplinära förseelser, kan det i vissa fall vara nödvändigt med ett snabbt ingripande som ger större kontroll över den intagne.

Möjligheterna att i den begränsade och speciella miljö som anstaltslivet utgör finna lämpliga alternativa skyddsåtgärder är begränsade. Vi har endast kunnat finna ett par åtgärder som i samband med händelser av här angiven art kan anses tillräckliga med tanke på såväl personalens säkerhet och arbetsmiljö som medintagnas säkerhet och förhållanden i övrigt.

Av redogörelsen i kap. 4 om verkningarna av isolering framgår, att varaktigheten av isoleringssituationen är av avgörande betydelse för riskerna för negativa effekter. En avskildhetsåtgärd som endast sträcker sig över ett fåtal dagar kan, åtminstone vad gäller åtgärder med den grad av isolering som här är aktuella, inte anses medföra risker för negativa effekter i sådan utsträckning, att det kan få någon avgörande betydelse vid de bedömningar som här görs. Undantag måste dock härvid göras för det fall att avskiljandet förenas med fängsel. Att belägga intagen med fängsel måste alltid ses som en nödåtgärd som endast kan accepteras under mycket kort tid och endast då det är oundgängligen nödvändigt.

Däremot måste det anses mera angeläget att finna något alternativ till de mer långvariga avskildhetsåtgärderna. När det gäller dem måste riskerna för negativa verkningar bedömas som väsentligt större. Vid bedömningen av var gränsen mellan kortvariga och långvariga isoleringar bör gå, måste på ena sidan beaktas att fråga här alltid är om en förhållandevis ringa grad av isolering jämfört med den som varit objekt i olika forskningssammanhang, medan på andra sidan många intagna har en jämfört med andra människor liten marginal mot avvikande upplevelser under anstaltsvistelsen.

Av redogörelsen i kap. 4 framgår att det bästa sättet att undvika negativa verkningar av en isolering är att ge den isolerade kontakt med andra människor. Genom en sådan kontakt motverkas såväl stimuli-begränsningen som den sociala isoleringen. I detta sammanhang är det av underordnad betydelse om den mänskliga kontakten utgörs av personal eller av medintagna. Utifrån andra utgångspunkter är den intagnes kontakt med medintagna emellertid värdefull.

Mot den här angivna bakgrunden anser vi att några månadslånga enrumsplaceringar i princip inte bör förekomma. I stället bör den avskilde snarast möjligt återföras till gemenskapen på en normalavdelning.

I vissa fall kan emellertid detta inte vara möjligt. Fortsatt avskildhet kan av säkerhetsskäl vara oundgänglig. Då bör emellertid särskilda ansträngningar göras att ändå ge den avskilde visst umgänge med annan eller andra intagna eller i vart fall en utvidgad kontakt med personalen. Detta kan i vissa fall ske genom att den avskilde placeras på någon av befintliga specialavdelningar. Dessa avdelningar är emellertid avsedda för särskilt farliga och rymningsbenägna intagna. Om därför en sådan placering inte är möjlig eller lämplig, bör den avskilde under enrumsvistelsen på isoleringsavdelning i största möjliga utsträckning ändå ges kontakt med andra intagna. Utöver

sådan mänsklig kontakt bör den avskilde när avskildheten pågått en längre tid i största utsträckning också få del av de förmåner i form av besök och telefonsamtal m. m. som normalt tillkommer intagen.

Av redogörelsen för isoleringens negativa effekter framgår också att den isolerades ålder har betydelse i sammanhanget. Den som ännu inte fått sin karaktär danad kan förväntas ta större skada av isolering än en äldre person. Detta gäller emellertid personer i betydligt lägre åldrar än de som förekommer på kriminalvårdsanstalterna. Av de statistiska uppgifterna i avsnitt 3.2 framgår, att antalet intagna under 18 år är mycket ringa. Ett av ungdomsfängelseutredningen avgivet förslag (SOU 1977:83) kan förväntas medföra en ytterligare minskning. På grund härav anser vi inte någon särreglering på området för unga intagna erforderlig. Det ligger emellertid i sakens natur att än större restriktivitet bör visas i fråga om avskiljande av unga intagna än av äldre.

Eftersom det således inte är möjligt att avskaffa användandet av avskildhetsåtgärder på kriminalvårdsanstalterna, måste ansträngningar i än högre grad vidtas för att förbättra rättssäkerheten för de intagna i samband med sådana åtgärder. I kap. 11 behandlas närmare hur detta kan ske.

En väsentlig fråga ur rättssäkerhetssynpunkt är också vilka kriterier som skall gälla för att avskildhetsåtgärder skall få användas. En avskildhetsåtgärd får aldrig användas som straff för ett indisciplinärt beteende. Därför kan några bärande jämförelser med de beviskrav som ställs i en vanlig brottmålsprocess inte göras. Däremot företer vissa av avskildhetsåtgärderna likheter med anhållnings- och häktningsinstituten så till vida att deras syfte är att förhindra ett otillåtet beteende eller underlätta utredningen om ett sådant. Man skulle därför kunna kräva samma bevisning för sådant avskiljande som för anhållande.

Som tidigare framhållits utgör emellertid en kriminalvårdsanstalt ett särartat kollektiv med problem som saknar motsvarighet utanför institutionsvården. Detta gör att ingripanden mot intagna i vissa fall måste kunna göras med stor skyndsamhet. Ett avskiljande av intagen i kriminalvårdsanstalt kan inte heller jämföras med ett berövande av en människas totala frihet. För den skull får det emellertid inte finnas utrymme för godtycke. Inte heller skall isoleringsåtgärderna kunna användas för andra syften än dem som varit avsedda.

I 1945 års straffverkställighetslag och 1964 års behandlingslag var de bestämmelser som reglerade möjligheterna att hålla intagen i enrum generellt hållna. Det fanns enligt dessa möjlighet att så snart det befanns erforderligt med hänsyn till ordning och säkerhet inom anstalten hålla intagen i enrum oavsett vad den intagne gjort eller kunde antas göra sig skyldig till. KvaL:s bestämmelser bygger däremot på tanken att möjligheterna att tillgripa avskildhetsåtgärder skall vara detaljreglerade och att något utrymme för användande utanför lagens klart angivna fall inte skall finnas.

Det måste helt naturligt vara svårt att vid formuleringen av en lagtext på detta område sätta sig in i den mångfald av situationer som kan uppkomma vid en kriminalvårdsanstalt och vid vilka behov kan föreligga av ingripande åtgärder mot intagen. Man skulle därför kunna ifrågasätta om inte anstaltsledningarna skulle kunna tillerkännas en större rätt än f. n. att mer självständigt och inom vidare ramar avgöra när ett avskiljande av in-

tagen kan vara påkallat. Lagtexten skulle då vara mera allmänt formulerad.

Utifrån de synpunkter som ovan framförs om det angelägna i att rättssäkerheten för de intagna i samband med avskildhetsåtgärderna prioriteras, kan emellertid den i KvaL tillämpade metoden med en detaljreglering på området inte överges. Tvärtom är f. n. vissa av lagens bestämmelser om avskildhet allmänt hållna och kan ge utrymme för en alltför vid tillämpning. Dessa bör nu närmare preciseras.

6 Definitionsfrågor, synpunkter och överväganden

Enligt direktiven ankommer det på oss att söka finna en definition av isoleringsbegreppet. Därvid skall vi undersöka i vilken utsträckning de former av enrumsplacering som tillämpas inom kriminalvården är att betrakta som isolering i den mening som åsyftas när det uttalas farhågor för att intagna skall få fysiska eller psykiska men av åtgärden. Det ankommer också på oss att klarlägga eventuella skillnader mellan enrumsplacering och inlåsning för viss del av dygnet – t. ex. nattetid.

Frågan om de fysiska eller psykiska verkningarna av isolering behandlas närmare i kap. 4. Därvid framkommer att en enrumsplacering kan innebära ett visst mått av psykiskt lidande men att detta lidande är större i vissa fall än i andra och att därvid bl. a. graden av isolering och dess varaktighet har stor betydelse.

När det gäller frågan om en definition av isoleringsbegreppet skall först konstateras att lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) bygger på principen om gemensamhet intagna emellan i så stor utsträckning som möjligt såväl under arbete som under fritid. Bl. a. för upprätthållande av ordning och säkerhet inom anstalterna har emellertid vissa avsteg från denna princip gjorts.

För att kunna besvara frågan om vad KvaL:s bestämmelser om avskildhet och gemensamhet närmare innebär, kan det vara av värde att först göra en historisk återblick och undersöka vilka tankegångar som ligger bakom tidigare och nu gällande bestämmelser på området.

Huvudsakligen under 1800-talets senare hälft genomfördes ett system med s. k. cellstraff, där de intagna i enlighet med då förhärskande straffrättsliga teorier fick verkställa en stor del av strafftiden i enrum för att därunder ges tillfälle att i ensamhet begrunda sina brott och omvändas till bot och bättring. En successiv uppmjukning av cellstraffsystemet skedde därefter under 1900-talets förra hälft. Slutuppgörelsen kan sägas ha skett genom 1945 års straffverkställighetsreform, i samband med vilken det i stort sett rådde enighet om att man ej vidare skulle bygga på en ordning med cellstraff med hänsyn till de betänkligheter som en sådan ingav. I stället återgick man till principen om gemensamhetsstraff, en princip som varit förhärskande före cellstraffsystemets införande.

Tankegångarna bakom 1945 års straffverkställighetsreform återfinns i strafflagberedningens betänkande (SOU 1944:50) angående verkställigheten av frihetsstraff m. m. Där anförs (s. 123) att en långt driven isolering av intagna kan medföra att de helt förlorar sin initiativkraft och förmåga att

själva ordna sina liv och att man därför i stället bör eftersträva att i möjligaste mån låta förhållandena på anstalten efterlikna livet i det fria samt uppmuntra den intagnes energi och förmåga till självverksamhet. Det anförs vidare (s. 197) att det får anses uteslutet, att inneslutning i enrum under dagarna i och för sig kan ha några gynnsamma verkningar. På grund härav föreslogs att cellstraffet i princip skulle avskaffas och att de intagna under såväl arbetstid som fritid skulle åtnjuta en relativt hög grad av gemensamhet.

I straffverkställighetslagen kom mot denna bakgrund att föreskrivas att den som var intagen i öppen anstalt i regel skulle arbeta tillsammans med andra fångar och fick, om ej särskilda skäl var däremot, tillbringa fritiden med dem. Den som hade ådömts straffarbete eller fängelse och var intagen i sluten anstalt skulle i regel arbeta tillsammans med en eller flera andra fångar. Under fritid skulle sådan fånge tillsammans med andra fångar få delta i undervisning, gudstjänst, utomhusvistelse, gymnastik o. d., om ej särskilda skäl var däremot. Om det kunde ske utan fara för menlig påverkan, fick fånge även eljest tillbringa fritiden tillsammans med en eller flera andra fångar. Fånge som hade visat pålitlighet fick medges att ha rumsdörren olåst under fritid. I övrigt skulle fångar som var intagna i sluten anstalt enligt lagen hållas skilda från varandra.

Dessa bestämmelser i straffverkställighetslagen överfördes sedan utan ändring i sak till 1964 års behandlingslag. Samma principiella inställning ligger också bakom nu gällande bestämmelser på området. Det är alltså mot denna bakgrund man har att se gällande bestämmelser om gemenskap och avskildhet och bestämma vad de i praktiken innebär.

Även om KvaL:s bestämmelser om gemenskap gäller såväl slutna som öppna anstalter, torde några svårigheter i tillämpningen av dem sällan förekomma vid öppna anstalter. Den större grad av frihet som vistelse på öppen anstalt medför innebär, att den intagne i stor utsträckning själv kan avgöra i vilken grad han skall ha umgänge med sina medintagna. På slutna anstalter är förhållandena annorlunda. Där är det anstaltsledningens beslut rörande intagens arbets- och fritidsplacering som blir avgörande för vilket umgänge den intagne får. De tolkningar beträffande begreppen gemenskap och avskildhet som här föreslås, har därför egentligen betydelse endast för de slutna anstalterna.

Fördelningen mellan arbetstid och fritid för de intagna regleras genom den s. k. normaldagordningen. Enligt denna sker uppstigning måndag–fredag kl. 06.30 och övriga dagar kl. 08.00. Arbetet pågår kl. 07.30 till kl. 17.00 med uppehåll kl. 11.30–13.00 för måltid och utomhusvistelse. Inlåsningen på bostadsrummen skall vara avslutad kl. 20.00. På öppen anstalt låses bostadspaviljongernas ytterdörrar kl. 20.00 eller den senare tidpunkt som bestäms för anstalten. För varje öppen anstalt bestäms vilken tid de intagna skall vara på sina bostadsrum för natten.

6.1 Intagnas gemenskap under arbetstid

Arbetsplatsernas storlek

Enligt 17 § första stycket KvaL skall intagen arbeta tillsammans med andra intagna, om ej annat följer av bestämmelserna i lagen eller av arbetets särskilda beskaffenhet.

Lagens huvudregel är således att intagen skall arbeta tillsammans med flera andra intagna. För att finna stöd för ett närmare svar på frågan hur omfattande denna arbetsgemenskap skall vara, har man att gå tillbaka till de tankegångar som ligger bakom lagens bestämmelser och som ovan redovisats.

Många anstalter är utrustade med arbetsplatser av i princip samma art som de som finns i samhället i övrigt. Det kan innebära stora verkstadslokaler som medför en omfattande arbetsgemenskap för de intagna. Därutöver finns på många anstalter mindre industrilokaler och lokaler för mer hobbybetonade arbetsuppgifter för ett färre antal intagna. Även vistelse i sådana arbetslokaler medför arbetsgemenskap i normal omfattning. Det är emellertid inte möjligt att närmare ange hur många intagna som måste vistas på en arbetsplats för att lagens krav på gemenskap skall anses uppfyllt. I annat sammanhang (avsnitt 7.2) föreslås en viss storlek på de vanliga bostadsavdelningarna som den lämpligaste ur bl. a. behandlings- och ordningssynpunkt. Det lämpligaste platsantalet per avdelning på sluten anstalt anges där till 10–15. Samma synpunkter skulle också kunna läggas på frågan om arbetsplatsernas minimistorlek.

Vad i kap. 4 anförs om riskerna för fysiska, psykiska eller andra negativa effekter av isolering visar emellertid, att inte heller en arbetsgemenskap som omfattar ett färre antal intagna kan anses utgöra isolering i den meningen att den medför risker för sådana verkningar. Det kan därför inte vara erforderligt att mera exakt ange vilket antal intagna arbetsgemenskapen bör omfatta. Som underlag för en sådan bedömning kan ändå följande anföras.

En väsentlig målsättning för anstaltslivet är att det i möjligaste mån skall efterlikna livet ute i samhället. Från enbart denna utgångspunkt skulle kraven på arbetsgemenskap kunna ställas lågt, eftersom de arbetsuppgifter som tillhandahålls inom samhället i många fall medför ringa kontakt med andra människor. Anstaltslivet skall emellertid också innebära social träning för de intagna. För att den intagnes anpassning i samhället skall underlättas bör han även i arbetet ha kontakt med andra människor. När det gäller att bedöma vad detta i praktiken innebär beträffande omfattningen av intagnas arbetsgemenskap måste emellertid individuella variationer beaktas. Möjligheterna för de intagna att under arbetets gång tillfälligt ha kontakt med andra människor spelar in. Utlänningar med språksvårigheter bör ha rätt att kunna ställa krav på gemenskap med intagna med vilka de kan kommunicera. Av betydelse i detta sammanhang är också möjligheterna till rumslig rörelsefrihet. Beläggningsförhållandena på en anstalt och de intagnas fördelning på olika arbetsuppgifter kan medföra att antalet intagna på en arbetsplats tidvis kan understiga det antal man eljest kan kräva. Detta kan emellertid inte medföra att lagens gemensamhetskrav inte skall anses uppfyllt.

17 § första stycket KvaL medger undantag från huvudregeln om arbetsgemenskap om det erfordras på grund av arbetets särskilda beskaffenhet. I vilka fall detta undantag skall anses tillämpligt framgår av lagens förarbeten (prop. 1974:20 s. 129 f).

I enlighet med vad som föreslagits i promemorian bör undantag från principen om gemenskap under arbetstid i första hand föreskrivas för de fall att annat följer av arbetets särskilda beskaffenhet. Detta kan bl. a. vara fallet i fråga om arbete som intagen har medgetts rätt att utföra inom anstalten antingen för egen räkning eller för arbetsgivare utom anstalten. Detsamma kan gälla när intagen medges att bedriva enskilda studier. Däremot torde inte böra komma i fråga att mera regelbundet mot den intagnes egen önskan hålla honom isolerad från andra intagna under arbetstid enbart av det skälet att han anses böra utföra ett arbete som i sig självt innebär att han under denna tid blir helt avskuren från varje gemenskap med andra intagna.

Det kan anmärkas att det i den departementspromemoria som föregick KvaL föreslogs, att sådan tvångsmässig arbetsisolering endast fick förekomma "helt tillfälligt och i undantagsfall" (Ds Ju 1973:9 s. 160). I propositionen utvidgades denna möjlighet till gemensamhetsbegränsning. Den ansågs nu tillåten så länge den inte förekom "mera regelbundet".

Att vissa arbeten är av den arten att de inte kan utföras i gemenskap med andra står utom tvivel. Det citerade motivuttalandet ger exempel på sådana arbetsuppgifter. Enligt uttalandet kan också intagen tvångsvis tilldelas sådant arbete. Vi delar denna uppfattning. Att vissa arbeten, exempelvis vissa jordbruksarbeten och handräckningsarbeten, innebär att den intagne tidvis inte befinner sig i omedelbar anslutning till andra intagna bör inte föranleda att han inte tvångsvis skall kunna tilldelas sådana arbeten. Ingenting har heller förekommit som tyder på att denna möjlighet hittills kommit till otillbörlig tillämpning på anstalterna. Frågor rörande den intagnes arbetsplacering avhandlas vid behandlingskollegium, där han har rätt att närvara och framföra synpunkter och önskemål. På grund härav anser vi oss inte ha anledning att föreslå ändringar i ifrågavarande bestämmelse.

Det bör emellertid framhållas att detta undantag endast avser gemensamhetsbegränsning på grund av arbetsuppgiftens beskaffenhet. Om det av exempelvis behandlings- eller ordningsskäl anses önskvärt att vissa intagna inte arbetar tillsammans med andra intagna, får sådan begränsning av gemenskapen ej ske med stöd av detta stadgande utan endast på grund som medför rätt att hålla intagen avskild från andra intagna.

Placering av arbetsvägrare

Bestämmelserna i KvaL om gemenskap utgår från att under arbetstid alla intagna som har arbetsplikt skall befinna sig på sina arbetsplatser. Vid många anstalter föreligger emellertid problem att upprätthålla arbetsplikten. Det förekommer att intagna vid arbetstidens början ej beger sig till sina arbetsplatser. En del anför härvid sjukdom som grund medan andra vägrar att utföra det arbete som åläggs dem. Kriminalvården saknar f. n. resurser för daglig s. k. sjukvisitation vid de flesta anstalter. Personalstyrkan vid anstalterna är också dimensionerad utifrån förutsättningen att de intagna under arbetstid befinner sig antingen på arbetsplatserna eller är sjukskrivna.

Förhållandena har på vissa anstalter lett till att sjukanmälda och arbetsvägrare under arbetstid placeras på sina rum, dvs. avskilda från andra intagna.

Ett sätt att lösa frågan om arbetsvägrarnas placering vore att avskaffa arbetsplikten. Vi anser emellertid av flera skäl att denna bör bibehållas. Ett av dessa är, att en sådan åtgärd skulle kräva betydande resurser för aktivering och tillsyn av de intagna.

Bestämmelsen i 17 § KvaL om gemenskap under arbete tar enligt sin ordalydelse sikte blott på de intagna som utför arbete under arbetstid. Det skulle därför kunna hävdas, att i vart fall intagen som utan att ha något giltigt skäl under arbetstid inte utför något arbete inte kan anses ha något berättigat krav på att få vistas i gemenskap med andra intagna. Med utgångspunkt från de allmänna överväganden och de uttalanden som har gjorts vid lagens tillkomst, bör emellertid den grundläggande principen vara, att intagen skall ha rätt att vistas i gemenskap med andra intagna under arbetstid oavsett han faktiskt arbetar eller inte. Undantag härifrån får ske endast under i lagen särskilt angivna förutsättningar. Naturligt är dock att det utgör en förutsättning för tillämpningen av denna princip att det finns tillgång till andra intagna att tillbringa gemenskapen med.

Vi har med anledning härav övervägt att föreslå sådan ändring i 17 § första stycket KvaL att klarare framgår att den gemenskap som där behandlas skall omfatta intagna oavsett de arbetar eller inte. Vi har emellertid stannat för att någon sådan ändring inte bör ske. Eftersom arbetsplikt råder vid anstalterna måste utgångspunkten vara att alla intagna som inte har något skäl som godtagits för att ej arbeta skall befinna sig i gemenskap på arbetsplatserna eller under andra jämförliga sysselsättningar under arbetstid.

Vad denna tolkning innebär för behandlingen av de sjukanmälda återkommer vi till senare (avsnitt 6.2). Nu skall behandlas de s. k. arbetsvägrarnas placering.

KvaL ålägger de i anstalt intagna arbetsplikt. Vägran att utföra förelagda arbetsuppgifter utgör således ett brott mot de regler som gäller för anstaltslivet och skall behandlas i disciplinär ordning. Möjligheten att avskilja arbetsvägrare från andra intagna är däremot redan enligt nu gällande bestämmelser begränsade. I rena undantagsfall torde det vara möjligt med avskiljande enligt 20 § första stycket eller 50 §, nämligen därför att den arbetsvägrande anses utöva ett menligt inflytande på andra intagna, exempelvis genom uppmaning till arbetsvägran, eller därför att det disciplinbrott arbetsvägran utgör behöver utredas och avskiljande av arbetsvägraren är oundgängligen nödvändigt för att syftet med denna utredning inte skall äventyras.

Arbetsvägran är alltså i första hand en disciplinär fråga, och i det enskilda fallet är det därför disciplinära åtgärder som bör komma i fråga. Det faller utanför vårt uppdrag att bedöma i vad mån nuvarande disciplinära straff kan anses lämpliga och tillräckliga för att bemästra detta problem. Vi är inte beredda att föreslå någon grund för avskiljande av intagen från andra intagna som tar särskilt sikte på arbetsvägrarna, utan anser att denna fråga bör lösas genom andra åtgärder. Dessa kommer i huvudsak att behandlas senare (kap. 7).

Vi föreslår där (avsnitt 7.4) ett nytt modifierat lönesystem för arbete, studier och annan verksamhet. Vi tror inte att en sådan åtgärd är ägnad att helt undanröja problemet med arbetsvägran, eftersom många intagna

med hänsyn till bakgrund och hälsotillstånd är mycket svåra att få arbetsmotiverade. Problemet skulle dock minska. Vi föreslår också andra åtgärder för att göra arbetet mer stimulerande för de intagna. Här skall särskilt framhållas möjligheterna att varva arbete, studier och fritidsaktiviteter, dvs. en större flexibilitet i anstaltssysselsättningarna. Det är med hänsyn till många intagnas bakgrund och de pressande förhållanden en anstaltsvistelse medför förståeligt om deras arbetsmotivation är nedsatt. En annan utväg att förbättra arbetssituationen är möjligheten till partiell sjukskrivning. En sådan åtgärd kan många gånger vara ett väl fungerande sätt att få en intagen i arbete.

6.2 Intagnas gemenskap under fritid

Omfattningen av intagnas fritidsgemenskap

17 § andra stycket KvaL behandlar frågan om intagnas fritidsgemenskap. Där stadgas följande.

På fritiden får intagen i den utsträckning han önskar det vistas tillsammans med andra intagna, om ej annat följer av bestämmelserna i lagen. I sluten anstalt får dock gemenskapen mellan intagna på fritid inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

Under intagnas fritid förekommer organiserad verksamhet inom anstalten. De intagna ges möjlighet till fysisk träning. Inom anstalten ordnas studiecirklar, film- och teaterföreställningar, artistframträdanden, danstillställningar, andakter, frivillig kontaktverksamhet, där grupper och enskilda besöker de intagna, m. m. Gemenskapen mellan de intagna bör i samband med sådan fritidsverksamhet vara total inom de delar av anstalten som berörs av verksamheten, dvs. alla intagna, vars gemenskap inte med stöd av bestämmelse i lagen begränsats, bör äga rätt att bevista verksamheten. Detsamma bör i princip också gälla under utomhusvistelsen, som innebär att de intagna äger röra sig fritt inom del av anstaltsområdet.

Även under fritid som inte upptas av organiserad verksamhet eller utomhusvistelse äger alltså intagen i den utsträckning han önskar det vistas tillsammans med andra intagna. Från denna huvudregel får emellertid f. n. på sluten anstalt undantag göras med stöd av bestämmelsen i 17 § andra stycket andra meningen KvaL.

Enligt denna bestämmelse får gemenskapen inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

Kriminalvårdsberedningen anförde följande beträffande bakgrunden till denna bestämmelse (SOU 1972:64 s. 190). Inskränkningar i de intagnas rätt till gemenskap under fritid gäller på vissa slutna anstalter, vilkas byggnadsmässiga utformning framtvingar detta. Ett slopande av dessa inskränkningar skulle på dessa anstalter medföra att mycket stora grupper av intagna hänvisades till gemenskap under helt okontrollerbara former. En uppdelning i smågrupper skulle kräva både ombyggnad och personalförstärkningar. Det är därför nödvändigt att t. v. kunna begränsa de intagnas fritidsgemenskap. I propositionen (prop. 1974:20 s. 130) anförde departementschefen 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.

Enligt sin ordalydelse ger denna bestämmelse i och för sig möjlighet till obegränsad inskränkning i de intagnas fritidsgemenskap, dvs. i yttersta fall enrumsplacering. Den har emellertid såvitt känt aldrig kommit till så ingripande tillämpning. Däremot utgör den stöd för den begränsning av intagnas fritidsgemenskap till viss avdelning som förekommer på många anstalter.

Det är uppenbart att det på många anstalter är nödvändigt att kunna begränsa fritidsgemenskapen mellan de intagna. Redan många anstalters byggnadsmässiga utformning medför att det av praktiska skäl är omöjligt att upprätthålla total fritidsgemenskap mellan alla intagna på anstalten. Därtill kommer att det av ordnings- och säkerhetsskäl i många fall är nödvändigt med en sådan begränsning. Bestämmelsen bör därför finnas kvar. Vi återkommer sedan i avsnitt 6.4 till frågan i vilken utsträckning de intagnas fritidsgemenskap skall kunna inskränkas med stöd av denna bestämmelse. Där lämnas förslag till en definition av avskildhetsbegreppet.

Enligt nu gällande lag får denna inskränkning i fritidsgemenskapen göras, om det är "oundgängligen" påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten. Huruvida den inskränkning som ligger i ordet "oundgängligen" är erforderlig, blir beroende av vilka förhållanden man anser skall berättiga till denna gemenskapsbegränsning. I förarbetena talas endast om byggnadsmässiga förhållanden. Under lagens ordalydelse faller emellertid i och för sig även annat, exempelvis personalförhållanden.

Om endast byggnadsmässiga förhållanden skall få utgöra grund för sådan begränsning, kan övervägas att slopa rekvisitet "oundgängligen". Anses emellertid även annat, såsom personalförhållanden, få utgöra grund för sådan gemensamhetsbegränsning, kan finnas skäl att behålla rekvisitet. Det är emellertid givet att de olika förhållanden som här har omnämnts är starkt förknippade med varandra. Även om endast byggnadsmässiga förhållanden får utgöra grund för gemensamhetsbegränsning, är det självklart att också graden av personaltäthet påverkar behovet av sådan begränsning. Ytterst kommer också säkerhets- och skyddssynpunkter att fälla avgörandet. Det går därför inte att i lagen närmare precisera vilka förhållanden som får läggas till grund för gemensamhetsbegränsningen. Rekvisitet "oundgängligen" bör därför behållas.

Den begränsning av fritidsgemenskapen som här behandlas skulle kunna motiveras av olika skäl. Behandlingssynpunkter skulle exempelvis kunna framföras innebärande vård av de intagna i enlighet med "den lilla gruppens princip". Det bör därför framhållas att de avgörande skälen för denna gemensamhetsbegränsning är ordnings- och säkerhetssynpunkter.

Fritidsgemenskapen för intagna som frivilligt arbetar i enrum

Den avskildhet som enligt 18 § KvaL kan medges intagna, s. k. frivilligt enrumsarbete, gäller endast för arbetstid. Även för dessa intagna gäller alltså i fråga om fritiden bestämmelserna i 17 § andra stycket KvaL, således enligt huvudregeln gemensamhet i den utsträckning den intagne själv önskar det.

Intagna som beviljats 18 §-vistelse överförs oftast av praktiska skäl till särskilda avdelningar. De kommer då också i allmänhet att få tillbringa fritiden på dessa avdelningar. Gemenskapen blir då inskränkt till övriga 18 §-placerade.

Även om det i och för sig är önskvärt att de 18 §-placerade under fritiden umgås även med andra intagna, torde det vara tämligen sällsynt att de vill inskränka sin självvalda isolering till endast arbetstid. De motiv som har föranlett dem att söka ensamheten torde nämligen oftast omfatta även fritiden. De kan med stöd av bestämmelsen i 17 § andra stycket andra meningen KvaL när förhållandena oundgängligen påkallar det förbjudas lämna avdelningen eller byggnaden. Eftersom de s. k. roavdelningarna i allmänhet är kraftigt belagda innebär detta inte mer ingripande gemensamhetsbegränsning än den som gäller övriga intagna.

Placeringen av sjukskrivna m. fl.

En grupp intagna som kräver särskild uppmärksamhet i detta sammanhang är sjukskrivna och pensionärer. Dessa har ingen arbetsplikt, varför deras gemenskap under all dagtid regleras genom bestämmelserna om fritid i 17 § andra stycket KvaL.

I 37 § KvaL stadgas att intagen vid sjukdom skall vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. I övrigt innehåller lagen inga bestämmelser om förvaringen av sjukskrivna. I 48 § vårdcirkuläret föreskrivs att den som av fysiska eller psykiska hinder ej kan utföra arbete i vanlig ordning eller delta i undervisning eller utbildning skall beredas lämplig sysselsättning om han så önskar. I tidigare gällande vårdcirkulär (C 2/1968) föreskrevs, att intagen som var sjuk eller eljest arbetsoförmögen skulle överföras till sjukavdelning där sådan fanns och i annat fall vistas i enrum med låst dörr, om inte styresmannen efter läkares hörande medgav att han fick vistas tillsammans med annan intagen. Någon bestämmelse om placeringen av sjukskrivna finns däremot inte i nu gällande vårdcirkulär.

Vid sidan härav finns i smittskyddslagen (1968:231) och smittskyddskungörelsen (1968:234) bestämmelser om isolering av sjuka som är smittbärare, men de gäller endast vissa särskilt angivna smittsamma sjukdomar, bl. a. gulsot. Bestämmelserna omfattar naturligtvis även dem som är intagna i kriminalvårdsanstalt.

Intagen som anmäler sjukdom som hinder för att utföra förelagda arbetsuppgifter bör snarast undersökas av kompetent sjukvårdspersonal. Som tidigare har nämnts saknar kriminalvården emellertid f. n. resurser för daglig s. k. sjukvisitation på de flesta anstalter.

Vid varje anstalt skall finnas en läkare för kroppssjukvård. Läkaren är vanligen arvodesanställd och skall besöka anstalten minst en gång per vecka. Av kriminalvårdens drygt 90 anstalter och häkten är det dock f. n. endast vid ett 70-tal som man har kunnat engagera arvodesanställda läkare och dessa har oftast inte möjligheter att besöka anstalterna så ofta som skulle behövas. Vid kriminalvårdsanstalterna Hinseberg, Härlanda och Malmö finns tjänster för biträdande överläkare. Av dessa är emellertid endast en och en halv tjänst besatt. På grund av bristen på läkare kommer en större del än normalt av de sjukvårdande uppgifterna att vila på övrig sjukvårdspersonal.

Vid samtliga riksanstalter liksom vid lokalanstalterna Härlanda, Mariestad, Svartsjö, Uppsala och Växjö finns hel- eller halvtidstjänster för översköterskor. Vid ytterligare ett 20-tal lokalanstalter är sjuksköterskor tillhörande frivården verksamma.

Utredningen om personalens arbetsuppgifter vid kriminalvårdens anstalter (SOU 1977:76, här kallad Alexandersonska utredningen[1]) har uppmärksammat problemet med bristen på medicinalpersonal (s. 346 ff). Utredningen konstaterar att sjukvården på vissa anstalter med god personaltilldelning och alla tjänster besatta fungerar bra medan det vid andra anstalter finns betydande brister. Vad gäller tillgången till kroppssjukläkare hänvisar utredningen till pågående överläggningar mellan KVS och landstingsförbundet rörande landstingens möjligheter att ställa läkarinsatser till kriminalvårdens förfogande. Däremot föreslår utredningen att halvtidstjänster för översköterskor skall inrättas vid ytterligare 15 lokalanstalter samt att 3 hel- och 14 halvtidstjänster för översköterskor skall inrättas vid skyddskonsulentdistrikt där man också svarar för sjukvården vid lokalanstalt och/eller häkte.

I anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 har KVS angivit att det totala behovet av översköterskетjänster på kriminalvårdsanstalterna f. n. utgör sju och en halv tjänster och för det budgetåret begärt medel för tre sådana tjänster. I 1979 års budgetproposition har regeringen fört detta yrkande vidare till riksdagen. Det har dock inte angivits vid vilka anstalter tjänsterna skall inrättas.

En förstärkning av anstalternas sjukvårdande resurser i enlighet med Alexandersonska utredningens förslag skulle enligt vår mening minska nuvarande problem med placeringen av sjukanmälda och arbetsvägrande intagna. Alexandersonska utredningen föreslår med hänsyn till rådande statsfinansiella läge att dessa tjänster skall inrättas först budgetåret 1981/82. Även om det i såväl den utredningens som vårt förslag finns åtgärder som är väl så brådskande som dessa, anser vi att vissa av de föreslagna tjänsterna bör inrättas inom en närmare framtid. Det gäller bl. a. på de orter med slutna lokalanstalter där kriminalvården f. n. helt saknar sådana tjänster. Utifrån de intressen vi har att beakta föreslår vi därför ett tidigare inrättande av de av Alexandersonska utredningen föreslagna förstärkningarna vid skyddskonsulentdistrikten Karlskrona, Vänersborg och Västervik. Det är emellertid också angeläget att föreslagna förstärkningstjänster i Falun, Kristianstad och Västerås inrättas.

Främst med hänsyn till rådande statsfinansiella läge utgår vi emellertid i det fortsatta resonemanget inte från någon snar lösning på problemen genom en sådan ordning.

Bristen på kompetent sjukvårdspersonal har på vissa anstalter kompenserats genom att tillsynspersonal fått utföra sjukvisitation. Vid vissa anstalter finns tillgång till sjukvårdsutbildad tillsynspersonal. Den personalen kan naturligtvis utföra sådana arbetsuppgifter. I övrigt bör endast tillfälligtvis annan än sjukvårdspersonal äga avgöra frågor rörande intagnas sjukskrivning.

Om intagen vid sjukundersökningen bedöms som sjuk bör han placeras på sjukavdelning. Sådana avdelningar finns emellertid endast på större anstalter och befintliga sjukavdelningar har ofta mycket begränsad kapacitet. Om intagen på grund av platsbrist inte kan placeras på sjukavdelning eller

[1] Uppkallad efter den sakkunnige Birgitta Alexanderson.

om sådan avdelning saknas, skall han få vistas på bostadsavdelning. Om ett flertal intagna på samma avdelning samtidigt är sjukskrivna och de ej kan placeras på sjukavdelning kan betydande svårigheter med tillsynen uppkomma, eftersom personaltilldelningen är avpassad för att alla intagna under arbetstid skall vistas på arbetsplatser, studielokaler, sjukavdelningar eller liknande. Detta problem löses på vissa anstalter så att dessa sjukskrivna placeras i enrum, i undantagsfall med låst dörr. Detta kan inte accepteras. Förfarandet står i strid med bestämmelserna om fritidsgemenskap och är dessutom olämpligt av behandlingsskäl och ur humanitär synpunkt. Personalen bör f. ö. inte äga beordra en sjukskriven att annat än tillfälligtvis vistas på sitt rum såvida inte läkare ordinerat sängläge eller med stöd av smittskyddslagen föreskrivit placering i enrum.

Frågan om sjukskrivnas placering har uppmärksammats av justitieombudsmannen (JO) i ett beslut 1977-07-17 som för kännedom har översänts till kommittén (JO:s dnr 2868/75, 732/76). JO hävdar i detta att KvaL:s särskilda bestämmelser rörande avskildhet–gemenskap inte ger täckning för att under dagtid hålla intagna som har sjukskrivits inlåsta i enrum.

Frågan om sjukskrivnas placering bör i första hand lösas genom inrättande av fler sjukplatser på de slutna anstalterna. 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande har i sitt betänkande (SOU 1977:23) Psykiskt störda lagöverträdare föreslagit en ändrad gränsdragning mellan påföljden sluten psykiatrisk vård och övriga påföljder som skulle innebära att kriminalvården får hand om ett ökat antal psykiskt störda lagöverträdare. Utredningen föreslår vidare att de psykiatriska avdelningarna vid anstalterna skall avvecklas. De intagnas behov av kvalificerad psykiatrisk vård skall i stället tillgodoses genom den allmänna sjukvården och, i vissa fall, genom den rättspsykiatriska organisationen. Vissa lindrigare avgiftningsfall bör dock, enligt utredningens bedömning, kunna tas om hand på anstalternas kroppssjukavdelningar. Om dessa förslag genomförs, skulle uppstå ett än större behov av kroppssjukvårdplatser på anstalterna.

F. n. finns inom kriminalvården omkring 100 sådana platser. KVS hemställde i anslagsframställningarna för budgetåren 1978/79 och 1979/80 om medel för vissa ombyggnadsarbeten på kriminalvårdsanstalterna Tidaholm och Norrtälje innebärande bl. a. att en bostadsavdelning skulle ändras till kroppssjukavdelning. Riksdagen har bifallit styrelsens hemställan vad avser Tidaholm men inte vad avser Norrtälje. De föreslagna ombyggnadsarbetena avsåg i övrigt bl. a. reducering av avdelningarnas platsantal. I senare avsnitt (7.2) instämmer vi i förslaget om en sådan reducering av platsantalet. Vi instämmer också i KVS krav på inrättande av ny sjukavdelning även vid Norrtäljeanstalten.

Det är emellertid angeläget att även vid övriga slutna riksanstalter sjukavdelningarna har en tillfredsställande kapacitet. Om antalet sjukskrivna intagna som inte ryms på sjukavdelningen blir stort, kan anstaltsledningen för att klara ordningen och säkerheten vid anstalten känna sig tvingad att placera de sjukskrivna i enrum med eller utan låst dörr. För att motverka en sådan ordning föreslår vi att nuvarande bestånd av kroppssjukplatser vid slutna riksanstalter ses över och att behovet av en utvidgning av befintliga kroppssjukavdelningar övervägs.

Sjukskrivna som inte kan placeras på sjukavdelning bör i första hand

samlas i någon särskild lokal. Detsamma gäller pensionärer. För att motverka enformigheten för dem och för att underlätta ordningshållandet kan de härvid erbjudas – utan arbetsplikt – enklare arbetsuppgifter. En sådan ordning är emellertid personalkrävande och förutsätter förstärkningar i enlighet med vad som anges i avsnitt 7.3. I de fall en sådan ordning inte är genomförbar skall de sjukskrivna få vistas på bostadsavdelningen. Frågan om möjligheterna att då klara tillsynen av dessa sammanhänger med frågan om avdelningsstorlek, där vi föreslår vissa ändringar (avsnitt 7.2). I den mån avdelningarnas mindre omfattning och därmed följande större personaltäthet inte är tillräcklig för att klara tillsynen av dessa intagna, förordar vi att tillräckliga tillsynsmöjligheter tillskapas genom omflyttning av intagna och/eller personal under arbetstid.

6.3 Intagnas placering nattetid

På slutna anstalter hålls de intagna nattetid avskilda från varandra.

KvaL innehåller inte någon bestämmelse rörande de intagnas placering under tid som ej är arbetstid eller fritid.

I straffverkställighetslagen, genom vilken cellstraffsystemet upphävdes, gavs föreskrifter om gemensamhet endast vad avser arbetstid och fritid. I strafflagberedningens betänkande anfördes (SOU 1944:50 s. 198) att möjligheterna att bereda de intagna rationellt arbete, lämplig fritidssysselsättning eller tillfälle till friluftsvistelse inte borde minskas genom föreskrifter att de måste hållas avskilda från andra intagna. När gemensamhet inte erfordrades för de nämnda ändamålen, kunde det däremot ifrågakomma att bibehålla en viss isolering, om denna kunde vara till nytta i andra hänseenden. Sålunda borde de intagna i regel hållas avskilda under sovtid. I straffverkställighetslagen föreskrevs på grund härav att intagna i sluten anstalt skulle hållas skilda från varandra utom under arbetstid och organiserad fritid, således bl. a. nattetid. Bestämmelserna överfördes sedan utan ändring i sak till behandlingslagen.

I förarbetena till 1974 års kriminalvårdsreform talas om gemensamhet endast vad avser arbetstid och fritid. Någon bestämmelse rörande inlåsning av intagna nattetid föreslogs dock inte (jämför SOU 1971:74 s. 198, SOU 1972:64 s. 190).

Föreskrifter rörande nattlåsning finns däremot intagna i vårdcirkuläret (25–26 §§). Där föreskrivs vad avser sluten anstalt att dörrarna till bostadsrummen skall vara låsta kl. 20.00 om kriminalvårdsstyrelsen ej för viss anstalt beslutat annorlunda. Sådant beslut har fattats beträffande någon enstaka anstalt. Vad gäller öppen anstalt föreskrivs att styresmannen bestämmer den tidpunkt vid dagens slut efter vilken de intagna skall vistas i sina bostadsrum.

Endast beträffande sluten anstalt föreskrivs således att dörrarna skall vara låsta nattetid. På öppna anstalter förekommer f. ö. låsning endast av ytterdörrarna. Härigenom kan avskildhet i KvaL:s mening inte anses föreligga, eftersom fråga inte är om inlåsning i egentlig mening. Så är exempelvis byggnadens fönster inte låsta eller försedda med galler.

Frågan om det är nödvändigt att bibehålla möjligheten att nattetid hålla de intagna inlåsta på sina rum handlar i huvudsak om ordnings- och säkerhetssynpunkter. Ett slopande av denna möjlighet skulle på grund härav och med hänsyn till personalens arbetsmiljö innebära ett väsentligt större personalbehov än f. n. Med anledning av att det från flera håll framfördes önskemål om en senareläggning av kvällslåsningen på de slutna anstalterna, tillsattes av justitiedepartementet under 1976 en arbetsgrupp med uppgift att närmare undersöka om det var möjligt att senarelägga nattlåsningen. Enligt arbetsgruppens beräkningar skulle kostnaderna härför överstiga 5 milj. kr per år för varje timme varmed låsningen uppsköts. På grund av brist på ekonomiska resurser ledde gruppens arbete inte till några förändringar.

Nattlåsningen skall emellertid inte uppfattas som ett för de intagna enbart negativt inslag i anstaltslivet. Umgänget med andra intagna kan för många intagna stundom upplevas som påfrestande. Möjligheterna att på slutna anstalter dra sig undan är begränsade. Helt upphävd nattlåsning kan leda till svårigheter för de intagna att få en ostörd nattvila. Det finns alltså omständigheter som talar för att nattlåsningen bör bibehållas.

Av betydelse i detta sammanhang är också i vad mån en inlåsning av de intagna nattetid kan beräknas medföra risker för negativa fysiska eller psykiska effekter eller behandlingsmässiga nackdelar. Mot bakgrund av vad som redovisas i kap. 4 anser vi oss kunna utgå ifrån att inlåsningen under nattimmarna, dvs. under normal sovtid, utifrån dessa synpunkter inte kan anses förenad med så negativa effekter att det kan påverka ett ställningstagande till frågan om låsningens bibehållande. Härvid beaktas att den intagne nattetid ständigt har möjlighet att påkalla personalens uppmärksamhet.

Enligt bestämmelserna i vårdcirkuläret skall på sluten anstalt rumsdörrarna emellertid vara låsta redan kl. 20.00. Inlåsningen under kvällstimmarna kan till skillnad från inlåsningen nattetid av de intagna upplevas som påfrestande. Det var av sådan anledning de krav på senare nattlåsning framfördes, som ledde till tillsättandet av den tidigare nämnda arbetsgruppen. Under senare tid har emellertid mera sällan krav på senareläggning av kvällslåsningen framförts. Under utredningens besök på sammanlagt åtta kriminalvårdsanstalter har inte vid något av de långvariga samtal vi haft med representanter för de intagna framförts några sådana önskemål. Detta förhållande torde sammanhänga med att de intagna i allt större utsträckning genom inköp eller förhyrning fått tillgång till TV-apparater på rummen. Inlåsningen kommer naturligtvis då att upplevas som mindre påfrestande.

Med hänsyn till vår grundläggande uppfattning om värdet för de intagna med en omfattande fritidsgemenskap anser vi att målsättningen alltjämt skall vara att senarelägga nattlåsningen. Kostnaderna för en sådan reform är emellertid stora. Arbetsgruppens beräkningar hänför sig till kostnadsläget i början av 1977 men kan ändå läggas till grund för ett ställningstagande. Med hänsyn till de prioriteringar som i dagens statsfinansiella läge måste göras och med beaktande av att de negativa effekterna av kvällslåsningen är högst begränsade, anser vi oss nu inte vilja föreslå ett omedelbart senareläggande av nattlåsningen. Vi vill emellertid betona, att målsättningen på sikt måste vara att dörrarna till bostadsrummen på sluten anstalt skall vara låsta tidigast kl. 21.00. Frågan behandlas vidare i avsnitt 7.11.1.

Möjligheten att hålla de intagna inlåsta nattetid måste alltså finnas kvar.

KvaL innehåller inte någon bestämmelse om denna möjlighet. Lagens huvudregel skall vara att de intagna skall vistas i gemensamhet. Avsteg från denna regel bör endast få göras med stöd av någon av lagens bestämmelser härom. På grund härav anser vi att i lagen bör införas en bestämmelse om möjligheten att nattetid hålla de intagna avskilda från varandra. En sådan bestämmelse skall emellertid ej utgöra hinder mot att de intagna genom s. k. samsittning bereds möjlighet till visst begränsat umgänge när detta ur personalmässiga och andra synpunkter bedöms möjligt. Tvärtom bör sådana åtgärder för att motverka de negativa verkningarna av isoleringen uppmuntras.

6.4 Definition av avskildhetsbegreppet

Den grundläggande principen för anstaltslivet är således att intagen skall vistas i gemenskap med andra intagna. Det är emellertid varken möjligt eller nödvändigt att mer exakt ange hur omfattande denna gemenskap bör vara.

När det gäller intagen som är sysselsatt med arbete eller studier och som därvid ges möjlighet till viss rumslig rörelsefrihet samt tillfällen till kontakt med andra människor föreligger inga risker för negativa verkningar om umgänget är begränsat eller han tidvis lämnas åt sig själv. På grund härav torde frågan om gemenskap för intagen som under arbetstid är sysselsatt inte vålla några tillämpningsproblem. En annan sak är att det av behandlingsskäl i vissa fall är lämpligt med träning i gemensamhetsvistelse.

Den intagnes möjligheter till fritidsumgänge bör däremot främst med hänsyn till riskerna för negativa verkningar av ett begränsat umgänge inte göras alltför små. Den intagne har ej själv valt den omgivning i vilken han vistas och ur vilken han skall välja sitt umgänge utan denna har påtvingats honom. Detta gör att han vid detta val bör beredas ett större urval än vad som eljest skulle vara erforderligt. Särskild uppmärksamhet kräver i detta sammanhang intagna utlänningar, för vilka språkbarriärer utgör extra hinder vid valet av umgänge. Frågan är i vilken utsträckning intagnas fritidsgemenskap bör få inskränkas med stöd av bestämmelsen i 17 § andra stycket andra meningen KvaL.

En lämplig definition skulle kunna innebära att gemenskapen inte får inskränkas längre än att den har minst avdelnings omfattning. En sådan definition saknar emellertid värde om tveksamhet föreligger om vad som är att anse som en avdelning. I vissa fall kan också tveksamhet råda härom. Vid vissa kriminalvårdsanstalter, såsom vid Hall, finns nämligen exceptionellt stora avdelningar. I annat sammanhang (avsnitt 7.2) föreslås emellertid vilken omfattning en bostadsavdelning bör ha i framtiden. Mot bakgrund av detta förslag, innebärande 10–15 platser per avdelning på slutna anstalter, kan en definition av avskildhetsbegreppet som anknyts till avdelningens omfattning ligga till grund. I vart fall kan definitionen gälla sedan alla bostadsavdelningar nedbringats till föreslagen storlek. Där exceptionella förhållanden råder, måste man emellertid t. v. vara beredd att medge avsteg från denna definition. Det är därför i praktiken inte möjligt att lagstiftningsvägen föreskriva vilken minsta omfattning intagnas fritids-

gemenskap måste ha.

Även de s. k. specialavdelningarna på kriminalvårdsanstalterna Kumla och Hall har så många platser att kraven på gemenskap där i och för sig uppfylls. Specialavdelningen på kriminalvårdsanstalten Norrköping har också tillräckligt många platser, men dessa är fördelade på två våningsplan utan möjlighet för de intagna att förflytta sig mellan planen. Där är alltså fråga om en kraftigare gemensamhetsbegränsning. Eftersom emellertid bägge våningsplanens platser anses utgöra en avdelning, stämmer detta med den här förordade definitionen.

All begränsning av intagens fritidsumgänge under avdelnings omfattning bör således i allmänhet innebära att han i lagens mening hålls avskild från andra intagna, oavsett beslutet avser placering i sjukrum, bostadsrum eller isoleringsrum. Utan betydelse i sammanhanget bör också vara om inlåsning förekommer eller ej eller om den avskilde ges tillfälle att uträtta legitima behov.

Inom anstaltslivet förekommer f. n. olika former av begränsningar i intagnas umgänge. Förutom enrumsplaceringar förekommer att avskilda intagna får arbeta eller tillbringa fritid tillsammans med en eller ett par andra intagna, s. k. samsittning. Att även detta bör utgöra en form av avskildhet är uppenbart. På de tidigare nämnda specialavdelningarna delas de intagna upp i mindre grupper som får vistas tillsammans under arbetstid och fritid. Även detta bör falla in under den här förordade definitionen av begreppet avskildhet. Den mellanform mellan normal avskildhet och fullständig gemenskap, som gruppindelningen på specialavdelningarna kan anses utgöra, kräver emellertid en närmare reglering. Placering i sådan grupp måste nämligen vara möjlig även i andra fall än då KvaL:s bestämmelser om avskildhet är tillämpliga. Främst gäller detta för svårare narkotikabrottslingar som fortsätter sin verksamhet inom anstalten. Frågan behandlas i avsnitt 9.4.6.

Vid riksanstalten Österåker inrättades i juli 1976 en s. k. narkotikafri avdelning (avdelning G 2). Avdelningens intagna hade inte något samröre med övriga intagna på anstalten. Försöket har nu utvidgats till att omfatta hela anstalten. Även vid andra anstalter har därefter startats försök med narkotikafria avdelningar, där de intagna hålls skilda från övriga intagna på anstalten. En sådan ordning kan inte anses utgöra avskildhet enligt den definition som här förordas. Härvid måste också beaktas att placering på sådan avdelning inte äger rum mot den intagnes vilja utan föregås av en form av kontrakt.

Strävandena efter en mer differentierad anstaltsplacering för kvinnliga intagna medför att särskilda avdelningar för sådana intagna planeras vid vissa slutna anstalter för manliga intagna. Dessa avdelningar skall enligt planerna få endast fem platser vardera. Umgänget för de där intagna skulle därför bli mycket begränsat om det inskränktes till avdelningen. Vid prövningen av frågan om vad lagens krav på gemenskap innebär har man emellertid att mer se till förhållandena i stort än till antalet platser på avdelningen. De kvinnliga intagna skall arbeta tillsammans med intagna män och skall i den utsträckning de önskar på fritiden äga vistas på manliga avdelningar. På grund härav utgör förekomsten av sådana små avdelningar inget hinder mot den förordade definitionen av gemensamhetsbegreppet.

Enligt 52 § KvaL kan förmåner som tillkommer intagen tillfälligt in-

skränkas, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalten. Det skulle kunna hävdas att denna bestämmelse kan utgöra stöd för ett i vart fall tillfälligt avskiljande av intagen från andra intagna. Frågan har uppmärksammats av JO i det tidigare omnämnda beslutet 1977-07-17. JO uttalar där tveksamhet om hur stadgandet skall tolkas men förklarar sig närmast benägen att ansluta sig till den uppfattningen att bestämmelsen om de intagnas vistelse i gemenskap är så central i kriminalvårdslagen att gemenskapsvistelsen inte bör betraktas som en förmån utan som en rättighet.

Vi anser att några inskränkningar i de intagnas gemenskap ej bör få göras med stöd av en bestämmelse med sådant innehåll. En uppföljning av bestämmelsen från dess tillkomst i 1945 års straffverkställighetslag (25 § andra stycket) ger vid handen, att fråga är om en möjlighet att frånta intagna sådana lättnader i verkställigheten som tillkommer dem icke automatiskt på grund av uttryckliga föreskrifter utan genom särskilda beslut. Enligt uttalande av strafflagberedningen (SOU 1944:50 s. 25 not 1) avsåg stadgandet endast förmåner i egentlig bemärkelse, ej frågan om intagens hållande i enrum eller gemensamhet. Stadgandet har sedan utan ändring i sak överförts först till behandlingslagen (24 § andra stycket) och sedan till KvaL. Förarbetena till KvaL ger inte någon närmare vägledning för tolkningen av stadgandet. Det har emellertid inte heller uttalats att någon ändring i förhållande till vad som tidigare var innebörden i stadgandet har avsetts. Vi anser därför inte något förslag till förtydligande ändring i stadgandet erforderligt. Det bör alltså inte kunna tas till stöd för att hålla intagen avskild från andra intagna.

Det står naturligtvis anstaltsledningen fritt att företa omflyttningar av intagna mellan olika avdelningar inom anstalten. Sådana åtgärder kan vidtas i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom anstalterna eller som en reaktion på disciplinära förseelser. Dessa åtgärder omfattas emellertid inte av KvaL:s bestämmelser om avskildhet.

Åtgärdernas benämning

De olika former av avskildhet som regleras i KvaL går i allmänt tal under benämningen isolering. Fråga är emellertid om "isolering" är ett adekvat uttryck för vad som egentligen förekommer.

Enligt gängse språkbruk torde begreppet "isolera" innefatta en ingripande form av avskildhet. Härmed avses ett fullständigt avstängande från yttervärlden, någon blir lämnad helt åt sig själv. I KvaL finns endast en bestämmelse som talar om vistelse i enrum, nämligen bestämmelsen om s. k. självvald isolering i 18 §. I övriga fall talas endast om att den intagne skall hållas avskild från andra intagna. Enligt särskilda bestämmelser skall sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet ges. På grund härav kan "isolering" inte anses vara en rättvisande benämning på ifrågavarande åtgärder. Vi använder oss här i stället av beteckningarna "avskilja" och "avskildhet" som benämningar på de tvångsmässiga åtgärder som behandlas i KvaL. Uttrycket "isolering" används endast som mer allmän beteckning på olika former av avstängdhet från omvärlden. För att de åtgärder som

anvisas i lagen bör benämnas "avskildhet" i stället för "isolering" talar, att man genom en sådan benämning betonar att olika lättnader i avskildheten regelmässigt bör förekomma.

Inte heller när det gäller s. k. självvald isolering kan "isolering" anses vara en adekvat benämning. För åtgärd enligt 18 § KvaL använder vi i stället benämningen "frivilligt enrumsarbete". Med denna benämning vill vi betona att det är fråga om en åtgärd som endast omfattar arbetstiden och att den intagne under denna tid bör arbeta eller ägna sig åt annan jämställd verksamhet.

Övrigt

F. n. saknas bestämmelser om var en avskild intagen skall placeras. Frågan vållar heller inte några problem i praktiken. Det övervägande antalet avskildhetsåtgärder innebär att den intagne skall placeras i ett vanligt bostadsrum. Att den avskilde inte får stanna kvar i sitt vanliga rum utan överförs till annat bostadsrum på en särskild observations- eller isoleringsavdelning har främst personalmässiga orsaker. Personaluppsättningen på vanliga bostadsavdelningar kan under dagtid inte vara dimensionerad med hänsyn till eventuellt avskilda intagna. Därtill kommer att det av säkerhets- och ordningsskäl är mindre lämpligt att ha avskilda intagna på vanliga bostadsavdelningar. Möjligheterna att bereda den avskilde lättnader i avskildheten skulle också försvåras vid en sådan ordning. Intagen som uppträder så våldsamt, att placering i ett inrett rum är olämplig, får placeras i s. k. isoleringscell om sådan finns på anstalten. Eljest kan placering i ett sparsamt inrett bostadsrum komma i fråga. Detsamma gäller intagen som avskiljs på grund av fara för egen säkerhet till liv eller hälsa och som kan befaras skada sig på inredningen samt intagen som på grund av kraftig berusning inte kan placeras i bostadsrum.

Att intagen avskiljs från andra intagna bör inte automatiskt medföra att de förmåner som tillkommer intagna går förlorade för honom. Tvärtom är det med hänsyn till riskerna för negativa effekter till följd av isolering väsentligt att de former av sinnesstimulans som dessa förmåner innefattar kommer honom till godo i den mån de inte motverkar syftet med avskildheten. Således bör han enligt vanliga regler få ta emot besök utifrån samt ha rätt till telefonsamtal. Han bör ha möjlighet att dagligen vistas utomhus om inte synnerliga hinder möter. På vissa anstalter finns särskilda rastgårdar för avskildas utomhusvistelse. Dessa medger emellertid endast mycket begränsad rörelsefrihet. I görligaste mån bör därför avskildas utomhusvistelse tidsmässigt förläggas så att de kan ges möjlighet att röra sig inom större områden. Möjligheterna att bereda avskild intagen tillfälle till samvaro med annan intagen under utomhusvistelsen bör tas till vara. Att även avskild intagen skall ha tillgång till tidningar och böcker är en självklarhet men bör ändå framhållas med hänsyn till vikten av att han bereds sinnesstimulans. De begränsningar som gäller av hänsyn till ordning och säkerhet i alla intagnas möjligheter till besök, telefonsamtal etc. kan emellertid göra sig särskilt gällande vad beträffar avskilda intagna. Det är emellertid angeläget att de möjligheter till sådana förmåner som finns tas väl till vara. Frågor rörande lättnader i avskildheten behandlas närmare i avsnitt 9.7.

Intagen som hålls avskild från andra intagna får enligt 36 § KvaL delta i intagnas interna sammanträden och deras överläggningar med anstaltsledningen endast om det kan ske utan olägenhet. Denna begränsning i avskild intagens möjligheter att delta i förtroenderådsverksamhet måste behållas. Det är naturligt att de skäl som ligger bakom avskiljandet i många fall också utgör hinder mot deltagande i sådana överläggningar.

7 Förebyggande åtgärder

Det är självklart att alla åtgärder som förbättrar miljön i vid bemärkelse i kriminalvårdens anstalter generellt sett är ägnade att minska behovet av avskildhetsåtgärder. Det kommer här främst an på vilka resurser som ställs till anstalternas förfogande. Även åtgärder som medverkar till att underlätta anstaltsvistelsen för de intagna är ägnade att minska förekomsten av avskildhetsåtgärder. Detta är dock inte bara en resursfråga utan också en fråga om en avvägning mot samhällets behov av skydd mot vissa intagna och den brottslighet de representerar samt framför allt anstaltspersonalens berättigade krav på en arbetsmiljö där den kan garanteras rimlig säkerhet till liv och hälsa och även i övrigt acceptabla arbetsförhållanden.

Redan strafflagberedningen (SOU 1944:50 s. 213) påpekade att förebyggande åtgärder i hög grad kunde minska behovet av disciplinära åtgärder. Beredningen framhöll att sådant uppträdande som leder till bestraffning ofta torde ha sin orsak i att behandlingen inte varit tillräckligt individualiserad eller bero på att fången i avsaknad av intresseväckande arbete och fritidssysselsättningar koncentrerar sitt tankeliv på anstaltens förhållanden och mer eller mindre inbillade oförrätter. Det var enligt beredningen i allmänhet mera att vinna genom att behandla en fånge efter hans egenart, visa honom förtroende och vid uppkommande konflikter söka tala honom till rätta än genom att helt schematiskt ådöma honom bestraffning.

Det har således länge varit känt att frekvensen av disciplinära åtgärder och skyddsåtgärder varit beroende av det s. k. institutionsklimatet. Härmed avses framför allt det förhållande som råder vid anstalten mellan anstaltsledning, personal och intagna. Den kriminologiska forskningen har visat, att risken för återfall i kriminalitet visserligen ej i nämnvärd grad påverkas av vilka behandlingsåtgärder man vidtar inom en anstalt, men att man genom sådana åtgärder har möjlighet att förbättra anstaltsmiljön. Genom lämpliga åtgärder bör det således finnas möjligheter att minska behovet av disciplinära åtgärder och skyddsåtgärder.

Man kan emellertid i detta sammanhang inte bortse från att de intagna inte befinner sig på anstalten frivilligt utan av tvång. Redan häri ligger ett motsatsförhållande som inga behandlingsåtgärder eller förändringar i anstaltsmiljön kan undanröja. Det är självklart att det i en tvångssituation måste uppstå motsättningar mellan dem som är satta att vakta och dem som skall vaktas. Även bland de intagna inbördes uppstår lätt till följd av den påtvingade samvaron konfrontationer som föga kan påverkas genom förebyggande åtgärder.

Möjligheterna att genom förebyggande åtgärder minska behovet av avskildhetsåtgärder begränsas således dels av tillgången på resurser, dels av de motsatsförhållanden som är förenade med en anstaltsvistelse. Härtill kommer att en avvägning hela tiden måste göras mot skydds- och säkerhetsaspekterna samt hänsynen till personalens arbetsförhållanden.

Eftersom alla åtgärder som förbättrar miljön i vid bemärkelse i anstalterna är ägnade att minska behovet av avskildhetsåtgärder, skulle detta betänkande i och för sig kunna innehålla förslag till genomgripande reformer inom anstaltsvården. Vi anser emellertid att det mot bakgrund av vårt utredningsuppdrag skulle föra för långt att nu komma med detaljerade förslag till reformer inom vitt skilda områden. Härtill kommer att det enligt utredningens tilläggsdirektiv inom de närmaste åren inte kommer att finnas något utrymme för kostnadskrävande reformer. Dessa omständigheter gör att vi i vissa fall endast kommer att peka på de områden inom anstaltsvården som vi bedömer ha störst inverkan på förekomsten av avskildhetsåtgärder. Sedan får det bli en fråga om att på längre sikt genomföra förändringar i den riktning vi utpekar. Detta gör också att utrymmet för att nu minska möjligheterna att använda avskildhetsåtgärder är begränsat. Dessa har i samband med 1974 års kriminalvårdsreform samt lagändringarna den 1 juli 1976 kraftigt skurits ned – enligt somligas uppfattning redan alltför mycket. Vi bedömer att det f. n. inte är möjligt att genom inrättande av olika förebyggande åtgärder i större utsträckning ytterligare eliminera behovet av avskildhetsåtgärder.

Alexandersonska utredningen har i december 1977 avgett betänkandet Personalen vid kriminalvårdens anstalter (SOU 1977:76). Detta betänkande innehåller förslag till en lång rad förändringar beträffande kriminalvårdsanstalterna som är av stort intresse även i detta sammanhang. Anledningen härtill är att många reformer som kan förbättra anstaltspersonalens arbetsförhållanden och som den utredningen föreslagit också är ägnade att minska behovet av avskildhetsåtgärder. I den mån förhållanden som vi anser inverka på behovet av avskildhetsåtgärder behandlats av den utredningen, kommer vi därför endast att hänvisa till innehållet i dess betänkande.

7.1 Förhållandet personal – intagna

I olika sammanhang har det talats om att många av de problem som nu finns vid kriminalvårdsanstalterna lättare skulle kunna lösas bara tillräckliga "terapeutiska" åtgärder sattes in. I den allmänna debatten har detta uttryck ofta använts, men även i lagstiftningssammanhang har behovet av terapeutiska åtgärder i syfte att lösa den intagnes rent personliga problem framhållits (exempelvis mot. 1974:1602, prop. 1975/76:165 s. 15).

Terapeutiska åtgärder kan avse en rad olika aktiviteter som arbetsterapi, gruppsamtal, sjukgymnastik, specialundervisning, miljöterapi, social träning etc. Sådana åtgärder förekommer redan i stor utsträckning inom kriminalvården. Därutöver tillämpas i viss utsträckning s. k. psykoterapeutiska metoder, vilka baseras på psykologisk teori och metodisk avsikt att påverka hela personligheten. Om alla vårdgivare på en institution intar en psyko-

terapeutisk hållning, får vistelse i institutionsmiljön en psykoterapeutisk verkan – institutionen får en viss "terapeutisk miljö". Mest utpräglat används denna teknik i de s. k. terapeutiska samhällena.

De psykoterapeutiska teknikerna är så avancerade att de som regel endast kan utövas av därtill särskilt utbildad personal, psykiatrer eller psykologer.

Av 15 heltidstjänster för psykiater inom anstaltsvården var under 1978 endast sex besatta. De psykiatriska avdelningar som finns vid vissa anstalter är så gott som ständigt fullbelagda. Svårigheterna att få psykiskt sjuka intagna överförda till den allmänna sjukvården medför att många psykotiska intagna tidvis måste vårdas på dessa avdelningar. Utrymmet för psykoterapeutisk verksamhet från psykiatrernas sida är därför litet.

Psykologtjänst finns inrättad vid sju av landets 20 riksanstalter, nämligen Hall, Hinseberg, Hällby, Kumla, Norrtälje, Roxtuna och Österåker. Innehavaren av tjänsten på Kumla har också viss tjänstgöringsskyldighet vid riksanstalten Tidaholm. På Österåker verkar dessutom ytterligare en psykolog på heltid med intensifierad narkomanvård. Ett tiotal anstalter utnyttjar psykologkonsulter, vilkas verksamhet varierar från fyra till tio timmar per vecka. Regionpsykologer har knutits till kriminalvårdsregionerna. De ansvarar för lokalanstalternas psykologverksamhet. Psykologerna, liksom även läkarna, vid de s. k. behandlingsteamen för narkomaner i Stockholm och Malmö har viss tjänstgöringstid förlagd till lokalanstalter.

Anstaltspsykologernas arbetsuppgifter består bl. a. av individualterapi och stödjande samtal med intagna, gruppterapi, gruppsamtal, vissa diagnostiska uppgifter samt rekrytering av vårdpersonal genom medverkan i anställningsgrupper. Beteendeterapeutiska metoder som t. ex. avslappning, självförtroendeträning, systematisk desensibilisering och social modellinlärning används vid riksanstalterna Hällby, Tillberga och Österåker. Vid några anstalter har psykologerna i ökad omfattning börjat arbeta med personalfrågor. Ledning av personalgrupper och deltagande vid utbildning och handledning av personal förekommer. De inom anstaltsvården verksamma psykologerna har på grund av sina andra arbetsuppgifter endast begränsad tid för samtal med de intagna. Regionpsykologerna ägnar viss tid åt personalutbildning m. m. Även anstaltspsykologerna engageras i frågor rörande personalrekrytering och personalutbildning.

Alexandersonska utredningen har haft att överväga normerna för personaltilldelning till kriminalvårdsanstalterna. Den utredningen har emellertid inte närmare övervägt behovet av fasta tjänster för psykiatrer vid anstalterna utan ansett att denna bedömning bör ske i samband med ställningstagandena till förslaget av 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande (SOU 1977:23), som föreslagit en avveckling av kriminalvårdens psykiatriska avdelningar. Inte heller beträffande psykologresurserna föreslår Alexandersonska utredningen några förstärkningar, utan anser att dessa täcker det nuvarande behovet. Utredningen pekar dock på att ett genomförande av förslagen från 1971 års utredning kan leda till ett ökat behov av psykologer samt på att viss av utredningen föreslagen försöksverksamhet med decentraliserad utbildning kan leda till behov av resursförstärkning.

Hösten 1971 påbörjades en försöksverksamhet vid kriminalvårdsanstalten i Gävle. Verksamheten kallades för försök med modifierat terapeutiskt sam-

hälle. Vad som framför allt utmärkt försöksverksamheten kan sägas ha varit

1. en intensiv mötesverksamhet har pågått. Denna har omfattat såväl intagna som personal och inneburit att möjligheterna till information och inflytande i viss utsträckning spritts,
2. vissa regler har ändrats så att det varit lättare för de intagna att få permissioner och frigång, senare kvällslåsning har skett, civila anstaltskläder har använts och de intagna har haft tillgång till ingående och utgående telefoner.

Slutrapport från försöksverksamheten har avgetts i januari 1976 (KVS Rapport nr 16). Enligt denna är benämningen terapeutiskt samhälle egentligen inte användbar på den försöksverksamhet som bedrivits. De förändringar som genomförts har nämligen inte varit av den art att det är berättigat att tala om miljöterapi. Förändringarna har främst inneburit att såväl intagna som vårdpersonal fått större möjligheter att påverka utformningen av anstaltslivet.

Av slutrapporten framgår vidare att de intagna har gett uttryck för att de på försöksanstalten i mindre utsträckning påverkats skadligt av anstaltstiden. De intagna har således i allmänhet upplevt försöket som positivt. Samtidigt har emellertid de intagna på försöksanstalten registrerats för nya brott i ungefär samma utsträckning som en jämförelsegrupp som varit intagen på andra anstalter. Tesen att återfallsrisken ej nämnvärt påverkas av vilka behandlingsåtgärder som vidtas under anstaltstiden bestyrks således. Dessa iakttagelser stämmer också väl överens med iakttagelser från viss utländsk motsvarande verksamhet (Bishop i SOU 1971:74 s. 347 f).

Personalen vid anstalten har också uttryckt att försöksverksamheten inverkat på dem på ett positivt sätt. Framför allt har de känt tillfredsställelse med det ökade inflytande över och ansvar för arbetsformerna som försöket medfört. Samtidigt har emellertid deras arbetsuppgifter kommit att delvis förändras. Motsatsförhållandet mellan deras vaktande och deras vårdande funktioner har blivit än tydligare.

Mest intressant i detta sammanhang är emellertid i vad mån försöksverksamheten inverkat positivt vad gäller anstaltsordningen. Vissa utländska försök tyder på att så borde ha skett (SOU 1973:35 s. 35). För Gävle-försöket har emellertid någon sådan tendens varit svårare att iaktta. Ett nytt moment har visserligen införts vad gäller reaktionen på begångna förseelser. Den första åtgärden har nämligen här varit att förseelsen tagits upp till diskussion på ett möte. Det har alltså inte varit någon automatisk reaktion i form av t. ex. indragning av permissioner, förflyttning till annan anstalt eller annat. Mötesverksamheten har således utgjort en ny form av åtgärd vid regelbrott. Det har emellertid inte gjorts någon bedömning av om försöksverksamheten medfört ett färre antal förseelser. Antalet förseelser har nämligen inte satts i relation till de utökade möjligheter till t. ex. rymningar och permissionsmissbruk som de liberalare reglerna på anstalten medfört. Det anges endast att även försöksanstalten "lyckats" med uppgiften att upprätthålla samhällsskyddet.

Den främsta anledningen till att ett fullständigt terapeutiskt samhälle inte kan inrättas vid en kriminalvårdsanstalt är att deltagandet i ett sådant

skall vara frivilligt. Möjligheterna att genom terapeutiska åtgärder vårda den intagne anses nämligen i hög grad begränsade i en tvångssituation.

Utredningens överväganden

De krav på förbättrade terapeutiska möjligheter för anstalterna som i olika sammanhang framförts är i allmänhet alltför opreciserade för att kunna tas till utgångspunkt för en diskussion om reformer inom anstaltsvården. I stället vill vi i mer konkreta benämningar ange vilka förändringar inom anstaltslivet vi anser kan minska behovet av avskildhetsåtgärder. Somliga av dessa skulle kanske kunna kallas terapeutiska åtgärder, men vi föredrar andra benämningar. Man kan dock konstatera att en del av de förändringar vi här föreslår, såsom ökad kontakt med omvärlden och förstärkt medinflytande för de intagna, utgjorde väsentliga inslag i försöksverksamheten vid Gävle-anstalten.

Inledningsvis har framhållits att åtgärder som är ägnade att förbättra förhållandet mellan personal och intagna minskar behovet av avskildhetsåtgärder. Ett sätt att förbättra detta förhållande vore att låta tillsynspersonalen i större utsträckning än f. n. ta aktiv del i behandlingen av de intagna. Det kan gälla allmänt stödjande åtgärder, exempelvis i form av samtal, individuellt eller i grupp. En strävan är att all personal skall uppträda på ett allmänt stödjande och förstående sätt gentemot de intagna.

Frågan om tillsynspersonalens arbetsuppgifter har ingående behandlats av Alexandersonska utredningen (SOU 1977:76 s. 284 ff). En huvudtanke i den utredningens förslag är att all personal i anstalten skall ha del i ansvaret för att målsättningen för verksamheten till alla delar uppfylls. Tillsynspersonalen skall därför i större utsträckning än f. n. engageras i arbetet med behandlingen av de intagna. För att uppnå detta skall den vara avdelningsbunden och varje tjänsteman i denna kategori skall i vissa fall kunna knytas till någon eller några av de intagna för att få ett mera preciserat behandlingsansvar. Tillsynspersonalen skall också, bl. a. genom deltagande i behandlingskollegium och vidgade delegationsmöjligheter, få ett ökat ansvar i beslutsprocessen. De skall vidare svara för de intagnas fritidsaktiviteter.

Även arbetsledarpersonalen skall enligt Alexandersonska utredningens förslag delta i det allmänna behandlingsarbetet tillsammans med övrig personal. Enligt förslaget skall det finnas samma förutsättningar för denna personalkategori att delta i detta arbete som för övrig personal.

Dessa förslag är ägnade att medföra att tillsyns- och arbetsledarpersonalen intar en allmänt stödjande hållning gentemot de intagna, vilket i sin tur leder till bättre förhållanden mellan personal och intagna. Som Alexandersonska utredningen anfört bör tillsynspersonalen efter hand kunna svara för ökade insatser vid enskilda samtal och gruppsamtal med intagna. Framför allt gäller det emellertid för personalen att i det dagliga umgänget med de intagna inta en hållning gentemot dem som skapar förtroende och överbrygger eventuella motsatsförhållanden och kommunikationssvårigheter.

Förutsättningarna för att personalen skall kunna fullgöra dessa arbetsuppgifter är emellertid flera.

För det första gäller det att ge personalen utbildning för sådana uppgifter. Även frågan hur personalutbildningen skall vara utformad i framtiden har

ingående behandlats av Alexandersonska utredningen (s. 359 ff). För en redovisning av rådande förhållanden på detta område hänvisas till den utredningens betänkande. Vad gäller personalens utbildningsbehov anger den utredningen att bl. a. följande krav bör kunna ställas på vårdaren efter genomgången grundutbildning.

> Vårdare skall ha lätt för att nå kontakt med intagna, kunna delta i aktiviteter tillsammans med dem, visa smidighet och ha en tolerant inställning gentemot intagna, kunna tala med dem och ge råd i fråga om personliga och praktiska problem. För den skull bör han ha en bred orientering om samhällsförhållanden, vara något orienterad om kulturella förhållanden och ha vissa kunskaper i psykologi, sociologi och kriminologi. Han bör också ha kunskaper om hur man uppträder mot intagna i vissa givna situationer.

Även arbetsledarna skall enligt utredningens förslag ges motsvarande utbildning i dessa avseenden.

Alexandersonska utredningen menar att personalutbildningen fortsättningsvis skall ske inom ramen för det allmänna utbildningsväsendets resurser. I huvudsak bör detta ske inom gymnasieskolan. T. v. bör denna ordning försöksvis införas i ett par regioner. För personal i övriga regioner bör nuvarande utbildning behållas, dock överförd från central till regional nivå. Även beträffande utbildningens innehåll föreslår Alexandersonska utredningen förändringar, men går inte in på kursinnehållet i detalj. Även frågor rörande fortbildning och vidareutbildning av personalen behandlas i betänkandet.

Redan under nuvarande utbildningsformer får personalen en betydande utbildning i de ämnen som är av betydelse för att de skall kunna etablera en god kontakt med de intagna. De förslag Alexandersonska utredningen lämnat är ägnade att ytterligare förbättra utbildningen i detta avseende. Framför allt finns anledning tro att den föreslagna förändringen från central till regional utbildning kommer att medföra att det motstånd mot förändringar av de hävdvunna arbetsformerna som påstås finnas bland viss äldre personal övervinns och de vunna lärdomarna får större genomslagskraft i det praktiska arbetet. Den utbildning anstaltspersonalen får torde således vara tillräcklig för att de skall kunna inta den här förordade hållningen gentemot de intagna. Med hänsyn härtill och till den ingående behandling utbildningsfrågorna fått av Alexandersonska utredningen finner vi nu ej anledning att föreslå några förändringar på detta område.

En annan fråga som är väsentlig för att personalen skall kunna klara dessa uppgifter är att de erhåller kontinuerlig handledning från psykolog. Som tidigare angetts förekommer sådan ledning redan i viss utsträckning. Alexandersonska utredningens förslag till fortbildning av anstaltspersonalen (s. 387 ff) innebär också sådan kontinuerlig handledning. De psykologresurser som f. n. finns är inte tillräckliga för den ökning av regionpsykologernas arbetsuppgifter som följer härav. Alexandersonska utredningen menar emellertid att behovet av resursförstärkning i detta avseende skall bedömas på grundval av de erfarenheter den av utredningen föreslagna försöksverksamheten ger (s. 348). Vi finner därför inte anledning att föreslå förstärkningar utan vill endast framhålla vikten av att hänsyn tas till psykologernas handledande uppgifter vid beräkningarna av resursbehovet. Om inte kon-

tinuerlig uppföljning görs av personalens förmåga att hålla en god kontakt med intagna, riskeras att de kunskaper på detta område de en gång har förvärvat går förlorade.

För att den enskilde vårdaren skall vara framgångsrik i dessa uppgifter är det emellertid inte tillräckligt med god utbildning och god handledning. En tredje förutsättning är att han har fallenhet för uppgiften. En god personalrekrytering är därför nödvändig. Prövningen av en anställningssökande genomförs f. n. av en anställningsgrupp, bestående av en arbetsgivarrepresentant, en representant för Statsanställdas förbunds lokala organisation och anstalts- eller regionpsykologen. Prövningen omfattar genomgång av ansökningshandlingar, referenstagning och anställningsintervju. Beslut fattas sedan av styresmannen.

Alexandersonska utredningen har behandlat även frågan om personalrekrytering (s. 376 ff). Utredningen anser härvid att de lokala anställningsgrupperna t. v. bör fortsätta sin verksamhet. Gruppen bör dock utvidgas med representanter för – förutom SF – ST, SALF och SACO/SR i den mån dessa organisationer har medlemmar anställda vid anstalten.

Den nuvarande ordningen för anställning av vård- och tillsynspersonal måste anses tillfredsställande. I sin nuvarande form har den endast fungerat sedan början av år 1977 och det är därför för tidigt att göra en slutlig utvärdering. Erfarenheterna hittills är emellertid positiva. Man kan dock inte blunda för att det i vart fall inom vissa delar av landet föreligger svårigheter att rekrytera personal. Alexandersonska utredningen pekar på vissa åtgärder som kan förbättra rekryteringsunderlaget, såsom information, studiebesök och möjligheter till praktiktjänstgöring (s. 377).

De personalkategorier inom anstalterna som har den tätaste kontakten med de intagna är tillsynspersonalen och arbetsledarpersonalen. Det är mot denna bakgrund vi betonar vikten av att just dessa personalkategorier intar en korrekt hållning mot de intagna. Vi anser nämligen att det i första hand är genom att ett gott förhållande etableras mellan dessa grupper som bruket av avskildhetsåtgärder kan minskas. Övriga personalkategorier inom anstalterna, främst anstaltsledning, psykologer och assistenter, bör naturligtvis även de ha ett gott förhållande till de intagna. De representerar emellertid inte på samma sätt som tillsyns- och arbetsledarpersonalen de delar av anstaltslivet som de intagna upplever som särskilt negativa. Det finns därför inte samma anledning att tro att dessa personalkategorier skall komma i motsatsförhållande gentemot de intagna.

Som tidigare nämnts är möjligheterna att i en tvångssituation ge behandling genom terapeutiska åtgärder begränsade. Detta får emellertid inte leda till resignation i behandlingen av den intagne så att personalen underlåter att samtala med honom i tron att han ändå inte är mottaglig för någon påverkan. Även om en terapeutisk metod i princip inte kan användas i en tvångssituation, är därmed inte sagt att en på kriminalvårdsanstalt intagen inte kan vara mottaglig för behandlingsåtgärder. Att terapi inte fungerar under tvång kan inte vara någon allmängiltig regel. Vad vi i detta sammanhang vill eftersträva är inte att den enskilde vårdaren genom olika åtgärder skall sträva efter något bestämt behandlingsmål, utan enbart att personalen genom att inta en allmänt stödjande och förstående hållning mot de intagna skall medverka till att ett gott förhållande råder mellan de olika kategorierna inom anstalten.

7.2 Avdelningarnas storlek

De cellfängelser som uppfördes kring mitten av 1800-talet svarar fortfarande för en stor andel av kriminalvårdens slutna anstaltsplatser. Riksanstalterna Härnösand och Kalmar tillhör denna kategori liksom de flesta slutna lokalanstalterna. Anstalterna Härlanda och Malmö, uppförda i början av 1900-talet, är av samma typ liksom anstalten i Norrköping, vars äldsta delar uppfördes redan i slutet av 1700-talet. De anstalter som uppfördes under 1800- och början av 1900-talet byggdes med tanke på det då rådande cellstraffsystemet. De gemensamhetsutrymmen som fanns var kyrksalarna. Cellerna var vanligen belägna i flera våningar med öppna lanterniner mellan våningarna och med 20–30 celler i varje våningsplan. Sedan cellstraffsystemet avvecklats, har ombyggnadsarbeten genomförts så att de intagna skall kunna vistas i gemensamhet under arbete och fritid. Lanterninerna har lagts igen och de relativt rymliga korridorer som därigenom skapats på många anstalter får tjäna som matplatser och fritidslokaler för de intagna. Vidare har inrättats lektionssalar, hobbyrum och besökslokaler. Utrymmen för arbete i gemensamhet har anordnats genom tillbyggnader inom anstaltsområdena eller genom att verkstadslokaler inretts i källarutrymmen. Möjligheterna att byggnadsmässigt förändra cellfängelserna är emellertid begränsade. Därför finns på många av dessa anstalter fortfarande stora brister vad gäller gemensamhetslokaler för arbete och fritid för de intagna.

Övriga slutna anstalter har tillförts kriminalvården åren 1940–1970. Hall övertogs vid mitten av 1940-talet för att användas som säkerhetsanstalt. Anstalten har successivt byggts ut och den slutna delen omfattar nu, förutom specialavdelningar, tre bostadsavdelningar, A med 60, B och C med vardera 72 platser. B-avdelningen används som allmänt häkte och s. k. roavdelning. På varje avdelning är de intagnas bostadsrum belägna i två våningsplan och fördelade på fyra enheter om vardera 15 resp. 18 platser. Gemensamheten är dock total inom A- och C-avdelningarna.

Under senare delen av 1950-talet färdigställdes de slutna anstalterna Roxtuna, Hällby och Mariefred och togs i anspråk för ungdomsfängelseklientel. På Roxtuna är de intagnas bostadsrum fördelade på ett antal mindre byggnader med plats för 7–9 intagna i varje. På Hällby och Mariefred är de slutna avdelningarna inrymda i fyra enplansbyggnader med plats för två 10-mannagrupper i varje.

Under senare delen av 1950-talet togs också de slutna anstalterna Skogome, Tidaholm och Norrtälje i bruk. Dessa anstalter var avsedda för fängelseklientel med begränsat behandlingsbehov. Byggnadsmässigt är de anpassade för en verksamhet som väsentligen inriktas på industriell produktion. Bostadsavdelningarna är inrymda i enplans vinkelbyggnader med plats för två 20-mannagrupper i varje. Vid anstalterna i Tidaholm och Norrtälje finns fem sådana byggnader, vid Skogome tre.

De slutna riksanstalterna Kumla och Österåker, som har den högsta säkerhetsgraden bland anstalterna, togs i bruk under 1960-talet. Kumla-anstalten har dels ett antal specialavdelningar inrymda i de s. k. G- och H-husen, dels allmänna avdelningar i C-, D- och E-husen. Ombyggnadsarbeten pågår f. n. på anstalten. På de allmänna avdelningarna är bostadsrummen inrymda i tvåplans vinkelbyggnader. Tidigare fanns plats för fyra 20-man-

nagrupper i varje, men efter ombyggnaden har antalet reducerats till tre 16-mannagrupper. En av de fyra bostadsavdelningarna har gjorts om till administrativa lokaler och rum för personalen. G- och H-husen utformades med tanke på att man där, under mycket hög säkerhet, skulle kunna erbjuda ett tungt klientel många former av behandling. H-huset innehåller tre avdelningar om vardera 20 platser, efter ombyggnaden reducerat till vardera tolv platser, samt en specialavdelning. G-huset innehåller sjuk- och isoleringsavdelningar. Avdelningarna för intagna på Österåker överensstämmer med G- och H-husen på Kumla. Även där pågår ombyggnadsarbeten. På H-husets fyra avdelningar skall platsantalet reduceras från vardera 20 till 15. G-husets introduktionsavdelning har reducerats från 20 till 14 platser.

Hinseberg, som är den enda slutna anstalten för kvinnor, togs efter ombyggnad i bruk år 1960. De slutna platserna är där fördelade på fem paviljonger om vardera tio platser.

Även den slutna lokalanstalten Härlanda har nyligen genomgått ombyggnad. Efter denna har anstaltens fyra allmänna avdelningar vardera 23 platser.

Efter förslag i 1978 års budgetproposition har beslutats att en ny lokalanstalt med 45 platser skall anordnas i kriminalvårdsanstalten Hall genom omdisposition av vissa av anstaltens platser. A-paviljongen skall brytas ut till en särskild anstalt benämnd Hageby.

Som visas i avsnitt 3.2 har en stark ökning av antalet intagna med lång verkställighetstid inträtt under senare tid. Detta har för bl. a. de slutna riksanstalterna Tidaholm och Norrtälje inneburit att där placerats ett tyngre klientel än vad anstalterna är avsedda för. Mot denna bakgrund föreslog KVS i anslagsframställningen för budgetåret 1978/79 att platsantalet på dessa anstalters bostadsavdelningar skulle reduceras från 20 till 14. Regeringen förde emellertid inte denna framställning vidare. I en socialdemokratisk motion (mot. 1977/78:670) gjordes samma hemställan. Justitieutskottet (JuU 1977/78:31) ställde sig i princip bakom önskemålet om att åstadkomma förbättringar för personal och intagna vid dessa bägge anstalter men ansåg att projektet av statsfinansiella skäl inte kunde genomföras under budgetåret 1978/79. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

KVS har sedan i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 återkommit med samma yrkande. Inte heller denna gång har yrkandet framförts till riksdagen.

Även Alexandersonska utredningen föreslår en reducering av bostadsavdelningarnas platsantal (s. 279 och 356 f). I betänkandet pekas särskilt på de intagnas allt sämre allmäntillstånd och på svårigheterna att bedriva en vettig verksamhet på bostadsavdelningarna. Det föreslås därför att antalet platser på alla slutna anstalter begränsas till 10–15 per avdelning. Om antalet platser på varje avdelning minskas med fem eller flera kan enligt förslaget motsvarande antal bostadsrum göras om, några till gemensamhetsutrymmen för de intagna och övriga till rum för avdelningens personal. Förutom vid Kumla och Österåker, där sådana förändringar redan pågår, föreslås att bostadsavdelningarna vid Hall, Norrtälje, Skogome och Tidaholm ändras i enlighet härmed. Beträffande övriga slutna anstalter med större avdelningar än vad sålunda förordats konstateras, att de är äldre cellfängelser och att många av dessa av ekonomiska eller byggnadstekniska skäl inte kan förändras på detta sätt. I sådana fall får man enligt förslaget begränsa sig till att reducera antalet platser på varje avdelning till ett antal som kan anses lämpligt.

Utredningens överväganden

Som framgår av de statistiska uppgifterna i avsnitt 3.2 har bland anstaltsklientelet under de senaste åren skett en kraftig ökning av antalet intagna med lång verkställighetstid. Också intagna med narkotikaproblem och intagna med psykiska och sociala problem har ökat i antal. Många av de intagna saknar vana vid arbete och är heller inte motiverade för någon verksamhet i anstalten. Detta har inverkat menligt på arbetet i verkstäderna och försvårat möjligheterna att bedriva fritidssysselsättningar. Följden har blivit ökad oro och ökat antal svårbemästrade situationer på bostadsavdelningarna samt en försämrad arbetsmiljö för personalen. Att detta leder till ökat antal avskildhetsåtgärder är naturligt, vilket också framgår av det statistiska materialet i avsnitt 3.2.

En väsentlig anledning till svårigheterna att upprätthålla en lugn atmosfär på slutna anstaltsavdelningar är att flera av de slutna riksanstalter, där nu ett svårbehandlat klientel är placerat, egentligen är avsedda för ett klientel som förutsätts göra en produktiv insats under förhållanden som så långt möjligt överensstämmer med dem som råder vid en modern storindustri. Inte bara personalen har dimensionerats för ett sådant klientel utan även bostadsavdelningarnas storlek är avpassade för ett lättare klientel än det som i dag är placerat där.

Att bostadsavdelningarna på flera slutna anstalter f. n. inte har en lämplig storlek har klart framkommit vid de anstaltsbesök vi gjort under utredningsarbetet. Vid de många samtal vi därvid fört med företrädare för olika kategorier inom anstalterna har ständigt krav på en reducering av avdelningarnas platsantal framförts. Dessa krav har framförts inte bara från styresmän och andra personalkategorier utan även i stort sett samstämmigt från de intagnas representanter. Enighet har härvid också i huvudsak rått om vilken som är den lämpligaste storleken på en sluten bostadsavdelning. De flesta förslagen har rört sig runt 10–15 platser per avdelning.

Stora bostadsavdelningar leder erfarenhetsmässigt lättare än små till allmän oro och till motsättningar inte bara mellan intagna och personal utan även mellan intagna inbördes. I takt med att anstaltsklientelet blir allt tyngre förstärks dessa tendenser. Detta kan i vissa fall leda till ett ökat användande av avskildhetsåtgärder mot de intagna. En reducering av platsantalet på slutna riksanstalter för svårbehandlat klientel är därför en åtgärd som i hög grad är ägnad att minska användandet av sådana åtgärder. Vi föreslår därför att platsantalet per avdelning begränsas på vissa slutna anstalter. Det finns mycket som talar för att en sådan reduktion är den av de av oss föreslagna förebyggande åtgärderna som skulle ha mest dämpande inverkan på antalet avskildhetsåtgärder. Samtidigt måste det emellertid också framhållas, att enbart en reduktion av avdelningarnas storlek inte garanterar störningsfri kontakt mellan personal och intagna. Man kan nämligen inte vänta sig att andan i en grupp kan göras helt oberoende av vilka personer som ingår i gruppen. Erfarenheten från de anstalter där en smågruppsprincip är konsekvent genomförd visar också att avskildhetsåtgärder inte heller där helt kan undvaras.

Frågan är sedan vilket platsantal som kan bedömas vara lämpligast på en bostadsavdelning. Mot intresset av att åstadkomma lugn och goda för-

hållanden på avdelningen måste nämligen vägas intresset av att de intagna får ett ur humanitär och behandlingsmässig synpunkt tillfredsställande umgänge med andra intagna. Förslaget om en reduktion av avdelningarnas platsantal måste sättas i samband med bestämmelserna i 17 § andra stycket andra meningen KvaL, som med den av oss förordade tolkningen ger anstaltsledningen möjlighet att under vissa omständigheter begränsa de intagnas rörelsefrihet och umgänge till avdelningen. Allför små avdelningar skulle under sådana förhållanden kunna leda till en form av gruppisolering. Vid denna avvägning har vi stannat för att bostadsavdelningarna bör ha den storlek som föreslagits av Alexandersonska utredningen och som varit den oftast förordade från olika kategorier vid våra anstaltsbesök, dvs. 10–15 platser för intagna. Under detta platsantal bör man med tanke på intagnas inbördes umgänge och rörelsefrihet samt på att avdelningarna ofta inte är helt fullbelagda inte gå. Att vissa anstaltsavdelningar f. n. inte har så många platser, skall dock inte medföra skyldighet att utvidga dessa avdelningar. Där bör i stället de intagna om möjligt kompenseras på annat sätt, i första hand genom möjlighet att röra sig mellan avdelningarna.

Den här föreslagna begränsningen av avdelningarnas platsantal skulle kunna medföra en tämligen begränsad rörelsefrihet för de intagna i de fall de med stöd av 17 § andra stycket andra meningen KvaL är förhindrade att lämna avdelningen. Så bör emellertid inte ske. För att motverka detta föreslår vi i likhet med Alexandersonska utredningen att de överblivna bostadsrummen görs om till bl. a. gemensamhetsutrymmen för de intagna. Härigenom kan de intagna alltid tillförsäkras ett rimligt rörelseutrymme.

En kategori intagna kan emellertid ha nackdel av att platsantalet på bostadsavdelningarna på föreslaget sätt reduceras. Det är de utlänningar som inte talar svenska och därför för ett meningsfullt umgänge är beroende av kontakt med landsmän. Det är visserligen angeläget att dessa intagnas särskilda svårigheter inte glöms bort i sammanhanget, men detta kan inte påverka önskvärdheten av en reducering av bostadsavdelningarnas storlek. I stället måste hänsyn tas till dessa svårigheter i samband med deras anstaltsplacering och även vid placeringen vid avdelning inom anstalten.

Alexandersonska utredningen föreslår att antalet platser begränsas till 10–15 per avdelning på alla slutna anstalter. Utifrån intresset av att minska förekomsten av avskildhetsåtgärder är det emellertid främst vid vissa anstalter som behovet härav är stort. Det gäller främst några slutna riksanstalter.

Beträffande kriminalvårdsanstalten Hall föreslår vi att platsantalet på C-avdelningen minskas med minst 12 platser till högst 60 platser och att avdelningen uppdelas i fyra separata avdelningar om vardera högst 15 platser. De intagna kommer ändå även fortsättningsvis att under fritiden ha tillgång till biblioteks- och fritidslokaler, eftersom det inte annat än undantagsvis kan anses oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten att förbjuda de intagna att röra sig mellan dessa avdelningar.

På grund av nuvarande beläggningsförhållanden finns det emellertid f. n. inte möjlighet till en sådan minskning av det totala antalet slutna riksanstaltsplatser. I likhet med vad KVS yrkat i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 bör därför allmänna häktet i Stockholm tas i anspråk i sin helhet, varvid den del av B-avdelningen på Hall som nu används som häkte helt eller delvis åter kan användas för riksanstaltsklientelet. B-

avdelningen bör då indelas i mindre avdelningar på samma sätt som C-avdelningen. Av dessa avdelningar bör dock några användas som s. k. ro-avdelning (se avsnitt 9.3). Vad gäller erforderliga personalförstärkningar vid allmänna häktet i Stockholm hänvisar vi till KVS anslagsframställning.

För A-avdelningen på Hall föreligger inget behov av platsminskning, eftersom den skall utbrytas till lokalanstalt med 45 platser, varav 5 för kvinnliga intagna. Avdelningarna kommer där att ha den här förordade storleken.

För Tidaholm och Norrtälje har KVS i anslagsframställningarna för budgetåren 1978/79 och 1979/80 samt Alexandersonska utredningen föreslagit en reducering av platsantalet per avdelning från 20 till 14. Vi instämmer i dessa förslag.

Även för Skogome, vars avdelningar har 21 platser, föreslår Alexandersonska utredningen en motsvarande reducering. Vid denna anstalt pågår försöksverksamhet med marknadsanpassad arbetsersättning till de intagna. Anstalten har något lägre säkerhetsgrad och har hittills haft mindre svårbehandlat klientel än Tidaholm och Norrtälje. Förekomsten av avskildhetsåtgärder har hittills varit ringa. Behovet av en platsminskning gör sig av dessa orsaker mindre gällande beträffande Skogome.

På Kumla och Österåker pågår redan ombyggnadsarbeten enligt nu angivna linjer. Norrköpingsanstalten har, enligt uppgift på grund av sin rutinerade personal och på grund av sitt särskilda klientel, mycket liten förekomst av avskildhetsåtgärder. Hinseberg, Hällby, Mariefred och Roxtuna har redan lämplig storlek på bostadsavdelningarna. Även på det äldre cellfängelset i Kalmar är de intagnas rum på den allmänna avdelningen fördelade på korridorer av lämplig storlek. Efter viss ombyggnad år 1976 har anstalten också i samband med reducering av platsantalet fått vissa gemensamhetsutrymmen för de intagna.

Malmö och Härnösand är äldre cellfängelser där det av ekonomiska eller byggnadstekniska skäl kan vara särskilt svårt att genomföra de ändringar som här föreslås. Anstalterna har dock ett svårbehandlat klientel och avskildhetsåtgärder förekommer i inte ringa utsträckning. På Malmö finns tre allmänna avdelningar om vardera 26 platser och på Härnösand 49 riksanstaltsplatser fördelade på två våningsplan. Även på Härnösand har nyligen det totala platsantalet reducerats. I samband därmed tillkom vissa gemensamhetsutrymmen för de intagna. En reduktion av avdelningarnas platsantal på dessa bägge anstalter kan ske, men det skulle innebära en alltför stor minskning av kriminalvårdens totala tillgång på slutna riksanstaltsplatser för att under rådande beläggningsförhållanden kunna genomföras. På sikt bör dock en reducering av de allmänna avdelningarnas storlek på anstalterna i Malmö och Härnösand komma till stånd. Vid Malmö-anstalten, där förhållandena måste anses särskilt besvärliga, finns i vart fall möjlighet till en sådan reduktion när allmänna häktet flyttas från anstalten. Även utifrån de intressen vi har att särskilt iaktta är således en flyttning av allmänna häktet från Malmö-anstalten angelägen.

I detta sammanhang bör erinras om att ungdomsfängelseutredningens förslag (SOU 1977:83) beräknas medföra en minskning av det genomsnittliga antalet intagna med 350–400 personer. Denna minskning torde till stor del falla på de slutna riksanstalterna. Minskningen inträder emellertid inte omedelbart i samband med att den av utredningen föreslagna reformen genom-

förs utan endast successivt. I samband därmed finns således vissa möjligheter att genomföra den här föreslagna reduktionen av avdelningarnas storlek på vissa riksanstalter.

Av de slutna lokalanstalterna är det i detta sammanhang särskilt Härlanda som tilldrar sig intresse. Antalet avskildhetsåtgärder vid den anstalten måste betecknas som stort. Anstalten har nyligen genomgått en fullständig ombyggnad som inneburit bl. a. en viss reducering av avdelningarnas platsantal. Med hänsyn härtill anser vi det inte lämpligt att nu föreslå ytterligare ombyggnadsarbeten. I och för sig skulle samma effekt kunna uppnås genom att beläggningen medvetet hölls under anstaltens kapacitet. Härvid måste emellertid beaktas att Härlanda är den enda slutna lokalanstalten i Göteborgstrakten. Det finns därför små möjligheter att den vägen lösa problemet.

7.3 Större personaltäthet

Det är självklart att en massiv personaltäthet på anstalterna skulle minska behovet av avskildhetsåtgärder. I ett läge där antalet personal överstiger eller i vart fall är i stort sett lika med antalet intagna finns stora möjligheter att komma till rätta med svårbehandlade personer utan tillgripande av sådana åtgärder.

Personalbehovet vid kriminalvårdsanstalterna har varit föremål för omfattande utredningsarbete under de senaste 25 åren. Särskilt behovet av tillsynspersonal för uppgifter med anknytning till ordning och säkerhet har övervägts med utgångspunkt i noggranna studier av de byggnadsmässiga förhållandena, anstalt för anstalt. Därav förklaras att man för tillsynspersonal knappast kan finna några generella beräkningsmetoder som grund för gällande personaltilldelning till anstalterna. Den är baserad på bedömningar av vilka personalinsatser som med hänsyn till utformningen av bostadsavdelningar, verkstäder och anstaltsområde i övrigt erfordras bl. a. för att uppfylla säkerhetskraven vid anstalterna. Anstalter, som tidigare tillhört specialräjonger, har alltjämt i viss utsträckning högre personaltäthet.

År 1975 inleddes vid kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Österåker en försöksverksamhet med extra tilldelning av tillsynspersonal för behandlingsuppgifter. Syftet var att utveckla tillsynspersonalens yrkesroll genom att tillföra mera behandlingsinriktade arbetsuppgifter och därmed bidra till att göra yrket attraktivare genom att berika och bredda dess innehåll. Den extra tilldelningen bestod på vardera Kumla och Hall av en övertillsynsman och fyra vårdare samt på Österåker av fyra vårdare. Arbetsuppgifterna bestod av kurativa göromål, ledning av fritidsverksamhet inom och utom anstalten, ledning av fysisk träning och gruppsamtal, beledsagning vid permissioner, deltagande i behandlingskollegier och samrådsorgan, uppgifter som kontaktmän för utomstående organisationer och myndigheter, anordnande av besökskontakter samt allmänna samtal med de intagna. Till de positiva inslagen i försöksverksamheten hörde att de intagnas kontakter med samhället utanför anstalten underlättades samt att spänningarna mellan personal och intagna minskade liksom motsättningen mellan personalens vård- och

vaktuppgifter. De intagna har framhållit att anstaltssituationen förändrades till det bättre genom försökspersonalens arbete. (För en utvärdering, se KVS gula serie, januari 1977.)

Efter förslag av en av regeringen tillsatt ledningsgrupp för narkotikafrågor (Ds S 1978:2) har i juli 1977 ställts medel till förfogande för inrättande av tre visitationspatruller. Utöver de patruller som tidigare fanns vid Kumla, Hall och Malmö har därigenom ytterligare tre anstalter kunnat tillförsäkras resurser för detta ändamål, nämligen Norrköping, Norrtälje och Tidaholm.

Alexandersonska utredningen har ingående behandlat frågan vilka normer som bör gälla för tilldelning av personal. I detta sammanhang är det av störst intresse hur den utredningen sett på tilldelningen av tillsynspersonal till de slutna riksanstalterna. Förstärkningar föreslogs i följande utsträckning:

Hall	4 vårdare
Hällby	8 vårdare
Malmö	4 vårdare
Mariefred	8 vårdare
Norrtälje	1 tillsynsman, 20 vårdare
Skogome	4 vårdare
Tidaholm	2 tillsynsmän, 28 vårdare

Dessutom föreslogs att följande tjänster, som f. n. upprätthålls med stöd av det s. k. bevakningsbemyndigandet, inrättas:

Hall	6 tillsynsmän
Malmö	6 vårdare
Norrköping	2 vårdare
Norrtälje	3 vårdare
Roxtuna	2 vårdare
Skogome	1 tillsynsman

Förslagen förutsatte att platsantalet på Hall, Norrtälje och Tidaholm reduceras i enlighet med vad som anges i avsnitt 7.2 samt att de paviljonger på Norrtälje och Tidaholm som hållits stängda åter togs i bruk. Beträffande Kumla och Österåker föreslogs inte några ändringar eftersom omorganisation pågick på dessa anstalter och förhandlingar om personaldimensioneringen inletts. Av föreslagna förstärkningar till de slutna lokalanstalterna kan här nämnas att Härlanda föreslogs få ytterligare sju tjänster för vårdare, varav fyra till de allmänna avdelningarna. Vad gäller arbetsledare, studieledare, assistenter och psykologer föreslog utredningen vad gäller riksanstalterna inga omedelbara förstärkningar.

I anslagsframställningen för budgetåret 1978/79 yrkade KVS medel för några projekt som berör personaltätheten vid vissa kriminalvårdsanstalter. Tidigare har återgetts förslaget om en reducering av avdelningarnas storlek på Tidaholm och Norrtälje. Tillsynspersonalen skulle enligt förslaget dimensioneras så att varje 14-mannaavdelning var bemannad med två vårdare under de intagnas fritid. För varje paviljong skulle därutöver finnas en tillsynsman. Detta krävde förstärkningar med sammanlagt för bägge anstalterna tre tjänster för tillsynsmän och 30 tjänster för vårdare. Ett annat projekt rörde förstärkning med särskilda vårdartjänster för visitationsuppgifter vid vissa anstalter. Härför yrkades två tjänster vid var och en av anstalterna

Hinseberg, Hällby, Härlanda, Kalmar och Mariefred. För det tredje yrkades att de förstärkningstjänster, som medgetts av KVS med utnyttjande av det s. k. bevakningsbemyndigandet på grund av det stora inslaget av farliga och rymningsbenägna intagna som kräver stor personaltäthet, successivt skulle överföras till den fasta personalorganisationen. För budgetåret 1978/79 yrkades sju tjänster för tillsynsmän och 36 tjänster för vårdare. En del av dessa var emellertid avsedda för häktena.

Inget av dessa yrkanden framfördes emellertid av regeringen i budgetpropositionen. I den tidigare nämnda socialdemokratiska motionen (mot. 1977/78:670) föreslogs att en omdisponering borde komma till stånd så att de av KVS påtalade förhållandena vid Tidaholm och Norrtälje kunde förbättras på ett för alla parter tillfredsställande sätt. Justitieutskottet (JuU 1977/78:31) framhöll att det förhållandet att ytterligare medel ej kunde anvisas inte fick hindra att i linje med motionsönskemålet alla möjligheter togs till vara att genom omdisponeringar inom givna ramar åstadkomma önskvärda förbättringar.

Även i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 yrkade KVS förstärkning av tillsynspersonalen på Norrtälje och Tidaholm. Sammanlagt yrkades 1 tjänst för tillsynsman och 24 för vårdare.

Även i denna anslagsframställning yrkade KVS att ett visst antal tjänster för tillsynsmän och vårdare skulle överföras från bevakningsbemyndigandet till den fasta personalorganisationen. Av dessa var sju tjänster för tillsynsmän och 23 tjänster för vårdare avsedda för riksanstalter.

Som åtgärder särskilt inriktade mot narkotikamissbruket yrkade KVS förstärkning med två tjänster för vårdare vid var och en av anstalterna Hinseberg, Hällby, Härlanda, Kalmar och Mariefred, tre tjänster för vårdare vid Norrköpingsanstalten för permanentning av den visitationspatrull som tillfälligt har inrättats vid anstalten samt en tjänst för tillsynsman och två för vårdare för inrättande av en narkotikafri avdelning vid lokalanstalten Härlanda. De två sistnämnda yrkandena framfördes till riksdagen i budgetpropositionen.

Utredningens överväganden

Att genom ändringar i normerna för personaltilldelning till anstalterna åstadkomma att avskildhetsåtgärder helt kan undvaras är inte möjligt. Även med en insats av ur ekonomiska och andra synpunkter helt orealistiska personalförstärkningar skulle man med hänsyn till personalens och medintagnas säkerhet förmodligen ändå behöva bibehålla vissa möjligheter till tvångsåtgärder. Erfarenheten visar emellertid att stor personaltäthet gör personalen säkrare i sitt agerande och stämningen på avdelningen betydligt mjukare. Härigenom undviks tillgripande av tvångsåtgärder mot de intagna.

Bedömningen av personalbehovet påverkas också av den allmänna utveckling i fråga om anstaltsklientelets sammansättning som äger rum. Den vidgade användningen av kriminalvård i frihet har medfört förändringar i detta avseende. Det lättare klientelet döms i allt större utsträckning till kriminalvård i frihet och anstalterna befolkas i allt större utsträckning av gravt kriminellt belastade, fysiskt nedgångna och psykiskt avvikande per-

soner som är i särskilt behov av omvårdnad och tillsyn. Framför allt har den allt större förekomsten av narkotika i anstalterna inverkat negativt på anstaltslivet. Förekomsten av narkotika äventyrar inte bara personalens och de intagnas säkerhet utan försvårar eller omöjliggör också planmässiga aktiviteter inom anstalterna. Den stigande tendensen i fråga om antalet långtidsdömda ökar också trycket på personalen.

Vad gäller tillsynspersonalen måste också beaktas att dess arbetsuppgifter består av mycket mer än tillsyn av de intagna. Alexandersonska utredningens förslag innebär i flera hänseenden ökade krav på insatser från deras sida. Det gäller bl. a. medverkan i behandlingsarbetet på olika sätt, ledning av fritidsverksamhet och deltagande i sammankomster för informationsutbyte. De förslag till åtgärder ägnade att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder vi här ger medför också ökade krav på tillsynspersonalen. Det gäller exempelvis personalens kontaktmässiga närmande till de intagna, de intagnas fritidsaktiviteter och de intagnas ökade kontakter med omvärlden.

Alexandersonska utredningen har ingående övervägt vilka normer som bör gälla för personaltilldelningen till anstalterna. Vad gäller antalet tjänster för tillsynspersonal har den utredningen därvid föreslagit väsentliga utökningar gentemot gällande tilldelning. För de slutna riksanstalterna, vilka har störst intresse i detta sammanhang, rör det sig om en utökning med sammanlagt 10 tjänster för tillsynsmän och 89 för vårdare, av vilka dock 8 resp. 13 f. n. är tillsatta med stöd av bevakningsbemyndigandet. Vi finner inte anledning att föreslå ytterligare utökningar utan instämmer i den utredningens förslag.

Med hänsyn till den föreslagna omorganisationen av B- och C-avdelningarna vid Hall krävs dock ett annat förslag till personaluppsättning för den anstalten. I stället för den av Alexandersonska utredningen föreslagna utökningen med fyra tjänster för vårdare, föreslår vi en utökning med tre tillsynsmannatjänster och en vårdartjänst vid B- och C-avdelningarna. Härtill kommer en överföring av de fyra tillsynsmannatjänster som finns med stöd av bevakningsbemyndigandet vid dessa avdelningar till den fasta personalorganisationen. Samtidigt kan emellertid, om häktesplatserna flyttas till Stockholm, några av de transportförartjänster som finns vid häktet på Hall omdisponeras. För A-avdelningen, som skall omändras till lokalanstalt, beräknas då inga förändringar.

För den enskilda anstalten skulle vårt förslag till personaluppsättning visserligen i allmänhet inte innebära någon dramatisk höjning av personaltätheten, men i rådande läge och med tanke på de prioriteringar som måste göras vill vi inte föreslå ytterligare förstärkningar. För en begränsning av bruket av avskildhetsåtgärder är det mest väsentligt med förstärkningar vid de stora riksanstalterna för svårbehandlat klientel. Vid Hall, Hällby, Malmö, Norrtälje och Tidaholm bör de föreslagna utökningarna kunna inverka positivt på frekvensen avskildhetsåtgärder. Särskilt för Hall, Norrtälje och Tidaholm är det nödvändigt med förstärkningar på grund av de föreslagna omorganisationerna. I vart fall bör de av KVS i anslagsframställningen yrkade tjänsterna, 1 för tillsynsman och 24 för vårdare, inrättas vid Norrtälje och Tidaholm.

Alexandersonska utredningen avstod av hänsyn till pågående förhandlingar från förslag beträffande Kumla och Österåker. Förhandlingarna är nu

slutförda. För Österåker har de inte medfört några förändringar i tidigare personaluppsättning. Den försöksverksamhet med narkotikafrihet som pågår vid anstalten har medfört en reducering av platsantalet. Behov av personalförstärkningar föreligger därför inte på Österåker. Vid Kumla-anstalten är f. n. på bevakningsbemyndigande tillsatta nio vårdartjänster. Behovet av dessa tjänster kommer att bestå. Vi föreslår därför att dessa nio tjänster för vårdare inrättas. I övrigt har parterna kommit överens om personaluppsättningen vid Kumla. Vi föreslår därför inte några ytterligare förstärkningar för den anstalten.

KVS yrkade i anslagsframställningarna för budgetåren 1978/79 och 1979/80 medel för sammanlagt tio tjänster för vårdare med särskilda visitationsuppgifter. Inrättande av s. k. visitationspatruller är en åtgärd som är ägnad att minska behovet av avskildhetsåtgärder. Framför allt har man därigenom större möjligheter att minska förekomsten av narkotika på anstalterna. Narkotika utgör många gånger den yttersta orsaken till sådana händelser som kan leda till avskildhetsåtgärder, antingen så att de orsakas av narkotikapåverkan eller så att de blir en följd av narkotikaaffärer. Vi instämmer därför i KVS yrkande. Patrullerna bör som KVS angett inrättas vid anstalterna Hinseberg, Hällby, Härlanda, Kalmar och Mariefred.

Vi föreslår inte några förändringar beträffande normerna för tilldelning av övriga personalkategorier än vad vi tidigare angett beträffande medicinalpersonalen (avsnitt 6.2). Jämfört med förändringar för tillsynspersonalen har förändringar för andra personalgrupper mindre betydelse för förekomsten av avskildhetsåtgärder.

7.4 Intagnas arbete och utbildning

Målet för kriminalvårdens arbets- och utbildningsverksamhet är att under verkställigheten i anstalt främja de intagnas utsikter att efter frigivningen inordna sig i arbetslivet. För att förverkliga detta mål strävar kriminalvården efter en differentierad sysselsättning med möjligheter till stor flexibilitet för att anpassa verksamheten till ett föränderligt klientel. Syftet är att de intagna skall kunna erbjudas alternativa sysselsättningar som motsvarar deras olika anlag och intressen. Det ges således tillfällen till yrkesinriktat arbete, arbetsträning, teoretisk utbildning och yrkesinriktad utbildning.

Arbete

Redan strafflagberedningen (SOU 1944:50 s. 213) framhöll arbetet som en betydelsefull faktor i strävandena att förhindra indisciplinära uppträdanden på anstalterna. Förutom sin huvudsakliga funktion – att främja de intagnas anpassning – bidrar således de intagnas arbete till att upprätthålla lugn och ordning på anstalterna.

De olika alternativ av yrkesinriktat arbete som kriminalvården kan erbjuda de intagna är industriellt arbete, jordbruksarbete, trädgårds- och skogsarbete, byggnadsarbete samt servicearbete av olika slag. Vid arbetsplaceringen söker man i största möjliga utsträckning ta hänsyn till den intagnes tidigare yrkes-

erfarenhet samt hans möjligheter till arbete efter frigivningen.

De intagnas arbete bedrivs i former som så nära som möjligt ansluter till de förhållanden som råder inom näringslivet.

KVS är huvudansvarig för anskaffandet av lämpliga arbetsalternativ till anstalterna. Anstalterna kan dock själva anskaffa smärre kompletteringsarbeten. Det har varit en allmän strävan hos styrelsen att erbjuda de intagna så intresseväckande arbetsuppgifter som möjligt. Monotona arbeten, såsom produktion av postsäckar och fisknät, har minskat. I stället har mer terapibetonade arbetsuppgifter införts. Dessa upplevs positivt av många intagna, särskilt sådana som har svårt att finna sig till rätta i den bullersamma miljö som en mekanisk verkstad innebär.

KVS har emellertid svårigheter att finna lämpliga intresseväckande arbeten för anstalterna. Antalet intagna på anstalterna har tidigare under en följd av år minskat. På grund härav och på grund av andra svårigheter att bedöma produktionskapaciteten har styrelsen inte alltid möjlighet att göra leveransåtaganden. Detta förhållande utesluter många kvalificerade arbetsuppgifter.

Särskilt stora svårigheter föreligger att finna lämpliga arbetsuppgifter för dem som frivilligt arbetar i enrum och andra avskilda intagna. Vissa av dessa har ej tillåtelse att använda verktyg, vilket ytterligare begränsar urvalet. På grund härav har det förekommit att avskilda intagna ej kunnat erbjudas några arbetsuppgifter och arbetsplikten således inte kunnat upprätthållas.

Möjligheterna att upprätthålla en industriell produktion vid anstalterna blir allt mindre. En av anledningarna härtill är att antalet narkotikamissbrukare och intagna med dålig arbetsmotivation tenderar att öka. De kortvariga verkställighetstiderna för vissa intagna är en annan faktor som försvårar produktion som ställer krav på lång inlärningstid eller stor noggrannhet. En successiv övergång till enklare tillverkningar med ökat inslag av lagerprodukter äger därför rum vid anstalterna.

Den ökade förekomsten av narkotikamissbrukare och intagna med dålig arbetsmotivation har gjort det alltmer angeläget att satsa på arbetsvård. För dessa intagna fordras nämligen speciella insatser av arbetsträningskaraktär innan de kan placeras i vanliga verkstäder. Det ingår i KVS plan för arbetsdriftens utveckling att successivt ändra de nuvarande diverseverkstäderna och terapiavdelningarna till avdelningar för arbetsprövning och arbetsträning. Avsikten är att så långt möjligt integrera dessa insatser med studier och yrkesinriktat arbete främst vid de slutna riksanstalterna. För sådana insatser vid lokalanstalterna utnyttjas däremot i huvudsak samhällets reguljära organ inom detta område. Efter hand ersätts vissa arbetsledartjänster vid riksanstalter med tjänster för arbetsterapeuter.

Utbildning

Målsättningen vid planeringen av utbildning för intagna är att kunna ge dem samma urval som erbjuds övriga samhällsmedborgare. Möjlighet till studier finns numera vid flertalet anstalter. Kapacitet finns för 600 intagna att bedriva heltidsstudier.

Den utbildning som bedrivs kan delas upp i teoretisk utbildning och yrkesutbildning. Inom det teoretiska området sker undervisning främst på

grundskolenivå men också på gymnasienivå. Även högre studier förekommer. KVS samarbetar med skolöverstyrelsen och kommunala skolmyndigheter vid planering och genomförande av sådan utbildning. Den grundläggande utbildningen genomförs på de flesta anstalter i den kommunala vuxenutbildningens regi.

Yrkesutbildningen vid anstalterna leddes tidigare av kriminalvårdens utbildningsassistenter. Det pedagogiska ansvaret för denna utbildning har emellertid från den 1 juli 1976 förts över till skolöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen. Den organiseras numera som arbetsmarknadsutbildning (AMU). Sådan utbildning startades under 1977–1978 på riksanstalterna Hinseberg, Malmö, Mariefred och Skenäs. Utbildningsassistenternas arbetsuppgifter har där övertagits av yrkeslärare anställda av SÖ.

Såvitt avser lokalanstalterna är avsikten att de intagna genom frigång skall beredas möjlighet att ta del av det ordinarie utbildningsutbudet på resp. ort. Utbildningsfrågorna på lokalanstalterna skall i huvudsak lösas inom det reguljära utbildningsväsendet. Vid riksanstalterna är det däremot nödvändigt att tillgodose utbildningsbehovet inom anstalterna. De allmänna utbildningsorganen, kommunala vuxenutbildningen resp. AMS/SÖ, har således ansvaret för uppläggning och genomförande av utbildningen medan kriminalvården svarar för samordning och integrering med övrig verksamhet på anstalten.

Antalet tjänster för studieledare vid kriminalvårdsanstalterna är f. n. 16. Två av dessa finns vid lokalanstalter. Nästan samtliga slutna riksanstalter har tjänst för studieledare. Studieledarna ansvarar för den utbildningsverksamhet som bedrivs vid anstalterna. De skall medverka i behandlingsplaneringen och särskilt ta sig an intagna med dålig skolunderbyggnad. De har emellertid inte alltid möjlighet att själva handleda alla intagna. Särskilda lärare måste därför dessutom anlitas.

Det är förenat med svårigheter att i högre grad uppfylla de utbildningsbehov som föreligger. De korta strafftiderna gör det ofta omöjligt att genomföra en fullständig yrkesutbildning. De utbildningsmässigt sämst ställda grupperna är ofta de minst motiverade när det gäller studier, beroende på att de aldrig fått lära sig studieteknik eller inse betydelsen av utbildning. Det faktum att de intagna befinner sig i en tvångssituation kan också inverka menligt på studiemotivationen. Anstalten är inte den bästa studiemiljön.

Arbets- och studieersättning

Enligt 44 § KvaL skall intagen erhålla ersättning enligt normer som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för arbete som han utfört, om detta ej skett för egen räkning eller åt arbetsgivare utom anstalten. Ersättning utgår under arbetstid även till dem som deltar i arbetsträning, arbetsprövning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet eller behandling, vid kontakter inför frigivningen med myndigheter och blivande arbetsgivare samt vid arbetslöshet, tillfälligt driftavbrott, sjukdom och olycksfall. Ersättning för arbete skall bestämmas med hänsyn till den intagnes arbetsinsats om ej särskilda skäl föranleder annat. För annan verksamhet skall ersättning i regel bestämmas enhetligt. Ersättningsnormerna

bestäms varje år av regeringen. För industriellt arbete samt jordbruks- och skogsarbete utgår arbetsersättning mestadels i form av ackordslön men även individuella tidlöner förekommer. De intagnas genomsnittsförtjänst i januari 1978 var vid ackordslön 3:44 och vid tidlön 2:91 kr/tim. Lönen vid studier var 2:40 kr/tim. Det ankommer på arbetsledaren att bedöma arbetsprestationen och bestämma ersättningen till varje intagen. Så snart det anses möjligt och lämpligt skall ersättningen dock bestämmas efter ackord. Ackordssättningen skall föreslås av anstalten men underställas KVS prövning. Vid vissa anstalter, bl. a. Tillberga och Skogome, tillämpas i stället gruppackord.

Nuvarande normer för arbetsersättning tillkom år 1967. Arbetsdriften dominerades då av kvalificerat industriellt arbete, vilket kom att prägla systemets uppbyggnad och tillämpning. Dagens anstaltsvård har emellertid fått en differentierad struktur med inslag av studier, yrkesutbildning, arbetsträning och arbetsprövning, frigång och behandlingsaktiviteter. Samtidigt har antalet intagna som helt eller delvis är oförmögna att arbeta eller bedriva annan liknande verksamhet ökat. Vid systemets tillkomst gällde också andra differentieringsprinciper än nu. Yrkeskunniga och icke yrkeskunniga skulle placeras på olika arbetsplatser med skilda förtjänstmöjligheter. Nu bygger differentieringen på andra kriterier än prestationsförmågan under arbetstid. Ersättningssystemet skiljer sig också markant från de lönesystem som tillämpas ute i samhället.

Dessa synpunkter har motiverat de försök med marknadsanpassad arbetsersättning som pågår vid riksanstalterna Tillberga och Skogome. Försöket har pågått vid Tillberga sedan november 1972 och vid Skogome sedan februari 1975. Vid Tillberga sysselsätts flertalet intagna med tillverkning av monteringsfärdiga trähus och vid Skogome i anstaltens tvätteriindustri. Lönerna baseras på gällande kollektivavtal på den öppna arbetsmarknaden. Hänsyn tas till prestationsnivån. Avdrag görs för belopp motsvarande skatt. De intagna betalar ersättning för kost. I januari 1978 var genomsnittsförtjänsten 13:78 kr/tim. vid ackordslön och 11:47–12:46 kr/tim. vid tidlön. Den marknadsanpassade lönen skall i första hand ge den intagne möjlighet att förbättra sin ekonomiska och sociala situation inför frigivningen. Därför avsätts 3/4 av lönen till utgifter för sanering av ekonomin. Med anstaltens assistenter som rådgivare skall varje intagen göra upp en budget med förslag till hur han vill disponera sina inkomster. I budgetplanen upptas medel för den första tiden efter frigivningen samt för resor och upphälle under permissioner, utgifter för kläder, eventuellt underhåll till familj samt avbetalningar på skulder.

I samband med att försök med marknadsanpassad lön påbörjades vid Tillberga infördes särskilda permissionsregler, som innebär att regelbunden korttidspermission beviljas vartannat veckoslut. Även vid Skogome har särskilda permissionsregler införts genom att permission beviljas vart tredje veckoslut.

Utvärdering av försöket vid Tillberga har redovisats i två rapporter. Även Skogome-försöket har utvärderats (KVS rapport nr 29). Rapporterna visar bl. a. att lönesystemet underlättat de intagnas anpassning i samhället och verkat individuellt brottsförebyggande åtminstone under den första tiden efter frigivningen. Av störst intresse i detta sammanhang är emellertid att

övergången till marknadsanpassad ersättning positivt påverkat klimatet på anstalterna. De intagna har en god arbetsmotivation och visar intresse för arbetsuppgifterna. En viss höjning av produktiviteten – ca 10 % – har kunna konstateras. Relationerna mellan personal och intagna är goda. Förtroenderåd samt anstalts- och arbetsråd fungerar. I förhållande till andra anstalter förekommer mindre sjukfrånvaro, arbetsstrejker och liknande avbrott. Det goda resultatet återspeglas också i det ringa antalet avskildhetsåtgärder.

Det positiva utfallet torde emellertid inte enbart bero på den marknadsanpassade ersättningen. Tillberga är en öppen anstalt där intagna placeras på egen ansökan och efter särskild prövning. Skogome, som är en sluten anstalt, har i princip att utan särskild prövning ta emot samtliga tillhörande riksanstaltsklientelet. Intagna som inte klarar arbetet kan emellertid inte kvarstanna utan förflyttas till annan anstalt. De intagna utgör därför i vart fall vid Tillbergaanstalten ett positivt urval av anstaltsklientelet. Detta förhållande, liksom de generösare permissionsbestämmelserna och budgetassistenternas verksamhet, torde sammantagna ha medverkat till det positiva resultatet.

Kostnaderna för försöksverksamheten uppgick budgetåret 1977/78 till 1,3–1,4 milj. kr för vardera anstalten. Någon undersökning av de samhällsekonomiska konsekvenserna har inte gjorts. En överslagsberäkning visar dock att ca 300 000 kr per år återförs till statskassan i form av betalade böter, skadestånd, skatteskulder etc.

Frågan om övergång till marknadsanpassad ersättning vid flera anstalter har aktualiserats vid olika tillfällen. KVS har i anslagsframställningarna för budgetåren 1976/77 och 1977/78 föreslagit att försöksverksamheten skall utvidgas till ytterligare två resp. tre anstalter. Till 1975/76 års riksdag väcktes flera motioner (mot. 1975/76:175, 1061 och 1081) om utvidgning av försöksverksamheten med marknadsanpassad arbetsersättning. I sitt av riksdagen godtagna utlåtande över motionerna underströk justitieutskottet (JuU 1975/76:28) nödvändigheten av försiktighet när det gäller att dra slutsatser av den hittills bedrivna försöksverksamheten, eftersom de intagna som deltar utgör ett utvalt klientel, som i flertalet fall har mindre sociala och ekonomiska svårigheter än genomsnittet av de intagna på anstalterna. Man har också, menade utskottet, anledning att beakta att en mycket stor del av de intagna befinner sig i ett sådant tillstånd, fysiskt eller psykiskt, att de inte rimligen skulle kunna delta i en arbetsdrift liknande den som förekommer på den civila arbetsmarknaden. De pågående förändringarna av arbetsdriftens diverseverkstäder till terapiverkstäder, vilka utskottet ställde sig bakom, var enligt utskottet mindre väl förenliga med en övergång till marknadsmässig lön. Detsamma gäller den pågående omstruktureringen av verksamheten vid anstalterna. Med hänsyn härtill ville utskottet inte tillstyrka en generell övergång till ett system med marknadsmässiga löner. Utskottet fann dock en närmare utvärdering av erfarenheterna av verksamheten motiverad. Denna borde omfatta även de företagsekonomiska och samhällsekonomiska aspekterna på verksamheten.

I 1979 års budgetproposition har departementschefen anmält, att en utredning kommer att tillsättas med uppgift att undersöka förutsättningarna för en vidgad verksamhet med marknadsanpassad ersättning. Utredningen skall bl. a. behandla de problem som föreligger med avseende på beskattning,

sjukförsäkringsförmåner, införsel, utmätning m. m.

Att införa marknadsanpassad arbetsersättning vid samtliga anstalter skulle enligt beräkningar av KVS medföra en merkostnad beräknad till omkring 32 milj. kr. Med hänsyn till att ett förslag härom på grund av kostnadernas storlek måste bedömas som orealistiskt, föreslog KVS i stället i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 en fortsatt försöksverksamhet vid Tillberga och Skogome och ett för övriga anstalter modifierat lönesystem som i huvudsak byggde på de principer som prövats vid marknadsanpassad ersättning. Detta system var anpassat till den mångfald av verksamheter som förekommer inom kriminalvården och till de stora variationerna i fråga om de intagnas arbetsinsats och förmåga att arbeta eller delta i annan verksamhet. I systemet eftersträvades en anpassning så långt som möjligt till sådana ersättningsnormer och -belopp som återfinns på arbetsmarknaden. Nu tillämpade reduceringar beroende på jämförelser av prestationsnivån mellan intagna och civil arbetskraft hade därvid slopats, eftersom de av de intagna upplevs som svårbegripliga och provocerande. Från de marknadsanpassade beloppen drogs ett belopp motsvarande skatten och ett belopp motsvarande vad den intagne får i form av naturaförmåner, dock ej för hyra ("cellen") eller annat som direkt hänger samman med den tvångssituation i vilken den intagne befinner sig. Avdrag skulle göras för fria måltider, kläder, fritidsaktiviteter, frigivningsbidrag etc.

Följande förenklade genomsnittsnormer för ersättningarna föreslogs.

1. *Baslönen för arbete* skulle sättas lika med den lön som utgår för arbete i skyddade verkstäder, då 21 kr/tim.

Baslön	Skatt	Naturaförmåner	Kontantlön
21:–	6:38	7:51	7:11

Vid kvalificerat industriarbete, yrkesarbete eller liknande skulle den intagne ha möjlighet att genom ackord eller på annat sätt komma upp till en baslön som motsvarar den genomsnittliga lönen för industriellt arbete inom LO-kollektivets ram.

Baslön	Skatt	Naturaförmåner	Kontantlön
25:20	8:58	7:51	9:11

2. *Ersättningen för annan verksamhet* än arbete – studier, arbetsträning, arbetsterapi, behandlingsaktiviteter etc. – skulle baseras på den lön som ute i arbetslivet utgår vid arbetsmarknadsutbildning i länsarbetsnämndernas regi, då i genomsnitt 15 kr/tim.

Basersättning	Skatt	Naturaförmåner	Kontantersättning
15:–	3:71	7:51	3:78

3. Ersättningen till sådana intagna som är oförmögna att arbeta eller delta i annan verksamhet – *"sjukersättning"* – skulle anpassas till den kontantersättning som utgår till huvudparten av värnpliktiga, då 12 kr/dag vilket för de intagna blev 2:10 kr/tim.

Basersättning	Skatt	Naturaförmåner	Kontantersättning
12:50	2:89	7:51	2:10

Kostnaderna för ett genomförande av systemet på alla anstalter beräknade KVS till 7,7 milj. kr. KVS föreslog emellertid endast att systemet skulle få prövas vid de slutna riksanstalterna Norrtälje och Tidaholm samt vid den öppna lokalanstalten Ödevata.

På uppdrag av brottsförebyggande rådet har frågan om straffades skuldsättning och tänkbara lösningar för att underlätta deras ekonomiska skuldsituation utretts (BRÅ Rapport 1977:4, Straffades skulder). I rapporten framhålls det värdefulla i en radikal höjning av ersättningarna inom kriminalvårdens arbetsdrift eller, med hänsyn till att en sådan åtgärd skulle ställa sig mycket konstadskrävande, en utvidgning av försöksverksamheten med marknadsanpassad arbetsersättning. Det påpekas att marknadslönesystemet bör bedömas inte bara utifrån företagsekonomiska kalkyler utan även med hänsynstagande till samhällets totala kostnader för kriminalvården och med beaktande av brottslighetens samhällsekonomiska verkningar. Dock påpekas också att systemet inte är helt problemfritt, eftersom inte alla intagna torde klara av att delta i en sådan ordning och man också riskerar att andra väsentliga aktiviteter, såsom utbildning och arbetsträning, kan bli eftersatta.

Utredningens överväganden

Anstaltsklimatet främjas och lugn och ordning kan lättare upprätthållas på anstalterna, om de intagna under arbetstid hålls sysselsatta med arbetsuppgifter, studier eller andra verksamheter som de upplever som intressanta och stimulerande. Vid en sådan ordning skulle behovet av avskildhetsåtgärder väsentligt minska. Frågan om vilka verksamheter de intagna upplever som intressanta är emellertid komplicerad och sammanhänger delvis med att de befinner sig i en tvångssituation.

Vad gäller intagnas arbete och utbildning måste först framhållas, att den huvudsakliga principen i valet mellan olika arbetsuppgifter och utbildningsformer skall vara att den intagnes inordning i arbetslivet efter frigivningen skall främjas. Detta har tidigare tagit sig uttryck i inrättandet av industriella arbetsformer inom anstalterna som i största möjliga utsträckning skulle efterlikna de former som finns i samhället i övrigt. Efter hand som antalet narkotikaskadade och sämre arbetsmotiverade intagna ökat, har först alltfler mindre verkstäder för enklare eller hobbybetonade arbetsuppgifter inrättats och därefter dessa ändrats till avdelningar för arbetsträning.

Dessa förändringar har emellertid också samtidigt varit i överensstämmelse med de intagnas önskemål beträffande arbetsuppgifter. En intagen som före anstaltsvistelsen inte haft några ordnade arbetsförhållanden har oftast svårt att på anstalten anpassa sig till industriella arbetsuppgifter. Dessa upplevs då inte heller av honom som intressanta och stimulerande. I stället finner han större tillfredsställelse i enklare arbetsuppgifter och mindre pressande arbetsförhållanden. Kriminalvården har därför styrt utvecklingen mot alltmer arbetsvård i form av arbetsprövning och arbetsträning för de intagna. Vi ställer oss helt bakom dessa strävanden. De intagnas arbetsuppgifter

måste anpassas efter det förhållandet att klientelet inom anstalterna uppvisar allt sämre uthållighet, fysiskt och psykiskt tillstånd samt arbetsmotivation. Arbetsvårdande inslag bör därför få allt större betydelse. Då kommer också de intagna att uppleva arbetsuppgifterna som mer intresseväckande, vilket i sin tur leder till bättre klimat i anstalterna, lugnare förhållanden och mindre behov av avskildhetsåtgärder.

Jämsides med denna utveckling har också de intagnas behov av och önskemål om utbildning blivit alltmer uppmärksammade. De intagnas utbildningsbehov har kartlagts och särskilda förkunskapsprov, avsedda att användas så snart en person intagits i häkte eller anstalt, har utarbetats. Åtminstone på vissa anstalter är det också konkurrens om studieplatserna. Tjänster för studieledare har under de senaste åren inrättats vid nästan samtliga slutna riksanstalter.

Även utvecklingen mot allt större satsningar på intagnas utbildning är ägnad att minska behovet av avskildhetsåtgärder. Studierna upplevs av många intagna som stimulerande och intresseväckande, vilket inverkar gynnsamt på stämningen inom anstalten. Eftersom det vid vissa anstalter råder konkurrens om ett begränsat antal studieplatser, är det befogat med en utvidgning av studieverksamheten. Verkstäder och andra arbetsplatser är på de flesta slutna riksanstalter visserligen dimensionerade och utrustade för alla intagna på anstalten. En expansion av utbildningssidan skulle då medföra att de resurser som nedlagts på arbetssidan kommer till sämre utnyttjande. I den mån man kan få motiverade elever och i den mån man kan bedriva en meningsfull utbildningsverksamhet med goda resultat bör emellertid den industriella verksamheten stå tillbaka.

Alexandersonska utredningen har inte vid sina noggranna beräkningar av personalbehovet vid anstalterna funnit skäl för förstärkningar vare sig beträffande arbetsledare, arbetsterapeuter eller studieledare. Vi har i detta sammanhang inte anledning att göra någon bedömning av dessa frågor. Vi vill emellertid framhålla att de förändringar inom arbetsdriften som pågår mot större arbetsvårdande och utbildningsmässiga insatser, förutom att de bör leda till större förutsättningar att anpassa de intagna till samhället i övrigt, också är ägnade att främja anstaltsklimatet och därmed också minska behovet av avskildhetsåtgärder.

En metod som praktiseras vid många anstalter och som ytterligare kan förbättra möjligheterna att få de intagna motiverade för de olika verksamheterna i anstalten, är att varva olika aktiviteter med varandra. De intagnas uthållighet har som tidigare angetts successivt försämrats. Man bör därför sträva efter att bryta monotonin i anstaltslivet. Deltidsstudier och deltidsarbete kan kombineras. Arbets- och studiepassen kan avbrytas av fysiska aktiviteter eller av behandlingsaktiviteter, t. ex. gruppsamtal och enskilda samtal, social träning, mötesverksamhet, hobbybetonad verksamhet av konstnärlig eller annan art etc. I avsnitt 6.2 framhålls möjligheten till partiell sjukskrivning för att underlätta de intagnas anpassning till ett normalt arbetsliv. En sådan varvad verksamhet kan emellertid medföra behov av både personal och lokaler och i regel kan då dessa resursförstärkningar inte uppvägas av besparingar på andra håll. Att ett antal intagna under några timmar ägnar sig åt annan verksamhet minskar nämligen inte behovet av verkstadsplatser, eftersom de måste sysselsättas i verkstaden under övrig tid.

Emellertid finns det goda möjligheter att redan inom nuvarande ramar tillämpa en sådan flexibel ordning om verksamheten organiseras på ett sådant sätt att tillgängliga resurser utnyttjas maximalt. Vi förordar att de möjligheter som finns att variera de intagnas sysselsättning under arbetstid tas till vara.

Intagna som av fysiska eller psykiska orsaker eller på grund av arbetsovana har svårigheter att klara längre arbetspass liksom intagna vars studiemotivation ej är tillräcklig för heltidsstudier skall genom deltidsarbete och deltidsstudier eller annan varvad sysselsättning hjälpas till en anpassning till ett normalt arbetsliv. De kommer då att finna sysselsättningen mer intresseväckande och härigenom hindras att koncentrera sitt tankeliv på sin tvångssituation. Härigenom blir risken för våldsamheter och andra ordningsstörningar och därmed också behovet av avskildhetsåtgärder mindre.

Antalet förtidspensionärer bland de intagna ökar. De har ingen arbetsplikt. Hittills har kriminalvården i allmänhet lyckats hålla dem sysselsatta ändå, eller i vart fall har de sysslolösa ej varit så många att de kan anses ha utgjort något problem. Till följd av ändrad lagstiftning och till följd av svårigheterna inom den allmänna arbetsmarknaden finns det emellertid anledning att räkna med att pensionärernas antal ytterligare skall öka. Om de blir många till antalet och ej kan hållas i sysselsättning finns risk att deras närvaro kan inverka menligt på övriga intagnas arbetsmoral. Det är därför angeläget att finna olika sysselsättningar för pensionärerna. Eftersom dessa ej har arbetsplikt måste förslagen till sysselsättningar ha viss dragningskraft. På andra sidan talar rättviseskäl för att pensionärerna inte bör få mer attraktiva arbetsuppgifter än övriga intagna. Detta är ytterligare ett skäl till att anstalterna bör kunna erbjuda alla intagna ett varierat och intresseväckande utbud av arbets- och utbildningsalternativ.

En annan väsentlig väg att stimulera arbetsviljan och studieviljan och därmed också minska oron och förbättra anstaltsklimatet är arbets- och studieersättningen. Den ersättning som f. n. utgår till de intagna måste betecknas som liten. I vart fall upplevs den av de intagna som obetydlig. Härvid beaktas emellertid i allmänhet inte att ersättningens konstruktion inte markerar att den är skattefri eller att de intagna utöver ersättningen erhåller sådant som brukar kallas naturaförmåner. De vägar man bör gå fram för att höja ersättningens status och göra den mer lockande för de intagna är därför att dels höja dess storlek, dels ändra dess konstruktion.

En sådan åtgärd utgör försöksverksamheten med marknadsanpassad arbetsersättning vid riksanstalterna Tillberga och Skogome. De utvärderingar av försöksverksamheten som ägt rum visar på ett mycket positivt resultat. Särskilt intressant är att anstaltsklimatet påverkats positivt. Produktiviteten har höjts och arbetsmotivationen är god. Relationerna mellan intagna och personal är goda och samrådsverksamheten vid anstalterna fungerar väl.

KVS har emellertid som tidigare har anförts presenterat ett nytt system till ersättningsform i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80. Systemet är bättre än den marknadsanpassade arbetsersättningen anpassat till den mångfald av verksamheter som förekommer inom kriminalvårdsanstalterna och till de stora variationerna i fråga om de intagnas arbetsinsats och förmåga att delta i verksamheten inom anstalten.

Vi instämmer i detta KVS förslag om en fortsatt försöksverksamhet med marknadsanpassad arbetsersättning vid Tillberga och Skogome och ett för

övriga anstalter modifierat lönesystem. Vi anser emellertid att ersättningen för annan verksamhet bör utgå med samma belopp som baslönen för arbete, enligt KVS förslag 7:11 kr/tim. Det saknas anledning att premiera arbetet framför andra verksamheter inom anstalten på annat sätt än vad som ligger i att intagen för kvalificerade arbetsuppgifter skall ha möjlighet att komma upp till högre ersättning. I likhet med KVS vill vi också framhålla att ersättningarna på sikt bör i verklig mening beskattas. På grund av att en sådan reform är kostnadskrävande och administrativt komplicerad får den emellertid anstå. Såsom KVS föreslagit bör det nya lönesystemet först försöksvis införas vid några anstalter – enligt förslaget Norrtälje, Tidaholm och Ödevata – men försöket bör successivt utvidgas till samtliga anstalter utom Tillberga och Skogome.

Vi föreslår inte att det nya lönesystemet skall kombineras med fler tjänster för budgetassistenter så som skett i samband med försöksverksamheten med marknadsanpassad arbetsersättning. Anledningen härtill är att frågan om hur kontantlönen skall fördelas mellan "fickpengar" och medel för sanering av ekonomin har mindre betydelse i detta sammanhang. Vi är i och för sig positiva till sådana åtgärder men anser det utifrån vår utgångspunkt väsentligast att ersättningen till de intagna höjs. Tillgång till budgetassistenter är inte någon förutsättning för en sådan höjning.

7.5 Fritidsverksamhet

I 14 § KvaL stadgas följande.

Intagen skall beredas tillfälle till lämplig fritidssysselsättning. Han bör uppmuntras att ägna sig åt egna intressen som kan bidra till hans utveckling. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör han få möjligheter att genom tidningar, radio och television följa vad som händer i omvärlden. Hans behov av förströelse bör tillgodoses i skälig omfattning.

Om det lämpligen kan ske, bör intagen beredas tillfälle att utom anstalten på fritid deltaga i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. Därvid kan föreskrivas att den intagna skall stå under tillsyn.

I 13 § KvaL regleras frågorna om fysisk träning och utomhusvistelse.

Intagen skall beredas tillfälle till fysisk träning som är lämplig med hänsyn till hans ålder och hälsotillstånd.

Intagen skall ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om ej synnerligt hinder möter däremot.

Närmare föreskrifter för fritidsverksamheten ges i vårdcirkuläret. I 66 § föreskrivs att kulturella aktiviteter och annan fritidsverksamhet i lämplig omfattning skall bedrivas under medverkan av myndigheter, organisationer eller andra sammanslutningar av enskilda personer samt samordnas med verksamhet som kommunalt bibliotek bedriver vid anstalten. I 67 § föreskrivs att det ankommer på styresmannen att tillse att fritidsverksamhet bedrivs i sådan omfattning att varje intagen får tillfälle till någon form av fritidssysselsättning, såsom hobbyverksamhet, gymnastik och idrott, enskilda studier, läsning samt studiecirkel- och föreningsverksamhet. Enligt 68 §

skall styresmannen ombesörja att de intagna erhåller erforderlig information om olika slag av fritidsverksamhet. De intagna skall därvid upplysas om möjligheterna till studiebidrag vid enskilda studier. Vad gäller fritidsaktiviteter utom anstalten föreskrivs i 71 § att tillstånd härtill får meddelas för att bereda intagen eller grupp av intagna tillfälle att delta i idrottsverksamhet, bevista fotbollsmatch eller annan idrottstävling, teater- eller biföreställning, besöka konstutställning eller liknande evenemang.

Enligt KVS bedömning hänför sig de väsentligaste målen för fritidsverksamheten till tiden efter frigivningen. Verksamheten bör alltså inte främst innebära ett antal aktiviteter som skall fylla ut den tid de intagna är lediga från arbetet eller ett instrument varmed man åstadkommer lugn och ordning på anstalten. I stället är det angeläget att få de intagna intresserade av meningsfulla fritidsaktiviteter och att skapa förmåga hos dem att även efter anstaltstiden söka sig till liknande aktiviteter.

Som nämnts ger KvaL de intagna möjlighet till deltagande i fritidsverksamhet utanför anstalterna. Detta kan naturligtvis främst komma i fråga beträffande lokalanstaltsklientelet. Denna verksamhet har fått god omfattning men begränsas vid vissa anstalter av brist på personal och transportmedel samt brist på ekonomiska medel. Till de verksamheter som förekommit hör bl. a. förenings- och mötesverksamhet, hobbyverksamhet, cirkelverksamhet, biblioteksverksamhet, allmänkulturell verksamhet samt utåtriktad verksamhet i anstalternas egen regi.

Inom anstalterna finns fritidsverksamhet av olika slag. De intagnas fritidsstudier bedrivs i stor utsträckning i samarbete med folkbildningsorganisationerna. Under 1977 genomfördes 368 studiecirklar. Programverksamheten utgjorde under samma år 2 000 filmföreställningar, 1 000 artistframträdanden eller samkväm och 125 teaterföreställningar. Vid vissa anstalter anordnades danstillställningar för de intagna. Fritidsverksamheten omfattar även idrott. Det förekommer bl. a. att lag från anstalterna deltar i korporationsidrotten på resp. ort. Vanliga idrottsaktiviteter är bordtennis, fotboll, badminton, volleyboll, styrketräning och minigolf.

Vid företrädesvis de slutna anstalterna förekommer frivillig kontaktverksamhet, där grupper och enskilda besöker de intagna. Grupper och organisationer som varit verksamma som besökare under 1977 är bl. a. Röda korset, KRUM, RFHL, Verdandi, övervakarföreningar, religiösa grupper och skolor. KVS har haft särskilt anslag för denna verksamhet, vilket fördelats till Röda korset, RFHL, KRUM samt Övervakarnas riksförbund.

Vid alla anstalter förekommer dessutom biblioteksverksamhet. Den sköts av de kommunala biblioteken. Dessa får av statsmedel bidrag till denna verksamhet med belopp som varierar efter anstalternas karaktär. Särskilda ansträngningar har gjorts att skaffa litteratur till utländska intagna.

Enligt 65 § vårdcirkuläret skall vid de anstalter som kriminalvårdsstyrelsen bestämmer finnas en nämnd för idrotts-, bildnings- och besöksverksamhet (NIBB). NIBB är ett samarbetsorgan som skall planera och stimulera verksamhet bland de intagna under deras fritid. Vidare skall NIBB ta kontakt med organisationer och enskilda samt sträva efter att upprätthålla ett fortlöpande samarbete med ortens föreningsliv.

NIBB finns nu vid 26 anstalter, bl. a. 9 slutna riksanstalter och 13 slutna lokalanstalter. Inrättande av NIBB vid ytterligare anstalter är inte planerat.

Ordinarie ledamöter är styresmannen samt en representant för idrottsrörelsen och en för folkbildningsorganisationerna. Till sammanträden får styresmannen adjungera representanter för organisationer, föreningar och myndigheter, tjänstemän vid anstalten samt intagna. En befattningshavare vid anstalten skall utses till sekreterare i NIBB. Denne skall fungera som ledare för hela den verksamhet som ligger inom nämndens kompetensområde och svarar, närmast under styresmannen, för det praktiska genomförandet av nämndens intentioner.

NIBB-verksamheten fungerar emellertid inte tillfredsställande överallt. En under år 1976 genomförd enkätundersökning visade bl. a. att NIBB vid många anstalter inte haft någon aktivitet. Från andra anstalter framhölls att NIBB var obehövlig, eftersom man i enklare former kunde samråda om fritidsverksamheten. Vid några anstalter var man dock positiv till NIBB:s verksamhet. Undersökningen visade också att man vid de flesta anstalter utnyttjar andra organ för detta ändamål, t. ex. anstaltsråd, förtroenderåd eller särskilda fritidsråd, eller att fritidsverksamheten diskuteras vid veckomöten eller andra regelbundna sammankomster mellan anstaltspersonal och intagna.

Andlig vård bedrivs vid samtliga anstalter genom en särskild nämnd, nämnden för andlig vård (NAV), av kriminalvårdsstyrelsens resesekreterare samt dessutom i ökande omfattning av anstaltsbesökare från olika kristna trossamfund. Förutom gudstjänster och andakter anordnas gruppsamtal i religiösa och etiska frågor. Ledamöter i NAV är en präst i svenska kyrkan och en företrädare för frikyrkorna. Den andliga vården vid kriminalvårdens anstalter har nyligen utretts av särskilda sakkunniga, utredningen (U 1974:10) om andlig vård. De sakkunniga har kartlagt behovet av andlig vård vid bl. a. kriminalvårdens anstalter och prövat i vilka former sådan vård bör förekomma vid dessa institutioner.

Personalresurserna för ledning av fritidsverksamheten vid anstalterna är mycket begränsade. Några fasta tjänster för fritidsledare finns inte. Alla anstalter har dock anslag för arvode till fritidsledare. Anslagets storlek varierar mellan anstalterna. Normen som gäller är att slutna riksanstalter får lägst 15 000 kr per år, öppna riksanstalter och slutna lokalanstalter lägst 10 000 kr och öppna lokalanstalter lägst 5 000 kr. Vissa möjligheter till förändringar av anslagen finns dock inom kriminalvårdsregionerna. Vid sju slutna och en öppen anstalt finns heltidsanställda fritidsledare medan det vid övriga anstalter finns deltidsarvoderade fritidsledare med arbetstider varierande mellan 1 och 26 veckotimmar. Uppdragen innehas i de flesta fall av kriminalvårdstjänstemän, oftast tillsynspersonal.

På förslag av den av regeringen tillsatta ledningsgruppen för narkotikafrågor anvisade regeringen i juli 1977 medel för inrättande av sex tjänster för fritidsassistenter vid anstalterna. Dessa tjänster fördelades så på anstalterna, att Kumla fick två och Hall, Norrtälje, Tidaholm och Österåker vardera en.

I anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 begärde KVS medel för en ytterligare utveckling av biblioteksverksamheten vid framför allt häkten och slutna riksanstalter. Denna begäran tillgodosågs i regeringens budgetproposition.

Frågan hur fritidsverksamheten skall organiseras vid anstalterna har ingående behandlats av Alexandersonska utredningen. Den utredningens synpunkter skall därför här i korthet återges.

Vad gäller NIBB och NAV ansåg utredningen inte erforderligt att formalisera samråd m. m. i särskilda organ sammansatta enligt centrala anvisningar. Anledningen härtill var att utredningen föreslog förändringar i anstaltsorganisationen, innebärande inrättande av särskilda anstaltsstyrelser som skall handha driften av anstalten. Utredningen menade att det då bör ankomma på denna styrelse att bedöma om behov föreligger av särskilda samrådsorgan för fritidsverksamheten och trodde att behov av sådana organ endast kunde förväntas vid de större anstalterna.

Utredningen ansåg vidare att den personal som närmast har ansvaret för de intagna under deras fritid också bör svara för organiserade aktiviteter under denna tid. Det föreslogs därför att det skall bli tillsynspersonalens uppgift att leda genomförandet av fritidsaktiviteter. Vid sitt förslag till normer för personaltilldelningen beaktade utredningen sedan detta ökade krav på insatser från tillsynspersonalens sida och föreslog en förstärkning av denna personalgrupp. Emellertid kommer de ökade kraven på och möjligheterna till fritidsaktiviteter också att medföra ökade krav på planering och samordning av fritidsverksamheten. Dessa uppgifter bör enligt Alexandersonska utredningen åtminstone vid större anstalter utföras av särskild personal.

En av KVS år 1972 tillsatt arbetsgrupp med uppgift att verkställa viss översyn av fritidsverksamheten vid anstalterna har övervägt behovet av personal – fritidsassistenter – för ledning av fritidsverksamheten vid anstalterna. Gruppen har för slutna riksanstalter föreslagit tolv heltids- och sex halvtidstjänster, för de öppna riksanstalterna en heltids- och en halvtidstjänst samt arvode motsvarande tre 1/3-tjänster samt för lokalanstalterna tre heltidstjänster och i övrigt arvode motsvarande i genomsnitt 1/3-tjänst vid återstående lokalanstalter.

Alexandersonska utredningen ansåg att även de planerande och samordnande funktionerna vid mindre anstalter bör kunna fullgöras av tillsynspersonal. För lokalanstalternas del bör deras insatser kompletteras med tjänster av kommunens fritidspersonal. Utredningen ansåg därför att det var vanskligt att nu bedöma behovet av tjänster för fritidsledare och menade att detta kunde anstå till dess man har en tids erfarenhet av de föreslagna arbetsformerna.

I anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 yrkade KVS medel för ett sådant samarbete på sex orter med den lokala fritidsnämnden i form av delad tjänst för fritidsledare med kommunen. Till stöd härför åberopades positiva erfarenheter av en sådan försöksverksamhet i Jönköping. Dessutom yrkades medel att användas för stöd till föreningar som önskar bedriva fritidsverksamhet bland frivårdsklientelet eller bland de intagna på anstalt. Yrkandena tillgodosågs inte i budgetpropositionen.

Utredningens överväganden

Fritidsverksamheten vid anstalterna har efter hand tillmätts allt större vikt som ett led i kriminalvårdens arbete med att främja de intagnas anpassning i samhället. Även om de väsentligaste målen för fritidsverksamheten således

hänför sig till tiden efter frigivningen, torde det obestridligt vara så, att förekomsten av stimulerande och intresseväckande sysselsättningar under de intagnas fritid inverkar positivt på anstaltsklimatet och medverkar till att lugn och ordning upprätthålls i anstalterna. De intagna kommer i många fall från s. k. kulturfattiga miljöer. De har dålig kontakt med föreningslivet och förmår inte att fylla sin fritid med aktiverande och meningsfulla sysselsättningar.

Redan strafflagberedningen (SOU 1944:50 s. 213) framhöll fritidssysselsättningarnas betydelse både som ett medel att eliminera sådant uppträdande som leder till bestraffning och som ett medel att förbereda de intagna för livet utanför anstalten. En ytterligare satsning på de intagnas fritidsverksamhet är därför ett lämpligt medel att förebygga behovet och förekomsten av avskildhetsåtgärder på kriminalvårdsanstalterna.

De intagnas fritidsverksamhet har hittills blivit tämligen styvmoderligt behandlad av statsmakterna. Fritidsverksamhetens andel av kriminalvårdsanstalternas medelstilldelning uppgår till mindre än en procent. En brist har vidare varit att det inte ingått i tillsynspersonalens arbetsuppgifter att sysselsätta de intagna under fritiden. Vi anser att fritidsverksamhetens betydelse både vad gäller de intagnas anpassning och med hänsyn till anstaltsordningen är så stor, att en annan prioritering bör komma till stånd.

De intagnas fritidsverksamhet kan äga rum såväl inom som utom anstalten. I tider med knappa ekonomiska resurser skulle störst utbyte erhållas genom en strävan att i största möjliga utsträckning utnyttja sådan fritidsverksamhet som bedrivs i samhället i övrigt. S. k. 14 §-vistelse utom anstalten är emellertid närmast aktuell vid lokalanstalter, där behovet att genom förebyggande åtgärder minska förekomsten av avskildhetsåtgärder är mindre. Även vissa lokalanstalter har emellertid ett sådant klientel, att alla möjligheter att förbättra anstaltsklimatet bör tillvaratas. Även om vi förordar att betoningen i en ytterligare satsning på fritidsverksamheten läggs på de stora slutna riksanstalterna, bör därför inte lokalanstalterna och möjligheterna för de intagna att tillbringa fritid utom anstalten lämnas åt sidan i sammanhanget. En lämplig aktivitet är härvid simning. Simning kan nämligen anses värdefull i flera olika avseenden. Inte minst kan den utgöra en form av social träning för de intagna.

Frågan om vilka samrådsorgan för planering av fritidsverksamhet som bör finnas är eller har varit föremål för särskilda utredningar, varför vi inte finner anledning att närmare beröra den. Man kan dock konstatera att NIBB-verksamheten i stort sett varit föga framgångsrik.

Alexandersonska utredningen har föreslagit att det skall vara tillsynspersonalens uppgift att leda genomförandet av de intagnas fritidsaktiviteter. Vi delar denna uppfattning. En sådan ordning torde dels vara den ur resurssynpunkt mest fördelaktiga, dels vara ägnad att förbättra förhållandet mellan denna personalkategori och de intagna, vilket i sin tur leder till mindre motsättningar inom anstalten och mindre behov av disciplinära och andra repressiva åtgärder. Dessa utvidgade arbetsuppgifter för tillsynspersonalen har Alexandersonska utredningen beaktat i sitt förslag till nya normer för personaltilldelning. Detta innebär att de inte medför behov av ytterligare tillsynspersonal utöver de förstärkningar vi föreslår i avsnitt 7.3.

På de större anstalterna erfordras emellertid utöver tillsynspersonalen sär-

skild personal för planering och samordning av fritidsverksamheten – fritidsassistenter eller fritidsledare. Utifrån önskemålet att genom utvidgade fritidsaktiviteter minska förekomsten av avskildhetsåtgärder vid anstalterna är behovet härav störst vid de stora slutna riksanstalterna.

Som ett led i åtgärderna mot narkotikamissbruket vid anstalterna har KVS bemyndigats att inrätta sex tjänster för fritidsassistenter vid anstalterna. Dessa har placerats vid Kumla (två), Hall, Norrtälje, Tidaholm och Österåker. Härigenom bör dessa anstalter anses ha erforderliga resurser för fritidsverksamhet. Detsamma gäller också för Hinseberg. Emellertid bör nuvarande arvodestjänster för fritidsledare vid dessa anstalter omvandlas till fasta fritidsassistenttjänster. Det måste anses mindre lämpligt med olika tjänstetyper för likartade arbetsuppgifter inom en anstalt.

I vad mån ytterligare tjänster för fritidsassistenter erfordras är svårbedömt. Frågan är nämligen beroende av vilka förstärkningar av tillsynspersonalen som kommer att ske, eftersom även tillsynspersonal skall leda fritidsverksamhet. Dessutom finns det tillsynsmän och vårdare som har fritidsledarutbildning och deras kunskaper bör i första hand utnyttjas. Vi anser emellertid att det vid samtliga slutna riksanstalter bör finnas hel- eller halvtidstjänster för fritidsassistenter. Vi föreslår att sådana inrättas och fördelas mellan anstalterna i enlighet med den av KVS tillsatta arbetsgruppens för fritidsfrågor förslag. Detta innebär att heltidstjänster inrättas vid Hällby, Malmö, Mariefred och Roxtuna och halvtidstjänster vid Härnösand, Kalmar, Norrköping och Skogome i utbyte mot nuvarande arvodestjänster för fritidsledare. Av de slutna lokalanstalterna är det främst Härlanda och Mariestad som bör uppmärksammas. Vi föreslår att det även vid dessa anstalter inrättas heltidstjänster för fritidsassistenter.

I och med att personalresurserna för fritidsverksamhet förstärks bör också de särskilda medel som utgår till anordnande av sådan verksamhet höjas. Vi föreslår att det härför skall utgå i medeltal 75 000 kr för varje anstalt där tjänst för fritidsassistent inrättas och där dessa medel inte redan höjts som ett led i åtgärderna mot narkotikamissbruket vid anstalterna.

För att en god fritidsverksamhet skall kunna genomföras erfordras emellertid inte bara personella utan även lokalmässiga resurser. Vid de stora riksanstalterna finns i allmänhet goda idrotts- och samlingslokaler som är gemensamma för alla intagna på anstalten. Utomhusbassänger finns vid Kumla och Mariefred men borde finnas vid ytterligare anstalter. Däremot är det i många fall betydligt sämre ställt med gemensamhetslokaler inom bostadsavdelningarna. Vi föreslår i avsnitt 7.2 en allmän reduktion av bostadsavdelningarnas storlek på vissa anstalter. I samband därmed föreslår vi också att de därvid överblivna bostadsrummen skall göras om och disponeras till bl. a. gemensamhetsutrymmen för de intagna. Så har också nyligen skett på några anstalter. Vi förordar att denna utveckling fortsätts och intensifieras vid de slutna anstalterna. Detta är nämligen en förutsättning för att den av oss eftersträvade aktiveringen av de intagna under fritiden skall komma till stånd.

På de slutna anstalterna skall f. n. de intagna låsas in på sina rum för kvällen kl. 20.00. Denna tidiga inlåsning utgör hinder för många tänkbara fritidsaktiviteter. Ett led i en satsning på fritidsverksamheten utgör därför

en senareläggning av kvällslåsningen. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 7.11.1.

Den frivilliga kontaktverksamhet som bedrivs av grupper och enskilda är av stort värde. Det är viktigt att den om möjligt kan utvidgas. KVS särskilda anslag för sådan verksamhet fyller i detta sammanhang en viktig funktion.

7.6 Intagnas kontakter med yttervärlden

Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt har många olika möjligheter att under anstaltstiden hålla kontakt med närstående eller på annat sätt komma i kontakt med samhället utanför anstalten. Ett flertal bestämmelser härom är intagna i KvaL.

Enligt 11 § KvaL kan intagen i lokalanstalt få s. k. frigång, vilket innebär att han medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utom anstalten. Även intagen i riksanstalt kan, om särskilda skäl föreligger, medges frigång.

I föregående avsnitt omnämns möjligheten för intagen att delta i föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet utom anstalten. Detta regleras i 14 § andra stycket KvaL. Även sådan verksamhet är emellertid, även om det inte är något lagligt villkor, mest aktuell för lokalanstaltsklientelet.

I 24–28 §§ KvaL finns bestämmelser om bl. a. intagens rätt att ta emot varor samt om brevväxling.

I 29 § KvaL regleras intagens rätt att ta emot besök. Där stadgas att den intagne får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Inskränkningar i denna rätt kan göras av hänsyn till säkerheten i anstalten, av hänsyn till den intagnes samhällsanpassning eller om besöket eljest kan vara till skada för någon. Vidare stadgas att tjänsteman vid anstalten kan vara närvarande vid besöket, om det är påkallat med hänsyn till säkerheten. Enligt särskilt uttalande i förarbetena till lagstiftningen (Ds Ju 1973:9 s. 176) avser den begränsning av möjligheterna till besök som ligger i uttrycket att besök får äga rum endast om det "lämpligen kan ske" inte besökspersonens lämplighet utan syftar enbart på sådana förhållanden som anstaltsrutinen, personaltillgången och andra praktiska förutsättningar för mottagning av besök.

I vårdcirkulärets 94–106 §§ ges närmare föreskrifter rörande besöksverksamheten. Det stadgas att anordningarna kring besök skall utformas med sikte på önskvärdheten att skapa en god besöksatmosfär. Ostörd samvaro mellan intagen och hans besökare bör eftersträvas. Om hänsyn till ordning, säkerhet eller lokala förhållanden nödvändiggör särskilda föreskrifter, skall besökande och intagna informeras härom på ett sätt som är ägnat att skapa förståelse för åtgärderna. Vidare ges föreskrifter rörande gruppbesök och besök av minderåriga. För intagen, som har ringa kontakt med personer utanför anstalten eller vistas i anstalt på stort avstånd från sina anhöriga eller som av annat skäl kan anses vara i behov av besök, kan styresmannen utse särskild anstaltsbesökare. I vårdcirkuläret ges slutligen också föreskrifter

om visitation av besökande och om besöksrum m. m.

I 30 § KvaL finns bestämmelser om telefonsamtal mellan intagen och person utom anstalten. Sådant får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Telefonsamtal som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller eljest vara till skada för honom eller annan får förvägras. Om det är påkallat med hänsyn till säkerheten, kan telefonsamtal också avlyssnas.

I vårdcirkuläret (107 §) föreskrivs att telefonautomat (myntapparat) skall finnas i lokalanstalt, som ej har häktesplatser, och i öppen riksanstalt. För installation i annan anstalt erfordras kriminalvårdsstyrelsens medgivande. Vad gäller de slutna riksanstalterna finns telefonautomater vid Norrtälje, Tidaholm, Hällby, Mariefred och Skogome. Dessutom har riksanstaltsavdelningen på Härlanda och de halvslutna avdelningarna på Roxtuna telefonautomater.

I 31 § KvaL stadgas att regeringen för visst fall kan förordna om avvikelse från lagens bestämmelser om brevväxling, besök och telefonsamtal, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet.

I 32 § KvaL ges bestämmelser angående korttidspermission. Sådan kan beviljas antingen för att underlätta anpassningen i samhället eller om annan särskild anledning föreligger därtill om ej påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger. I andra stycket finns särskilda bestämmelser om permission för sådana intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL, dvs. intagna med långa strafftider som är placerade i sluten anstalt på grund av särskild rymningsbenägenhet och risk för fortsatt brottslighet av särskilt allvarlig karaktär. Sådana intagna får beviljas korttidspermission endast om synnerliga skäl föreligger.

I vårdcirkuläret (108–118 §§) ges närmare föreskrifter angående permission. Där skiljs mellan regelbunden permission, som är en återkommande korttidspermission som regelmässigt skall ingå som ett led i behandlingen vid längre anstaltstid, och särskild permission, som oavsett anstaltstidens längd kan förekomma om särskild anledning till permission föreligger. För regelbunden permission erfordras att det på ett betryggande sätt är sörjt för den intagnes bostadsförhållanden under permissionen. Permissionstiden skall, när permission första gången beviljas, omfatta högst 48 timmar jämte restid samt, när permission därefter beviljas, högst 72 timmar jämte restid. För erhållande av regelbundna permissioner har särskilda kvalifikationstider uppställts. För den som undergår fängelse eller internering och vistas vid lokalanstalt eller öppen riksanstalt är kvalifikationstiden fyra månader. Om ej synnerliga skäl är däremot skall han således beviljas permission efter denna tid. Vid sluten riksanstalt är kvalifikationstiden sex månader. För den som undergår ungdomsfängelse är kvalifikationstiden för den första permissionen tre månader. Ny permission bör beviljas efter två månader från den senaste permissionens början. Ett nytt vårdcirkulär är emellertid under utarbetande. Enligt detta kommer för alla intagna i lokalanstalter och öppna riksanstalter kvalifikationstiden att vara tre månader och tiden mellan permissioner en månad.

Intagen som gör sig skyldig till rymning eller permissionsmissbruk får på grund härav ej förvägras ny permission under längre tid från återkomsten till anstalt eller från det verkställigheten eljest återupptagits än som motsvarar

kvalifikationstiden för första permission.

Särskild permission får ges för många olika anledningar. I första hand kan sådan permission beviljas för olika frigivningsförberedelser. Sådan permission kan också beviljas under kortare tid av dagen för vistelse utom anstalt i samband med besök, för inställelse inför domstol, för resa till annan anstalt, till vilken den intagne skall förflyttas, eller för att besöka närstående som är svårt sjuk.

Om så erfordras av säkerhetsskäl, kan den intagne under permissionen vara ställd under bevakning (bevakad permission). Om bevakning inte är erforderlig men viss tillsyn ändå behövlig, kan den intagne under permissionen åtföljas av en kriminalvårdstjänsteman (beledsagad permission).

I en särskild rundskrivelse från kriminalvårdsstyrelsen (rs 95/1974) uttalas att de i vårdcirkuläret angivna kvalifikationstiderna ej är tillämpliga på den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL. För dessa intagna krävs alltså synnerliga skäl för permission. I rundskrivelsen ges närmare anvisningar för när detta klientel bör beviljas permissioner, varvid särskilt framhålls deras mentalhygieniska behov av någon form av avbrott i en mycket lång vistelse på sluten anstalt, intresset av att de bevarar kontakterna med samhället och humanitära hänsyn. Bevakad eller beledsagad permission sägs kunna komma i fråga. För synnerligen samhällsfarliga narkotikabrottslingar eller eljest internationellt yrkesverksamma lagöverträdare sägs permission dock ej över huvud kunna komma i fråga annat än undantagsvis och i samband med speciella förhållanden.

I samband med försöken med marknadsanpassad arbetsersättning vid Tillberga och Skogome infördes särskilda permissionsregler. Dessa innebär vid Tillberga att permission beviljas vartannat veckoslut och vid Skogome vart tredje veckoslut.

Under 1977 beviljades 53 008 permissioner jämfört med 42 663 under 1976, 36 864 under 1975, 26 377 under 1974 och 21 784 under 1973. I uppgifterna ingår även frigivningspermissioner. Antalet sådana var 2 560 st under år 1977. Under 1977 missköttes drygt åtta procent av de beviljade permissionerna genom uteblivande vid permissionstidens utgång och något mindre än tre procent missköttes på annat sätt. Under åren 1973–1976 har den procentuella andelen missköta permissioner legat omkring tio procent. I absoluta tal har dock antalet missköta permissioner på grund av det ökade antalet beviljade permissioner markant ökat.

Till förberedande av frigivning eller överförande till vård utom anstalt kan intagen enligt 33 § KvaL beviljas s. k. frigivningspermission, dvs. den villkorliga frigivningen eller överförandet till vård utom anstalt föregås av en viss tids vistelse utom anstalt.

Enligt 34 § KvaL kan intagen, om han genom vistelse utanför anstalten kan bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället, om särskilda skäl föreligger medges att för sådant ändamål vistas utanför anstalten. Enligt uttalanden i lagens förarbeten åsyftas härvid placering i t. ex. skola med internatförläggning, behandlingshem för narkotikamissbrukare, särskilt lämpligt enskilt hem eller värnpliktstjänstgöring.

En inom justitiedepartementet tillsatt arbetsgrupp, i vilken ingick representanter även för kriminalvårdsstyrelsen och rikspolisstyrelsen, avgav i slu-

tet av år 1977 en promemoria med förslag till ändringar i permissionsbestämmelserna, Permissioner inom kriminalvården (Ds Ju 1977:13). Arbetsgruppen tillsattes i augusti 1976 för att pröva om särskilda åtgärder var påkallade för att begränsa permissionsmissbruket.

Arbetsgruppen betonade att permissionsinstitutet, och då särskilt de regelbundna korttidspermissionerna, utgör ett värdefullt medel i behandlingen av dem som är intagna i anstalt. En skärpning av permissionsbestämmelserna, som leder till en allmän minskning av antalet beviljade permissioner, skulle enligt arbetsgruppen innebära betydande nackdelar. Bl. a. påpekades att följden av en sådan skärpning sannolikt skulle bli en försämring av klimatet i anstalterna, en ökning av de disciplinära problemen, kanske med ökade inslag av våld mot personal och medintagna, och ökad risk för rymningar direkt från anstalten. Av undersökningar arbetsgruppen låtit utföra framgick emellertid att en mindre grupp intagna, omfattande 200–300 personer som var tidigare starkt kriminellt belastade, i mycket stor utsträckning begår nya brott under permissioner. I övrigt gav undersökningarna inte belägg för att permissioner missbrukas i sådan omfattning eller på sådant sätt att en allmän skärpning av permissionsbestämmelserna var motiverad. Denna grupp av intagna tycktes också erhålla permissioner i större omfattning än övriga intagna. Med anledning härav föreslog arbetsgruppen ett tillägg till permissionsbestämmelsen i 32 § första stycket KvaL innebärande större möjlighet att vägra permission vid risk för fortsatt brottslig verksamhet. Tillägget tar främst sikte på den omnämnda gruppen av intagna.

Den kategori långtidsdömda intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL och för vilka synnerliga skäl erfordras för permission föreslog arbetsgruppen utvidgad till att kunna omfatta även intagna som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet av särskilt samhällsfarlig art även om deras brottslighet saknar internationell anknytning. Arbetsgruppen menade att behandlingen av detta speciella brottsfixerade klientel måste vika för samhällets behov av skydd.

För att komma till rätta med att ett visst klientel tycks erhålla permission i större omfattning än övriga intagna föreslog arbetsgruppen ett striktare iakttagande av kvalifikationstiderna. Samtidigt föreslog arbetsgruppen också att det stora flertalet intagna vid lokalanstalt och öppen riksanstalt borde kunna beviljas regelbunden permission efter tre månader i stället för efter fyra månader som f. n. gäller. Däremot föreslogs ingen ändring för de intagna i slutna riksanstalter. Vidare kunde enligt arbetsgruppen övervägas om inte vid lokalanstalter och öppna riksanstalter regelbunden permission borde kunna beviljas en gång per månad i stället för som f. n. en gång varannan månad. Den väsentligaste bristen i efterlevnaden av reglerna om kvalifikationstid var emellertid enligt arbetsgruppen att efter missbruk av permission ny permission i många fall erhålls mycket snabbt. Därför föreslogs att misskötsamhet skall beivras så att besked lämnas den intagne om att han under viss tid, normalt ej understigande kvalifikationstiderna för första permission, inte kan påräkna regelbunden korttidspermission.

Arbetsgruppen föreslog slutligen också vissa andra förändringar avsedda att motverka att permissioner missbrukas till brottslig verksamhet. Det gäller förberedelserna av permissioner, utarbetande av anvisningar för bevakade och beledsagade permissioner, beslutanderätten samt samarbetet mellan kri-

minalvården och polisen i samband med permissioner.

Regeringen anslöt sig i prop. 1978/79:62 till arbetsgruppens överväganden och gav KVS i uppdrag att meddela nya föreskrifter om permissionsfrekvens m. m. i enlighet med arbetsgruppens förslag. Riksdagen godtog regeringens bedömning (JuU 1978/79:15) och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1979.

I ungdomsfängelseutredningens betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83) föreslogs att för intagen i kriminalvårdsanstalt skall utses övervakare redan från verkställighetens början. Även en biträdande övervakare skall kunna förordnas för verkställigheten i anstalt. En av avsikterna härmed är att permissioner från anstalten skall underlättas.

Utredningens överväganden

Vid en bedömning av vilka åtgärder som kan vara ägnade att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder i kriminalvårdsanstalterna faller intresset snart på de intagnas möjligheter till god regelbunden kontakt med samhället utanför anstalten och då framför allt med sin familj och andra närstående.

Det har flera gånger i tidigare sammanhang framhållits, att en god kontakt mellan den intagne och yttervärlden positivt påverkar klimatet i anstalterna och minskar de disciplinära problemen. Sålunda framhöll KAIK (SOU 1971:74) att regelbundna permissioner minskar den psykiska press som anstaltsvistelsen innebär för den intagne. Som ovan anges har också den särskilda arbetsgruppen för permissioner framhållit att minskad permissionsfrekvens kan medföra risker för ökade disciplinära problem med ökade våldsinslag och ökad rymningsrisk.

Även vid utredningens besök på olika anstalter har omvittnats det värdefulla i att de intagna har en omfattande kontakt med yttervärlden. Installationer av telefonautomater har sagts inverka mycket positivt på anstaltsklimatet. Telefonerna har kommit till mycket stor användning. De intagna vid Skogome-anstalten har uppgett att de förhållandevis täta permissionerna där minskar det psykiska trycket på de intagna och gör det väsentligt lättare att uthärda straffavtjänandet. Detta medför i sin tur enligt de intagna ett färre antal våldshandlingar och andra aggressionsutbrott mot personal och medintagna.

Det måste dock först framhållas att de huvudsakliga och avgörande skälen för att ge de intagna en omfattande kontakt med yttervärlden är andra än upprätthållandet av lugn och goda förhållanden i anstalterna. Alla dessa åtgärder siktar i första hand till att underlätta de intagnas anpassning i samhället. Genom dessa minskas den sociala isoleringen, de intagna ges möjligheter att upprätthålla kontakten med sina anförvanter och sitt umgänge och ges möjligheter till mjukare utslussning i samhället i samband med frigivningen. Dessutom minskas de skadliga verkningarna av anstaltsvistelsen. När det gäller de intagnas möjligheter till frigång, frigivningspermission och vistelse utom anstalt enligt 34 § KvaL bör sådana behandlingssynpunkter vara helt avgörande. Någon utvidgad användning av dessa institut i avsikt att påverka anstaltsklimatet och sprida lugn och ordning i anstalten är knappast tänkbar. Då kan också anmärkas att ungdomsfängelseutredningen föreslagit att de två sistnämnda instituten avskaffas och

ersätts av förtida frigivning i form av verkställighet utom anstalt. De intagnas möjligheter till brevväxling torde inte heller i nämnvärd grad påverka förhållandena i anstalterna. Vi bortser därför även härifrån i detta sammanhang.

När det däremot gäller framför allt korttidspermissioner, men även telefon- och besöksmöjligheter och i viss mån möjligheterna att delta i fritidsverksamhet utom anstalten kan en ökad tillämpning av dessa institut enligt vår mening i inte ringa omfattning väntas reducera förekomsten av avskildhetsåtgärder på kriminalvårdsanstalterna. Vistelse i sluten anstalt kan åtminstone efter viss tid verka psykiskt pressande på den intagne. Riskerna måste bedömas som stora att denna press utlöser rymningsförsök, aggressionsutbrott, hot eller våldshandlingar mot personal eller medintagna eller andra händelser som kan göra det nödvändigt med tvångsingripanden. Den psykiska pressen kan också leda till begäran om frivilligt enrumsarbete. Varje kontakt den intagne då får utgör för honom ett "andhål" som mildrar pressen och gör det lättare att uthärda anstaltsvistelsens påfrestningar.

Man kan emellertid inte bortse från att ökade möjligheter för de intagna till kontakt med yttervärlden samtidigt kan innebära hot mot säkerheten i anstalten. Genom telefonsamtal, besök och vistelse i olika former utom anstalten underlättas rymningar och avvikanden, det ges tillfällen att planera och utföra illegal verksamhet och framför allt tilltar möjligheterna att införa narkotika i anstalterna. Sådana förändringar kan därför i viss mån stå i strid med andra åtgärder som är ägnade att minska behovet av avskildhetsåtgärder, exempelvis strävan att hålla anstalterna narkotikafria (avsnitt 7.9). Vid bedömningen av vilka möjligheter till kontakter med yttervärlden de intagna bör ges, gäller det därför ytterst att göra en avvägning mellan på ena sidan de intagnas hälsa och anpassning i samhället samt sådana kontakters positiva inverkan på anstaltsklimatet och på andra sidan säkerheten i anstalterna och samhällets behov av skydd.

Mot denna bakgrund anser vi vad avser *permissionsinstitutet* att vissa vidgade möjligheter bör gälla för de intagna att komma utanför anstalten. Det är främst de regelbundna korttidspermissionerna som har betydelse vad gäller permissionernas positiva inverkan på anstaltsklimatet.

Arbetsgruppen för permissioner har, som tidigare anförts, efter vissa undersökningar funnit, att permissioner inte missbrukas i sådan omfattning eller på sådant sätt att en allmän skärpning av permissionsbestämmelserna är motiverad. Däremot föreslog gruppen med tanke på en liten grupp av intagna som regelmässigt utnyttjar permissioner för ny brottslighet att permission skall vägras om påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet föreligger. Dessutom föreslogs sänkning av kvalifikationstiderna för intagna i lokalanstalter och öppna riksanstalter.

Vi delar dessa arbetsgruppens synpunkter. Beträffande denna lilla grupp av intagna kan inte samhällsskyddet anses vara i tillräcklig grad tillgodosett om de ges möjlighet att vid upprepade och regelbundna tillfällen komma utanför anstalten och begå nya brott. Även dessa intagna bör emellertid med hänsyn till permissionernas stora betydelse för den intagnes hälsa och anpassning och för anstaltsklimatet ges tillfälle att ibland komma i kontakt med samhället utanför anstalten. Detta kan då lösas genom att intagna, som tillhör denna särskilt brottsbenägna grupp, beviljas bevakade eller om möjligt beledsagade permissioner.

Problemet med att vissa intagna regelbundet använder permissioner till ny brottslighet kan också motverkas genom en striktare tillämpning av kvalifikationsbestämmelserna. Arbetsgruppen föreslog också en sådan åtgärd och arbetsgruppens förslag godtogs av regeringen och riksdagen. Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att dessa bestämmelser så långt möjligt tillämpas enhetligt för alla intagna och att permissionsmissbruk beivras enligt bestämda regler. Permissionsmissbruk av inte ringa grad bör således alltid leda till att den intagne underrättas om att nästa permission om inget särskilt inträffar senareläggs med viss tid, normalt motsvarande kvalifikationstiden för första permission, och/eller att nästa permission görs beledsagad eller bevakad. En striktare tillämpning av kvalifikationstiderna skall naturligtvis inte innebära ett bortseende från den intagnes sociala förhållanden. Tvärtom minskar risken för missbruk om permissionen förbereds ordentligt. Fastställda kvalifikationstider bör således inte underskridas men kan, med hänsyn till den sociala situationen, överskridas med kortare tider.

En förutsättning för en sådan enhetlig bedömning av permissionsmissbruk är att de villkor som gäller för permissionen klart fastställs och anges i permissionsbeslutet. Det bör klart framgå vilket ändamål permissionen har, på vilken ort permissionen skall tillbringas, vilka transportmedel som skall användas etc. Härigenom underlättas bedömningen av om permissionen missbrukats och de intagnas rättssäkerhet tillgodoses bättre. Detta gäller naturligtvis också i samband med särskilda permissioner.

Den särskilda kvalifikationstid på tre månader som nu gäller för ungdomsfängelsedömda bör med tanke på denna påföljds förväntade avskaffande gälla alla intagna som är under 21 år, oavsett i vilken typ av anstalt de är placerade.

För intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL gäller särskilda bestämmelser beträffande permission. Såsom framhålls i den ovan omnämnda rundskrivelsen (rs 95/1974) är emellertid intresset stort av att även dessa intagna får komma utanför anstalten ibland och detta intresse kan tillgodoses genom att permissionerna görs beledsagade eller bevakade. Vi vill särskilt betona vikten av att alla möjligheter att genom sådana åtgärder ge dessa intagna "andhål" i anstaltsvistelsen tillvaratas. Detsamma gäller även utlänningar som på grund av bristen på kontakter inom landet och risken för att de helt undandrar sig fortsatt straffavtjänande inte kan beviljas permissioner på egen hand.

Det finns dock en liten grupp av intagna som av säkerhetsskäl inte kan beviljas någon form av permission. Dessas behov av kontakter med livet utanför anstalten måste då tillgodoses genom andra åtgärder. Särskilt bör framhållas möjligheten till besök av särskilda anstaltsbesökare.

En utökning av permissionsfrekvensen ställer stora krav på personalen. Arbetsgruppen för permissioner föreslog att permissioner skall förberedas ordentligt. Vi räknar också med ett ökat antal beledsagade och bevakade permissioner. Med det ökade ansvar för behandlingsarbetet som Alexandersonska utredningen föreslagit för tillsynspersonalen blir det främst denna personalkategori som får utökade arbetsuppgifter till följd av en utökad permissionsfrekvens. Om de förstärkningar av tillsynspersonalen som föreslås i avsnitt 7.3 genomförs, bör emellertid tillräckliga personalresurser finnas för en utvidgning av permissionsverksamheten.

Telefonautomater finns f. n. vid lokalanstalter och öppna riksanstalter samt vid vissa slutna riksanstalter. Vid övriga slutna riksanstalter får de intagna efter ansökan använda anstaltens tjänstetelefoner för sina privata samtal. De intagnas rätt att telefonera är då av praktiska skäl antalsmässigt begränsad.

Telefonsamtal mellan intagen och person utom anstalten kan naturligtvis riskera anstaltens säkerhet eller eljest vara olämpligt. Genom telefonsamtal kan narkotikaaffärer, såsom smuggling av narkotika till anstalten, organiseras och annan brottslig verksamhet utövas. En i princip obegränsad tillgång till telefonmöjligheter har emellertid visat sig ha en mycket lugnande inverkan på förhållandena i anstalten. Vid den avvägning som därför måste göras mellan telefonautomaternas negativa och positiva verkningar, finner vi att övervägande skäl talar för att sådana bör installeras även vid andra slutna riksanstalter. Detta innebär att vi anser att viss risk för missbruk av telefoneringsrätten måste tas. Härvid beaktas de övriga möjligheter till narkotikahantering etc. som alltid måste stå huvudparten av de intagna till buds i nuvarande öppna form av anstaltsvård.

Beträffande vissa intagna måste emellertid risken bedömas som särskilt stor att en oinskränkt telefoneringsrätt skulle komma att missbrukas till allvarlig brottslighet. Intagna av denna kategori är samlade till vissa anstalter eller anstaltsavdelningar. Dessa anstalter och anstaltsavdelningar bör inte utrustas med telefonautomater.

Vissa anstalter har också häktesplatser. Telefonautomater kan ej med hänsyn till häkteslagens bestämmelser installeras så att även häktade personer kan få tillgång till dem.

Även utökad *besöksfrekvens* innebär betydande risker för att tillförseln av narkotika och andra otillåtna medel eller föremål till anstalterna ökar. Det finns emellertid möjlighet att genom visitation av den intagne eller besökaren eller båda i viss utsträckning komma till rätta med detta problem. I valet mellan inskränkt besöksverksamhet och utökad visitation förordar vi med hänsyn till besökens positiva inverkan på de intagna det senare alternativet.

Besöksverksamheten begränsas f. n. i allmänhet av tillgången på besöksrum och personal. Utbyggnad av anstalternas besöksmöjligheter sker successivt. Denna utbyggnad bör fortsättas. Genom den i avsnitt 7.3 föreslagna förstärkningen av tillsynspersonalen förbättras också möjligheterna till ett rationellt utnyttjande av befintliga besökslokaler. Detta bör sammantaget leda till ett ökat antal besök för intagna i slutna anstalter. De för en anstalt gällande besöksreglerna bör också vad gäller tilldelningen av besökstid tillämpas flexibelt och anpassas till resavstånd, restider etc. för de besökande.

Många intagna, särskilt bland dem till internering dömda och utländska medborgare, saknar emellertid närmare kontakt med personer utom anstalten. Många intagna får över huvud aldrig några enskilda besök utifrån. Detta förhållande bör särskilt uppmärksammas vid anstalterna. Bristen på enskilda besök måste för dessa intagna kompenseras genom besök av särskilda anstaltsbesökare, genom permissioner eller på annat sätt.

Att intagna som är långvarigt avskilda är i särskilt behov av bl. a. besök utifrån behandlas närmare i avsnitt 9.7.

De intagnas möjligheter att delta i *fritidsverksamhet utom anstalten* be-

handlas i föregående avsnitt. Där framhålls särskilt att dessa möjligheter, även om de i huvudsak är aktuella endast vid lokalanstalter, också har viss betydelse som åtgärder ägnade att minska förekomsten av avskildhetsåtgärder på anstalterna. Sådant deltagande innebär också att de intagna får möjlighet att tillfälligt komma utanför anstalten och bör därför framhållas även i detta avsnitt.

Det har från intagnas sida omvittnats, att den *mur* som omger de flesta slutna riksanstalter kan verka psykiskt pressande för den som är instängd där innanför. Möjligen kan individen påverkas negativt av att muren hindrar utsyn över det omkringliggande landskapet och hindrar den instängde från att uppleva naturens skiftningar. Ett stängsel skulle inte ha samma negativa verkningar. Av praktiska och ekonomiska skäl påkallar vi emellertid inga förändringar av nuvarande förhållanden. När nya slutna anstalter uppförs kan emellertid finnas skäl att beakta dessa synpunkter. Om mur då anses nödvändigt för upprätthållande av rymningssäkerheten kan den placeras så, att det omkringliggande landskapet ej helt skyms. Exempel på sådan placering finns vid statsfængslet Ringe i Danmark, som vi besökt.

7.7 Intagnas medinflytande

De intagnas rätt till medinflytande över anstaltslivet regleras i 36 § KvaL. Där stadgas att de intagna har rätt att med de begränsningar som följer av gällande bestämmelser och avtal för verksamheten inom kriminalvården, i lämplig ordning överlägga med anstaltsledningen i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna. De har också rätt att i lämplig ordning sammanträda med varandra för överläggning i sådana frågor. Intagen som hålls avskild från andra intagna får dock delta i överläggning eller sammanträde endast om det kan ske utan olägenhet.

De intagnas intresse av att genom gemensamma organ tillvarata sina intressen blev särskilt märkbart i början av 1960-talet. Från att från början huvudsakligen ha ägnat sig åt trivselfrågor, exempelvis frågor om mathållning och fritidsverksamhet, vidgades efter hand de intagnas anspråk på inflytande. Åren 1968–1971 anordnade de intagna en rad strejker, och under denna tid bildades också på flera anstalter förtroenderåd bestående av representanter för de intagna. De intagna ville uppnå rätt till fri verksamhet för förtroenderåden och rätt till medinflytande bl. a. i behandlingsfrågor och frågor om disciplinstraff. KVS utfärdade då anvisningar beträffande vilka samrådsorgan som borde finnas vid anstalterna. 1971 träffades också överenskommelse om att det för intagnas enskilda överläggningar skulle finnas förtroenderåd vid anstalterna.

I en rundskrivelse (rs BV:18/1971) har KVS dragit upp allmänna riktlinjer för samrådsorganens verksamhet. Detaljregleringen har överlåtits till anstalterna för att kunna anpassas efter lokala förhållanden. De typer av samrådsorgan som rekommenderas är anstaltsråd, avdelningsråd och arbetsråd. Resp. råd skall enligt rekommendationerna bestå av lika många representanter för anstaltspersonal och intagna samt en representant för anstaltsledningen som ordförande. Syftena med dessa organ är att ge representanter

för personal och intagna tillfälle att diskutera frågor av gemensamt intresse och därigenom förbättra förhållandena på anstalten och effektivare ta till vara behandlingsresurserna. Frågor rörande enskild tjänsteman eller intagen får ej behandlas.

Anstaltsråd kan inrättas vid alla anstalter. Det behandlar frågor av gemensamt intresse för personal och de intagna eller av allmän betydelse för vårdarbetet vid anstalten, t. ex. angående utspisning, hygien, hälso- och sjukvård, idrott, besök och underhållning samt frågor som hänskjutits av avdelnings- eller arbetsråd. Styresmannen eller den han i sitt ställe förordnar är ordförande. Anstaltsråd sammanträder minst en gång i månaden. Ordföranden är sammankallande. Flertalets mening gäller som rådets. Vid lika röstetal gäller den mening som ordföranden biträder.

Avdelningsråd kan inrättas vid avdelnings- eller paviljongindelade anstalter med minst 60 platser. Avdelningsråden behandlar för resp. avdelning samma slags frågor som anstaltsråden. Assistent eller tillsynsbefäl är ordförande. Rådet sammanträder en gång var fjortonde dag.

Arbetsråd kan inrättas vid anstalt med minst 60 platser. Arbetsråd behandlar frågor som har samband med arbetsdriften. Ingenjören/driftchefen är ordförande. Arbetsformerna är desamma som för avdelningsråd.

Intagna på avdelning/paviljong får under fritid beredas tillfälle att sammanträda till överläggningar i närvaro av personal och under former som styresmannen anvisar. Denna form för samråd brukar benämnas avdelningsmöte.

Någon entydig bild av hur samrådsorganen fungerar kan inte ges. De rapporter som lämnas till KVS visar stora variationer mellan anstalterna. För flertalet av de mindre anstalterna redovisas inga aktiviteter alls för dessa organ. Vid vissa anstalter har samrådsorgan däremot fyllt en viktig uppgift som forum för överläggningar mellan representanter för myndigheten och för de intagna. Anstaltsråd har i vissa fall gjort goda insatser för planering av fritidsverksamheten. På något håll har också arbetsråd visat sig fungera väl som organ för samråd i frågor rörande de intagnas arbete.

I 1971 års rundskrivelse ger KVS också närmare regler för förtroenderådens verksamhet. Därav framgår bl. a. att förtroenderåd äger sammanträda på betald arbetstid, dock högst två timmar i veckan. Beträffande kommunikation med samhället utanför anstalten genom t. ex. telefonsamtal, brev och besök gäller för förtroenderåd och dess ledamöter samma regler som för enskild intagen.

Ett ytterligare samrådsorgan, i vilket representanter för de intagna ingår, är nämnden för arbetsmarknads- och fackliga frågor (NAFF). Vid utgången av budgetåret 1976/77 fanns sådana nämnder inrättade vid 65, dvs. nästan samtliga, anstalter. I nämnden ingår tio ordinarie ledamöter, av vilka två representerar de intagna och de övriga olika arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt anstaltsledning och tillsynspersonal. NAFF är avsedd att vara ett kontaktorgan mellan kriminalvården och arbetsmarknaden och skall behandla frågor rörande de intagnas arbete och utbildning under frigång och efter frigivning samt verka för att de intagna får erforderlig hjälp i fackliga frågor.

Styresmannen kan vidare adjungera intagna till sammanträde med NIBB.

Den enskilde intagne har enligt 5 § andra stycket KvaL rätt till samråd

vid planläggningen av sin behandling. Om ej synnerliga skäl är däremot skall han också beredas tillfälle att yttra sig över tillämnade åtgärder som rör honom särskilt.

Enligt 7 § KvalK skall vid kriminalvårdsanstalt finnas ett behandlingskollegium med uppgift att såsom rådgivande organ handlägga frågor rörande de intagnas behandling. Behandlingskollegiet skall medverka vid utformningen av intagens behandlingsplan och kollegiets medverkan skall särskilt avse frågor om den intagnes arbetsplacering, undervisning, utbildning, permissioner, frigång, förflyttning, fritidsverksamhet, vistelse utom anstalt enligt 34 § KvaL samt övriga frågor om förberedelser för frigivning och överförande till vård utom anstalt. Enligt 30 § vårdcirkuläret skall behandlingskollegiet bestå av styresmannen, assistent, om sådan finns vid anstalten, samt representanter för berörda arbetsledare, tillsynsmän och vårdare. Vid kriminalvården anställd läkare, kurator och psykolog skall vid behov ingå i kollegiet. Den intagne skall också kallas till sammanträde med kollegiet och beredas tillfälle att vid sammanträdet framföra synpunkter och önskemål.

De intagnas ovannämnda aktioner för ökat inflytande pågick samtidigt som KAIK och kriminalvårdsberedningen arbetade. Båda dessa utredningar har också behandlat frågan om de intagnas medinflytande.

KAIK (SOU 1971:74 s. 144 ff) underströk starkt det pedagogiska värde som förtroenderådsverksamhet och olika typer av samrådsförfaranden kan ha för de intagna. Man påpekade att de intagna som ett led i behandlingen bör vänjas vid demokratin som system och livsform. Man menade att gemensamma diskussioner haft betydelse för att öka de intagnas självförtroende. Samrådsförfarande borde enligt kommittén kunna tillgripas i frågor av allmänt intresse för behandlingen eller av gemensam trivselkaraktär.

Kriminalvårdsberedningen uttalade bl. a. följande (SOU 1972:64 s. 217).

> Beredningen vill framhålla att de intagnas uppfattning om förhållandet mellan kriminalvårdsmyndigheten och de intagna som ett avtalsbart partsförhållande är oförenlig med gällande lagstiftning. Inte heller är det möjligt att i en ny behandlingslag införa bestämmelser som förutsätter ett sådant förhållande. En ordning motsvarande vad som råder på den allmänna arbetsmarknaden kan inte komma i fråga, eftersom ingendera parten har eller kan ges frihet att bestämma huruvida han vill delta i verksamheten eller ej. Den intagne är av domstol ålagd att undergå en viss påföljd, kriminalvårdsverket har att svara för verkställigheten av denna påföljd.
>
> När det gäller möjligheterna för kriminalvårdsmyndigheten att träffa överenskommelser med representanter för de intagna vill beredningen anföra följande: De regler som gäller för kriminalvårdens verksamhet är och måste vara reglerade genom författning. De kan därför inte vara förhandlingsbara för myndigheten. Inte heller kan denna göra utfästelser i sådana ekonomiska frågor som avgöres av de anslagsbeviljande instanserna. Personalens arbetsvillkor är i betydande utsträckning reglerade genom avtal. Dessa kan inte förändras genom ensidiga beslut från verkets sida.
>
> Med de begränsningar som nu har redovisats bör ökade insatser göras för klienternas aktiva medverkan vid utformningen av verksamheten vid anstalterna. I första hand bör detta ske genom att varje enskild intagen vid behandlingskollegier eller på annat sätt bereds tillfälle att ta ställning till hur hans anstaltsvistelse skall planeras. Även de organiserade former för klientmedverkan som efter hand vuxit fram i form av förtroenderåd och samrådsorgan bör på allt sätt uppmuntras och understödjas. Beredningen har för sin del ansett det naturligt att för sitt arbete ta del av de intagnas

synpunkter. Ett liknande förfaringssätt bör enligt beredningens mening även i fortsättningen kunna tillämpas i frågor som på ett betydelsefullt sätt påverkar anstaltsklientelets situation.

BRÅ:s arbetsgrupp rörande anpassningsstöd åt straffade uttalade i rapporten Anpassningen i arbetslivet (BRÅ:s rapport 1974:4 s. 7) följande om de intagnas organisationssträvanden.

Den fackliga medvetenheten hos de intagna på anstalterna bör uppmuntras. Även om det nuvarande sanktionssystemet inte möjliggör företagsdemokrati vid anstalterna i samma utsträckning som i arbetslivet, bör de intagnas vilja att organisera sig och hävda vissa gemensamma intressen betraktas som ett positivt inslag i anstaltslivet, något att bygga vidare på inför frigivningen.

Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt och utför arbete på grund av offentligrättsligt tvång är inte att betrakta som arbetstagare i den mening som avses i arbetsrättslagstiftningen (SOU 1975:1 s. 693). Lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet gäller därför inte intagna i kriminalvårdsanstalt.

Alexandersonska utredningen har behandlat också frågan om intagnas medinflytande. Beträffande nu förekommande samrådsorgan föreslog utredningen följande förändringar.

NAFF skall flyttas över från riksanstalter och lokalanstalter till skyddskonsulentdistrikten. Trots detta bör emellertid intagna vid anstalter inom regionens område vara representerade och om möjligt även frivårdsklienterna. Beträffande anstalts-, avdelnings- och arbetsråden skall de centrala anvisningarna för dessa samrådsorgan upphävas. Utredningen betonade dock vikten av att det vid varje anstalt finns fasta organisatoriska former för det samråd som enligt 36 § KvaL skall äga rum mellan anstaltsledning och intagna. För att säkerställa detta föreslogs att anstaltsstyrelsen skall ange riktlinjer för samrådsverksamheten. Utredningen anslöt sig vad gäller de intagnas inflytande i den formella beslutsprocessen till den principiella ståndpunkt som gällande lag ger uttryck för och som motiverats i kriminalvårdsberedningens ovan återgivna uttalande. Det var emellertid inte utredningens mening att samråd i nu förekommande former ej bör förekomma på anstalten. Utredningen ville med sitt förslag endast ge anstalterna fria händer att anpassa samrådsformerna efter de lokala förhållandena. Vid mindre anstalter kan samråd oftast antas ske på ledningsnivå medan det vid större anstalter förefaller naturligt att sådant samråd ofta sker på avdelningsnivå.

Alexandersonska utredningen ansåg också att de intagna på en avdelning bör uppmuntras att i lämpliga former ta sig an frågor som rör dem gemensamt, t. ex. rörande fritidsaktiviteter och ordning på avdelningen. Det är emellertid, menade utredningen, av vikt att man för de intagna klart anger gränserna för medinflytandet så att deras medverkan inte byggs upp på falska föreställningar om "anstaltsdemokrati".

Alexandersonska utredningen betonade också vikten av att den intagne är närvarande då behandlingskollegium handlägger ärende som rör honom.

Vid den försöksverksamhet som från hösten 1971 pågick vid kriminalvårdsanstalten Gävle – modifierat terapeutiskt samhälle – var ett av de främsta kännetecknen att en intensiv mötesverksamhet förekom. Antalet och formerna för mötena växlade under den tid försöksverksamheten pågick.

I stort sett hela tiden fanns dock stormöten och smågrupper där personal och intagna deltog. Både personalen och de intagna hade också separata möten. Det fanns också möten för speciella frågor, som t. ex. en kontaktgrupp för spridande av information till nyintagna och en frigivningsgrupp. En stor del av mötestiden användes till diskussion av praktiska frågor och beslut i sådana frågor fattades också ofta. Ett annat återkommande inslag utgjordes av information. Mötena användes också till att diskutera brott som begåtts mot anstaltens regler, varvid den felande, medintagna och personal fick framföra synpunkter på förseelsen. Detta ägde oftast rum innan reaktion på förseelsen bestämdes.

I motionerna 1976/77:634 och 1977/78:668 yrkades att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring som fastställer fångars fackliga rättigheter. Justitieutskottet (JuU 1976/77:29 och 1977/78:31) uttalade att det vid bedömandet av motionsspörsmålen måste hållas i minnet att förhållandet mellan intagna och KVS inte är ett partsförhållande i arbetsrättslig mening, varför den arbetsrättsliga lagstiftningen inte kan åberopas i sammanhanget. Detta rättsläge är enligt utskottets mening en naturlig konsekvens av de grundläggande tvångsmomenten i kriminalvården, och någon ändring härvidlag kan inte komma i fråga. Detta hindrar inte, uttalade utskottet vidare, att de intagna inom ramen för reglerna i 36 § KvaL bör tillerkännas möjlighet att påverka sin situation så långt förhållandena det medger. Riksdagen följde utskottet.

Utredningens överväganden

Intagnas medverkan i olika former av samråd inom kriminalvårdsanstalterna är värdefull i flera olika avseenden. Medinflytande från de intagna i behandlingsfrågor kan ha betydelse för deras rehabilitering. Medinflytande och förtroenderådsverksamhet har ett pedagogiskt värde. De intagna lär sig arbeta i demokratiska former. Genom sådant deltagande kan de också få en mer realistisk uppfattning om kriminalvårdens resurser och arbetsformer. Verksamheten kan också stärka deltagarnas självförtroende och göra dem mera skickade att möta samhället efter frigivningen. Facklig utbildning och medvetenhet kan ge dem en ideologisk förankring som gör dem bättre rustade att möta livet såväl i anstalten som efter frigivningen.

Det är däremot svårare att besvara frågan om samrådsverksamhet och inflytande från de intagnas sida påverkar förekomsten av avskildhetsåtgärder. Det är emellertid antagligt att åtminstone på längre sikt en utvidgad samrådsverksamhet skulle kunna positivt påverka anstaltsklimatet och minska förekomsten av aggressioner och våldsamma motsättningar mellan personal och intagna. De individuella protester och aktioner som nu förekommer kan leda till tvångsåtgärder från anstaltsledningens sida. Ett väl utbyggt och fungerande samrådsförfarande kan minska antalet sådana individuella aktioner och därmed också antalet tvångsåtgärder.

Samrådsverksamheten har emellertid sina givna gränser. Sådana frågor på kriminalvårdens område som regleras genom författningar, beslut av anslagsbeviljande organ eller fackliga avtal kan sålunda inte bli föremål för beslut vid överläggningar i vilka de intagna deltar. Eftersom de intagna

är ålagda arbetsplikt har de inte möjlighet att använda sig av strejkvapnet. Samrådsförfarandet har därför betydelse endast på så sätt att det ger de intagna möjlighet att lägga fram sina synpunkter på frågor som påverkar deras gemensamma situation. De principiella hinder mot de intagnas inflytande i den formella beslutsprocessen som utförligt motiverats i kriminalvårdsberedningens ovan återgivna uttalande är således alltjämt aktuella. De utgör ett ofrånkomligt hinder mot genomgripande förändringar i gällande lagstiftning.

Det finns emellertid även inom dessa ramar stora möjligheter att engagera de intagna i en aktiv samrådsorganisation. Alexandersonska utredningen föreslog att de centrala anvisningarna för nu förekommande samrådsorgan skall upphävas men betonade att det ändå vid varje anstalt måste finnas fasta organisatoriska former för det samråd som enligt 36 § KvaL skall äga rum mellan anstaltsledning och intagna. Ansvaret härför lägger Alexandersonska utredningen på anstaltsstyrelsen, som har att ange riktlinjer för samrådsverksamheten. De intagna är emellertid inte representerade i anstaltsstyrelsen. De har därför inte enligt Alexandersonska utredningens förslag någon rätt till medbestämmande över frågor rörande samrådsverksamhetens utformning. Däremot har styrelsen möjlighet att adjungera företrädare för de intagna till sammanträde och Alexandersonska utredningen anser också detta lämpligt bl. a. då man behandlar frågor om samrådsformer.

Det är framför allt angeläget att samrådsverksamheten vid en anstalt får så fasta organisatoriska former som möjligt. Om samrådsformerna ej är klart fastställda kan följden annars bli individuella och andra oorganiserade aktioner, vilket kan leda till ökat behov av sanktioner och tvångsingripanden. Alexandersonska utredningens förslag syftar till att samrådsverksamheten skall anpassas efter anstaltens storlek och karaktär. Det bör emellertid säkerställas att även de intagna framför synpunkter och önskemål rörande samrådsverksamhetens utformning. För den skull bör i arbetsordningen för kriminalvårdens anstalter anges att de intagna skall medverka när anstaltsledningen behandlar frågor om samrådsformerna. För säkerställande av att organiserade samrådsformer verkligen utvecklas vid samtliga anstalter, bör det också åligga anstaltsledningen att till KVS redovisa vilka samrådsformer och vilken samrådsverksamhet som förekommer vid anstalten. Det bör sedan ankomma på KVS att bära det yttersta ansvaret för att bestämmelserna i 36 § KvaL kommer till tillämpning vid anstalten.

Beträffande förtroenderådens arbetsformer bör annan myndighetsövervakning ej förekomma än den som betingas dels av anstaltens säkerhet, dels av att val av förtroenderåd sker på så sätt att de valda kan anses representera alla intagna vid anstalten.

Vad sedan gäller samrådets innehåll kan som tidigare framhållits ett avtalsbart förhållande inte uppkomma mellan kriminalvårdsmyndigheten och de intagna. Samhället i övrigt uppvisar emellertid numera många lagbestämmelser som ger arbetstagare visst medinflytande över arbetsdriften trots att den formella beslutanderätten alltjämt ligger hos arbetsgivaren. Det bör därför finnas goda möjligheter att även inom en sådan ordning ge de intagna utvidgade möjligheter att framföra synpunkter på verksamheten i anstalten. Liksom f. n. bör dock förhållanden som rör enskild tjänsteman eller intagen inte få behandlas i sådana former. Några individuella framställningar från

intagna bör det heller inte bli fråga om, utan med hänsyn till att samrådsverksamheten även skall ha ett pedagogiskt värde och utgöra en behandlingsåtgärd bör samrådet endast bedrivas i fasta organiserade former.

7.8 Intagnas differentiering

Differentieringsbestämmelserna i 1964 års behandlingslag innebar att en lång rad olika faktorer inverkade på valet av anstalt vid placering av intagna. Enligt 25 § behandlingslagen skulle vid de intagnas fördelning hänsyn tas till deras ålder, hälsotillstånd, sinnesbeskaffenhet, karaktärsegenskaper, tidigare vandel, arbetsförmåga, anlag och utbildning. Vid fördelningen skulle vidare tillses att menlig inverkan de intagna emellan så långt möjligt förhindrades. Män och kvinnor skulle hållas åtskilda, såvitt möjligt i särskilda anstalter. Anstaltsbeståndet var då indelat i geografiska räjonger. Inom varje räjong fanns en centralanstalt och flera sidoanstalter. Dessutom fanns särskilda ungdomsfängelse-, interнerings- och kvinnoräjonger med särskilda anstalter. Den dömde skulle i första hand placeras inom viss räjong. Behandlingslagens differentieringsbestämmelser kom därför främst att ha betydelse vid differentieringen inom resp. räjong.

Behandlingslagens differentieringsprinciper kom att av de intagna upplevas som obestämda och godtyckliga. De kunde också medföra att vissa intagna kom att placeras i sluten vård i större utsträckning än som var nödvändigt.

KAIK (SOU 1971:74 s. 103 ff) tänkte sig att räjongindelningen skulle bibehållas och anstaltsbeståndet inom räjongen utrustas med de behandlingsresurser som täckte ett ordinärt behandlingsbehov. Den intagne skulle sedan placeras vid den anstalt inom räjongen som kunde tillhandahålla de för honom lämpligaste behandlingsresurserna. Undantag härifrån kunde ske om säkerhetsaspekter talade för att vissa intagna borde sammanföras på en eller flera anstalter där deras rörelsefrihet lättare kunde begränsas.

Kriminalvårdsberedningen (SOU 1972:64 s. 127 ff) konstaterade att en grundläggande tanke tidigare varit att man inte borde blanda klienter med olika kriminell belastning på anstalterna på grund av risken för skadlig påverkan. Beredningen menade emellertid att denna tanke inte längre hade samma tyngd som tidigare, eftersom det var orealistiskt att tro att man kunde hindra kriminalvårdens klienter att efter frigivningen ute i samhället träffa varandra. Beredningen föreslog därför en indelning i lokal- och riksanstalter där anstaltsplaceringen skulle bedömas med utgångspunkt från klientens behov av och mottaglighet för behandling. Hänsyn skulle också tas till skyddsbehovet. Vissa riksanstalter skulle förbehållas yngre intagna.

I 1973 års departementspromemoria (s. 125 ff) föreslogs att de dömda i enlighet med kriminalvårdsberedningens förslag skulle indelas i tre kategorier. Det s. k. normalklientelet, till vilket skulle hänföras personer som var dömda till fängelse i mer än fyra månader men högst ett år eller till anstaltsbehandling, skulle företrädesvis vara placerat i lokalanstalt. Det s. k. svårhanterliga klientelet, som oftast torde återfinnas bland dem som var dömda till fängelse i mer än ett år, ungdomsfängelse eller internering, skulle

placeras på riksanstalt med särskilda behandlingsresurser. Det s. k. korttidsklientelet, dömda till fängelse i högst fyra månader, skulle som huvudregel placeras i riksanstalt. Som huvudregel skulle gälla att intagen skulle placeras i öppen anstalt. Undantag härifrån skulle få göras på grund av rymningsrisk eller eljest av säkerhetsskäl. Anstaltsplaceringen skulle i princip ske oberoende av den intagnes ålder. Dock skulle vissa riksanstalter förbehållas yngre intagna med hänsyn till deras behov av särskilda behandlingsresurser. Intagen som inte fyllt 21 år skulle också såvitt möjligt hållas åtskild från sådana intagna som kunde inverka menligt på hans samhällsanpassning. Några särregler skulle inte ges beträffande placeringen av kvinnliga intagna.

Mot många av de sålunda föreslagna differentieringsprinciperna riktades invändningar vid remissbehandlingen. Vissa remissinstanser var kritiska till att anstaltsplaceringen i första hand skulle bestämmas efter strafftidens längd. Kritik riktades mot den sammanblandning av klientelet som skulle bli en följd av förslaget. I stället borde de särskilda anstalterna för ungdomsfängelse- och interneringsklientelet behållas och möjligheten till differentiering iakttas så långt det kunde ske. Särskilt värnades då om ungdomarna. I valet mellan öppen och sluten anstalt borde också enligt vissa instanser även annat än säkerhetsaspekter få inverka.

Departementschefen (prop. 1974:20 s. 87 ff) menade emellertid att en uppdelning av föreslaget slag nödvändigtvis måste få en schematisk karaktär men att den inte kunde följas helt oreserverat. Undantag från anvisningarna måste i många fall bli motiverade. Så kunde lokalanstaltsplacering exempelvis vara lämplig även för vissa av det s. k. korttidsklientelet. Departementschefen menade att det vid valet mellan öppen och sluten anstalt kunde tänkas föreligga anledning att placera intagen i sluten anstalt även om detta inte var motiverat av säkerhetsskäl, t. ex. då den intagne behövde sådan behandling eller hade intresse av sådant arbete eller sådan utbildning som kunde beredas honom enbart i sluten anstalt.

Justitieutskottet (JuU 1974:2) följde i huvudsak propositionens förslag. Utskottet fann dock vid en avvägning av de skäl som kunde anföras för och mot de olika lösningarna av frågan om det s. k. korttidsklientelets placering mest tilltalande, att lagrummet fick en avfattning som gav uttryck för målsättningen att även detta klientel borde placeras i lokalanstalt i närheten av hemorten. Vad gäller intagna som fyllt 21 år förordade utskottet att de, om ej särskilda skäl föranledde annat, skulle placeras på sådant sätt att de inte utsattes för olämplig påverkan av annan. Riksdagen följde utskottets förslag.

I KvaL har således principerna för intagnas differentiering kommit att i väsentlig mån ändras jämfört med tidigare gällande bestämmelser på området. Fördelningen av intagna mellan lokal- och riksanstalter avgörs alltså i huvudsak efter strafftidens längd. Fördelningen mellan öppen och sluten anstalt sker med hänsynstagande till rymningsrisk och andra säkerhetsskäl och till behandlingsskäl. Den som ej fyllt 21 år skall emellertid, om ej särskilda skäl föranleder annat, hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället. I 4 § KvalK ges närmare bestämmelser om val av lokalanstalt. Den anstalt skall väljas som är lämp-

ligast för att den intagnes frigivning skall kunna förberedas på ett ändamålsenligt sätt.

I förarbetena till nu gällande lagstiftning har inte närmare behandlats vad de ändrade placeringsreglerna skulle kunna komma att innebära för ordningen inom anstalterna. Vid valet av lämpligaste lokalanstalt blir synpunkter som hänför sig till tiden efter anstaltsvistelsen avgörande. Vad gäller valet av lämpligaste riksanstalt finns emellertid i KvalK en bestämmelse som anger att även hänsynen till anstaltsordningen skall inverka. Där föreskrivs nämligen att styresman vid riksanstalt äger vägra anvisa plats om en av regionchef beslutad anstaltsplacering skulle medföra att intagna med uppenbart menliga inbördes relationer sammanförs.

I prop. 1977/78:105 om åtgärder mot narkotikamissbruk föreslog regeringen att en ny princip för differentieringen av intagna skulle införas på så sätt att utöver nu gällande grunder även hänsyn skulle tas till den intagnes kontakter med narkotika. En medelstor riksanstalt, enligt förslaget Mariefred, och några lokalanstalter, enligt förslaget Asptuna, Smälteryd och Tygelsjö, skulle reserveras för intagna som över huvud taget inte varit i kontakt med narkotika. Grava missbrukare skulle vid upprepad narkotikapåverkan samt vid misstanke om narkotikalangning kunna skiljas från övriga intagna och placeras på avdelningar med större säkerhetsgrad och slutenhet. Som exempel härpå nämndes H-avdelningarna på Kumlaanstalten. För etablerade storlangare, som fortsätter sin verksamhet även inom kriminalvårdsanstalterna, kunde komma i fråga placering på någon av de säkerhetsavdelningar som redan finns. Även västra flygeln vid Norrköpingsanstalten förväntades kunna ta emot grova narkotikalangare under säkerhetsmässigt betryggande former.

Utredningens överväganden

Vid de studiebesök utredningen företagit vid de stora slutna riksanstalterna har missnöjesyttringar över nuvarande differentieringsprinciper framförts från anstaltsledningar, personalgrupper och intagna. Att olika klientelkategorier blandas på anstalterna har från flera håll sagts leda till en försämring av anstaltsklimatet och ge upphov till oro och konflikter de intagna emellan. Ett flertal olika nya differentieringsgrunder har härvid förespråkats. Många har talat om de motsättningar som uppstår mellan äldre och yngre intagna och därför förordat en differentiering efter de intagnas ålder varvid gränsen ansetts böra gå vid ca 25 år. En sådan differentieringsregel skulle också i viss mån sammanhänga med förekomsten av narkotika på anstalterna. Trycket efter narkotika anses variera med ålderssammansättningen på anstaltsklientelet och vara störst bland de yngre intagna. Differentiering efter brottslighetens art och den intagnes tidigare kriminella belastning har också förordats. Från interneringsklientel har framhållits att differentiering bör ske efter strafftidens längd, eftersom det kan ge upphov till oro på anstalten om de som undergår långvariga straff ser en stor omsättning bland andra intagna. Från anstaltsledningar har påtalats vikten av att skötsamhet skall påverka anstaltsplaceringen.

Det finns således erfarenheter som talar för att en ändring av differen-

tieringsprinciperna skulle kunna inverka gynnsamt på anstaltsklimatet och minska oro och motsättningar mellan olika grupper av intagna, vilket i sin tur skulle kunna minska förekomsten av avskildhetsåtgärder på kriminalvårdsanstalterna.

De differentieringsprinciper som gällde före KvaL:s tillkomst byggde på tanken, att man inte borde blanda klienter med olika kriminell belastning på grund av risken för skadlig påverkan. Denna tanke ansåg kriminalvårdsberedningen inte ha samma tyngd som tidigare. Vi gör samma bedömning. Eventuella ändringar i differentieringsprinciperna bör således inte syfta till att motverka skadlig påverkan intagna emellan utan endast till att upprätthålla lugn och ordning i anstalterna.

Enligt nuvarande ordning skall det s. k. normalklientelet placeras i lokalanstalter nära hemorten för att frigivningsförberedelserna skall underlättas. Denna princip har visat sig mycket värdefull för anstaltsarbetet och bör därför inte förändras. Vid placering i lokalanstalt bör således även fortsättningsvis den region och den anstalt väljas som är fördelaktigast ur frigivningssynpunkt.

Vid prövningen av om intagen skall placeras i riksanstalt eller lokalanstalt är f. n. i första hand strafftidens längd avgörande. Förekomsten av avskildhetsåtgärder på lokalanstalterna är inte så stor att det är påkallat med några ändringar i denna differentieringsbestämmelse. Intagna med strafftider på högst ett år bör därför i första hand placeras i lokalanstalt. Om det visar sig att intagen uppenbarligen borde varit placerad i riksanstalt kan liksom f. n. – trots de negativa effekter som är förenade med förflyttningar – anstaltsbyte inte undvikas. I vissa fall måste redan vid den första placeringen stå klart att den intagne, trots en förhållandevis kort strafftid, inte bör vara placerad i lokalanstalt. Nuvarande bestämmelser utgör inget hinder mot riksanstaltsplacering i dylika fall.

De bestämmelser som nu reglerar fördelningen av intagna mellan öppna och slutna anstalter kan inte heller bedömas påverka förekomsten av avskildhetsåtgärder. Någon ändring härvidlag bör därför inte komma till stånd.

Det är blandningen av olika kategorier intagna i de slutna riksanstalterna som påståtts inverka menligt på förhållandena i anstalterna. Det är därför vid valet av riksanstalt som ändrade differentieringsprinciper skulle kunna medföra förbättringar. F. n. sker detta val med beaktande av den intagnes hemort, behandlingssynpunkter och säkerhetsskäl. Dessutom är vissa anstalter i huvudsak avsedda för ungdomar och vissa för interneringsklientelet.

De omständigheter som nu inverkar på valet av riksanstalt kan naturligtvis inte uteslutas heller fortsättningsvis. Den s. k. närhetsprincipen är som tidigare framhållits värdefull men har ändå mindre betydelse vid valet av riksanstalt än vid valet av lokalanstalt. Dels är frigivningsarbetet ej så intensivt under riksanstaltstiden, dels visar utförda undersökningar att en stor del av riksanstaltsklientelet över huvud taget saknar kontakter utanför anstalten. För dem har närheten till hemorten mindre betydelse och i vissa fall kan det tvärtom inverka positivt på samhällsanpassningen att den intagne kommer bort från hemorten. Som framhålls i avsnitt 7.6 är det emellertid värdefullt även för anstaltsklimatet att intagen har kontakt med yttervärlden. Möjligheterna till besök av anförvanter bör därför inte onödigtvis försvåras till följd av anstaltsplaceringen.

Man kan inte heller bortse från att den intagnes önskemål beträffande arbete, studier och andra anstaltssysselsättningar samt behov av service också måste inverka på valet av riksanstalt. Detsamma gäller också hänsynen till rymningsrisk och andra säkerhetsskäl. Det klientel som kan anses som särskilt rymningsbenäget eller som kan bedömas som farligt för personalens eller medintagnas säkerhet till liv eller hälsa bör placeras på anstalter, vilka med hänsyn till personaltäthet och byggnadsmässig utformning är särskilt lämpade att handha sådana intagna.

Det särskilda förslaget om en försöksverksamhet med differentiering efter narkotikaberoende inverkar också vid valet av riksanstalt. Denna försöksverksamhet torde vara värdefull och bör fortsätta.

Som inledningsvis anförts har emellertid allvarlig kritik riktats mot klientblandningen i de slutna riksanstalterna. Mycket talar för att denna kritik är befogad och att bättre förhållanden och därmed också minskat bruk av avskildhetsåtgärder skulle kunna åstadkommas genom andra differentieringsprinciper. Det är emellertid svårt att utifrån den kritik som riktats mot nuvarande system avgöra vilka förändringar som bör komma till stånd, eftersom kritikerna själva föreslår sinsemellan oförenliga principer. Det har inte heller varit möjligt att under detta utredningsarbete göra sådana mer övergripande överväganden som erfordras för ett förslag om nya differentieringsprinciper. Sådana principer bör vara klara och fastslagna i lag samt ge tillräckliga garantier för en rättvis och konsekvent behandling av de intagna.

Till bilden hör då också att beläggningen f. n. är mycket hög vid de slutna riksanstalterna. Stundom har därför alla differentieringsprinciper fått stå tillbaka för en strävan att över huvud taget kunna bereda de nyintagna plats vid någon anstalt. Även med beaktande av dessa speciella svårigheter bör det finnas möjligheter att genom ett i möjligaste mån konsekvent iakttaget differentieringssystem i vart fall på sikt få de intagna fördelade mellan anstalterna efter andra principer än f. n. Om den nuvarande utvecklingen fortsätter måste också andra åtgärder vidtas för att ge kriminalvården tillräckligt utrymme för en konsekvent differentiering av de intagna.

Vi föreslår därför att frågan om de intagnas differentiering mellan olika slutna riksanstalter blir föremål för en närmare översyn.

7.9 Åtgärder mot narkotikamissbruk

Kriminalvårdens anstalter har sedan mitten av 1960-talet fått ta emot narkotikamissbrukare i allt större utsträckning. Tidigare dominerade centralstimulerande medel och cannabis helt. På senare år har opiatmissbruket tilltagit med missbruk av morfinbas och på den senaste tiden heroin.

I avsnitt 3.2 lämnas vissa statistiska uppgifter beträffande det beräknade antalet missbrukare i anstalterna. Där anges att andelen missbrukare i anstalterna kan beräknas till 33 %, vid riksanstalterna 41 %.

När 1974 års kriminalvårdsreform genomfördes, avvisades tanken på att inom kriminalvården bygga upp en särskild organisation för vård av narkotikamissbrukare. Anledningen till detta var att det skulle leda till att

resurserna undandrogs andra vårdområden där bättre förutsättningar fanns att bedriva ett framgångsrikt rehabiliteringsarbete. På förslag av kriminalvårdsberedningen inleddes dock viss försöksverksamhet med särskilda narkomanvårdsavdelningar vid riksanstalter. Sådan verksamhet har sedan hösten 1976 bedrivits vid den s. k. G2-avdelningen på Österåkeranstalten. På förslag av kriminalvårdsberedningen har vidare sedan år 1973 inrättats särskilda behandlingsteam för narkotikamissbrukare. De är knutna till häktena i Stockholm, Göteborg och Malmö samt till frivårdsdistriktet i Örebro.

I mars 1977 tillkallade socialministern en särskild ledningsgrupp för narkotikafrågor. Gruppens uppgift var att föreslå åtgärder mot narkotikamissbruket inom samhället och verka för en samordning av insatserna på detta område samt att löpande ta de initiativ som behövs.

Mot bakgrund av de förhållanden som råder på kriminalvårdsanstalterna fann ledningsgruppen snart att det var synnerligen angeläget att åtgärder snarast vidtogs för att minska narkotikamissbruket inom kriminalvården. Således anvisade regeringen i juli 1977, på förslag av ledningsgruppen, medel till en frivillig och drogfri behandlingskedja vid tre kriminalvårdsenheter. Kontakt etablerades med intagna missbrukare i första hand på allmänna häktet i Stockholm som på eget initiativ försöker komma till rätta med sina problem. Den intagne väljer själv om han vill delta i behandlingen samt frivilligt lämna urinprov för kontrollanalys av narkotika. I så fall överförs han efter domen till kriminalvårdsanstalten Österåker, där ett rikt utbud av aktiviteter och terapeutiska åtgärder erbjuds honom. Anstalten kan ta emot omkring 75 intagna. Som en komplettering till behandlingen i den slutna miljön på Österåker kan de intagna föras över till anstalten Mon i Östhammars kommun, som är knuten som en avdelning till Österåker. Mon har 15 platser. De intagna kan där tillsammans med personal och anhöriga under längre eller kortare period ägna sig åt olika aktiviteter av terapeutisk natur. Som sista led i behandlingskedjan och som ett led i utslussningen till frihet ingår placering på den till Österåker knutna avdelningen med 15 platser vid anstalten Bogesund i Vaxholms kommun. Verksamheten började vid årsskiftet 1977/78.

På ledningsgruppens förslag ställde regeringen samtidigt medel till förfogande för tre visitationspatruller vid kriminalvårdsanstalterna Norrköping, Norrtälje och Tidaholm. Som omnämns i avsnitt 7.5 anvisades också medel för en utbyggnad av fritidsverksamheten vid vissa anstalter.

Inom ramen för ledningsgruppens arbete fanns under 1977 på några anstalter arbetsgrupper och vid KVS en planeringsgrupp, som sökte ta fram en så realistisk bild som möjligt av narkotikasituationen på anstalterna och förslag till åtgärder för att förbättra denna. Genomgående för alla berörda anstalter är att personalen upplever de intagnas narkotikamissbruk och därmed följande handel med narkotika som det dominerande problemet. Det försvårar kontakten med de intagna och gör många rehabiliterande insatser meningslösa. Haschrökning synes förekomma närmast kontinuerligt på många anstalter. Bruket av tyngre narkotika förefaller ha ökat under år 1977. Detta visar sig framför allt i form av ökat antal heroinabstinenser. Fortfarande tycks dock centralstimulantia vara de preparat som dominerar.

De flesta intagna som missbrukar narkotika förefaller enligt personalen vilja komma ifrån sitt missbruk. De talar förhållandevis öppet med per-

sonalen om sina problem. De har emellertid uppenbarligen svårt att stå emot den press som de som handlar med narkotika utsätter dem för. Anstaltslivets monotoni och bristen på meningsfulla fritidsaktiviteter torde även vara faktorer som främjar missbruket. Begäran om enrumsplacering förekommer ofta från intagna som har missbruksproblem och som vill sluta men inte orkar stå emot de narkotikaerbjudanden som ges på anstalten. Sådana framställningar görs ofta också från intagna utan tidigare erfarenhet av narkotika. En bidragande orsak till självvald enrumsplacering torde vara att med narkotikahandeln på anstalterna, likaväl som ute i samhället, följer hot och våld samt betydande skuldsättning. Personalen märker ofta att värdeföremål som klockor, stereoanläggningar m. m. samlas hos en del intagna samt att många intagna redan dagen efter en avlöning är helt utan pengar.

Inom KVS utarbetades med stöd av planeringsgruppens erfarenheter ett förslag till ytterligare åtgärder för att komma till rätta med narkotikaproblemet på kriminalvårdsanstalterna. Förslaget innebar i korthet följande.

Det var önskvärt att vid differentieringen av de intagna i högre grad än tidigare kunna beakta den intagnes förhållande till narkotika. Denna del av KVS förslag återges i avsnitt 7.8.

En förutsättning för att klientelet skulle kunna differentieras med hänsyn till narkotikamissbruket angavs i förslaget vara, att möjlighet skapades till en objektiv kontroll av eventuellt missbruk. Den enda säkra metoden att kontrollera om narkotikamissbruk förekommer är i dag analys av urinprov. Om inte ett många gånger kontinuerligt missbruk utan vidare skulle godtas på kriminalvårdens anstalter var det nödvändigt att lagstiftningsvägen skapa förutsättningar för att, när misstanke uppkom om narkotikapåverkan, kräva att den intagne lämnade urinprov.

KVS avsåg vidare att inom anstalterna Hall, Malmö och Hinseberg genomföra viss differentiering av de intagna utifrån narkotikaberoendet.

Vid Hall, där narkotikasituationen måste betecknas som ytterst allvarlig, hade påbörjats en verksamhet som hade vissa likheter med Österåkerprojektet och som byggde på den frivilliga kontraktslinjen. Intagna som bedömdes lämpade och som ville få hjälp att komma ifrån de avdelningar där narkotika fanns, erbjöds placering på en särskild avdelning. Efter ett inledningsskede skulle de kunna få fortsatt behandling inom ramen för Österåkerprojektet.

Även inom Malmöanstalten hade påbörjats en verksamhet av motsvarande slag. En mindre avdelning med tio platser utnyttjades. Klienturvalet vilade på frivillig grund och även detta projekt var knutet till verksamheten vid Österåker.

Narkotikasituationen vid anstalten Hinseberg är mycket besvärande. Bortsett från det utpräglade korttidsklientelet torde omkring 90 % av de intagna vara att anse som narkotikamissbrukare. KVS föreslog att det även inom Hinsebergsanstalten skulle bildas en behandlingskedja som blev jämförbar med Österåkerprojektet. En differentiering skulle ske av de intagna bl. a. med utgångspunkt från aktuellt narkotikamissbruk. Intagna, som ville få straffet verkställt i narkotikafri miljö – vare sig de var missbrukare eller inte – skulle efter en introduktionstid föras över till en sluten avdelning som hade tio platser. Vid lämplig tidpunkt skulle den intagna föras över till en öppen avdelning. I en del fall skulle sådan överföring ske direkt.

KVS räknade med att behandlingskedjan skulle kombineras med ett frekvent utnyttjande av den behandlingsform som enligt 34 § KvaL erbjuds i form av placering på behandlingshem eller i familjevård.

Deltagandet i de verksamheter som nu har redovisats beträffande anstalterna Hall, Malmö och Hinseberg skulle vara frivilligt.

I KVS förslag ingick också att olika former av åtgärdsprogram skulle erbjudas både de avancerade och de mera tillfälliga missbrukarna. Det gällde insatser med arbetsvård av olika slag, social färdighetsträning och utbildning samt gemensamma aktiviteter med vårdare och intagna i form av rollspelsövningar och användning av särskilda videoprogram. Deltagandet i åtgärdsprogrammet borde enligt förslaget vara frivilligt. Programmet förväntades också inverka positivt på möjligheterna att genomföra lyckosamma placeringar utom anstalt enligt 34 § KvaL.

Ledningsgruppen för narkotikafrågor erinrade i sitt förslag (Ds S 1978:2) till en början om att 1974 års kriminalvårdsreform antogs av en i stort sett enig riksdag. Som viktiga led i reformen ingick att den intagne skulle placeras i närheten av sitt hem samt jämförelsevis generösa besöks- och permissionsregler. En nackdel som följde av denna öppna kriminalvård var det rikliga flödet av narkotika till anstalterna.

Ledningsgruppen, som anslöt sig till de grundläggande principerna i 1974 års kriminalvårdsreform, ansåg emellertid att narkotikaläget på anstalterna var så oroande att ytterligare åtgärder var påkallade. Ledningsgruppen eftersträvade därför en rimlig avvägning mellan på ena sidan samhällsanpassningen och på andra sidan skyddet mot narkotika. En sådan avvägning ansåg gruppen KVS förslag utgöra. För det stora flertalet intagna skulle förslaget medföra fördelar i form av dels en bättre anstaltsmiljö, dels ökade möjligheter till behandling för de missbrukare som önskar en sådan. Åtgärder som syftar till större säkerhet och slutenhet skulle endast avse dem som på grund av sitt narkotikaberoende var starkt störande för övriga intagna eller som deltog i narkotikahantering inom anstalten.

Ledningsgruppen föreslog därför att en differentiering av de intagna skulle genomföras även med utgångspunkt från deras kontakt med narkotika i enlighet med KVS förslag. Närhetsprincipen skulle dock i all möjlig mån beaktas. Gruppen tillstyrkte även att genom lagstiftning möjlighet skulle tillskapas att avkräva intagen urinprov för narkotikaanalys. Gruppen framhöll också vikten av att kriminalvården erhåller erforderlig personal för visitationsuppgifter. Förslaget om en differentiering också efter narkotikaberoende skulle ses som en försöksverksamhet.

Ledningsgruppens förslag förelades riksdagen i prop. 1977/78:105. Föredragande statsrådet instämde helt i gruppens förslag. Såvitt angår kriminalvården följde riksdagen förslagen i propositionen (SoU 1977/78:36, rskr 1977/78:363). Därefter har också efter förslag i prop. 1978/79:62 och med ikraftträdande den 1 januari 1979 i KvaL intagits en bestämmelse (52 d §) om föreläggande för intagen att lämna urinprov.

I anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 yrkade KVS medel för inrättande av en narkotikafri avdelning även vid Härlanda-anstalten jämte en behandlingskedja med denna avdelning som första länk och den f. n. nedlagda kriminalvårdsanstalten Lingatan som den andra. Dessutom yrkades medel för placering av narkotikamissbrukare på behandlingsplatser

i anslutning till Hasselakollektivet, för utökat antal placeringar enligt 34 § KvaL samt för ytterligare vårdartjänster.

I 1979 års budgetproposition framfördes KVS yrkande såvitt avser inrättandet av en narkotikafri avdelning vid Härlanda samt permanentning av en tillfälligt inrättad visitationspatrull vid Norrköping.

Utredningens överväganden

Det ökade antalet narkotikamissbrukare inom kriminalvården har i hög grad påverkat förhållandena på anstalterna. Trots de kontroller och visitationer som förekommer är det f. n. inte möjligt att hindra att narkotika smugglas in på flertalet anstalter. Missbruket av narkotika skapar en allmän passivitet hos de intagna. Detta medför att arbetsinsatserna samt deltagandet i studier och fritidsaktiviteter minskar. Vidare försämras förhållandena såväl de intagna emellan som mellan dem och personalen. Narkotikahanteringen i samhället präglas av utsikterna till stora ekonomiska vinster samt starka inslag av hot och våld. Handeln med narkotika inom anstalterna följer samma mönster. Detta får till följd att intagna i stegrad omfattning begär att få vistas i enrum, att de inte vågar återvända efter permission eller frigång, att de kan lämna anstalterna med stora skulder etc. Det är vid anstaltsplacering inte ovanligt att den intagne begär att få komma till en någorlunda "knarkfri" anstalt, då han inte orkar stå emot trycket från andra intagna. Situationen för tillsynspersonalen har med det ökade narkotikamissbruket på anstalterna försvårats i hög grad.

Dessa omständigheter gör att narkotika finns med i bilden i samband med en stor andel av de avskildhetsåtgärder som förekommer inom anstalterna. Som redan nämnts ligger narkotikaförekomsten bakom många intagnas begäran om frivilligt enrumsarbete enligt 18 § KvaL. Det rör sig om intagna som antingen över huvud taget inte vill komma i kontakt med narkotika eller som fruktar repressalier i samband med ouppklarade narkotikaaffärer. Avskiljanden enligt 20 § första stycket KvaL på grund av fara för intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa har i många fall samband med de starka inslag av hot och våld som förekommer i samband med narkotikahandeln. Sådana våldsamma uppträdanden eller berusningsfall som kan leda till avskiljande och fängselbeläggning enligt 23 § KvaL äger ofta rum under narkotikapåverkan. Av de statistiska uppgifterna i avsnitt 3.2 framgår att omkring vart tionde fall av avskildhet för disciplinutredning enligt 50 § KvaL direkt orsakas av narkotikabruk eller narkotikainnehav. Även andra disciplinära förseelser torde ha samband med förekomsten av narkotika på anstalterna.

Förekomsten av narkotika motverkar även på många andra sätt arbetet i anstalterna. Förutom svårigheterna att aktivera intagna medför narkotikan många förflyttningar av intagna till slutnare vårdformer, indragning och senareläggning av permissioner samt indragning av frigång.

Det finns således många skäl som talar för att kraftfulla åtgärder bör insättas mot förekomsten av narkotika på anstalterna. Ett av dessa skäl är att förekomsten av avskildhetsåtgärder kunde förväntas väsentligt minska i en narkotikafri anstaltsmiljö.

Det rikliga flödet av narkotika till anstalterna orsakas bl. a. av att kriminalvården getts en så hög grad av öppenhet. Genom de generösa besöks- och permissionsreglerna skapas många kanaler för insmuggling av narkotika. Trots det föreslår vi i avsnitt 7.6 än öppnare former gentemot samhället med större besöks-, telefonerings- och i viss mån permissionsmöjligheter för de flesta intagna. Dessa förändringar är också föreslagna som medel att begränsa användandet av avskildhetsåtgärder inom anstalterna. Det gäller alltså, som också ledningsgruppen för narkotikafrågor framhållit, att göra en avvägning mellan på ena sidan det värdefulla i öppnare vårdformer och på andra sidan skyddet mot narkotika. Vid denna avvägning har ledningsgruppen inte funnit anledning föreslå inskränkningar i de intagnas besöks- och permissionsmöjligheter eller andra generella begränsningar i intagnas kontakter med yttervärlden.

Vi delar helt denna ledningsgruppens bedömning. Andra åtgärder bör insättas mot narkotikabruket på anstalterna. Ledningsgruppen har föreslagit sådana.

Utöver de av ledningsgruppen föreslagna åtgärderna vill vi här framhålla att flera av de i kap. 7 föreslagna förebyggande åtgärderna också är ägnade att ge anstaltspersonalen större möjligheter att komma till rätta med narkotikaproblematiken. Särskilt gäller detta förslagen om en reducering av bostadsavdelningarnas storlek och en förstärkning av tillsynspersonalen på de slutna riksanstalterna. Även strävanden att stimulera de intagna till bättre arbets- eller studieinsatser bör leda till minskat tryck efter narkotika. I än högre grad bör detta gälla beträffande en utbyggnad av fritidsverksamheten.

Stora anstängningar bör också insättas på att förhindra insmuggling av narkotika till anstalterna. I första hand kommer då visitationer i fråga. För att inte den utvidgning av intagnas kontakt med yttervärlden som här föreslås skall leda till försämrade förhållanden beträffande narkotikaförekomst, måste den kombineras med visitering av bostadsrum, kroppsvisitation och kroppsbesiktning, särskilt i omedelbar anslutning till obevakade besök och permissioner på sätt stadgas i 52 a–c §§ KvaL. Enligt 29 § tredje stycket KvaL får som villkor för besök föreskrivas, att även den besökande underkastar sig kroppsvisitation. De praktiska förutsättningarna att bedriva erforderlig visiteringsverksamhet bör också underlättas genom utredningens förslag om förstärkning av tillsynspersonalen. Särskilt skall då framhållas förslaget om inrättande av visitationspatruller vid ytterligare fem anstalter.

7.10 Premiering av skötsamhet

En tidigare gällande lagbestämmelse föreskrev att skötsamhet under anstaltstiden särskilt skulle premieras. 26 kap. 7 § BrB innehöll nämligen tidigare att vid prövning av fråga om villkorlig frigivning särskilt skulle beaktas bl. a. den dömdes uppförande under anstaltstiden. I samband med kriminalvårdsreformen avskaffades emellertid denna bestämmelse. Frågan om villkorlig frigivning skulle i stället endast prövas med utgångspunkt från verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömde och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden

i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen.

Den tidigare gällande ordningen hade kritiserats inte bara på grund av att den i praktiken ledde till dubbelbestraffning utan också med hänsyn till att frågan om en senareläggning av frigivningen på det sättet blev prövad utan samband med handläggningen av disciplinärendet och först sedan kanske lång tid förflutit från förseelsens begående och under alla förhållanden vid en tidpunkt då den intagne räknade med att han snart skulle få lämna anstalten.

I samband med ändringen uttalade dock departementschefen bl. a. följande (prop. 1974:20 s. 102 f).

> Det bör vidare framhållas att enbart den omständigheten att den särskilda hänvisningen till uppförandet under anstaltstiden tas bort ur lagtexten givetvis inte betyder att det i och för sig finns något direkt hinder mot att man i ett enskilt fall likväl fäster visst avseende vid dessa förhållanden i samband med prövningen av fråga om villkorlig frigivning. Detta torde inte bara gälla vid prövning av fråga om s. k. hälftenfrigivning. Det måste sålunda även kunna förutsättas att exempelvis en mer än vanligt omfattande misskötsamhet under anstaltstiden ibland kan komma att återverka också på bedömningen och förutsättningarna för villkorlig frigivning efter 2/3 av strafftiden.

I vart fall kriminalvårdsnämnden, som handlägger frågor om villkorlig frigivning för intagna som undergår fängelse i mer än ett år, låter emellertid aldrig misskötsamhet under anstaltstiden inverka på frågan om villkorlig frigivning. Enligt uttalande av nämndens ordförande i maj 1976 hade då under den tid som den ändrade lagstiftningen varit i kraft ännu inte i något fall kriminalvårdsnämnden ansett att misskötsamhet som sådan skulle medföra tillägg till 2/3-tiden vid anstalt. Som princip kunde i stället anses gälla att den, som var intagen i anstalt och inte hade kommit i åtnjutande av halvtidsfrigivning, blev villkorligt frigiven på 2/3-dagen eller den senare dag då hans frigivningsförhållanden var tillfredsställande ordnade. Misskötsamhet under anstaltstiden kunde naturligtvis däremot komma in i bedömningen som en faktor, som bidrog till bilden av den intagnes person och som därigenom kunde leda till att särskilda krav ställdes på hans förhållanden efter frigivningen. Även vad gäller halvtidsfrigivning tillmättes frigivningssituationen den största vikten. Därutöver tillades straffets längd stor betydelse. Mindre betydelse hade den intagnes uppförande under anstaltstiden liksom hans tidigare vandel. Detta kom till synes bl. a. däri att misskötsamhet under den pågående anstaltstiden eller det förhållandet att den intagne tidigare hade avtjänat frihetsstraff inte utgjorde hinder i och för sig för frigivning före 2/3-dagen. Något principiellt hinder förelåg inte ens om han tidigare beviljats halvtidsfrigivning som blivit förverkad.

Övervakningsnämnderna, som handlägger frågor om villkorlig frigivning för intagna som undergår kortare fängelsestraff, anpassar sig efter kriminalvårdsnämndens praxis.

Skötsamhet under anstaltstiden skulle i och för sig kunna premieras på flera andra sätt än genom tidigare villkorlig frigivning. Syftet med att bevilja permission eller frigång skall enligt KvaL:s bestämmelser enbart vara att underlätta den intagnes anpassning i samhället. Permission skall således vägras endast om påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger. Inte heller besöks- eller telefonerings-

möjligheterna skall påverkas av den intagnes skötsamhet i anstalten, såvida inte säkerheten i anstalten kan äventyras genom besöket eller telefonsamtalet. Nära till hands att användas som premium är ekonomisk ersättning. Redan nuvarande system för arbetsersättning innebär att goda arbetsprestationer premieras. I den marknadsanpassade arbetsersättning som förekommer vid kriminalvårdsanstalterna Tillberga och Skogome är detta än mer accentuerat.

Utredningens överväganden

I den allmänna debatten har viss kritik riktats mot 1974 års kriminalvårdsreform. Två saker som därvid särskilt framhållits är de begränsade möjligheterna att differentiera de intagna och frånvaron av särskilda premier till intagen som visar skötsamhet i anstalten.

Den förändring i samband med kriminalvårdsreformen, som innebar att bestämmelsen om att misskötsamhet under anstaltstiden särskilt skulle inverka på tidpunkten för villkorlig frigivning togs bort, hälsades med tillfredsställelse av de intagna. Tidigare ordning hade av dem uppfattats som godtycklig och innebärande rättsosäkerhet. Att på nytt införa någon form av premier för skötsamhet skulle sannolikt medföra stark kritik från flertalet intagna. Man måste därför räkna med en viss risk för att en sådan reform skulle kunna inverka negativt på den allmänna stämningen inom anstalterna. De intagna är i den tvångssituation de befinner sig mycket känsliga för sådant som de upplever som orättvisor i behandlingen. Det kan därför finnas viss risk för att ett sådant premieringssystem får motsatt effekt än den avsedda, att verka för lugn och ordning i anstalterna.

Risken för sådan verkan av ett premieringssystem bör inte överdrivas, men kan ändå förtjäna att beaktas, eftersom det, förutom rent principiella synpunkter, finns flera andra omständigheter som talar mot en sådan ordning.

Premiering av skötsamhet kan medföra risk för att den misskötsamme drabbas av dubbla bestraffningar för sin misskötsamhet. Även om avsikten endast är att premiera skötsamhet, kan den misskötsamme uppleva de uteblivna premierna som en bestraffning. Om han då för sin misskötsamhet tidigare bestraffats i disciplinär ordning eller gått miste om andra förmåner, kan han känna sig utsatt för dubbla bestraffningar.

Varje system som innebär någon form av bestraffning eller premiering av de intagna måste uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet. Systemet får inte ge utrymme för orättvisa eller godtycke. Det kan vara förenat med svårigheter av vid inrättandet av ett premieringssystem kunna tillfredsställa sådana krav.

Ett premieringssystem som innebär att den skötsamme beviljas fler permissioner, besök och telefonsamtal eller på annat sätt kommer i åtnjutande av öppnare former av kriminalvård eller ges tidigare villkorlig frigivning skulle inte kunna omfatta alla intagna i anstalterna. Det finns många intagna beträffande vilka vanliga regler för permission etc. ej gäller på grund av att de gjort sig skyldiga till särskilt allvarlig brottslighet eller på grund av särskild rymningsrisk. Ett aldrig så stort mått av skötsamhet skulle för dessa

intagna inte kunna påverka beslut om permission, besök, frigång eller annat dylikt.

Ett system som innebär att tidpunkten för villkorlig frigivning påverkas av skötsamhet i anstalten skulle innebära att den disciplinära påföljden ej inräkning i verkställighetstiden enligt 47 § andra stycket 2 KvaL till en del förlorar sin verkan. Ett disciplinstraff innebärande några dagars strafftidsförlängning måste för den intagne te sig tämligen betydelselöst om tidpunkten för villkorlig frigivning är osäker.

Nu angivna nackdelar förenade med ett premieringssystem har sådan styrka att vi inte kan förorda att ett system med premiering av allmän skötsamhet införs som en åtgärd för att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder på kriminalvårdsanstalterna. Misskötsamhet skall bestraffas, antingen så att disciplinär påföljd ådöms eller så att speciell misskötsamhet leder till indragning eller senareläggning av den misskötta förmånen. Härefter skall misskötsamheten ej medföra några ytterligare verkningar.

Det finns emellertid ett premieringssystem som inte är förbundet med de här angivna nackdelarna. Goda arbetsprestationer skall premieras genom arbetsersättningen. Redan enligt nuvarande ordning sker en bedömning av arbetsprestationen vid bestämmandet av ersättningens storlek. Det förslag till nytt ersättningssystem som lämnas i avsnitt 7.4 innebär också att högre ersättning genom ackord eller på annat sätt skall kunna utgå vid kvalificerat arbete. Det vore önskvärt att samma premieringssystem också kunde användas i samband med studier. Det är emellertid svårt att på samma sätt som beträffande kroppsarbete mäta ett studiearbete.

7.11 Övriga förebyggande åtgärder

7.11.1 *Kvällslåsningen*

Utredningens överväganden

I avsnitt 6.3 föreslås att inlåsningen på kvällen av intagna på slutna anstalter åtminstone på sikt skall senareläggas. Avsikten med föreslaget är i första hand att minska anstaltslivets påfrestningar för de intagna och ge dem utvidgad tid för fritidsgemenskap.

Senareläggningen av kvällslåsningen kan emellertid också beräknas förebygga behovet av avskildhetsåtgärder på anstalterna. Den medför att de intagna får mindre tid i ensamhet. Inlåsta på sina rum koncentrerar de ofta sitt tankeliv på anstaltens förhållanden och på möjligheter till flykt. Mindre inlåsning dämpar deras aggressioner. Senareläggningen av kvällslåsningen utökar som anförts tiden för fritidsgemenskapen och förbättrar möjligheterna att fylla de intagnas fritid med vettiga aktiviteter, såsom studiecirklar, teaterföreställningar, anstaltsbesök och annan verksamhet som ger de intagna kontakt med livet utanför anstalten. Senareläggningen innebär också en anpassning av anstaltslivet till livet i samhället i övrigt.

I ett av riksdagen antaget utlåtande har justitieutskottet (JuU 1975/76:28) uttalat sig för att inlåsningen på anstalterna snarast möjligt skall senareläggas samt att i avvaktan härpå ansträngningar skall göras inom de olika regionerna

att senarelägga kvällslåsningen i så stor utsträckning som möjligt. Med anledning av detta riksdagsbeslut tillsattes den i avsnitt 6.3 omnämnda arbetsgruppen.

Som också omnämns i avsnitt 6.3 är reformen kostnadskrävande. Vi föreslår därför inte heller någon omedelbar förändring. Beläggningsutvecklingen är också f. n. stigande på de slutna riksanstalterna varför någon överkapacitet inte heller kan beräknas uppkomma inom nära förestående framtid. Om förhållandena skulle ändra sig så att ett kapacitetsöverskott skulle uppstå vid dessa anstalter, bör i första hand inte några ytterligare nedläggningar komma till stånd. I stället bör dels beläggningen på anstalterna minskas med ett färre antal intagna per avdelning (avsnitt 7.2), dels kvällslåsningen senareläggas. Båda åtgärderna är angelägna, men utifrån de intressen vi har att särskilt iaktta, anser vi att den förstnämnda åtgärden har högst angelägenhetsgrad.

Det räcker emellertid inte bara med att senarelägga kvällslåsningen. Den utökade fritiden måste också fyllas med goda aktiviteter och inte bara innebära ytterligare någon eller några timmars kortspel. Det erfordras därför att en senareläggning av kvällslåsningen kombineras med ett utvidgat utbud av fritidsaktiviteter. Förslag till sådan utvidgning lämnar vi i avsnitt 7.5.

7.11.2 *Kvinnor på anstalterna*

Utredningens överväganden

En annan fråga som behandlats av Alexandersonska utredningen och som kan ha betydelse för anstaltsklimatet och för relationerna mellan personal och intagna är frågan om kvinnliga befattningshavare på anstalterna. Främst gäller frågan förekomsten av kvinnlig tillsynspersonal.

Tillsynspersonalen på kriminalvårdsanstalter för manliga intagna har ända fram till för några år sedan bestått enbart av män. I början av 1970-talet anställdes den första kvinnliga vårdaren på manlig avdelning och antalet har därefter successivt ökat. Vid utgången av budgetåret 1977/78 var 3 000 män och 182 kvinnor anställda som vårdare. Andelen kvinnor bland nyanställda vårdare har ökat under de senaste åren. Könsfördelningen bland de nyanställda framgår av *tab. 7.1*. Under budgetåret 1977/78 rekryterades 71 män och 10 (14 %) kvinnor. Dessutom har ett ganska stort antal av dem som anställts som tillfälliga vikarier för vårdare, t. ex. under semestertider, varit kvinnor.

Tabell 7.1 Antal kvinnor bland nyanställda (tillsvidareanställda) vårdare 1973–1976

År	Antal nyanställda	Därav kvinnor[a]
1973	513	26 (5,1)[b]
1974	410	41 (10,0)
1975	283	40 (14,1)
1976	160	29 (18,1)

[a] Av kvinnorna har 1973–1976 7, 5, 3 resp. 4 anställts vid kriminalvårdsanstalter för kvinnliga intagna.

[b] Inom parentes anges procentandelen kvinnor bland de nyanställda.

Än så länge är det stora lokala variationer i fråga om andelen kvinnliga vårdare vid anstalterna. Vid ganska många anstalter är det alltjämt enbart manlig tillsynspersonal.

Personalen på de anstalter där man har erfarenheter av kvinnliga vårdare är övervägande positiv till att man rekryterar både manliga och kvinnliga befattningshavare. Förekomsten av kvinnliga vårdare anses gynnsamt bidra till en vänligare atmosfär vid anstalten och till att man genom samtal kan lösa uppkomna konflikter med de intagna. Även de intagna är positiva till kvinnlig tillsynspersonal.

Större rekrytering av kvinnlig tillsynspersonal är också i enlighet med statsförvaltningens jämställdhetsarbete. Riktlinjer för detta finns i förordningen (1976:686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst samt i det s. k. jämställdhetscirkuläret (1976:687).

I KVS jämställdhetsredovisning anges en fortsatt rekrytering av kvinnliga vårdare vara den planerade åtgärd i jämställdhetsarbetet som har högst angelägenhetsgrad.

Alexandersonska utredningen har av principiella skäl avvisat en kvotering av vårdpersonalen. Utredningen ansåg att man utan kvotering inom rimlig tid skall kunna uppnå en tillfredställande andel av kvinnliga tjänstemän bland tillsynspersonalen och föreslog vissa åtgärder härför. Satsningar förslogs främst på informationssidan kombinerat med inrättande av praktikplatser och framhållande av de goda möjligheter som finns att pröva på yrket under kortare perioder. Genom arbetsbyte föreslogs den personal som redan är anställd vid anstalten, t. ex. kontorspersonal, bli erbjuden att under en kortare period pröva på vårdaryrket. Även andra av utredningens förslag, såsom förändringar på utbildningssidan och avdelningsindelning av de stora anstalterna, är ägnade att öka jämställdheten mellan könen.

Det förekommer således redan strävanden att rekrytera fler kvinnliga vårdare. Utvecklingen under senare år är gynnsam. Alexandersonska utredningen har föreslagit vissa åtgärder för att påskynda denna utveckling. Vi finner därför nu inte anledning att föreslå ytterligare åtgärder utan vill endast betona att förekomsten av kvinnliga befattningshavare på manliga avdelningar bidrar till ett vänligare och mjukare anstaltsklimat och lindrar motsättningar mellan personal och intagna. Utan att det närmare kan anges vilken könsfördelning som är lämpligast måste man dock ihågkomma att vissa arbetsmoment i tjänsten kräver manlig personal.

Stor uppmärksamhet har i massmedia ägnats en försöksverksamhet med könsblandning av de intagna som pågår vid statsfængslet Ringe i Danmark. Även i Sverige förekommer könsblandning vid några anstalter. Vid de öppna lokalanstalterna Båtshagen och Vångdalen samt den slutna lokalanstalten Västerås finns platser för kvinnliga intagna och sådana platser kommer också att inrättas vid de slutna lokalanstalterna Hageby, Luleå och Helsingborg. Några platser för kvinnliga intagna med frigång finns vid de öppna lokalanstalterna Aspliden, Hildero och Österport. Dessutom planeras platser för kvinnliga intagna vid anstalterna i Borås och Umeå. De kvinnliga intagna bor på särskilda avdelningar men arbetar – i den mån de inte har frigång – i allmänhet tillsammans med manliga intagna och äger också i den utsträckning de så önskar tillbringa fritiden tillsammans med dem.

Förekomsten av kvinnliga intagna på manliga anstalter är också en åtgärd

som kan tänkas bidra till att anstaltsklimatet blir mjukare och förhållandena på anstalten lugnare. Det är emellertid svårbedömt i vilken utsträckning en större könsblandning verkligen skulle innebära några märkbara förändringar på anstaltsklimatet. Man kan inte helt bortse från att den också kan vara förenad med vissa nackdelar. De skäl som talar för att platser för kvinnliga intagna i större utsträckning bör öppnas på manliga anstalter är huvudsakligen andra än intresset av att upprätthålla lugn och ordning på anstalterna och förebygga behovet av avskildhetsåtgärder. Främst är det en fråga om jämställdhet. De kvinnliga intagna skall i möjligaste mån ha samma rätt som manliga intagna till en differentierad anstaltsplacering med möjlighet till placering nära hemorten.

Det finns därför skäl som talar för att även riksanstalter för manliga intagna bör öppnas för kvinnliga intagna. Detta kräver emellertid närmare överväganden av praktisk natur som vi, med hänsyn till den förhållandevis ringa betydelse en sådan åtgärd skulle ha för de frågor vi har att närmare pröva, nu inte finner skäl att göra.

8 Alternativa åtgärder

För att minska behovet av avskildhetsåtgärder vid kriminalvårdsanstalterna kan man gå fram på två olika vägar. För det första kan man sträva efter att förebygga sådana händelser som kan leda fram till att avskildhetsåtgärder måste tillgripas. Förslag i denna riktning lämnas i kap. 7. För det andra kan man tillhandahålla andra åtgärder som kan fylla samma eller i stort sett samma funktioner som avskildhetsåtgärderna men trots detta kan bedömas som mindre ingripande eller i vart fall förenade med färre negativa effekter än avskildhetsåtgärderna. Denna fråga skall behandlas i detta kapitel.

Förhållandena inom en kriminalvårdsanstalt är speciella och kan inte jämföras med de förhållanden som råder i samhället utanför vårdinstitutioner. Ett större antal människor vistas tillsammans på en förhållandevis begränsad yta. Av dessa människor är en del som straff berövade sin frihet och tvingade att vistas där, medan de övriga är satta att vaka över att detta straff blir verkställt. Dessa omständigheter gör att det lättare än inom samhället i övrigt uppstår motsättningar och konflikter. På grund härav måste ett visst mått av disciplinära medel och andra tvångsmedel stå till buds, för att inte förhållandena skall bli olidliga för såväl intagna som personal.

De speciella förhållandena inom anstaltslivet medför också att möjligheterna att variera utbudet av sådana tvångsmedel och finna nya är mycket begränsade. Internationella jämförelser har givit få användbara uppslag. De repressiva medel som används i andra länder har i allmänhet prövats också i Sverige men förkastats såsom varande inhumana eller av andra orsaker olämpliga.

Arbetsmiljöfrågor har fått allt större uppmärksamhet under senare tid. Stora ansträngningar har gjorts att ge arbetstagare trivsamma och ur skydds- och miljösynpunkt acceptabla arbetsförhållanden. Personalen inom kriminalvårdens anstalter får härvid inte utgöra något undantag. Som många gånger framhållits tenderar anstaltsklientelet att bli alltmer svårbehandlat. Antalet intagna med långa strafftider ökar. Antalet narkotikamissbrukare ökar. För att personalen skall klara av de allt svårare förhållandena i anstalterna måste medel härför ställas till dess förfogande. Det mest ingripande medel härför som f. n. står till buds är att placera intagen i enrum.

Det gäller nu att finna alternativ till enrumsplaceringen. Härvid måste en ständig avvägning gentemot enrumsplaceringen göras, så att inte de alternativa åtgärderna i själva verket är behäftade med fler negativa effekter ur medicinsk synpunkt eller behandlingssynpunkt än enrumsplaceringen.

S. k. isolering har i den allmänna debatten varit utsatt för allvarlig kritik. Efter vad vi funnit bör de uttalade farhågorna för negativa verkningar av avskiljandet – åtminstone vad gäller kortvarigt sådant – bedömas som överdrivna. Ingen tänkbar alternativ åtgärd kan fylla samma funktion som enrumsplaceringen, utan de alternativa åtgärderna får snarare ses som komplement till denna, vilka kan sättas in i de fall då de negativa effekterna av enrumsplaceringen blir mer kännbara. Detta gäller särskilt när enrumsplaceringen blir långvarig samt i de fall den kombineras med fängsel.

8.1 Gruppsamvaro

Nuvarande avskildhetsbestämmelser i KvaL talar till skillnad från tidigare gällande bestämmelser på området inte om att den avskilde skall placeras i enrum. I stället talas om att den intagne får hållas avskild från andra intagna. Undantag härifrån gäller endast beträffande frivillig avskildhet enligt 18 § KvaL, där ordet "enrum" fortfarande förekommer. För att ytterligare betona att avskildheten inte behöver innebära enrumsplacering och att den över huvud skall göras så lite ingripande som möjligt föreskrivs i 21 och 50 §§ KvaL att den som hålls avskild enligt 20 eller 50 § KvaL skall erhålla sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet.

Intagen som hålls avskild från andra intagna berövas i många fall all kontakt med sina medintagna. Detta är ofta nödvändigt för att inte syftet med avskildhetsåtgärden skall förfelas. Det förekommer emellertid att avskild intagen under vissa tider får vistas tillsammans med en eller flera andra intagna i form av s. k. samsittning eller på annat sätt. På grund av även de lokalmässiga förhållandena förekommer det däremot inte någon mer organiserad gruppsamvaro mellan intagna som är placerade på s. k. isolerings- eller observationsavdelning.

Kriminalvårdsberedningen föreslog (SOU 1972:64 s. 225) att tidigare förekommande enrumsplaceringar utom i speciella undantagsfall borde ersättas med att den intagne placerades i en liten grupp med särskilda övervakningsmöjligheter. Detta förslag kom emellertid inte att återspeglas i KvaL:s bestämmelser om gemenskap och avskildhet.

Som omnämns i inledningen är det främst beträffande de mer långvariga avskiljandena som intresset av alternativ till enrumsplacering gör sig gällande. Detta har medfört att det vid tre slutna riksanstalter – Kumla, Hall och Norrköping – inrättats särskilda avdelningar där de intagna har ett begränsat umgänge med andra intagna. Dessa s. k. specialavdelningar eller säkerhetsavdelningar är avsedda som ett för de intagna lindrigare alternativ till enrumsplacering. De är avsedda för ett mycket svårbehandlat klientel. På avdelningarna vistas de intagna under arbetstid och fritid i mindre grupper, i regel om tre eller fyra intagna. Med hänsyn till att avdelningarna är avsedda för ett klientel som är mycket rymningsbenäget och som kännetecknas av farlighet för personal, medintagna eller samhället i övrigt, är de präglade av en hög grad av säkerhet. Personaltätheten är förhållandevis stor och tillgången till tekniska skyddsanordningar god.

Dessa avdelningar har, trots att de är avsedda att utgöra ett för de intagna

lindrigare alternativ, blivit utsatta för en viss kritik i den allmänna debatten. Kritiken har främst riktats mot följderna av den höga säkerhetsgraden vid avdelningarna.

Utredningens överväganden

Som inledningsvis anförs finner vi det inte möjligt att generellt ersätta enrumsplaceringar med några alternativa åtgärder. Möjligheterna att ersätta kortvariga enrumsplaceringar med vistelse i grupp under särskild tillsyn är av lokalmässiga och andra praktiska orsaker små. Härtill kommer att syftet med avskiljandet i många fall skulle förfelas om den avskilde gavs viss, om än begränsad, kontakt med andra intagna. På grund av att de negativa effekterna är förhållandevis små i samband med enrumsplaceringar som sträcker sig över några timmar eller några få dagar, är också behovet av alternativa åtgärder mindre i dessa fall.

När det däremot gäller enrumsplaceringar som varar under längre tidsperioder är det mer angeläget att finna alternativa åtgärder med i huvudsak samma verkningsgrad men förenade med mindre negativa effekter. Såsom anförs i kap. 4 vid behandlingen av frågan om negativa verkningar till följd av isolering måste kontakt med andra människor anses utgöra den förnämsta formen av stimulans för den som är isolerad. Det gäller därför att finna någon form för omhändertagande där i stort sett samma säkerhetsgrad kan upprätthållas som vid enrumsplaceringen men där ändå den intagne ges en så omfattande kontakt med andra människor som möjligt.

En sådan alternativ åtgärd till enrumsplaceringen vore inrättande av dubbelrum, antingen i form av större tvåmansrum eller i form av två enmansrum med genomgång emellan. Sådana rum finns också redan vid vissa anstalter. De har emellertid där visat sig mindre attraktiva för de intagna. Den som placeras i dubbelrum tröttnar i allmänhet snart på sin rumskamrat och begär sig därifrån.

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. Inte heller intagen som skall hållas avskild från andra intagna bör påtvingas samvaro med viss bestämd medintagen under fritid. Med hänsyn härtill och till de dåliga erfarenheter man haft vid vissa anstalter kan placering i tvåmansrum eller i två sammankopplade enmansrum inte anses utgöra något lämpligt alternativ till enrumsplaceringen.

Annorlunda förhåller det sig om den intagne placeras i liten grupp med särskilda övervakningsmöjligheter. Hans umgänge blir visserligen då också högst begränsat, men han fråntas inte rätten till eget rum och möjligheten att tidvis dra sig undan oönskat umgänge.

Sådan gruppsamvaro har alltså vid vissa anstalter redan genomförts för särskilt rymningsbenägna eller farliga intagna. Placering i sådan grupp kan naturligtvis aldrig innebära detsamma som placering på vanlig gemensamhetsavdelning. Den kan inte innebära lika liberala regler eller ge samma möjligheter till umgänge med medintagna. För intagen som placerats i sådan grupp utgör alternativet emellertid inte placering på gemensamhetsavdelning utan långvarig enrumsplacering. Vid valet häremellan måste placeringen

i den lilla gruppen vara att föredra. De negativa effekter som följer av isolering är då i väsentlig mån begränsade. Stimulus-begränsningen, rörelsebegränsningen och den sociala isoleringen är mindre.

Enligt den definition av avskildhetsbegreppet som förordas i avsnitt 6.4 skulle placering i sådan grupp utgöra en form av begränsad avskildhet i lagens mening. Gemenskapen är ju inte total mellan alla intagna på avdelningen. Detta innebär att placering i sådan grupp inte skall få förekomma om inte något av rekvisiten i lagen för att hålla den intagne begränsat eller helt avskild från andra intagna är uppfyllt. Detta medför också förstärkta rättssäkerhetsgarantier i form av dokumenterat beslutsfattande och – enligt vad som föreslås i avsnitt 11.2 – lekmannainsyn.

Nuvarande specialavdelningar är endast avsedda för särskilt rymningsbenägna och farliga intagna. Beslut om placering på sådan avdelning fattas av KVS och tillämpningen av principerna för sådan placering har hittills särskilt följts av KVS lekmannastyrelse. Även utredningen har tagit del av journalutdrag beträffande intagna som varit placerade på dessa avdelningar. Enligt vad som uppgetts från KVS är nuvarande specialavdelningar tillräckliga för det klientel som kan vara aktuellt för sådan placering. Inrättande av fler sådana avdelningar är inte planerat.

Placering i grupp på specialavdelning skall alltså vara att anse som ett avskiljande i KvaL:s mening. Det skall därför endast kunna komma i fråga för intagna beträffande vilka bestämmelserna i 20 § KvaL under längre tid är tillämpliga och således kan betecknas som mer permanent rymningsbenägna eller farliga för sin omgivning eller för samhället. Med hänsyn till dessa omständigheter och till att den alternativa placeringen för dessa intagna vore i enrum under lång tid bör möjligheterna till sådan gruppsamvaro på specialavdelning bestå.

Att en sådan möjlighet står öppen för det farligaste klientelet medför också större möjligheter att bereda övriga avskilda intagna lättnader i avskildheten. I första hand blir det intagna som faller in under bestämmelsen i 20 § andra stycket KvaL som kommer i fråga för placering på dessa avdelningar, dvs. intagna som är särskilt rymningsbenägna eller gjort sig skyldiga till brottslighet av särskilt samhällsfarlig art. Möjligheten står emellertid öppen även för dem som avskilts med stöd av 20 § första stycket KvaL.

Nuvarande tre specialavdelningar är tillräckliga för detta klientel och fler bör inte inrättas.

Vistelse på specialavdelning kommer emellertid i många fall att pågå under lång tid. Det är därför väsentligt att de som placeras på sådan avdelning ges så omfattande och regelbunden kontakt med yttervärlden och så omfattande stimulans i övrigt som är möjligt. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 9.7.

Strävandena att ersätta långvariga enrumsplaceringar med gruppsamvaro eller andra alternativa åtgärder gäller emellertid i mindre utsträckning frivilligt enrumsarbete enligt 18 § KvaL. Som närmare utvecklas i avsnitt 9.3 föreslår vi att en mer generös attityd bör intas gentemot intagens begäran om att få arbeta i enrum. Större vikt bör fästas vid den intagnes egen inställning till frågan. I linje härmed ligger då att den intagnes egen inställning också bör inverka på frågan om han skall utföra arbetet ensam i enrum

eller om han skall acceptera erbjudanden om visst begränsat umgänge med andra 18 §-placerade. En annan sak är att även den som frivilligt arbetar i enrum skall beredas så omfattande sinnesstimulans som möjligt till motverkande av negativa effekter till följd av isoleringen.

Det finns emellertid vissa intagna som är långvarigt avskilda med stöd av 20 § KvaL utan att för den skull komma i fråga för placering på någon av säkerhetsavdelningarna för särskilt farliga intagna. Även dessa avskilda bör emellertid till motverkande av negativa verkningar till följd av långvarig isolering i möjligaste mån ges ett begränsat umgänge med andra intagna.

Eftersom det av säkerhetsskäl samt av lokalmässiga och andra praktiska orsaker inte är möjligt att ge alla långvarigt avskilda intagna sådant umgänge, bör emellertid inte någon tvingande föreskrift om sådant umgänge ges. I samband med alla avskiljanden som sträcker sig över längre tidsrymd måste emellertid möjligheterna att ge den avskilde sådant begränsat umgänge med andra intagna noggrant övervägas och tillvaratas. Frågan om i vilka fall sådan begränsad samvaro bör kunna komma i fråga samt hur den bör vara anordnad behandlas närmare i avsnitt 9.4.7.

8.2 Förflyttningar och KVS framställning om ändring i 23 och 50 §§ KvaL

KvaL innehåller särskilda bestämmelser beträffande principerna för intagens anstaltsplacering. Dessa redovisas närmare i avsnitt 7.8. Samtidigt diskuteras också vissa lämpliga förändringar i dessa bestämmelser.

Sedan intagen med tillämpning av dessa bestämmelser placerats vid viss anstalt, kan förutsättningarna för denna placering komma att ändras till följd av inträffade händelser. I så fall kan den intagne komma att bli förflyttad till annan anstalt. Det som orsakat anstaltsbytet kan ha varit den intagnes behov av någon behandlingsform som inte kunnat tillhandahållas vid den ursprungliga anstalten. Vidare kan det med hänsyn till den intagnes kontakter utanför anstalten ha visat sig lämpligare med en placering vid anstalt på annan ort. Den vanligaste orsaken till ett sådant anstaltsbyte är emellertid att den intagne gjort sig skyldig till disciplinär förseelse eller det eljest visat sig erforderligt med en placering i anstalt med högre grad av slutenhet och säkerhet.

Förflyttningar av sistnämnd art, som här kommer att kallas disciplinära förflyttningar, har under senare år förekommit i följande utsträckning.

År	*Antal*
1969	200–300
1970	1 262
1971	2 493
1972	2 666
1973	1 850
1974	1 573
1975	1 566
1976	2 126
1977	2 201

Dessa förflyttningar, som alltså orsakats av att någon särskild händelse inträffat som ändrat förutsättningarna för beslutet om anstaltsplacering, måste särskiljas från de förflyttningar som äger rum som ett normalt led i behandlingsarbetet. Dessa förflyttningar går emellertid i allmänhet i motsatt riktning, från mer slutna till öppnare vårdformer, och inträffar efter en tids anstaltsvistelse som ett led i den intagnes successiva utslussning i samhället.

Den rättsliga grunden för de disciplinära förflyttningarna utgörs alltså av KvaL:s bestämmelser om val av anstalt vid intagens placering. Därutöver innehåller lagen inga bestämmelser härom. Att restriktivitet är avsedd beträffande sådana förflyttningar framgår dock av en bestämmelse i KvalK. I 10 § andra stycket stadgas att den som är intagen i lokalanstalt ej får förflyttas till riksanstalt, om ej särskilda skäl föranleder därtill.

Frågan om de disciplinära förflyttningarna behandlades också i förarbetena till KvaL. I propositionen (prop. 1974:20 s. 101) anförde departementschefen följande.

> Indisciplinärt beteende kan emellertid enligt nuvarande ordning föranleda även sådana behandlingsmässiga åtgärder som indragning eller senareläggning av frigång eller permission eller förflyttning till annan mer sluten anstalt. Sådana från behandlingssynpunkt motiverade åtgärder, som av den intagne ofta uppfattas som repressivt betingade följdverkningar av det indisciplinära beteendet, lär inte heller kunna undvaras i det nya systemet, även om det framstår som angeläget att en så förhållandevis kännbar åtgärd som förflyttning tillgrips i så liten utsträckning som möjligt. Väsentligt är emellertid att i den mån som åtgärder av nu angivet slag vidtas skälig hänsyn därtill om möjligt tas i disciplinärendet.

En bestämmelse om sådant hänsynstagande finns också intagen i 48 § KvaL i anslutning till bestämmelserna om disciplinära bestraffningar.

Disciplinära förflyttningar utgör således redan enligt nuvarande ordning ett alternativ till avskildhetsåtgärderna. Det saknas bestämmelser om i vilka fall det ena och det andra institutet skall tillämpas. Såväl förflyttningarna som avskiljandena är åtgärder som motiveras med vad som brukar kallas säkerhetsskäl, dvs. aspekter beträffande ordning och säkerhet inom anstalten. Det står därför i princip anstaltsledningen fritt att i det enskilda fallet välja det av de bägge alternativen som den anser vara lämpligast.

På grund härav finns det ett klart samband mellan antalet disciplinära förflyttningar och antalet avskildhetsåtgärder vid anstalterna. Ändringar i bestämmelserna som innebär minskade möjligheter att tillgripa avskildhetsåtgärder skulle med stor sannolikhet medföra en ökning av antalet förflyttningar. Vid öppna anstalter som saknar lokalmässiga möjligheter att hålla intagen avskild från andra intagna, är antalet förflyttningar i allmänhet väsentligt större än vid slutna anstalter.

Under år 1977 ägde 1 706 förflyttningar rum från lokalanstalter och 495 från riksanstalter. Antalet förflyttningar från öppna anstalter var 1 599 och från slutna 602.

Framställning från KVS om ändring i 23 och 50 §§ KvaL

I syfte att begränsa antalet disciplinära förflyttningar från öppna anstalter gjorde KVS i slutet av år 1977 en framställning till regeringen om ändring i 23 och 50 §§ KvaL. Ändringen skulle innebära att ett avskiljande i enlighet

med nämnda bestämmelser av intagen, som är placerad i anstalt som saknar möjlighet att hålla intagen avskild från andra intagna, skulle få verkställas i närbeläget häkte.

Framställningen remissbehandlades. Härvid yttrade även vi oss och framförde då att frågan borde lösas i samband med övriga frågor om isolering inom kriminalvården och att framställningen därför borde överlämnas till vår utredning.

Regeringen beslöt den 28 september 1978 att överlämna framställningen till utredningen att beaktas i dess arbete.

Framställningen

Enligt kriminalvårdsstyrelsen saknar vissa anstalter möjlighet att hålla en intagen avskild från andra intagna. Vid dessa anstalter måste, om en intagens beteende är sådant att avskiljande från andra intagna bedöms nödvändigt och annan åtgärd inte är tillräcklig, förflyttning tillgripas. Åtgärden är ofta av tillfällig natur. Sedan det inträffade har utretts resp. berusningstillståndet gått över är det vanligen möjligt att återföra den intagne till den ursprungliga anstalten. Det ligger i sakens natur att man måste handla skyndsamt i dessa fall. Många gånger saknas sluten anstalt i närheten, varför det kan bli fråga om långa och resurskrävande transporter. Samtidigt föreligger inte sällan den situationen att det finns ett häkte i närheten av anstalten i vilket den intagne kan förvaras avskilt.

11 § lagen om beräkning av strafftid m. m. medger inte att häkte används i nu aktuella fall. Det har emellertid visat sig att man i praktiken, med stöd av detta lagrum, ibland använder tillfällig placering i närbeläget häkte för att lösa en uppkommen situation. Vid behov fattas beslut om förflyttning till annan anstalt. I avvaktan på vidare transport förflyttas den intagne till ett närbeläget häkte. Hans vistelse i häktet äger då rum som ett tillfälligt uppehåll under pågående transport, en situation som finner stöd i den nyss nämnda bestämmelsen. Ofta utvecklas därefter situationen så att den planerade transporten inte fullföljs utan förflyttningsbeslutet upphävs och den intagne återförs till den ursprungliga anstalten. Detta förfarande leder vanligen till en för den intagne mera gynnsam situation än vad ett fullföljande av den planerade förflyttningen skulle ha inneburit.

Även andra skäl talar enligt kriminalvårdsstyrelsen för en ändring av de nuvarande reglerna. Häktena, som emellanåt har ledig platskapacitet att ställa till förfogande, kan utan resursförstärkningar verkställa avskiljande av aktuellt slag under det att beläggningsutvecklingen på anstalterna framtvingar krav på att med olika medel söka lätta på belastningen på de slutna anstalterna. En ändring skulle också i några fall möjliggöra organisatoriska förändringar som skulle innebära att resurserna på vissa slutna anstalter kan utnyttjas bättre.

Kriminalvårdsstyrelsen hemställer om sådan lagändring, förslagsvis genom tillägg till 23 och 50 §§ KvaL, att intagen tillfälligt i de fall annan möjlighet inte föreligger får placeras i häkte för att åstadkomma avskildhet enligt lagrummen. Lagändringen bör enligt styrelsen förenas med motivuttalande som anger att ändringen inte är avsedd att medföra ett ökat utnyttjande av möjligheten att hålla intagen avskild från andra intagna.

Remissyttrandena

Yttranden över framställningen har avgetts av – förutom utredningen – riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, övervakningsnämnderna i Örebro, första avdelningen, Norrköping och Skövde, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges statsåklagare, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen styresmän och assistenter m. fl. vid kriminalvårdsanstalterna (SAK), Övervakarnas riksförbund och Föreningen Sveriges polischefer.

RÅ har överlämat yttranden från överåklagarna i Stockholms och Göteborgs åklagardistrikt samt från länsåklagarna i Hallands län, Örebro län samt Västernorrlands län och Jämtlands län.

Framställningen har vid remissbehandlingen fått ett gynnsamt mottagande. Endast tre av de nämnda instanserna har avstyrkt framställningen, nämligen *Svea hovrätt, övervakningsnämnden i Örebro, första avdelningen,* samt *Övervakarnas riksförbund.*

RÅ tillstyrker framställningen med anmärkningen att man av rättssäkerhetsskäl bör i lagtexten ange förutsättningarna och villkoren för att utnyttja häkten för avskildhetsåtgärder.

Svea hovrätt erinrar om att lagstiftaren tidigare av principiella skäl inte velat tillmötesgå kriminalvårdsstyrelsens önskemål om att få utnyttja häktena för avskildhetsåtgärder enligt KvaL. Det åsyftade principiella skälet mot bifall till styrelsens framställning torde enligt hovrätten vara den sedan länge rådande grundsatsen att häktad i regel inte skall förvaras tillsammans med fängelseklientelet. Detta har f. ö. kommit till uttryck också i den av Sverige biträdda internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (prop. 1971:125 s. 32). Anledning föreligger inte nu till annat bedömande i den av styrelsen åter aktualiserade frågan. Hovrätten avstyrker därför framställningen.

Kammarrätten i Jönköping ifrågasätter om inte också polisarresterna under vissa förhållanden skulle kunna komma i fråga för sådana åtgärder.

Övervakningsnämnden i Norrköping menar att garantier måste skapas för att den tid som den intagne under utredningen av ett disciplinärende måste tillbringa i häkte inte blir längre än hittills. Nämnden ifrågasätter om inte den i 50 § KvaL maximerade tiden av fyra dagar borde ytterligare förkortas.

Övervakningsnämnden i Örebro, första avdelningen, avstyrker av principiella skäl de föreslagna ändringarna. En utvidgning av möjligheten att använda häkte kan enligt nämnden inte vara rätta metoden att lösa de problem som vissa anstalter har när det gäller att tillfälligt hålla intagen avskild av skäl som anges i 23 och 50 §§ KvaL. Ett användande av sådan möjlighet skulle kunna uppfattas som en bestraffningsåtgärd. Detta resultat är inte avsett men kan troligtvis inte undgås även om ändringen förses med det föreslagna motivuttalandet. Till nöds får enligt nämnden den nuvarande av kriminalvårdsstyrelsen beskrivna metoden t. v. tillämpas i avbidan på att resurserna ökas på anstalterna.

Övervakarnas riksförbund anser att en sådan ändring av KvaL som får till följd att intagen vid kriminalvårdsanstalt kan placeras i häkte och där hållas avskild under pågående straffverkställighetstid utan att samtidigt vara

häktad är klart olämplig. Om man i vissa fall anser sig nödsakad att hålla en intagen avskild från andra intagna, bör detta ske inom resp. anstalt. I stället för att genomföra den föreslagna lagändringen bör resurser tillhandahållas så att avskiljande av intagen vid kriminalvårdsanstalt kan ske utan att förflyttning behöver tillgripas.

Utredningens överväganden

Antalet disciplinära förflyttningar har alltså markant ökat under den senaste 10-årsperioden. Anledningarna härtill är flera. Som flera gånger framhållits har fängelseklientelet under senare år blivit alltmer svårbehandlat. Inte minst har den ökade förekomsten av narkotika i anstalterna spelat in. Samtidigt har anstaltsvården, särskilt genom förändringarna i samband med 1974 års kriminalvårdsreform, kommit att präglas av allt större öppenhet. Kriminalvårdsreformen medförde fler permissioner och andra former av vistelse utom anstalt. Detta har lett till att många intagna efter misslyckanden måst överföras till slutnare vårdformer. Slutligen har också de begränsningar i möjligheterna att hålla intagen avskild från andra intagna som införts genom KvaL och ändringarna däri 1976 medfört att antalet disciplinära förflyttningar i stället ökat.

Det finns alltså ett omedelbart samband mellan antalet avskildhetsåtgärder och antalet disciplinära förflyttningar. I och för sig vore det därför möjligt att väsenligt begränsa antalet avskiljanden genom att i stället hänvisa anstaltsledningarna till möjligheten att förflytta den intagne till annan mer sluten anstalt. En begränsning av antalet avskiljanden bör emellertid inte ske till vilket pris som helst. I stället gäller det att göra en jämförelse mellan förflyttningen och avskiljandet. Det gäller att väga de behandlingsmässiga och övriga nackdelar som är förenade med ett anstaltsbyte mot de behandlingsmässiga, medicinska och övriga nackdelar som är förenade med olika former av avskiljanden. Nödvändigheten av att göra en sådan avvägning har också särskilt påtalats i utredningens direktiv.

Att en förflyttning till en mer restriktiv anstalt är olämplig med hänsyn till den intagnes rehabilitering har påpekats i olika sammanhang. Kriminalvårdsberedningen anförde härom (s. 223).

> Beredningen anser att sådana åtgärder medför avsevärda nackdelar. Allt för täta förflyttningar leder lätt till att uppgjorda behandlingsprogram måste avbrytas och att systematiska utskrivningsförberedelser försvåras. Förflyttningarna kan också förstärka det hos många intagna vanliga reaktionsmönstret att undfly svårigheter och problem genom att lämna bostadsort eller arbetsplats. Täta förflyttningar leder dessutom till att transportkostnaderna ökar.
>
> Genom att utnyttja sådana åtgärder som disciplinmedel riskerar man således att bryta mot principen att sanktioner inte onödigtvis skall innebära dubbelbestraffningar.

Till de av kriminalvårdsberedningen angivna nackdelarna kan läggas att det föreligger svårigheter att tillgodose rimliga krav på rättssäkerhet för de intagna i samband med disciplinära förflyttningar. En sådan förflyttning måste av naturliga skäl oftast verkställas omedelbart. Sedan förflyttningen väl ägt rum tar det oftast viss tid innan den intagne blir återförd till öppnare anstalt. Det är också förenat med praktiska svårigheter att förankra beslutanderätten över förflyttningarna i kollegiala organ eller att skapa vägar

för en bredare insyn av lekmän eller andra i samband därmed.

De disciplinära förflyttningarna upplevs mycket negativt av de intagna. Förflyttningarna medför att kamratkontakter inom anstalten bryts och bereder ofta också de intagna svårigheter i deras kontakter med anförvanter. Förflyttningarna kan också påverka de intagnas organisationsarbete. I valet mellan en disciplinär förflyttning och ett kortvarigt avskiljande torde de flesta intagna därför föredra avskiljandet.

De disciplinära förflyttningarna är således förenade med många nackdelar. Naturligtvis är inte heller avskildhetsåtgärderna problemfria. Bland de olika former av avskiljanden som förekommer inom kriminalvårdsanstalterna varierar emellertid graden av negativa effekter mycket, varvid särskilt åtgärdens varaktighet är av betydelse. Vid den avvägning mellan förflyttningarnas och avskiljandenas nackdelar som måste göras, bedömer vid det dock som om förflyttningarnas nackdelar överväger i vart fall de kortvariga avskildhetsåtgärdernas nackdelar. En disciplinär förflyttning bör därför om möjligt inte utgöra alternativ till och ersätta ett kortvarigt avskiljande.

När avskiljandet pågår under längre tid tilltar däremot de negativa efekterna så att de så småningom kommer att överväga förflyttningens negativa effekter. När avskildheten blir så långvarig utgör emellertid förflyttningen inte längre något realistiskt alternativ, eftersom de syften som skall uppnås genom det långvariga avskiljandet endast i enstaka undantagsfall torde kunna uppnås även genom ett anstaltsbyte.

Vi vill därför inte föreslå ett utökat utnyttjande av förflyttningsinstitutet i avsikt att begränsa antalet avskildhetsåtgärder. Tvärtom är det angeläget att i möjligaste mån begränsa antalet disciplinära förflyttningar. En sådan begränsning bör emellertid om möjligt inte heller ske till priset av ett ökat antal avskiljanden. Frågan hur de disciplinära förflyttningarna skall begränsas bör i stället i första hand lösas på andra sätt. Det faller emellertid utanför vårt uppdrag att utreda tänkbara vägar att åstadkomma en sådan begränsning i den mån de inte också berör frågan om isolering inom kriminalvården.

Av de statistiska uppgifterna i avsnitt 3.2 (tab. 3.19) framgår att många disciplinära förflyttningar orsakas av rymningar, rymningsförsök eller permissionsmissbruk. Det är i många fall ofrånkomligt samt i enlighet med KvaL:s differentieringsbestämmelser att den som rymt eller försökt rymma från en anstalt omplaceras till mer sluten vårdform. Begränsningar av antalet förflyttningar som har sådan orsak torde därför svårligen kunna åstadkommas. Toleransnivån i samband med permissionsmissbruk har också successivt höjts under de senaste åren. Medan antalet permissioner och antalet permissionsmissbruk kraftigt ökat (se avsnitt 7.6), har antalet disciplinära förflyttningar på grund av permissionsmissbruk legat på i stort sett oförändrad nivå.

Ett sätt att begränsa antalet disciplinära förflyttningar anvisas i KVS framställning till regeringen om ändring i 23 och 50 §§ KvaL, vilken överlämnats till utredningen att beaktas i dess arbete.

Som bl. a. Svea hovrätt påpekar i sitt remissyttrande har KVS tidigare gjort en liknande framställning till regeringen. KVS framhöll däri att vissa lokalanstalter inte har möjlighet att på ett betryggande sätt omhänderta en berusad eller på annat sätt grovt störande intagen. Enligt styrelsens mening borde därför genom lagändring öppnas möjlighet att tillfälligt – under

högst ett dygn – placera den intagne i närbeläget häkte om det inte i närheten finns någon sluten anstalt dit han kan förflyttas. Framställningen behandlades i regeringens proposition 1975/76:90 med förslag till lag om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. Departementschefen anförde då (s. 55) att han var väl medveten om att det kan föreligga avsevärda svårigheter att på lämpligt sätt hantera situationer av nu berört slag. Han ifrågasatte emellertid om det från principiell synpunkt är lämpligt att för dylika fall öppna möjlighet till placering av den intagne i häkte, om det än sker endast tillfälligtvis. Med hänsyn härtill och då förekommande fall lämpligen torde kunna lösas på annat sätt förklarade han sig inte beredd att då biträda förslaget.

KVS har nu återkommit med en ny framställning i samma ämne som dessutom gäller avskildhetsåtgärder i samband med utredning i disciplinärende. Framställningen har remissbehandlats och därvid fått ett välvilligt mottagande. Endast ett fåtal remissinstanser har avstyrkt framställningen.

Svea hovrätt har avstyrkt framställningen under hänvisning till att Sverige har tillträtt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Enligt mom. 2 a) av art. 10 i denna konvention skall åtalade personer, utom under utomordentliga förhållanden, hållas åtskilda från dömda personer. Något samröre mellan intagen som tillfälligt placeras i häkte på grund av våldsamt uppträdande eller störande berusning eller för utredning av disciplinärende och andra där intagna torde emellertid aldrig komma till stånd. Konventionen kan därför enligt vår mening inte anses utgöra något principiellt hinder mot KVS förslag (jämför prop. 1971:125 s. 32).

Som KVS har anfört saknas vid många anstalter möjlighet att hålla intagen avskild från andra intagna. I en akut situation som skulle kunnat avhjälpas med ett tillfälligt avskiljande är det då många gånger nödvändigt att överflytta den intagne till slutnare vårdformer. Däremot går, när den akuta situationen upphört, hans återföring till öppen anstalt inte lika fort. Den intagne får i stället många gånger kvarstanna i sluten anstalt längre än vad som är nödvändigt.

Som tidigare har angivits anser vi att en kortvarig avskildhet ur humanitär och behandlingsmässig synpunkt är att föredra framför en hastig tvångsförflyttning. Ett våldsamt uppträdande eller en störande berusning bör därför hellre åtgärdas med avskildhet än med förflyttning. Detsamma gäller om tvångsåtgärder bedöms erforderliga i samband med en disciplinutredning. Detta skulle som Övervakarnas riksförbund förordat kunna ske genom att alla anstalter utrustas med celler där avskildhetsåtgärder kan verkställas. Detta kan emellertid inte anses vara någon lämplig lösning. Förutom de byggnadstekniska och finansiella svårigheterna skulle det strida mot den öppenhet och relativa frihet som präglar de flesta öppna anstalter och kunna negativt påverka behandlingsarbetet vid anstalten.

Den föreslagna ordningen skulle också som KVS har anfört inverka positivt på beläggningssituationen vid de slutna anstalterna. Beläggningutvecklingen på framför allt de slutna riksanstalterna är f. n. sådan, att åtgärder är nödvändiga för att lätta belastningen. Nuvarande förhållanden försvårar också genomförandet av vissa av våra förslag. Särskilt förslaget om mindre bostadsavdelningar på vissa slutna riksanstalter berörs. Eftersom en sådan

åtgärd är mycket väsentlig när det gäller att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder, är alla medel att lätta beläggningsförhållandena önskvärda.

Vi förordar därför att i enlighet med KVS framställning en möjlighet öppnas att tillfälligt överföra intagen till närbeläget häkte. Förslaget skall främst ses mot bakgrund av att en sådan åtgärd ur humanitär synpunkt är att föredra framför förflyttning till mer sluten vård. Den föreslagna ordningen utgör en smidig metod för att bemästra ifrågavarande svårigheter utan tillgripande av förflyttning. Då skulle inte heller anstalterna se sig nödsakade att tillgripa sådan förvaring i häkte med stöd av 11 § lagen om beräkning av strafftid m. m. som f. n. förekommer och som inte torde ha varit avsedd. Att sådana överföringar förekommer visar att det finns ett akut behov av den lagändring KVS föreslagit.

Lagändringen bör inte leda till att antalet avskildhetsåtgärder ökar. Åtgärden bör därför endast tillgripas i de fall alternativet är att ett avskiljande eljest skulle verkställas efter förflyttning till annan anstalt. Lagtexten bör därför avfattas så att det framgår att stor restriktivitet i tillämpningen är avsedd. Frågan behandlas vidare i de avsnitt (9.5 och 9.6) där behovet av ifrågavarande paragrafer närmare prövas. Tillämpningen av den nya ordningen bör också följas med stor uppmärksamhet så att den inte leder till ett ökat utnyttjande av repressiva åtgärder jämfört med vad som f. n. gäller. Det bör ankomma på KVS att utöva denna tillsyn.

8.3 Inskränkningar i intagnas rätt till permission, frigång, besök o. d.

Såsom omnämns i föregående avsnitt framhöll departementschefen i samband med KvaL:s tillkomst (prop. 1974:20 s. 101) att även i det nya systemet indisciplinärt beteende kunde föranleda indragning eller senareläggning av frigång eller permission. Sådana behandlingsmässiga åtgärder kan alltså utgöra ett alternativ till i vart fall de disciplinära åtgärderna. I utredningens direktiv ifrågasätts också om det finns ett samband mellan dylika åtgärder och avskildhetsåtgärderna.

Frågan om intagnas kontakter med yttervärlden behandlas mera ingående i avsnitt 7.6. Där föreslås utvidgade möjligheter till permission, besök o. d. som ett medel att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder på kriminalvårdsanstalterna.

Det är inte möjligt att på samma sätt som beträffande diciplinära förflyttningar statistiskt överblicka i vilken utsträckning permissioner eller frigång indras eller senareläggs. Att en permission missköts bör dock regelmässigt medföra senareläggning av nästa permission på sätt särskilt framhålls i avsnitt 7.6. Även om endast behandlingssynpunkter skall läggas på frågan om frigång eller permission är det uppenbart, att den som gjort sig skyldig till misskötsamhet inte kan anses lämpad för frigång, liksom risken för avsevärd fara för missbruk av permission ofta påvisas genom tidigare misskötta permissioner.

Utredningens överväganden

Det är tveksamt om en indragning eller senareläggning av permission o. d. kan utgöra en alternativ åtgärd till ett avskiljande. Frågan är alltså om någon av nuvarande avskildhetsåtgärder kan begränsas eller undvaras genom att sådana behandlingsåtgärder i stället vidtas.

Som anförs i inledningen skulle en senareläggning av kommande permissioner i och för sig väl kunna tänkas utgöra en diciplinåtgärd. Som sådan kan den emellertid inte utgöra något alternativ till avskiljandet, eftersom avskildhetsåtgärder inte får användas i diciplinärt syfte. De skall i stället enbart fungera som säkerhetsåtgärder eller för att säkerställa en diciplinutredning och som sådana kan de inte ersättas av någon åtgärd som inte innebär ett omhändertagande av den intagne. Indragning eller senareläggning av permissioner, frigång o. d. kan därför inte utgöra något alternativ till avskildhetsåtgärderna.

Istället bör som föreslås i avsnitt 7.6 åtminstone vissa av dessa institut ges en vidgad användning som medel att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder på anstalterna. Detta innebär dock inte att metoden att indra eller senarelägga en sådan kontakt med yttervärlden inte bör användas. Tvärtom bör liksom hittills och än mer konsekvent tillämpat misskötsamhet följas av sådana behandlingsmässiga åtgärder. För den skull kan emellertid inte åtgärden anses utgöra ett alternativ till någon avskildhetsåtgärd.

8.4 Sjukvård

Enligt 37 § KvaL skall intagen vid sjukdom vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om erfoderlig undersökning och behandling ej lämpligen kan ske inom anstalten bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får intagen föras över till allmänt sjukhus. Härvid skall han, om anledning föreligger därtill, stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter.

En stor andel av de i kriminalvårdsanstalt intagna som blir föremål för avskildhetsåtgärder är att betrakta som psykiskt störda. Samstämmiga uppgifter härom har framkommit i samband med utredningens anstaltsbesök. Enligt psykiatern vid Kumlaanstalten är 40–50 % av alla långtidsavskilda psykiskt sjuka och borde, om inte det begränsade platsantalet lade hinder i vägen, omhändertas på anstaltens psykiatriska avdelning i stället för på dess isoleringsavdelning. Psykiatern vid Österåkeranstalten har uppgett, att nästan alla som intas på anstaltens isoleringsavdelning har psykiska problem, antingen till följd av missbruk av stimulantia eller till följd av akuta psykostillstånd. Detta förhållande torde gälla beträffande samtliga de avskildhetsåtgärder som är reglerade i KvaL.

1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande (SOU 1977:23) har föreslagit vissa förändringar beträffande gränsdragningen mellan påföljden överlämnande till sluten psykiatrisk vård och övriga brottspåföljder. Förslaget skulle innebära, att åtskilliga personlighetsstörda och många missbrukare av beroendeframkallande medel, som med nuvarande praxis överlämnas till sluten psykiatrisk vård, i stället skulle dömas till frihetsberövande

påföljd inom kriminalvården. För att ge kriminalvården större möjligheter att omhänderta detta svårbehandlade klientel, föreslår 1971 års utredning att en större flexibilitet bör råda mellan kriminalvården och den allmänna sjukvården. Härigenom skulle kriminalvården få större möjligheter än f. n. att få anstaltsintagna överförda för vård till den allmänna sjukvården. En utbyggnad föreslås vidare av den rättspsykiatriska organisationen, innebärande att de anstaltsintagna skall kunna få vård också inom denna. I stället föreslås anstalternas egna psykiatriska avdelningar avvecklade.

1971 års utredning har framhållit vikten av att det tillskapas en ordning som innefattar säkerhet för att en intagen vid behov utan dröjsmål kan överföras till psykiatriskt sjukhus under erfoderlig tid. Detta utgör nämligen en förutsättning för att den föreslagna flexibiliteten mellan kriminalvården och den allmänna sjukvården skall fungera tillfredsställande. Utredningen går dock inte närmare in på hur denna ordning skall fungera. Enligt utredningens förslag skall stöd av lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) eller frivillighet dock vara en förutsättning för sådan överföring.

Utredningens överväganden

Många av de intagna som blir föremål för avskildhetsåtgärder kan alltså betecknas som psykiskt störda. Denna störning borde inte behandlas med avskildhet utan med snar läkarkontakt och medicinsk behandling. Det finns anledning tro att många avskildhetsåtgärder skulle kunna undvikas, om större möjligheter att få intagna överförda till sjukvård inom eller utom anstalten öppnades. Det har också visat sig vid de anstalter som har tillgång till psykiater och psykatriska avdelningar att många avskiljanden kunnat undvikas genom att den intagne blivit omhändertagen på sådan avdelning.

Psykiatriska avdelningar finns på sex anstalter, nämligen Kumla, Österåker, Hall, Malmö, Härnösand och Härlanda. Dessutom är riksanstalten Roxtuna främst avsedd för unga intagna med psykiska problem. Det sammanlagda platsantalet på de psykiatriska avdelningarna är ca 60. Av läkartjänsterna vid de psykiatriska avdelningarna är dock ett flertal vakanta.

De psykiatriska resurserna inom kriminalvården är mycket hårt ansträngda. Behovet av psykiatrisk hjälp är mycket stort hos de intagna. De psykiatriska avdelningarna är nästan ständigt fullbelagda. Stora svårigheter föreligger att rekrytera psykiatrer till befintliga tjänster.

Inom den allmänna sjukvården är man i regel mycket ovillig att ta emot patienter från kriminalvårdsanstalter. Det förekommer därför inte sällan, att även psykotiska intagna vårdas inom kriminalvården. I akuta situationer kan "vården" då komma att bestå av enrumsplacering och fängselbeläggning. I den mån en anstaltsintagen kommer in på allmänt sjukhus, blir han ofta återförd till anstalten så snart det mest akuta vårdbehovet avtagit och är då ofta fortfarande i mycket dålig psykisk kondition.

Om större möjligheter fanns att ge den intagne sjukvård inom eller utom anstalten skulle alltså inte så få avskildhetsåtgärder kunna undvikas. Sjukvård är därför en åtgärd som kan fungera som ett alternativ till enrumsplaceringen. Det bör då observeras att det inte bara är de i KvaL reglerade avskildhetsåtgärderna som kan undvikas. I avsnitt 6.2 redovisas den praxis

som förekommer vid vissa anstalter, att när kroppssjukavdelningen är fullbelagd hålla sjukskrivna intagna inlåsta på sina rum. En utbyggnad av anstalternas kroppssjukavdelningar är därför en åtgärd som är ägnad att minska förekomsten av avskildhetsåtgärder. En sådan utbyggnad föreslås också i avsnitt 6.2.

1971 års utredning har alltså föreslagit att kriminalvårdens egna psykiatriska avdelningar skall avvecklas. Som tidigare anförts har emellertid förekomsten av sådana avdelningar med all sannolikhet inverkat minskande på antalet avskildhetsåtgärder. En överföring av intagen till sådan avdelning har i många fall varit en tillräcklig åtgärd för att förhindra ett ur säkerhetssynpunkt olämpligt beteende. Den höga beläggningen på de psykiatriska avdelningarna har dock utgjort ett hinder. En avveckling av dessa avdelningar skulle därför inverka ogynnsamt på förekomsten av avskildhetsåtgärder och bör därför inte äga rum.

1971 års utredning har föreslagit att de anstaltsintagnas behov av psykiatrisk vård i stället skall tillgodoses inom den allmänna sjukvården samt den rättspsykiatriska organisationen. Den sistnämnda föreslås då utvidgad. Kriminalvården bör emellertid inte för uppfyllande av de anstaltsintagnas behov av vård vara i huvudsak beroende av en utomstående organisation. Det är tvärtom nödvändigt att den vårdorganisation som skall verkställa brottspåföljden disponerar över erforderliga resurser härför. Därför är det i stället önskvärt att den psykiatriska vårdorganisationen inom kriminalvårdens ram byggs ut. Den utbyggnad av den rättspsykiatriska organisationen som 1971 års utredning föreslagit bör komma kriminalvårdens psykiatriska vårdorganisation till del.

Det gäller emellertid också att fylla alla nu förekommande vakanser på tjänster för psykiater inom kriminalvården. Av avgörande betydelse är härvid meritvärderingssystemet för läkares och blivande läkares utbildning och tjänstgöring. Läkares specialistutbildning är reglerad enligt normer som utarbetas inom nämnden för läkares vidareutbildning (NLV).

1971 års utredning har föreslagit att meritvärderingen för tjänstgöring vid rättspsykiatrisk klinik ses över av NLV. Med hänsyn till att anstalternas psykiatriska avdelningar bör finnas kvar och utvidgas, bör denna NLV:s översyn omfatta även meritvärderingen för tjänstgöring inom kriminalvården. Tjänstgöringen bör i merithänseende uppvärderas så, att det blir lättare att besätta de tjänster för psykiater som finns inom kriminalvården.

Även med en utbyggd psykiatrisk vårdorganisation inom kriminalvårdens ram kommer emellertid behov föreligga att i speciella fall hänvisa anstaltsklientel till den allmänna psykiatriska sjukvården. Det är f. n. mycket svårt att få den allmänna sjukvården att ta emot patienter från kriminalvårdsanstalterna. De anstaltsintagna måste emellertid ha samma rätt att få sitt behandlingsbehov uppfyllt inom den allmänna sjukvården som övriga samhällsmedborgare. Det bör inte få förekomma att anstaltsintagna som efter självmordsförsök överförs till den allmänna sjukvården efter omplåstring återsänds till anstalten, då de omedelbart upprepar sitt beteende. Sådant förfarande leder nämligen i många fall enbart till att den intagne placeras i isoleringscell och beläggs med spännbälte, eftersom man inom anstalten ej anser sig ha möjlighet att på annat sätt förhindra självmordsförsöket.

Förutsättningarna för intagning av anstaltsintagna på allmänna sjukhus

måste därför bli föremål för en översyn. Det måste fastslås en skyldighet för den allmänna sjukvården att ta emot och under erforderlig tid behandla ifrågavarande klientel.

Enligt 37 § tredje stycket KvaL får intagen som överförts till allmänt sjukhus ställas under bevakning. I många av de fall överföringen skall fungera som ett alternativ till enrumsplacering torde den intagne överföras till sjukhus med stöd av s. k. vårdintyg enligt LSPV. Detta innebär att han är tvångsintagen på sjukhuset och det ankommer på sjukvården att ställa honom under erforderlig bevakning. I andra fall, exempelvis i samband med självmordsförsök, torde det däremot vara erforderligt att han under vistelsen på sjukhuset är ställd under bevakning från kriminalvårdens sida. För den skull måste erforderlig bevakningspersonal härför finnas att tillgå. I det förslag till ökad personaltäthet som ges i avsnitt 7.3 ingår erforderliga personalresurser även för dessa uppgifter.

Även det behov av ökade personalresurser som en större flexibilitet mellan kriminalvård och allmän sjukvård kräver talar emellertid för en utbyggnad av kriminalvårdens egen psykiatriska vårdorganisation. Inom en psykiatrisk avdelning som hör till kriminalvårdens organisation är KvaL:s bestämmelser tillämpliga och särskild beledsagande bevakningspersonal ej erforderlig. I stället kan säkerhetsfrågorna där lösas genom att sjukavdelningarna görs slutna.

För att sjukvård skall kunna utgöra ett verksamt alternativ till avskildhetsåtgärder erfordras att läkare medverkar i de fall då psykisk sjukdom kan tänkas ligga bakom intagens beteende och ett avskiljande har ägt rum eller är förestående. Frågan om läkares medverkan i samband med avskildhetsåtgärder är emellertid komplicerad. Hänsyn måste tas till att det i många fall då ett avskiljande är aktuellt kan vara svårt att omedelbart komma i kontakt med läkare. Vidare måste beaktas att många läkare främst ur etisk synpunkt är ovilliga att medverka i samband med avskildhetsåtgärder. Frågan om läkares medverkan i samband med de olika avskildhetsåtgärderna behandlas i kap. 10.

8.5 Lugnande medicinering

13 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) ger läkare möjlighet att underkasta den som med stöd av lagen intagits på sjukhus det tvång som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda den intagne själv eller omgivningen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte såvitt avser kriminalvårdens anstalter. Till följd av avsaknaden av sådan bestämmelse har i vissa fall tveksamhet rått i vad mån mediciner kan ges de intagna med tvång. I detta sammanhang är det främst möjligheten att genom lugnande mediciner dämpa olika former av aggressionsutbrott hos intagna som är av intresse. Genom sådan medicinering kunde man nämligen tänkas begränsa behovet av framför allt bältesläggningar i samband med våldsamt uppträdande hos intagen.

Frågan huruvida tvångsmedicinering i sådana situationer är tillåten skall emellertid inte utan vidare besvaras nekande, trots att alltså KvaL saknar

bestämmelser i ämnet. 24 kap. BrB som handlar om nödvärn och annan nödhandling medger nämligen rätt till våldsanvändning i vissa situationer.

Enligt 24 kap. 1 § BrB äger den som försöker avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom bruka tvångsmedel som eljest skulle medföra straffansvar såvitt ej handlingen med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse är uppenbart oförsvarligt, s. k. nödvärn. Nödvärnsrätten täcker således fall av våldsamt uppträdande då våldet riktar sig mot annan person än angriparen själv eller mot egendom.

Om en i kriminalvårdsanstalt intagen person sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får enligt 24 kap. 2 § BrB till ordningens upprätthållande brukas det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Stadgandet innefattar således en mer generell rätt att bruka våld för upprätthållande av ordningen inom anstalten.

24 kap. 4 § BrB innehåller bestämmelser om den s. k. nödrätten. Där stadgas att den som i annat fall än förut sagts, för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd, skall vara fri från straffansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig. I nöd handlar därför den som söker förhindra att intagen skadar sig själv.

BrB:s nödregler är således tämligen omfattande och ger stöd för ganska vittgående våldsanvändning i situationer då liv, hälsa eller egendom är utsatt för fara.

Socialstyrelsen har den 6 mars 1970 utfärdat ett cirkulär med vissa rättsliga synpunkter på den slutna vården av psykiskt utvecklingsstörda. Inte heller för denna vård finns det som anges i avsnitt 2.5.6 någon motsvarighet till 13 § LSPV. Trots detta anser socialstyrelsen i detta cirkulär att visst tvång får tillämpas i vården med stöd av BrB:s nödbestämmelse. Cirkuläret i denna del återges i avsnitt 2.5.6.

JO har i några ärenden uppmärksammat frågan om rätten att använda psykofarmaka på intagna som uppträder våldsamt.

Vid avgörandet av ett sådant ärende (JO 1973 s. 192) uttalade JO att man vid sidan av möjligheterna att mot våldsamma uppträdanden tillgripa mekaniska tvångsmedel också kan använda psykofarmaka. Det måste dock tilläggas, anförde JO, att användningen av psykofarmaka ej går fri från betänkligheter och i många fall – särskilt vid korta fasthållanden – ej är det mest humana medlet.

I ett nyligen avgjort ärende (Dnr 467–75; beslut 27.7.1977), som för kännedom översänts till utredningen, har JO inte funnit skäl till kritik mot en läkare som mot en intagens vilja gett lugnande medicin genom injektion medan denne var lagd i spännbälte. I detta fall utgjorde dock medicineringen inget alternativ till spännbältet utan användes för att i humanitärt syfte lindra dennes lidande.

Enligt sjukvårdslagen (1962:242), som är den författning som reglerar sjukvården även inom kriminalvården, utgör frivillighet från patientens sida en förutsättning för all sjukvård. Kraven på uttryckligt medgivande från

patientens sida är emellertid lågt ställda. Enligt motivuttalande (prop. 1966:53 s. 154) erfordras för att frivillighet skall anses föreligga endast att den sjuke inte motsätter sig vården. Vid passivitet från patientens sida presumeras således frivillighet, även om denna passivitet orsakas av att patienten till följd av sjukdomen är oförmögen att ta ställning till vårderbjudandet.

Enligt 3 § 1 allmänna läkarinstruktionen (1963:341) åligger det varje läkare att i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet meddela patient råd och, såvitt möjligt, den behandling, som patientens tillstånd fordrar.

I KVS cirkulär 2/1963, arbetsordning för fångvårdsstaten, föreskrivs (25 §) att det åligger anstaltsläkare att svara för hälso- och sjukvården vid anstalten. Särskilt åligger det läkaren bl. a. att övervaka de intagnas hälsotillstånd. Det åligger således anstaltsläkaren i tjänsten att föranstalta om vård och behandling av intagen vars tillstånd kräver det. På motsvarande sätt åligger det inom kriminalvården anställd psykiater att föranstalta om erforderlig vård och behandling med avseende på intagens psykiska hälsotillstånd.

Utredningens överväganden

När intagen uppträder våldsamt får han med stöd av 23 § KvaL hållas avskild från andra intagna samt, om andra medel visar sig otillräckliga, beläggas med fängsel. Fängslet består i dessa fall så gott som uteslutande av s. k. spännbälte, som läggs runt livet på den våldsamme samt runt hand- och fotleder.

Sådan bältesläggning måste anses medföra ett inte oväsentligt mått av lidande för den intagne. Det våldsamma uppträdandet orsakas i många fall av ett rörelsebehov hos den intagne. Detta behov har svårt att få något naturligt utlopp inom anstalten. Det kan då inte anses vara någon lycklig lösning på problemet att lägga honom i spännbälte. Detta gör det särskilt angeläget att finna någon alternativ åtgärd till bältesläggningen med samma verkningsgrad men innebärande ett mindre mått av lidande för den intagne. En åtgärd som då kan komma i fråga är att med tvång tillföra den våldsamme lugnande psykofarmaka.

Psykofarmaka kan tillföras den våldsamt uppträdande i två syften. För det första kan avsikten vara att genom medicineringen dämpa hans orostillstånd för att därigenom undvika nödvändigheten av att tillgripa mekaniska tvångsmedel eller i vart fall förkorta tiden för användandet av sådana medel. För det andra kan avsikten vara att efter att den intagne placerats i spännbälte genom medicinering lindra det uppkomna lidandet.

Oavsett i vilken av dess båda avsikter medicineringen utförs kan stöd för åtgärden återfinnas i gällande författningar, trots att KvaL alltså inte innehåller någon bestämmelse i ämnet.

Om i det första fallet medicineringen insätts till förhindrande av ett uppträdande som innebär ett brottsligt angrepp på person eller egendom eller eljest utgöra fara för liv eller hälsa, kan stöd för medicineringen återfinnas i bestämmelserna i 24 kap. BrB.

I det andra fallet innebär medicineringen en behandling som det enligt allmänna läkarinstruktionen åligger läkaren att utföra. Dock måste observeras att härvid sjukvårdslagens bestämmelser om frivillighet är tillämpliga.

Med den extensiva tolkning av begreppet frivillighet som enligt motivuttalande och praxis gäller för sjukvårdslagen, torde emellertid frivillighet i de allra flesta fall av våldsamt uppträdande kunna presumeras. Även om den våldsamme uttryckligen skulle motsätta sig medicineringen kan läkaren med hänsyn till hans tillstånd i vissa fall t. o. m. frånkänna honom förmåga att själv ta ställning i frågan och i stället förutsätta att frivillighet föreligger. Stöd för en sådan tolkning utgör bl. a. det anförda JO-beslutet 27.7.1977.

Tvångsmedicinering kan således vara tillåten i samband med vissa fall av våldsamma uppträdanden även utan särskilt stadgande därom i KvaL. Användningen av psykofarmaka går emellertid inte fri från betänkligheter. Det kan som JO anfört i vissa fall – särskilt vid kortvariga fasthållanden – även ifrågasättas om det är det mest humana medlet. Som framgår av de statistiska uppgifterna i avsnitt 3.2 (tab. 3.15) är nästan alla bältesläggningar av kortvarig natur.

Det är svårt att få någon klar bild av de intagnas inställning till bruket av psykofarmaka som ett alternativ till bältesanvändning. De är i allmänhet inte villiga att välja mellan två alternativ som de båda upplever som olämpliga. Meningarna har också varit delade mellan dem som uttalat sig i frågan.

Man måste observera att det inte är fråga om att helt öppna möjligheten att tillgripa tvångsmedicinering inom anstaltsvården utan endast att låta medicineringen utgöra ett alternativ till bältesläggning i samband med våldsamt uppträdande av intagen. Medicineringens nackdelar måste därför hela tiden ställas i relation till bältesläggningens nackdelar. Med hänsyn till det sistnämnda anser vi att det skulle vara fel att inte också låta möjligheten till medicinering stå öppen i fall av våldsamt uppträdande. Vi menar inte att det ena eller det andra alternativet generellt är att föredra, utan detta måste avgöras från fall till fall. Med hänsyn härtill måste det ankomma på läkaren att ta ställning till frågan om lugnande medicinering skall tillgripas. Han måste på sitt läkaransvar bedöma om medicineringen är att föredra i det enskilda fallet. Någon tvångsmedicinering bör därför inte få förekomma utan att läkare varit inkopplad på fallet och medgett åtgärden. Verkställigheten kan sedan – åtminstone i de fall injicering är aktuell – ankomma på läkaren eller sjuksköterska.

Tillförande av psykofarmaka med tvång bör alltså få förekomma för att stilla ett våldsamt uppträdande. Samma förutsättningar bör gälla som beträffande tvångsbältets användande. Hur dessa förutsättningar bör vara utformade behandlas i avsnitt 9.5.2. Därutöver bör psykofarmaka få tillföras den intagne tvångsvis för att lindra det lidande som neurosen och ångesten i samband med fängselbeläggningen kan medföra. I andra syften bör tvångsmedicinering inte få förekomma.

Ett större bruk av psykofarmaka i samband med våldsamma uppträdanden skulle emellertid kunna leda till en ökad förekomst av sådana uppträdanden, om de intagna upplevde medicineringen som ett angenämt inslag i anstaltslivet. För att motverka en sådan utveckling bör endast sådana psykosedativa mediciner användas som är icke beroendeframkallande. Det finns mediciner av sådan art, att de intagna inte kommer att uppträda våldsamt enbart för att bli tilldelade dem.

Den lugnande medicineringen är alltså inte avsedd att helt ersätta bältesanvändningen. Dels är det inte sagt att medicineringen alltid är det mest

humana medlet utan vilken åtgärd som är lämpligast måste avgöras från fall till fall, dels har medicinerna en så långsam verkningstid, att placering i mjukcell eller bälte i initialskedet alltid måste tillgripas.

8.6 Mjukisolerade celler

I engelska fängelser finns tillgång till särskilda mjukisolerade celler (protected rooms), där våldsamt uppträdande intagna kan placeras.

I engelsk lagstiftning skiljs på tvångsåtgärder som kan vidtas på medicinska grunder och tvångsåtgärder som kan vidtas på andra grunder. De förstnämnda kan endast användas efter beslut av läkare. Placering i mjukcell är en åtgärd som endast kan tillgripas av läkare på medicinska grunder.

Intagen som uppträder våldsamt kan hållas i sådan cell till dess han åter har blivit lugn. Cellen är så inredd att han där inte kan skada sig själv eller egendom. Alternativet till sådan placering vore att använda fängsel, vilket i England anses som mer anstötligt, eller att tillgripa tvångsmedicinering. Det sistnämnda får enligt engelsk lag tillgripas endast i fall då den intagnes liv svävar i fara, då risk föreligger för allvarlig skada på den intagne eller annan eller då den intagnes hälsa eljest riskerar att bli permanent försämrad.

Mjukcellen utgörs av ett omöblerat rum med släta, elastiska ytor. Rummet är försett med fönster. Dörren är utformad för att medge fullständig observation över hela rummet. Minimimåtten är normalt 2 x 2,1 m. Nattetid förses den intagne med lakan och täcke.

Under 1976 användes mjukceller vid 178 tillfällen i England och Wales mot våldsamma eller motsträviga intagna. Siffran kan jämföras med antalet andra tvångsåtgärder som utgjorde 325 fall av placering i annan specialcell än mjukcell, 27 fall av tvångsbälte etc. och 16 fall av tvångsjacka.

Mjukceller finns vid i stort sett alla engelska fängelser med undantag för ett fåtal öppna anstalter. De kommer också till användning vid alla anstalter som har ett klientel av någon svårighetsgrad. Enligt uppgifter som utredningen under hand har inhämtat från engelska kriminalvårdsmyndigheter ser man mycket positivt på tillgången på mjukceller och menar att de utgör det klart bästa alternativet för omhändertagande av våldsamt uppträdande intagna. Man uppger sig inte ha några planer på att begränsa användandet, eftersom man inte anser sig kunna finna något bättre alternativ för omhändertagande av våldsamt uppträdande intagna.

Utredningens överväganden

Det är som tidigare har anförts särskilt angeläget att finna alternativ till användandet av fängsel, dvs. spännbälte, i kriminalvårdsanstalterna. I föregående avsnitt föreslår vi därför att möjligheten att i stället tillföra den intagne lugnande medicinering även mot hans vilja bör öppnas. Ett annat alternativ till fängsel utgör de i England förekommande och inte så sällan använda mjukcellerna.

Man bör inte ställa sig avvisande till en sådan metod. Fängelselivet er-

bjuder få möjligheter för den intagne att leva ut. Inaktiveringen kan leda till s. k. överspel. Dessa möts f. n. i vissa fall med placering i spännbälte. Spännbältet har emellertid betecknats som en otidsenlig metod att komma till rätta med sådana ordningsstörningar. Det anses nämligen strida mot vissa behandlingsprinciper att placera en våldsamt uppträdande intagen i bälte, eftersom överspelet ofta orsakas av ett extremt rörelsebehov. Behandlingen bör i stället bestå i ett tillfredsställande av detta rörelsebehov. Rörelsebehovet bör kanaliseras och få sitt utlopp på ett ställe där den intagne inte kan skada annan eller själv komma till skada. Mjukcellen utgör ett sådant alternativ.

Den mjukisolerade cellen bör därför kunna utgöra ett alternativ till bältesläggningarna. Eftersom fråga är om en för svensk anstaltsvård ny erfarenhet, är emellertid viss försiktighet tillrådlig. Vi föreslår därför att man försöksvis prövar denna metod för omhändertagande av våldsamt uppträdande intagna vid några anstalter där spännbältet nu ofta kommer till användning, förslagsvis vid Hall och Härlanda. Placering i sådan cell bör dock komma i fråga först då förhållandena är sådana att placering i spännbälte är aktuell. Mjukcellen är således inte avsedd att utgöra något alternativ till enrumsplacering enligt 23 § första stycket KvaL utan endast till användande av fängsel enligt paragrafens andra stycke.

Såväl bältesläggning som tvångsmedicinering är på många sätt tveksamma metoder för behandling av människor som "spelar över". De intagna själva har – som tidigare nämnts – oftast inte kunnat ta ställning mellan de två sätten att agera. Båda måste ses som nödlösningar i ett läge där svensk kriminalvård saknar resurser och erfarenhet för tillämpning av andra alternativ. Om försöksverksamheten med mjukceller utfaller väl, bör det därför finnas anledning att pröva möjligheterna att begränsa såväl bältesläggning som tvångsmedicinering.

Från den engelska kriminalvården kan erfarenheter hämtas om hur mjukceller bör vara inredda. Dock bör de mjukceller som här inrättas vara yttermässigt större än sina engelska motsvarigheter.

9 Avskildhetsbestämmelserna

I kap. 7 behandlas ett flertal olika sätt att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder vid kriminalvårdsanstalterna. Det gäller framför allt lokalmässiga och organisatoriska förändringar inom anstalterna samt förstärkningar och utvidgningar i behandlingsåtgärderna.

I kap. 8 behandlas några möjligheter att ersätta avskildhetsåtgärderna med andra åtgärder. Som där anförs är det dock inte möjligt att finna någon åtgärd som helt kan ersätta enrumsplaceringen.

De metoder som således anvisas för att begränsa användandet av avskildhetsåtgärder på anstalterna är emellertid i allmänhet tämligen resurskrävande. Enligt utredningens tilläggsdirektiv finns det inom de närmaste åren små möjligheter att genomföra sådana reformer. Härtill kommer att beläggningsutvecklingen f. n. vid de slutna riksanstalterna är sådan, att möjligheterna att genomföra de mest väsentliga förändringarna är begränsade. Vissa av dessa förändringar är också av den arten att ett genomförande med naturlighet endast kan ske på längre sikt.

Vid en översyn av nuvarande avskildhetsbestämmelser måste också beaktas att antalet långtidsdömda och svårbehandlade intagna ökat under de senaste åren. Det finns ingen anledning tro på någon annan utveckling heller inom den närmaste framtiden. Detta gör att det som står att vinna genom förändringar inom anstalterna kan komma att uppvägas av att anstaltsklientelet genomsnittligt sett blir tyngre.

Av nu nämnda omständigheter kan vi vid bedömandet av behovet av avskildhetsåtgärder vid kriminalvårdsanstalterna inte räkna med nämnvärt andra förhållanden än de som f. n. råder. De förslag till avskildhetsbestämmelser som här lämnas har alltså nuvarande förhållanden vid anstalterna som utgångspunkt.

9.1 Avskildhetsåtgärdernas ändamål

Utredningens överväganden

För att kunna göra en bedömning av vilket behov av avskildhetsåtgärder som föreligger vid kriminalvårdsanstalterna och således avgöra vilka av dessa åtgärder som kan avskaffas eller begränsas, är det först nödvändigt att fastställa vilka funktioner de olika åtgärderna är avsedda att fylla. Ett avskiljande

av intagen bör nämligen inte få äga rum för andra syften eller med andra motiveringar än de som varit avsedda.

Avskildhetsåtgärderna har kommit att betecknas som både disciplinåtgärder, säkerhets- eller skyddsåtgärder och behandlingsåtgärder. Över huvud taget har under tillkomsten av nuvarande avskildhetsbestämmelser knappast gjorts någon närmare analys av åtgärdens ändamål eller dess relation till och samspel med övriga typer av åtgärder i anstaltsbehandlingen (jämför JO 1974 s. 218).

Utgångspunkten för kriminalvårdsberedningens överväganden var att enrumsplaceringen under behandlingslagens tid användes dels som ett medel att garantera ordning och säkerhet vid anstalterna, dels som ett disciplinmedel. Någon ändring av dessa ändamålsbestämmelser har beredningen uppenbarligen inte tänkt sig (SOU 1972:64 s. 224 f). Förvillande är dock att beredningen genomgående använder beteckningen "enrumsbehandling" för dessa åtgärder, som om det också var fråga om en behandlingsåtgärd.

Att de tvångsmässiga avskildhetsåtgärderna bör tillgodose säkerhets- och skyddsintressen är uppenbart. Så har de gjort allt sedan cellstraffsystemet avskaffades. Någon ytterligare argumentation härom torde inte vara erforderlig. Tidigare har avskildhetsåtgärder också använts som ett disciplinmedel. I och med 1976 års ändringar i KvaL har emellertid isolering som straffåtgärd avskaffats och ett avskiljande av intagen får därefter inte användas som ett disciplinmedel. Inte ens ett avskiljande under utredningen av ett disciplinärende enligt 50 § KvaL får innehålla något moment av straff.

Återstår då frågan om en avskildhetsåtgärd också i vissa fall kan vara att betrakta som en behandlingsåtgärd. När det gäller de tvångsmässiga avskiljandena bör den frågan besvaras bestämt nekande. Att en intagen hålls avskild från andra intagna bör aldrig få motiveras av behandlingsskäl. Inte ens i de fall intagen hålls avskild från andra intagna med hänsyn till risken för negativ påverkan av något slag, är det fråga om annat än en åtgärd som skall motiveras enbart med hänsyn till ordning och säkerhet vid anstalten. Det är alltså alltid missvisande att tala om ett avskiljande som en behandlingsåtgärd, eftersom det aldrig bör användas i syfte att förbättra den intagnes anpassning i samhället och minska risken för återfall i brottslighet.

Även om det primärt inte är avskildhetsåtgärdernas syfte att bestraffa den intagne för ett avvikande beteende, ligger det i sakens natur att åtgärderna i praktiken kan fungera som en bestraffning. Det är inte ägnat att förvåna att den som avskiljs från andra intagna ofta uppfattar åtgärden som ett straff eller därmed jämförlig sanktion. Frågan är då om man vid bedömningen av avskildhetsåtgärdernas betydelse och vid prövningen av behovet av sådana åtgärder skall beakta sådana med lagstiftningen inte avsedda "bieffekter". Därmed skulle man också sanktionera att de verkställande myndigheterna vid bestämmelsernas tillämpning också får beakta dessa följdeffekter av avskildhetsåtgärderna.

Det vore orealistiskt att inte ta hänsyn till att förekomsten av isoleringsceller och spännbälten har en avskräckande effekt på de intagna. Eftersom isolering som straffåtgärd på andra sidan avskaffats, talar denna effekt emellertid också mot ett bibehållande av övriga avskildhetsåtgärder. Ur samhällets, anstaltsledningens och personalens synpunkt är det av intresse att

lugn och ordning upprätthålls vid anstalten. Om sedan detta sker genom direkta åtgärder eller som "bieffekt" till andra i och för sig acceptabla åtgärder är mindre betydelsefullt. Det ligger även i de intagnas intresse att det råder lugn och ordning vid anstalten. Alla inblandades intressen blir alltså tillgodosedda genom att avskildhetsåtgärderna har en – inte i första hand åsyftad – avskräckande effekt.

Frågan om man vid bestämmelsernas utformning skall ta hänsyn till inte direkt avsedda "bieffekter" är alltså komplicerad. I vart fall talar det förhållandet att ett avskiljande av den intagne kan uppfattas som ett straff både för och emot ett bibehållande av avskildhetsåtgärderna. För talar således avskildhetsåtgärdens i viss mån allmänpreventiva effekt. Emot talar, förutom rent principiella skäl, bl. a. att anstaltspersonalen kan komma att förlita sig på tillgången till avskildhetsåtgärder och inte göra tillräckliga ansträngningar att finna andra utvägar på problemen. Isoleringsceller och spännbälten skall dock för den skull inte bibehållas om inte avsikten är att de skall kunna komma till användning.

Vid prövningen av frågan om de tvångsmässiga avskildhetsåtgärdernas bibehållande gäller alltså att i huvudsak bedöma säkerhets- och skyddsaspekternas styrka. Härmed avses såväl allmänhetens skydd mot rymningar och våldshandlingar, personalens skydd mot överfall, de intagnas trygghet för våld från medintagna och skydd för den intagne mot självskada. Dessa intressen får sedan vägas mot de krav humanitära hänsyn ställer. Härvid får då beaktas vad som framkommit om riskerna för negativa effekter till följd av avskildhetsåtgärder.

I viss mån annorlunda förhåller det sig med frivilligt enrumsarbete enligt 18 § KvaL. En sådan åtgärd kan på annat sätt än ett tvångsmässigt avskiljande motiveras med behandlingsskäl. Det kan nämligen vara till fördel ur behandlingssynpunkt att en intagen får möjlighet att komma ifrån oönskat umgänge med andra intagna. Det må sedan vara för att han önskar komma ifrån oron på en avdelning eller arbetsplats, komma ifrån narkotika eller i annat avseende komma ifrån menlig inverkan från andra intagna. Även om ett beslut om frivilligt enrumsarbete i vissa fall kan meddelas enbart för att skydda den intagne mot våld från andra intagna eller på annat sätt vara att anse som en säkerhetsåtgärd, måste därför denna åtgärd kunna anses ingå i mönstret av behandlingsåtgärder. För den skull måste i viss mån andra bedömningar göras i frågan om det frivilliga avskiljandets bibehållande än i frågan om det tvångsmässiga avskiljandets. Frågan behandlas i avsnitt 9.3.

9.2 Metoder att begränsa användandet

Utredningens överväganden

En avvägning måste således göras mellan de ändamål som motiverar en avskildhetsåtgärd och de negativa effekter i olika avseenden som är förknippade med en sådan åtgärd. Om det härvid bedöms erforderligt att på ett eller annat sätt begränsa användandet av någon åtgärd, kan en sådan begränsning åstadkommas på ett flertal olika sätt. En del av dessa sätt är

emellertid av olika orsaker mindre lämpliga, men för fullständighetens skull kan det vara lämpligt att redovisa vilka metoder som i och för sig kan vara tänkbara.

- Avskildhetsåtgärden kan helt avskaffas utan att ersättas av annan skyddsåtgärd.
- Avskildheten kan ersättas av alternativ skyddsåtgärd. Härvid hänvisas till redovisningen i kap. 8. Vad som främst kan komma i fråga som alternativ skyddsåtgärd är gruppsamvaro på specialavdelning med hög säkerhetsgrad och stor personaltäthet som alternativ till enrumsplacering samt tvångsmedicinering och mjukceller som alternativ till fängsel. Även om de alternativa åtgärderna inte helt kan ersätta enrumsplacering eller fängsel utan endast kommer att utgöra alternativ till dessa, medför de ändå en begränsning i användandet.
- Avskildhetsåtgärden kan tidsbegränsas. En absolut tidsgräns kan uppsättas efter vilken åtgärden måste avbrytas. En rekommendabel tidsgräns kan också uppsättas efter vilken avskildheten får fortsättas endast om särskilda skäl föreligger. Slutligen kan också en tidsgräns uppsättas efter vilken avskildheten inte får fortsättas utan att beslutet härom först omprövats och omprövningen verkställts på en högre beslutsnivå än den där det ursprungliga avskildhetsbeslutet meddelades.
- Användandet av avskildhetsåtgärden kan begränsas till någon eller några anstalter. Detta kan då kombineras med att dessa anstalter utrustas med små specialavdelningar med hög personaltäthet. Fördelen med detta sätt att begränsa avskildhetsåtgärden är att användandet av åtgärden försvåras, vilket leder till att anstalterna i första hand tvingas finna andra lösningar på problemet och avskildhetsåtgärden kommer till användning endast när det är oundgängligen nödvändigt. Nackdelen är att den leder till ett ökat antal förflyttningar, vilket är olämpligt ur behandlingssynpunkt och dessutom resurskrävande. Vi anser att nackdelarna med en sådan lösning överväger fördelarna och har därför inte valt den i något fall.
- I KvaL föreskrivs att den som enligt 20 eller 50 § hålls avskild från andra intagna skall medges sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet. Dessa föreskrifter kan exemplifieras och specificeras genom särskilda kompletterande bestämmelser i lagen eller i annan ordning. I viss utsträckning finns redan sådana bestämmelser intagna i vårdcirkuläret. Där framhålls vikten av sysselsättning, arbete eller utbildning för den avskilde, tillfälle till samvaro under utomhusvistelsen och genom samsittning samt samtal med personal och tillgång till tidningar och radio. Frågan om vilka lättnader som kan ges den som hålls avskild behandlas särskilt i avsnitt 9.7.
- Föreskrifter kan ges om var avskildheten skall verkställas. Det är för den intagne inte likgiltigt om verkställigheten äger rum i ordinarie bostadsrum, i bostadsrum på isoleringsavdelning eller i s. k. isoleringscell.
- De i KvaL angivna kriterierna för att en avskildhetsbestämmelse skall vara tillämplig kan skärpas.
- De i KvaL och tillämpningskungörelsen intagna bestämmelserna om vem som äger fatta beslut om avskiljande kan ses över. Begränsningar i an-

vändandet kan också åstadkommas genom bestämmelser om tät och regelbunden omprövning av avskildhetsbeslut och om obligatorisk överprövning av överordnad myndighet.

I detta kapitel kommer nu en genomgång att göras av nuvarande bestämmelser rörande avskildhet och en prövning därvid att göras i vad mån tillämpningsområdet för bestämmelserna kan begränsas. Alla nu angivna metoder att begränsa åtgärderna kommer emellertid inte att tas upp till diskussion i anslutning till varje åtgärd, utan endast de som kan anses särskilt aktuella. Frågorna om ändringar i nuvarande beslutsordning behandlas dessutom mer ingående i avsnitt 11.1.

9.3 18 § KvaL

Intagen kan enligt 18 § KvaL på egen begäran få arbeta i enrum, om beaktansvärda skäl talar härför.

Frivilligt enrumsarbete förekom under 1977 i 832 fall vid sammanlagt 14 av landets 20 riksanstalter och 9 av 52 lokalanstalter. 788 av dessa inträffade vid riksanstalter och 44 vid lokalanstalter. Det bör dock observeras att öppna riksanstalter och de flesta lokalanstalter saknar möjlighet att tillhandahålla enrumsarbete, varför en begäran om sådant arbete förutsätter förflyttning till sluten riksanstalt. Av de 832 fallen pågick 209, eller 25 %, längre tid än en månad.

Utredningens överväganden

De som ansöker om enrumsarbete kan ha mycket olika motiv för att söka ensamheten. Det kan exempelvis röra sig om

- rädsla för övergrepp och repressalier från medintagna,
- att den intagne fysiskt eller psykiskt ej orkar med arbetet i verkstäderna,
- att den intagne ej orkar med samvaron med andra intagna,
- önskemål att inte bli negativt påverkad av andra intagna,
- önskemål att komma ifrån narkotika,
- önskemål att få studera i ensamhet eller
- ensamgångare och särlingar.

Det har inte i samband med KvaL:s tillkomst eller senare från något håll väckts krav på att möjligheten till frivilligt enrumsarbete skall avskaffas. Man kan emellertid inte helt bortse från att det föreligger viss risk för negativa psykiska effekter även i samband med självvald ensamhet. Som närmare utvecklas i avsnitt 4.1 är det emellertid av stor betydelse för den isolerades förmåga att klara isoleringens påfrestningar om denna sker frivilligt eller av tvång. Blotta vetskapen om att den isolerade när som helst kan avbryta isoleringen och uppsöka gemenskap verkar höjande på toleransnivån.

Många skäl talar också för att möjligheten för den intagne att arbeta i enrum bör finnas kvar. Som tidigare angetts kan det i vissa fall vara lämpligt ur behandlingssynpunkt att den intagne kommer ifrån olämpligt umgänge med andra intagna. Det måste också anses vara en rättighet för

de intagna att en möjlighet att helt undvika umgänge med andra intagna står till buds. Man kan i detta sammanhang inte bortse från förekomsten av våld och hot från medintagnas sida. Risken härför har dessutom tilltagit i samband med den ökade förekomsten av berusningsmedel på anstalterna. Så länge någon form av tvångsavskiljande finns kvar, måste också möjligheten till frivilligt avskiljande finnas, eftersom den intagne eljest har möjlighet att "straffa sig" till ensamhet.

Vi anser därför att möjligheten till frivilligt enrumsarbete bör bibehållas. Detta hindrar emellertid inte att man bör sträva efter att förebygga behovet hos de intagna att frivilligt söka ensamheten och på olika sätt sträva efter att begränsa riskerna för negativa effekter till följd av isoleringen.

Frågan om vilka möjligheter det finns att förebygga behovet av frivilligt enrumsarbete behandlas i kap. 7. De allmänt förebyggande åtgärder som där förordas i form av förändringar i anstaltsmiljön och andra förändringar i anstaltslivet bör vara ägnade att minska efterfrågan hos de intagna på frivilligt enrumsarbete. Särskilt bör framhållas att en reducering av bostadsavdelningarnas storlek på de slutna riksanstalterna bör göra det lättare för de intagna att klara påfrestningarna utan att uppsöka ensamheten. De åtgärder mot narkotikaförekomst på anstalterna som är under genomförande innebär att nya alternativ till enrumsarbete öppnas för dem som inte vill komma i kontakt med narkotika. Inrättandet av narkotikafria anstalter och anstaltsavdelningar bör därför minska efterfrågan på enrumsarbete. De alternativa sysselsättningsmöjligheter som öppnas genom de arbetsvårdande insatserna underlättar för dem som inte orkar med det vanliga anstaltsarbetet. Ökade möjligheter att bereda psykiskt störda intagna sjukvård inom eller utom anstalterna torde också komma att minska behovet av frivilligt enrumsarbete.

Frågan om vilka kriterier som skall vara uppfyllda för bifall till intagens begäran om enrumsarbete diskuterades livligt i samband med KvaL:s tillkomst. Det slutligen valda uttrycket "beaktansvärda skäl" betyder enligt sin ordalydelse endast att skälen skall vara värda att beakta och ej att skälen skall vara av särskild styrka. Detta påpekades också särskilt av såväl departementschefen som justitieutskottet i samband med lagens tillkomst. Uttrycket innebär endast att den intagnes begäran om enrumsplacering inte utan vidare skall accepteras, utan att vissa skäl för begäran måste föreligga.

En grundläggande tanke i 1974 års kriminalvårdsreform var, att den intagne i olika avseenden skulle få större personlig frihet och vidgade möjligheter att själv påverka utformningen av anstaltsvistelsen. Utformningen av bestämmelsen i 18 § KvaL måste ses som ett avsteg från denna huvudprincip i reformen. Bestämmelsen avviker således från vissa väsentliga tankar i den nya lagstiftningen. Anledningen till detta avsteg är riskerna för skadliga verkningar till följd av isolering. Dessa risker bedömdes vara av den art, att det inte kunde överlämnas till den intagne att ensam avgöra om han skulle arbeta i gemenskap eller avskildhet.

I kap. 4 behandlas frågan om skadliga verkningar till följd av isolering. Där framgår att en längre tids vistelse i ensamhet visserligen inte kan bedömas som ofarlig för den intagne, men att de moment av frivillighet som ligger i 18 §-vistelse i hög grad ökar toleransen för isoleringens påfrestningar. Dessa omständigheter kan ge skäl för en något annorlunda bedömning än

den som ligger bakom bestämmelsens nuvarande utformning.

Vid ställningstagandet till frågan om bestämmelsens utformning måste också beaktas att förekomsten av våld och hot intagna emellan tenderar att öka. Inte minst torde detta sammanhänga med den ökade förekomsten av narkotika i anstalterna. Fall av kraftiga våldsövergrepp intagna emellan är ej ovanliga. Man kan i sådana situationer inte räkna med att den som är utsatt för sådant våld eller hot skall avslöja för anstaltspersonalen varifrån våldet eller hotet kommer. Detta förhållande föranleder oss att föreslå att en möjlighet skall finnas att, när sådana övergrepp kan misstänkas, tvångsvis hålla den hotade avskild från andra intagna (avsnitt 9.4.2). Innan sådana tvångsmedel tillgrips bör emellertid den intagne få möjlighet att självmant välja en enrumsplacering.

Även eljest kan det – som lagrådet anförde i lagstiftningsärendet 1974 – vara svårt eller omöjligt att konstatera att det föreligger skäl av erforderlig styrka för arbetsplacering i enrum, eftersom det ofta rör sig om förhållanden som inte alls eller endast med svårighet är åtkomliga för utomståendes bedömning. Om läkare medverkar vid ärendets avgörande torde detta också endast i begränsad utsträckning öka möjligheterna att utröna de verkliga motiven för en begäran om enrumsarbete.

Dessa omständigheter gör att den intagne måste ges större möjligheter att påverka frågan om han skall arbeta i enrum eller gemenskap. Man kan visserligen inte bortse från att det föreligger vissa risker för negativa effekter även i samband med frivillig isolering om den blir långvarig, men den intagne måste i enlighet med de grundläggande tankegångarna bakom 1974 års kriminalvårdsreform ges möjlighet att själv ta ställning till dessa risker. Det innebär således att han i viss mån även måste ges rätt att "välja fel". Man måste dock i regel tilltro den intagne förmåga att själv bedöma om han kan uthärda de påfrestningar isoleringen innebär.

Att helt överlämna frågan till den intagnes egen bedömning är emellertid inte möjligt. När riskerna för skadliga verkningar av isoleringen är uppenbara måste en möjlighet finnas att ingripa. Det är inte önskvärt att den intagne blir alltför passiv. Man kan inte heller bortse från risken för missbruk av en ovillkorlig rätt till enrumsarbete. De intagna skulle då ges möjlighet att efter inbördes överenskommelse när som helst lamslå produktionsarbetet eller eliminera undervisningen inom anstalten. Huvudregeln bör därför förses med någon reservation. Anstaltsledningen måste ha möjlighet att i vissa fall avslå en begäran om enrumsarbete.

I syfte att bl. a. öka möjligheterna att sätta in andra åtgärder och för att motverka riskerna för negativa psykiska effekter av långvarig isolering bör också läkare i vissa fall undersöka den enrumsarbetande. Denna fråga behandlas i kap. 10.

Det gäller också att på andra sätt försöka begränsa riskerna för skadliga verkningar till följd av enrumsplaceringen.

Det torde vara sällsynt förekommande att en frivilligt enrumsarbetande hålls inlåst. I allmänhet torde han vara placerad i ett rum – bostadsrum eller arbetsrum – med öppen dörr och ha möjlighet att tillfälligt lämna rummet och söka kontakt med personal eller medintagna. Någon annan ordning bör inte heller förekomma. Vi är inte heller främmande för att den intagne skall ha möjlighet att genom att själv låsa dörren inifrån helt

avskära sig från kontakt med medintagna. Det kan ske genom en låsanordning som medger låsning med vred inifrån och låsning – eller upplåsning – med nyckel utifrån.

En annan sak är att enrumsplaceringen inte fritar från arbetsplikten. Tvärtom är det angeläget att den enrumsplacerade till motverkande av negativa effekter hålls sysselsatt. Detta är en disciplinär fråga och disciplinära åtgärder är tänkbara vid arbetsförsummelse. Om den intagne inte kan förmås stanna vid sitt arbete utan att rumsdörren låses, får detta ske. Den intagne har ju alltid möjlighet att avbryta enrumsvistelsen och återgå till normalt gemenskapsarbete.

Det är alltså väsentligt att den intagne även under 18 §-vistelsen får så omfattande kontakt med andra människor som möjligt. Att han under fritiden i princip skall i den utsträckning han önskar vistas tillsammans med andra intagna framgår direkt av lagen. Det frivilliga enrumsarbetet omfattar endast arbetstiden. Dock får han med stöd av 17 § andra stycket andra meningen KvaL, även i bestämmelsens föreslagna lydelse, under fritiden förhindras att lämna den s. k. roavdelningen. Byggnadsmässiga och andra förhållanden gör det nämligen i många fall praktiskt omöjligt att låta den avskilde under fritiden återgå till vanlig bostadsavdelning. Det torde f. ö. vara mindre vanligt att en intagen önskar begränsa 18 §-vistelsen enbart till arbetstid. Med hänsyn härtill är det angeläget att skapa betingelser för samvaro intagna emellan även på roavdelningarna. Liksom normalavdelningarna bör roavdelningarna utrustas med dagrum eller andra gemensamhetslokaler där de 18 §-placerade om de så önskar kan tillbringa fritiden i gemenskap.

Även i övrigt bör den avskilde ges så omfattande stimulans som möjligt. Den yttre miljön bör göras stimulerande genom färgsättning, textilier etc. Roavdelningarnas fritidslokaler bör utrustas med TV, bostadsrummen med radio och tillgången på litteratur och tidningar bör vara riklig. Egen TV bör få medföras till roavdelningen under placeringen där. Även om det är svårt att finna lämpliga arbetsuppgifter för enrumsarbete, bör ansträngningar göras att finna så intressanta arbeten som möjligt. Det bör finnas särskilda möjligheter till fysiska aktiviteter i anslutning till 18 §-vistelsen. Vi anser att fysisk träning kan läggas in under arbetstid, som ett avbrott i arbetet. I 123 § vårdcirkuläret intagna föreskrifter om lättnad i avskildheten och stimulerande åtgärder för avskilda avser f. n. inte 18 §-vistelse. Bestämmelsen bör utsträckas att gälla även denna form av avskildhet.

Den väsentligaste stimulansen sker ändå i samband med social samvaro. Den större personaltätheten på roavdelningar än på bostadsavdelningar ger också möjligheter till större kontakt mellan vårdare och intagna. Många av de på roavdelning intagna är i behov av speciell uppmärksamhet av psykologisk, psykiatrisk och socialkurativ expertis. De bör därför hållas under särskild uppsikt av psykologer och assistenter.

Genom nu angivna åtgärder kan man begränsa riskerna för negativa verkningar till följd av avskildheten. Dessa risker ökar med avskildhetens varaktighet. Man bör därför överväga vilka tidsgränser som skall gälla för frivilligt enrumsarbete. Medgivande till dylikt arbete skall f. n. omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst en gång i månaden. Med hänsyn till den mer liberala syn på intagens rätt att arbeta i enrum som här förordas,

finns emellertid inte någon anledning att förkorta tidsintervallen mellan de obligatoriska omprövningarna. Beslut om frivilligt enrumsarbete bör alltså liksom hittills omprövas minst en gång i månaden.

För att begränsa riskerna för negativa effekter kunde man i stället överväga en föreskrift om att frivilligt enrumsarbete efter viss tid i möjligaste mån bör ersättas av annan åtgärd, exempelvis omplacering till annan bostadsavdelning eller arbetsplats. Vi anser emellertid en sådan föreskrift mindre lämplig. Även om man naturligtvis alltid skall sträva efter att lösa uppkommande problem på andra sätt än genom enrumsplacering, bör inte intagens rätt att helt undandra sig kontakt med andra intagna begränsas genom en sådan bestämmelse. Bestämmelsen skulle kunna användas som ett argument för att avslå intagens begäran om enrumsarbete.

Det är emellertid f. n. på många anstalter konkurrens om platserna på roavdelning. Vissa anstalter har en lång väntelista till sådana platser. Störst är problemet på Kumlaanstalten, där efterfrågan på s. k. roplatser, troligen till följd av den ökade förekomsten av våld och hot intagna emellan, är mycket stor. Därtill kommer att på många anstalter – nästan alla öppna anstalter, de flesta slutna lokalanstalter samt någon sluten riksanstalt – över huvud ej finns möjligheter till enrumsarbete, varför förflyttning till annan anstalt i dessa fall utgör en förutsättning för bifall till en begäran om sådant arbete. Dessa omständigheter gör att det vanligaste skälet för avslag på begäran om enrumsarbete på vissa anstalter är platsbrist. En fråga som därför bör tas upp i detta sammanhang är i vad mån brist på roplatser skall få utgöra skäl för avslag på en sådan begäran.

Det kan enligt vår bedömning inte undvikas att antalet s. k. rosökare begränsas av tillgången på platser på roavdelningar. Det är knappast attraktivt för den som söker enrumsarbete att bli placerad på normalavdelning, eftersom han där inte kommer ifrån övriga intagna under fritiden. Det skulle i så fall bli nödvändigt att låsa in honom under fritiden, en ordning som inte är lämplig. Personaluppsättningen på anstalterna kan inte heller dimensioneras efter ett varierande antal enrumsarbetande på normalavdelningarna.

I stället måste roavdelningarna utökas på de anstalter där efterfrågan är stor. F. n. är det främst vid Kumla och Hall som bristen på roplatser är besvärande. Vid andra stora riksanstalter finns däremot ofta platser tomma på roavdelningarna. Den omstrukturering av Kumlaanstalten som nyligen genomförts bör visserligen leda till minskad efterfrågan på roplatser. Behovet kan ändå bedömas bli så stort att en utbyggnad är erforderlig. Vi föreslår därför en utökning av antalet roplatser vid anstalterna Kumla och Hall. Däremot saknas f. n. anledning att föreslå utökningar av antalet roplatser på andra anstalter. Särskilt förslaget om reducering av bostadsavdelningarnas storlek (avsnitt 7.2) bör nämligen medföra en sådan begränsning av efterfrågan på roplatser att nuvarande antal är tillräckligt.

Inte heller den som är placerad på öppen anstalt eller sluten lokalanstalt som saknar roavdelning bör kunna kräva att få arbeta i enrum på anstalten. Öppenheten på dessa anstalter är i allmänhet så stor, att det skulle bryta mot mönstret att ha någon intagen placerad i enrum. Av den som gör anspråk på placering i öppen anstalt eller i sluten lokalanstalt som saknar roavdelning bör därför kunna krävas att han kan vistas i gemenskap med

andra intagna i arbetet.

Däremot bör brist på lämpliga arbetsuppgifter inte få utgöra skäl för avslag på en begäran om enrumsplacering. Härvid kan hänvisas till justitieutskottets uttalande i samband med KvaL:s tillkomst (JuU 1974:2 s. 48) om att det förhållandet att anstalten inte kan tillhandahålla arbetsuppgifter som går att utföra i enrum inte får inverka på avgörandet av den intagnes begäran. Med hänsyn till vad här framkommit om riskerna för skadeverkningar till följd av avskildhet, måste det emellertid bedömas som mindre lämpligt att intagna hänvisas till sysslolöshet under enrumsplaceringen. Även om det alltså i och för sig är så att brist på lämpliga arbetsuppgifter inte får utgöra hinder mot bifall till en begäran, får ett sådant uttalande inte verka hämmande på ansträngningarna att finna lämpliga arbetsuppgifter för enrumsarbete. Särskilt kan framhållas att det i många fall kan vara lämpligt att den enrumsplacerade ägnar sig åt studier under 18 §-vistelsen.

9.4 20 § KvaL

Enligt *20 § första stycket KvaL* får intagen hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, föreliggande fara för intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att intagen utövar menligt inflytande på andra intagna. Beslut om sådan avskildhet skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst en gång i månaden. Enligt 21 § KvaL skall den avskilde erhålla sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet.

I *20 § andra stycket KvaL* hänvisas till 7 § tredje stycket KvaL. Enligt sistnämnda stadgande skall intagen som dömts till fängelse i lägst två år eller till internering med en minsta tid av två år eller mer placeras i sluten anstalt, om det med hänsyn till att han saknar fast anknytning till riket eller till arten av hans brottslighet eller eljest kan befaras att han är särskilt benägen att avvika och fortsätta en brottslig verksamhet av särskilt allvarlig karaktär. I 20 § andra stycket KvaL stadgas att intagen som avses i 7 § tredje stycket och på skäl som där anges är placerad i sluten anstalt får hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket.

De tidigare återgivna bestämmelserna om omprövning av avskildhetsbeslutet minst en gång i månaden och om lättnader i avskildheten avser även den som är avskild med stöd av 20 § andra stycket KvaL.

Behandlingslagens motsvarande avskildhetsbestämmelse var allmänt hållen. Detsamma gäller KAIK:s förslag till lagtext för långvariga avskiljanden. Nuvarande lydelse av 20 § KvaL innebär däremot en detaljreglering på området. I de allmänna övervägandena (kap. 5) diskuteras hur lagens avskildhetsbestämmelser bör vara utformade i detta avseende och därvid framhålls att den nu tillämpade metoden att i detalj reglera i vilka fall avskildhet får tillgripas inte kan överges. 20 § KvaL innehåller sammanlagt sex olika grunder för avskiljande av intagen. Med hänsyn till att bestämmelserna således även framdeles bör innebära en detaljerad reglering och då anledning

saknas att frångå den i KvaL tillämpade indelningen av de olika avskildhetsgrunderna, kommer nuvarande uppbyggnad av 20 § KvaL att följas. En genomgång kommer att göras av de sex avskildhetsgrunderna för prövning av frågan i vad mån man genom ändringar i bestämmelserna eller på annat sätt kan åstadkomma en begränsning av användandet av avskiljanden enligt 20 § KvaL.

9.4.1 *Rikets säkerhet*

Utredningens överväganden

Intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet.

Stadgandet har sedan sin tillkomst år 1974 aldrig kommit att tillämpas.

För tolkning av uttrycket "hänsyn till rikets säkerhet" kan jämförelser göras med utlänningslagstiftningen. Jämförelserna visar att uttrycket innebär att avskiljande kan äga rum om den intagnes umgänge med andra intagna kan innebära en fara för försvaret av riket. Bestämmelsen torde därför kunna komma till tillämpning endast beträffande intagna som dömts för brott mot rikets säkerhet enligt 19 kap. BrB. Under senare år har emellertid inte någon intagits i kriminalvårdsanstalt för sådan brottslighet. Det rör sig således om en bestämmelse som med säkerhet kan vara aktuell endast i yttersta undantagsfall.

Frågan om det finns behov av en bestämmelse med detta innehåll är svårbedömd, eftersom det f. n. saknas anledning att tillämpa den beträffande någon intagen. Ett svar på frågan kräver spekulationer i en okänd framtid. Bestämmelsens tillkomst får ses mot bakgrund av ett tidigare förekommande uppmärksammat fall, där intagen med stöd av motsvarande bestämmelser i tidigare lagstiftning hållits långvarigt avskild med hänsyn till rikets säkerhet.

Man måste räkna med möjligheten att motsvarande situation kan uppkomma också i framtiden. Det torde därför inte vara möjligt att avvara en bestämmelse med detta innehåll. Det ligger dock i sakens natur att det är en bestämmelse som kan komma till tillämpning endast i yttersta undantagsfall.

I de få fall då bestämmelsen kan komma till användning torde det emellertid nästan alltid röra sig om avskildhet under lång tid. Riskerna för skadeverkningar till följd av isoleringen är därför förhållandevis stora i dessa fall. Alla möjligheter att lindra de skadliga verkningarna av isoleringen måste därför tillvaratas.

Avsikten med att avskilja en intagen med stöd av denna bestämmelse är att förhindra att hemliga uppgifter av betydelse för rikets försvar sprids. Om målsättningen endast vore att förhindra spridandet av hemliga uppgifter, borde den intagnes umgänge med såväl medintagna som personal begränsas i största möjliga utsträckning. Kontakt med andra människor är emellertid det bästa sättet att minska riskerna för skadeverkningar till följd av isoleringen. Även om hänsynen till rikets säkerhet måste upprätthållas, kan man med hänsyn till dessa risker inte acceptera alltför begränsade möjligheter för den avskilde till kontakt med andra människor.

Vid bedömningen av frågan i vilken utsträckning den avskilde kan ges kontakt med andra människor måste också beaktas att även den som tar emot en hemlig uppgift står under straffansvar. Om den intagne skulle röja uppgift av hemlig natur till annan, är denne i sin tur förhindrad att sprida uppgiften vidare vid äventyr av ansvar enligt bestämmelserna i 19 kap. BrB om spionerí, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. Dessa brott förutsätter visserligen uppsåt resp. grov oaktsamhet. Enligt ett inom justitiedepartementet utarbetat lagförslag (Ds Ju 1977:1) skall emellertid därutöver en tjänsteman kunna ådömas ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB om röjandet av den hemliga uppgiften skett av oaktsamhet som inte kan bedömas som grov.

Ett visst umgänge med andra intagna, exempelvis genom s. k. samsittning, är i och för sig ej uteslutet men kan måhända vara svårt att genomföra. Det måste beaktas att den som är intagen för brott mot rikets säkerhet står lågt på de intagnas rangskala. I allmänhet måste därför den avskildes behov av umgänge med andra människor tillfredsställas genom kontakten mellan honom och personalen. Möjligheterna till sådan kontakt måste därför vara stora. Vid bedömandet av den avskildes behov av kontakt med andra människor kan emellertid också anmärkas, att intagen som hålls avskild med stöd av detta stadgande kan tänkas tillhöra den kategori människor som i avsnitt 4.1 benämns den intellektuella människotypen. Denna människotyp har god förmåga att organisera sin tillvaro och att aktivera sig på olika sätt och har därför lättare än andra att uthärda påfrestningarna i samband med en isolering.

Den avskilde måste vidare ges all möjlig annan form av lättnad i avskildheten. Hans miljö måste göras stimulerande genom sysselsättning, arbete eller utbildning, tillgång till tidningar, radio och TV, särskilda möjligheter till fysisk träning, besök av anhöriga o. d. Frågan om lättnader i avskildheten behandlas närmare i avsnitt 9.7.

Avskiljanden med stöd av detta stadgande kan beräknas bli så sällsynt förekommande och gälla så uppmärksammade intagna att det aldrig torde bli aktuellt att lägga beslutsfattandet på anstaltsnivå. Man kunde därför överväga en särreglering beträffande beslutsfattandet i dessa fall. Eftersom det är självklart att frågor om behandlingen av sådan intagen i hög grad kommer att handläggas på högre nivå och då en särreglering onödigtvis skulle tynga lagstiftningen, anser vi emellertid inte någon sådan erforderlig. Vi förutsätter i stället att beslut om avskildhet enligt detta stadgande utan särskild föreskrift därom kommer att meddelas på högre nivå än vid anstalten.

9.4.2 *Fara för intagens egen säkerhet*

Avskiljande av intagen från andra intagna med hänsyn till föreliggande fara för hans egen säkerhet till liv eller hälsa kan äga rum av två olika orsaker. Antingen kan avskiljandet äga rum till följd av att fara hotar den intagne från annan intagen eller till följd av att den intagne är farlig för sig själv.

Under 1977 inträffade vid anstalterna sammanlagt 100 fall av avskiljanden med stöd av detta stadgande. Av dessa pågick fyra avskiljanden under längre

tid än en månad. Av de 100 fallen orsakades 47 av att annan intagen var farlig för den avskilde. Av dessa pågick ett fall mer än en månad. Återstående 53 fall orsakades av att den avskilde var farlig för sig själv. Tre av dessa pågick mer än en månad. Var fjärde avskiljande enligt 20 § första stycket KvaL skedde med hänsyn till fara för intagens egen säkerhet.

För mer detaljerade statistiska uppgifter hänvisas till avsnitt 3.2 (tab. 3.8–11).

Avskiljanden med stöd av detta stadgande förekom under 1977 vid 11 av landets 14 slutna riksanstalter och vid 4 av landets 20 slutna lokalanstalter.

Utredningens överväganden

Denna bestämmelse kommer således för det första till tillämpning i de fall då intagen är utsatt för hot eller våldshandlingar från andra intagna. Det innebär alltså att den intagne avskiljs, inte därför att han själv är farlig, utan för att andra är farliga för honom. Principen kan vid första anblicken synas diskutabel i många avseenden, men den har sin givna förklaring.

Upprinnelsen till en sådan händelse är i allmänhet att det genom "tjallning" eller på annat sätt kommer till anstaltsledningens kännedom att viss intagen riskerar att bli utsatt för våldshandlingar från annan eller andra icke namngivna intagna. Det kan också vara så att "tjallaren" själv till följd av "tjallningen" är utsatt för fara från annan intagen.

Anstaltsledningen bör naturligtvis då i första hand försöka utreda vem det är som uttalat hotet eller kan förväntas ta till våldshandlingar och sedan vidta åtgärder mot denne. Erfarenheten visar emellertid att det hör till sällsyntheterna att upplysningar står att vinna härom. Att få en annan intagen namngiven är endast undantagsvis möjligt. Det innebär alltså att anstaltsledningen som regel endast har kännedom om att viss intagen löper fara men inte vem det är som är farlig för honom.

Situationen kan lösas genom att den hotade förmås att begära frivilligt enrumsarbete. Det kan synas som om han är den som är bäst insatt i den uppkomna situationen och därför bäst bör kunna bedöma hotets allvar. Många intagna är emellertid inte villiga att i en sådan situation framställa en begäran om sådant arbete. De ser det gärna som ett utslag av bristande "tuffhet" att frivilligt dra sig undan och tar hellre de våldsamma konsekvenserna.

Det måste först fastställas att det är kriminalvårdens uppgift att skydda de intagna mot våldshandlingar under den tid de befinner sig i anstalten. Det kan inte överlämnas helt åt de intagna att även med olagliga medel lösa sina inbördes konflikter. Erfarenheten visar också att tips om förestående våldshandlingar måste tas på allvar. Många fall av grov misshandel inträffar inom anstalterna. Det är därför nödvändigt att något tvångsmedel står anstaltsledningen till buds att lösa sådana situationer.

En omplacering av den hotade inom anstalten är knappast tillräcklig. Arbetsplatserna är gemensamma och även av andra orsaker ger åtgärden inte sådant skydd för den intagne som man kan begära. Inte heller ett anstaltsbyte visar sig alltid tillräckligt, eftersom uppgifterna sprids mellan anstalterna. Det återstår då ingen annan möjlighet än att en tid hålla den hotade avskild från övriga intagna. Detta blir nödvändigt för att krimi-

nalvården skall kunna uppfylla sina förpliktelser vad avser den intagnes säkerhet.

Bestämmelsen skall alltså tillämpas då det med rimlig grad av sannolikhet kan misstänkas att intagen kan komma att bli utsatt för våld från medintagnas sida utan att det är känt vilka de medintagna är. Man måste då alltid vara medveten om risken för att intagna genom ett felaktigt tips om förestående våldsamheter kan få en för dem misshaglig kamrat avskild. Anstaltsledningarna äger emellertid en sådan allmän kännedom om de intagna, att denna risk kan bedömas som tämligen ringa. Det bör emellertid på ett mera uttryckligt sätt än f. n. i bestämmelsen framhållas att misstankarna på något sätt skall ha konkretiserats innan ett avskiljande får tillgripas.

Det ligger i sakens natur att avskildheten får pågå till dess situationen på annat sätt fått sin lösning eller förlorat sin aktualitet. Eftersom den avskilde i dessa fall inte alltid själv är "skuld" till avskiljandet, är det emellertid angeläget att alla möjligheter att ge honom lättnader i avskildheten tas till vara. Särskilt gäller detta i de fall den intagne är avskild annat än kort tid. De åtgärder vid långvarig avskildhet som behandlas i avsnitt 9.4.7 har därför särskild aktualitet i dessa fall.

För det andra kan bestämmelsen komma till tillämpning då den intagne är farlig för sig själv. Kriminalvården har alltså som anförts en skyldighet att garantera de intagnas säkerhet till liv och hälsa under den tid de befinner sig i anstalten. Denna skyldighet måste också omfatta försök att förhindra självskada och självmord, eftersom sådana händelser ofta har sin orsak i själva frihetsberövandet. Liksom man inom den allmänna sjukvården är skyldig att behandla självskada och förhindra självmord, anses samma skyldighet åligga kriminalvården för de i anstalt intagna.

I sitt akuta skede kan nu ifrågavarande händelser ofta betecknas som ett våldsamt uppträdande. En bestämmelse om åtgärder mot sådana uppträdanden är emellertid inte alltid tillräcklig, eftersom hotet mot den egna personen inte alltid tar sig våldsamma uttryck. För att kunna förhindra självskada och självmord är det därför erforderligt med tillgång till åtgärder även i andra fall och av mer varaktig natur.

Självskada eller självmord är i många fall tecken på en psykisk störning hos den intagne. Denna borde inte mötas med avskildhet utan med psykiaterkontakt eller annan lämplig behandling. Den i avsnitt 8.4 förordade satsningen på utbyggd sjukvård inom kriminalvården och större möjligheter att få intagna överförda till den allmänna sjukvården bör därför vara ägnad att ersätta avskildhetsåtgärderna i detta sammanhang. Problemet med åtgärder mot självskada och självmord är alltså i första hand en fråga för sjukvården inom och utom anstalterna.

Den förordade utbyggnaden av sjukvården torde endast kunna äga rum på längre sikt. Även med goda resurser vad beträffar sjukvården inom kriminalvården och en fungerande flexibilitet mellan kriminalvården och den allmänna sjukvården, torde det vara nödvändigt att kunna tillgripa tvångsåtgärder i förebyggande syfte. Även sedan den intagne återförts till anstalten efter sjukhusvård är det i många fall nödvändigt att tillgripa tvångsåtgärder, eftersom han då ofta upprepar sitt beteende.

Nu nämnda omständigheter gör att en bestämmelse som medger av-

skiljande av intagen som är farlig för sig själv inte kan undvaras. Den grundläggande målsättningen bör dock vara att dessa problem i första hand skall klaras genom sjukvård. För den skull bör fråga sällan bli om några mer långvariga avskiljanden. I många fall torde avskildheten behöva pågå endast till dess läkare kunnat inkopplas och denne vidtagit andra åtgärder. Det är förvånande att under 1977 ett flertal fall av avskildhet på denna grund pågått längre tid. Tre fall har t. o. m. pågått mer än en månad. Några sådana långvariga avskiljanden torde inte behöva förekomma. I dylika fall måste fråga vara om en mer bestående psykisk störning, varför överföring till sjukvård i stället bör äga rum.

För att säkerställa att erforderliga medicinska åtgärder blir vidtagna och att avskildheterna i dessa fall inte blir långvariga, bör dels läkare medverka, dels beslut om sådan avskildhet bli föremål för snabbare överprövning än f. n. Frågan om läkares medverkan behandlas närmare i kap. 10. Frågan om åtgärder mot långvariga avskiljanden behandlas i avsnitt 9.4.7.

9.4.3 *Fara för annans säkerhet*

Avskiljande kan vidare äga rum med hänsyn till föreliggande fara för annans säkerhet till liv eller hälsa.

Under år 1977 förekom sammanlagt 85 fall av avskildhet enligt detta stadgande. Av dessa pågick tio fall längre tid än en månad. Ungefär vart femte fall av avskildhet enligt 20 § första stycket ägde rum med stöd av denna bestämmelse. I avsnitt 3.2 (tab. 3.8–10) lämnas ytterligare statistiska uppgifter beträffande tillämpningen. Av tab. 3.10 framgår att det vad gäller denna bestämmelse rör sig om ett förhållandevis stort antal långvariga avskiljanden.

Avskiljanden med stöd av detta stadgande förekom under 1977 vid 11 av landets 14 slutna riksanstalter och vid 2 av landets 20 slutna lokalanstalter.

Utredningens överväganden

Många av de händelser som nu leder till avskildhet enligt denna bestämmelse torde i sin upprinnelse även kunna betecknas som våldsamt uppträdande. Det omedelbara behovet av åtgärder i samband med sådana händelser torde därför i många fall i och för sig kunna fyllas av en bestämmelse om avskiljande vid sådant uppträdande.

Under nu ifrågavarande stadgande faller emellertid också händelser som inte täcks av en sådan bestämmelse. Det gäller dels de fall då faran för annans säkerhet ej kommit till mera påtagligt uttryck, dels de fall då ett mer varaktigt behov av omhändertagande föreligger på grund av att den intagne kan bedömas som mer permanent farlig för andras säkerhet.

De händelser som rör hot eller våldsamheter intagna emellan torde knappast kunna klaras genom omflyttningar inom anstalten. De intagna är i allmänhet i gemenskap under arbetet. För att innebära en verklig lösning på problemet måste därför omflyttningen i många fall kombineras med att den hotade beviljas frivilligt enrumsarbete. Det måste emellertid av flera orsaker anses olämpligt att i de fall gärningsmannen är känd den utsatte tvingas till frivillig isolering. Åtgärderna skall naturligtvis i stället riktas

mot den som utövar hotet eller våldet.

Inte heller förflyttning till annan anstalt innebär i alla fall en lösning av problemet vid hot intagna emellan. Sådana situationer har ofta sitt ursprung i narkotikaaffärer eller "tjallning". Det har omvittnats att i sådana sammanhang förflyttning av den hotande till annan anstalt inte alltid heller innebär säkerhet för den hotade. Förflyttningar mellan anstalter är, som påpekas i avsnitt 8.2, dessutom förknippade med många nackdelar. Det är ur behandlingssynpunkt olämpligt att förflytta intagen till annan anstalt. Förflyttningar är resurskrävande och besvärliga. De kan påverka de intagnas organisering. Den höga beläggning som f. n. råder på de slutna riksanstalterna ger också små möjligheter till anstaltsbyten. Många anstalter saknar visserligen andra möjligheter än att förflytta, men i övrigt bör förflyttningar undvikas. Förflyttningar är, som anges i avsnitt 8.2, ej att föredra framför i vart fall en kortare tids avskiljande.

Det är, som framhålls i föregående avsnitt, kriminalvårdens uppgift att garantera de intagnas säkerhet till liv och hälsa. Lika självklart är det att erforderliga åtgärder måste stå till buds när personalens säkerhet svävar i fara. På grund härav, och då några tillräckliga alternativa tvångsmedel ej finns, kan en bestämmelse som medger avskiljande av intagen som utgör en fara för annans säkerhet till liv eller hälsa ej undvaras.

Den som kan bedömas som farlig för annans säkerhet kan naturligtvis behöva omhändertas på detta sätt under längre tid. Det är emellertid angeläget att enrumsplaceringar blir så kortvariga som möjligt. För den skull bör beslut om enrumsplacering omprövas med täta intervaller och ansträngningar vidtas att finna andra lösningar på problemet. Frågan behandlas närmare i avsnitt 9.4.7.

Det finns emellertid ett fåtal intagna som kan anses vara så varaktigt farliga för sin omgivning att de bör bli föremål för mer permanenta åtgärder. Samtidigt vet vi att det är just de långvariga avskildhetsåtgärderna som medför de största riskerna för negativa effekter. Det vore därför angeläget att för dessa intagna finna någon alternativ åtgärd till långvarig enrumsplacering.

Mot bakgrund av de förslag som lämnats av 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande (SOU 1977:23) kunde det finnas skäl att överväga större möjligheter att överföra sådana intagna till psykiatrisk vård utanför kriminalvården. Inte heller sjukvården torde emellertid ha andra behandlingsmetoder för sådana patienter än inlåsning. Man skall därför inte tro att man genom en sådan ordning löser problemet med omhändertagandet av sådana intagna. Det överflyttas endast till andra vårdinstitutioner. En sådan lösning är därför inte lämplig.

Man måste i stället räkna med att kriminalvården även fortsättningsvis får omhänderta mer varaktigt farliga intagna. Verksamma åtgärder för sådant omhändertagande måste därför stå anstaltsledningarna till buds. En lösning som f. n. tillämpas är att placera dessa intagna på någon av de specialavdelningar som finns inom anstaltsvården. Frågan om dessa avdelningars för- och nackdelar behandlas i avsnitt 8.1. I valet mellan de enda tänkbara placeringsalternativen för dessa intagna – i enrum eller på specialavdelning – förordar vi specialavdelningen. För den mycket lilla grupp intagna som kan anses permanent farliga för sin omgivning kan alltså placering på spe-

cialavdelning komma i fråga.

Det är emellertid angeläget att beslut om sådan placering fattas på ett tillfredsställande underlag. Svårigheten att göra s. k. farlighetsbedömningar är väl känd och har ingående diskuterats (se t. ex. BRÅ-rapport 1977:7, Nytt straffsystem s. 189 ff). Av hänsyn till den intagnes rättssäkerhet bör farlighetsbedömningen grundas på så konkret material som möjligt. I första hand får faran bedömas med utgångspunkt från historiska data. Den intagnes tidigare handlingar får läggas till grund för beslutet. Även upplysningar som erhålls från andra håll måste dock få användas, om de förtjänar tilltro.

Samma kriterier bör också läggas till grund för mer kortvariga avskildhetsåtgärder. Om tillförlitliga uppgifter når anstaltsledningen om att brottsliga angrepp på personal eller medintagna planeras, bör den kunna ingripa med tvångsåtgärder. Endast ogrundande påståenden bör emellertid inte kunna utgöra grund för ett avskiljande. Detta bör starkare än f. n. komma till uttryck i lagen.

9.4.4 *Allvarlig skadegörelse*

Intagen kan vidare avskiljas med hänsyn till föreliggande fara för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom.

Under år 1977 låg denna bestämmelse till grund för 29 fall av avskildhet, varav ett fall pågick under mer än en månad. Samtliga fall inträffade vid slutna riksanstalter, nämligen vid nio stycken. De 29 fallen utgjorde drygt 7 % av det totala antalet avskiljanden med stöd av 20 § första stycket KvaL. (Se i övrigt avsnitt 3.2, tab. 3.8–10).

Utredningens överväganden

Det kan ifrågasättas om det rent principiellt kan vara riktigt att en intagen kan hållas avskild från andra intagna på grund av risk för enbart materiell skadegörelse. Riskerna för allvarlig och omfattande skadegörelse på anstaltens egendom har emellertid ökat under senare år. Det har blivit allt vanligare att t. ex. sprängmedel insmugglas i anstalten för användning vid utbrytningsförsök. Detta innebär ett allvarligt hot inte bara mot säkerheten vid anstalten utan också mot personalens och medintagnas liv och hälsa. Det måste därför finnas tillgång till medel att förhindra att sådana aktioner genomförs.

En överhängande risk för allvarlig skadegörelse torde i vissa fall också kunna betecknas som våldsamt uppträdande. Sådan fara kan då tillfälligt bemästras genom en bestämmelse om avskiljande på grund av sådant uppträdande. Nu ifrågavarande stadgande bör emellertid inte i första hand ta sikte på sådana hastigt uppkommande situationer utan snarare tillgripas för att förebygga mer omfattande skadegörelse. Om sprängmedel påträffas inom anstalten kan också i vissa fall ett omhändertagande ske med stöd av 50 § KvaL för säkerställande av utredningen rörande upptäckten. Stadgandet i 20 § KvaL om avskildhet vid fara för allvarlig skadegörelse kan således sägas utgöra ett komplement till dessa bestämmelser, avsett att tillgripas då det på tillförlitligt sätt kommer till anstaltsledningens kännedom att sabotagehandlingar eller annan omfattande skadegörelse kan vara fö-

restående samt i de fall intagen kan anses utgöra en mer bestående fara för sådan skadegörelse.

De överväganden som kan göras i anslutning till denna bestämmelse är desamma som de som görs i föregående avsnitt i anslutning till bestämmelsen om fara för annans säkerhet. Att räkna med utvidgad psykiatrisk sjukvård för den lilla grupp intagna som kan bedömas som mer permanent farliga är således inte lämpligt. I stället kan i enstaka fall placering på specialavdelning komma i fråga. I övrigt står inte heller för dessa intagna annat medel till buds än enrumsplacering.

Bestämmelsen bör alltså främst komma till tillämpning då det kommer till anstaltsledningens kännedom att exempelvis sprängmedel insmugglats i anstalten eller omfattande skadegörelse av annan orsak kan förväntas. Vad gäller misstankens styrka bör samma kriterier gälla som vid misstanke om förestående fara för annans säkerhet till liv eller hälsa.

Enligt de motivuttalanden som tidigare återgetts är kravet på skadegörelsens omfattning högt ställt redan enligt gällande lag. Därvid åsyftas särskilt departementschefens uttalande: Sabotagehandlingar av särskilt allvarlig natur. Den restriktivitet i detta avseende som präglar förarbetena och som måhända inte kommit att återspeglas i lagens ordaval bör gälla också fortsättningsvis. Förslag till sådan uppstramning av lagtexten gavs redan i en motion i samband med KvaL:s tillkomst (mot. 1974:1607, Olle Westberg m. fl., fp). I denna föreslogs att isolering fick tillgripas endast om det förelåg "överhängande fara för sabotagehandlingar eller andra allvarliga ordningsstörningar". Justitieutskottet (JuU 1974:2 s. 50 f) fann emellertid inte skäl föreligga att tillstyrka bifall till motionen mot bakgrund av möjligheterna till lättnader i avskildheten och vikten av att andra vägar att komma till rätta med ordningsstörningar och liknande yttringar noga skulle prövas innan isolering tillgreps.

För att vikten av restriktivitet i användandet av avskildhetsåtgärder i samband med fara för materiell skadegörelse skall betonas, bör emellertid nu lagens ordalydelse ändras så, att kravet på den befarade skadegörelsens omfattning skärps. Den kommer då också att stå i bättre överensstämmelse med de uttalanden som gjordes i motiven till KvaL.

9.4.5 *Menligt inflytande*

Om det är nödvändigt för att hindra att intagen utövar menligt inflytande på andra intagna kan han hållas avskild från dem.

Det största antalet avskiljanden med stöd av 20 § första stycket KvaL hänför sig till denna bestämmelse. Sålunda utgjorde under 1977 antalet avskiljanden för menligt inflytande närmare hälften av det totala antalet avskiljanden enligt 20 § första stycket KvaL. Totalt inträffade 187 fall av avskiljanden för menligt inflytande, varav tio pågick under mer än en månad. Av dessa inträffade 176 vid riksanstalter och elva vid lokalanstalter. Till detta kommer emellertid att bestämmelsen vid den slutna lokalanstalten Karlskrona åberopats för inlåsning av alla arbetsvägrare under arbetstid. Sålunda inträffade under året 220 sådana inlåsningar vid den anstalten. Om dessa också inräknas, utgjorde antalet avskiljanden för menligt inflytande 65 % av det totala antalet avskiljanden enligt 20 § första stycket KvaL.

Åtgärden förekom vid 13 av landets 14 slutna riksanstalter och vid 4 av landets 20 slutna lokalanstalter.

Utredningens överväganden

I lagens förarbeten betonas att bestämmelsen endast äger tillämpning vid allvarliga situationer av den art som belyses av anförda exempel. Härvid nämns dels uppmaning till medverkan i sabotagehandlingar eller andra ordningsstörningar inom anstalten, dels trakasserier eller annat hänsynslöst uppförande mot andra intagna. Vid de flesta anstalter torde bestämmelsen också ha fått en sådan restriktiv tillämpning.

Man kan emellertid inte bortse från att bestämmelsen i sin nuvarande utformning uppenbarligen ger utrymme för missbruk. Det förekommer också att bestämmelsen tillämpas i en utsträckning som går utöver den avsedda. Den har exempelvis vid någon anstalt kommit till tillämpning generellt i samband med arbetsvägran. Det finns därför starka skäl att överväga om en bestämmelse av denna innebörd är oundgängligen nödvändig för upprätthållandet av ordning och säkerhet vid anstalterna. Om så är fallet måste stadgandet i vart fall ges en annan utformning än f. n. Det bör inte vara så generellt utformat utan i stället innebära en så konkret beskrivning som möjligt av de situationer det är avsett att omfatta.

Under utredningens besök vid stora riksanstalter har från flera anstaltsledningar framhållits behovet av en bestämmelse som ger möjlighet att "ta undan" en intagen som utgör ett allmänt oroselement. Bestämmelsen om avskiljande för menligt inflytande kan nu sägas utgöra en sådan "säkerhetsventil". Det är framför allt i de situationer då en intagen söker uppvigla sina medintagna mot personalen som det bedöms erforderligt att snabbt kunna avskilja uppviglaren, om inte ordningen och säkerheten vid anstalten allvarligt skall sättas i fara.

Man måste ha förståelse för att anstaltsledningen i en sådan situation känner behov av en möjlighet att ingripa på ett effektivt sätt. Eftersom den uppkomna situationen inte heller alltid torde kunna lösas genom andra åtgärder, bör anstaltsledningen även fortsättningsvis ha möjlighet att avskilja en intagen som aktivt söker påverka andra intagna till ordningsstörningar. Av de två situationer departementschefen åsyftade med detta stadgande i 1974 års proposition bör alltså den förstnämnda medge rätt till enrumsplacering.

Däremot bör inte den andra åsyftade situationen kunna leda till ett avskiljande. Trakasserier eller annat hänsynslöst beteende intagna emellan bör alltså inte kunna medföra avskildhetsåtgärder. Så länge sådant beteende inte går till handgripligheter och faller in under bestämmelsen om fara för annans säkerhet till liv eller hälsa torde det få åtgärdas på annat sätt.

En bestämmelse om att intagen som aktivt söker påverka annan till ordningsstörningar får avskiljas, får emellertid inte innebära ingrepp i den intagnes yttrandefrihet. Det har hävdats att tillämpningen av nuvarande bestämmelse om menligt inflytande kan utgöra ett sådant ingrepp. Det kan nämligen i många fall vara svårt att dra en gräns mellan politisk agitation från intagen och ett förfarande som utgör menligt inflytande. Det är emellertid väsentligt att en sådan gränsdragning görs. Politisk agitation måste

vara tillåten, men endast så länge den inte också innefattar anstiftan till brott mot anstaltsreglerna. Sålunda skall exempelvis åtgärder inte kunna vidtas mot den som uppmanar medintagna till matstrejk, eftersom det inte föreligger någon skyldighet för intagna att äta, men däremot mot den som uppmanar medintagna till arbetsstrejk. Av lagen måste sålunda klart framgå, att endast anstiftan till brott mot de regler som gäller för anstalten får utgöra grund för avskiljande.

Avskildhet på grund av anstiftan till ordningsbrott borde inte behöva pågå under någon längre tid. Det är överraskande att under 1977 tio fall av avskildhet för menligt inflytande pågått mer än en månad. Avskiljanden på denna grund borde aldrig behöva pågå under mer än några dagar. Därefter bör den avskilde kunna återföras till gemenskap. Om han därvid fortsätter att uppmana medintagna till regelbrott, kan naturligtvis nytt avskiljande komma i fråga. Även om vi inte anser det erforderligt eller lämpligt med en fastställd absolut tidsgräns för avskiljandet på denna grund, förutsätter vi att den snabbare överprövning som föreslås i avsnitt 9.4.7 leder till att särskilt dessa avskiljanden alltid blir kortvariga. Några månadslånga avskiljanden bör knappast komma i fråga och någon placering av dessa intagna på specialavdelning bör därför heller aldrig bli aktuell.

9.4.6 *Rymningsfara m. m.*

I 20 § andra stycket KvaL avses en liten grupp långtidsdömda som kan befaras vara särskilt benägna att avvika och fortsätta en brottslig verksamhet av särskilt allvarlig karaktär. Intagen som tillhör denna grupp kan 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.

Riksdagen antog 1972 nya riktlinjer för narkotikabekämpning. Såvitt avser frågorna om permission, vård i öppen anstalt och villkorlig frigivning av de lagöverträdare som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet och beträffande vilka samhälleliga stödåtgärder kunde förväntas sakna effekt var riksdagen därvid enig. Detta riksdagsbeslut följdes så av bestämmelsen i 7 § tredje stycket i förslaget till lag om kriminalvård i anstalt. Med denna bestämmelse avsågs enligt uttalande i motiven (prop. 1974:20 s. 90) lagöverträdare som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet av särskilt samhällsfarlig natur, inte sällan med internationell anknytning. Främst avsågs personer som ägnat sig åt grov narkotikabrottslighet. Vidare betonades att lagöverträdarna i denna kategori i många fall saknade annan anknytning till riket än den som betingades av deras brottsliga verksamhet och att förutsättningar för en positiv påverkan genom skilda kriminalvårdande åtgärder i dessa eller liknande fall torde vara ytterst begränsade. Enligt motiven till 20 § andra stycket (prop. 1974:20 s. 133) avser den bestämmelsen endast ett fåtal personer bland den i 7 § tredje stycket åsyftade kategorin intagna.

7 § tredje stycket KvaL har i domstolspraxis kommit att tolkas jämförelsevis restriktivt. I en uppmärksammad dom den 2 mars 1977 har regeringsrätten tagit upp till prövning huruvida en intagen kunde anses hänförlig till den kategori som avses i 7 § tredje stycket. Regeringsrätten konsta-

terar att den intagne var starkt belastad i kriminellt hänseende. Efter domar på ungdomsfängelse och fängelse under 1960-talet hade han dömts till internering första gången år 1969. Under verkställigheten av interneringen hade han avvikit vid fem olika tillfällen. Han hade därvid begått nya brott och den ådömda interneringspåföljden hade genom olika domar förklarats skola avse även de nya brotten. Den brottslighet som den intagne gjort sig skyldig till avsåg bl. a. urkundsförfalskning, tillgrepp av fortskaffningsmedel och grova stölder, i några fall medelst inbrott i bank. Brotten som ofta avsett betydande värden hade i allmänhet förövats tillsammans med två eller flera andra personer. Regeringsrätten anförde att fastän det måste befaras att den intagne var särskilt benägen att avvika och fortsätta en brottslig verksamhet som var av omfattande och svårartad karaktär, så kunde dock med hänsyn till innehållet i förarbetena till KvaL hans brottslighet inte bedömas vara av den särskilda beskaffenhet som åsyftades i 7 § tredje stycket.

I augusti 1976 tillsattes inom justitiedepartementet en arbetsgrupp med representanter även från kriminalvårdsstyrelsen och rikspolisstyrelsen med uppdrag att göra en kartläggning av gällande permissionsreglers tillämpning och effekt samt att med utgångspunkt i detta material pröva om särskilda åtgärder var påkallade för att begränsa permissionsmissbruket inom kriminalvården. Arbetsgruppens förslag (Ds Ju 1977:13 s. 52) innehöll bl. a. att bestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL borde utvidgas till att kunna omfatta även intagna som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet av särskild samhällsfarlig art även om deras brottslighet saknade internationell anknytning. Främst avsågs, såsom tidigare, personer som ägnat sig åt grov narkotikabrottslighet eller brott med internationell anknytning. Trots att lagrummet även i fortsättningen borde tillämpas med stor försiktighet borde enligt arbetsgruppen även lagöverträdare som ägnat sig åt annan brottslighet av särskilt allvarlig karaktär och därigenom visat likgiltighet för annans liv eller hälsa eller särskild hänsynslöshet kunna omfattas av bestämmelsen. Såsom exempel på avsedd brottslighet nämnde arbetsgruppen väpnade bank- eller postrån samt annan förmögenhetsbrottslighet vid vilken gärningsmannen visat hänsynslöshet genom att t. ex. använda sprängmedel. Hänsynslösheten kunde även manifesteras i en långvarig och mycket frekvent kriminalitet av allvarlig beskaffenhet genom vilken den intagne visat sig oemottaglig för påverkan att upphöra med sin brottslighet.

I prop. 1978/79:62 anslöt sig regeringen till arbetsgruppens förslag och föreslog att utvidgningen skulle åstadkommas genom ett tillägg till 7 § tredje stycket som antyder rymningsbenägenhet med hänsyn till arten av den intagnes brottslighet. Riksdagen godtog regeringens förslag (JuU 1978/79:15, rskr 1978/79:90).

Under år 1977 inträffade sammanlagt 17 fall av avskiljande enligt 20 § andra stycket KvaL, samtliga vid slutna riksanstalter. Fem fall pågick under längre tid än en månad.

Att det rör sig dels om ett litet antal fall av avskildhet enligt detta stadgande och dels om ett förhållandevis stort antal långvariga avskiljanden framgår även av 1976 års siffror. Bestämmelsen tillämpades då i sammanlagt 14 fall av avskiljande, varav nio pågick under längre tid än en månad. Det framgår vidare att åtgärden endast förekommer vid ett fåtal anstalter.

Under 1976 förekom åtgärden vid tre riksanstalter och en lokalanstalt. Under 1977 är förekomsten dock spridd till åtta anstalter. Av de fall under de bägge åren som pågått längre tid än en månad har dock alla utom ett ägt rum vid Kumlaanstalten. Av den anstaltens sammanlagt 15 fall har 13 pågått mer än en månad.

20 § andra stycket KvaL syftar således till att förhindra att ett visst särskilt belastat klientel rymmer eller fritas. Under år 1976 ägde sammanlagt 85 rymningar rum direkt från slutna riksanstalter. En viss uppfattning om rymningsfrekvensen kan man få genom en av den tidigare nämnda arbetsgruppen redovisad undersökning avseende intagna i anstalt vid årsskiftet 1976/77 som avtjänade straff på sammanlagt minst två års fängelse eller internering med en minsta tid av två år. Det rörde sig i undersökningen om 247 personer. Undersökningstiden varierade från sex månader och uppåt beroende på de undersökta personernas avtjänade verkställighetstid. För 37 % av dem var undersökningstiden mer än 24 månader. Fram till den 1 januari 1977 hade av de undersökta personerna 38 ännu inte beviljats någon permission. 45 personer hade beviljats endast bevakad eller beledsagad permission. Av de 38 personer som inte beviljats någon permission hade tio stycken rymt någon gång. Av de 45 personer som enbart beviljats bevakad eller beledsagad permission hade en person rymt någon gång. Av de 164 personer som beviljats någon permission på egen hand hade sex personer rymt eller avvikit från anstalt. Med avvikande avses att permittent efter bevakad eller beledsagad permission inte återkommer vid permissionstidens utgång.

Utredningens överväganden

En enig riksdag antog alltså 1972 nya riktlinjer för narkotikabekämpning. Mot det senare framlagda förslaget till lydelse av 20 § andra stycket KvaL riktades vid riksdagsbehandlingen invändningar endast från vpk, som ansåg att alla isoleringsåtgärder borde avskaffas. Mot denna bakgrund, och då behovet av kraftfulla åtgärder mot narkotikamissbruk blivit än större sedan 1972, skulle möjligheten till avskiljande enligt denna bestämmelse kunna avskaffas endast om den kunde ersättas av annan skyddsform med samma säkerhetsgrad. Som vi tidigare funnit är möjligheterna härtill högst begränsade. Vad som kan komma i fråga är, liksom beträffande vissa fall enligt 20 § första stycket KvaL, placering på specialavdelning.

Antalet långvariga avskiljanden enligt 20 § andra stycket KvaL gör placering på specialavdelning särskilt aktuell i dessa fall. Den höga säkerhetsgraden på dessa avdelningar talar också för placering av just denna kategori intagna där. För nästan samtliga som placeras på befintliga säkerhetsavdelningar torde också bestämmelserna i 7 § tredje stycket och 20 § andra stycket KvaL vara tillämpliga. Placering på specialavdelning är således ett alternativ som är särskilt aktuellt i samband med detta stadgande.

Specialavdelningar finns f. n. på kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrköping. Enligt en teori som bl. a. presenterats i en rapport till Europarådets kommitté för brottsproblem inför tredje kriminalvårdschefskonferensen 1977 kan, som en följd av att medlet ofta skapar behoven, blott det faktum att dylika specialavdelningar inrättas skapa eller i vart fall öka

behovet av sådana avdelningar. Detta skulle bero på att när sådana avdelningar inrättats toleransnivån sänks och frestelsen att göra bruk av avdelningarna blir större.

Det är nödvändigt att ha tillgång till särskilt säkerhetspräglade anstaltsplatser för det allra tyngsta klientelet. Det går inte att bortse från att ett litet fåtal intagna är beredda att med varje till buds stående medel sabotera verksamheten i anstalten, undandra sig straffavtjänandet och fortsätta en brottslighet av särskilt samhällsfarlig art. Kriminalvården måste ha tillgång till erforderliga medel för att fullgöra sin uppgift att verkställa även dessa intagnas straff. Härvid fyller specialavdelningarna en viktig funktion. Alternativet vore annars för dessa intagna långvarig enrumsplacering. I valet häremellan måste med hänsyn till isoleringens negativa verkningar placering på specialavdelning anses vara det mest humana medlet. Dock bör ytterligare specialavdelningar utöver nu befintliga inte inrättas. Någon sådan utvidgning är inte heller planerad. I stället måste med hänsyn till faran i utökad användning placering på sådan avdelning – liksom hittills – präglas av stor restriktivitet.

Att specialavdelningar endast finns på ett fåtal anstalter innebär visserligen en mindre lämplig koncentration av farliga fångar. På andra sidan innebär koncentrationen till få anstalter större möjligheter att ge de intagna på sådana avdelningar lättnader i avskildheten och är därför att föredra.

Under senare tid har viss kritik riktats mot specialavdelningarna på Kumla, Hall och Norrköping. Kritiken har i många avseenden varit hårdare mot dessa avdelningar än mot de olika former av enrumsplacering som förekommer inom anstalterna. Kritiken har i huvudsak riktats mot följderna av den höga säkerhetsgrad som präglar dessa avdelningar. Det har sagts att isoleringen och den hårda miljön kan leda till att intagna bryts ner och blir socialt svårt skadade samt att den maktlöshet de intagna känner väcker hat och fantasier om våld och revansch, vilket kan leda till desperata och farliga rymningsförsök.

Den begränsade gemenskap som vistelse på specialavdelning medför måste ur humanitär synpunkt vara att föredra framför enrumsplacering. De intagna som kan komma i fråga för placering på specialavdelning med stöd av 20 § andra stycket KvaL utgör en liten grupp som kännetecknas av, förutom att de ägnat sig åt organiserad brottslighet av särskilt samhällsfarlig art, att de systematiskt planerar att med utnyttjande av snart sagt vilka medel som helst rymma från anstalten. Det är kriminalvårdens uppgift att med de medel som kan accepteras ur humanitär synpunkt tillse att deras straff blir verkställda. Med hänsyn till deras rymningsbenägenhet, samhällets behov av skydd mot den form av brottslighet de gjort sig skyldiga till samt personalens berättigade krav på en säker arbetsmiljö är en hög säkerhetsgrad ofrånkomlig på dessa avdelningar. Särskilt den sistnämnda omständigheten – kraven på personalens arbetsmiljö – gör också att säkerhetskravet inte kan tillfredsställas med enbart en massiv personalinsats. Även tekniska hjälpmedel är nödvändiga. Den starka slutenhet som präglar dessa avdelningar måste emellertid kompenseras genom att de intagna ges lättnader i avskildheten och genom att de i största möjliga utsträckning får del av de förmåner som normalt tillkommer intagen i form av telefonsamtal och besök. Frågan om sådana lättnader och förmåner behandlas i avsnitt 9.7.

Även om de som avskiljs enligt 20 § andra stycket KvaL i viss utsträckning kan placeras på någon av befintliga specialavdelningar, kan möjligheten till enrumsplacering inte helt undvaras. Behovet av åtgärder till förhindrande av att sådan intagen rymmer kan vara så överhängande, att förflyttning till specialavdelning inte kan avbidas. På grund av platsbrist på specialavdelningarna kan enrumsplacering i vissa fall också vara ofrånkomlig. I andra fall kan behovet av åtgärder vara så tillfälligt att en enrumsplacering är att föredra framför en förflyttning till specialavdelning.

Det har i enstaka fall förekommit att intagen bedömts som så "farlig" för samhället och så rymningsbenägen att vistelse i gemenskap med annan eller andra intagna över huvud taget inte varit möjlig. Även för dylika fall måste möjligheten till enrumsplacering stå öppen. Sammantaget bör dock över huvud taget tillämpningen av 20 § andra stycket KvaL präglas av stor restriktivitet. Att så skett hittills framgår ju också av de statistiska uppgifterna. Bestämmelsen tillämpas mycket sällan.

Kriterierna för avskiljande av intagen på grund av rymningsfara är alltså snävt avgränsade redan enligt gällande lag. För avskiljande krävs således dels att den intagne tillhör en liten grupp särskilt rymningsbenägna intagna som gjort sig skyldiga till särskilt samhällsfarlig brottslighet, dels att rymning eller fritagningsförsök befaras och avskildheten är nödvändig för att förhindra att sådan plan sätts i verket. För att åstadkomma ytterligare skärpning kunde krävas att för avskiljande erfordrades att ett rymningsförsök först gjorts. I fransk lag stadgas att endast den som försökt rymma genom att använda allvarligt våld kan placeras på säkerhetsavdelning. En sådan begränsning skulle emellertid förhindra att åtgärden används i förebyggande syfte. Den måste därför bedömas som olämplig. Den redovisade statistiken tyder inte heller på att ytterligare skärpande kriterier är erforderliga.

Justitieombudsmannen har i anslutning till prövning av klagomål från fackligt håll i anledning av en massrymning från kriminalvårdsanstalten Kumla i november 1975 gjort följande uttalande rörande kriterierna för avskiljande enligt 20 § andra stycket KvaL (JO 1977/78 s. 169).

> När det gäller möjligheten att enrumsplacera en intagen jämlikt 20 § andra stycket kriminalvårdslagen på grund av befarad rymning kan konstateras att som förutsättning måste gälla att påtagliga omständigheter och icke blott en allmän känsla av att "något är på gång" föreligger. Att preciserat slå fast vilka krav som bör ställas på styrkan eller omfattningen av dessa omständigheter är inte möjligt. Jag vill dock som min uppfattning uttala, att även ett material omfattande enbart indicier kan tänkas godtagas under förutsättning att dessa tillsammantagna har viss styrka. Det måste också hållas i minnet att som förutsättning för enrumsplacering med stöd av stadgandet gäller att föreliggande omständigheter pekar på någon eller några av de intagna. Ett skönsmässigt val av person när konkreta misstankar om rymningsförberedelse föreligger men dessa inte pekar i någon bestämd riktning bör inte ske. En annan sak är att omständigheterna kan vara sådana att misstanken kan anses omfatta samtliga intagna på en avdelning.

Uttalandet visar klart vilka förutsättningar som bör gälla för avskiljande enligt 20 § andra stycket KvaL. Uttalandet visar inte på några brister i bestämmelsens nuvarande lydelse som ger anledning att överväga ändringar.

Till den restriktiva tillämpningen har också medverkat att beslut om avskildhet enligt 20 § andra stycket KvaL endast kan meddelas av KVS. Re-

geringens rätt enligt 60 § KvaL att till tjänsteman inom kriminalvården överflytta KVS befogenhet enligt lagen omfattar inte beslut enligt 20 § andra stycket. För säkerställande av restriktivitet och enhetlighet i tillämpningen bör någon annan ordning inte heller gälla.

Den ändring i 7 § tredje stycket KvaL som har genomförts efter förslag av arbetsgruppen för permissioner medför också en viss utvidgning av tillämpningsområdet för 20 § andra stycket KvaL. Det kunde därför övervägas att ånyo inskränka omfattningen av den sistnämnda bestämmelsen. Ändringen är emellertid inte avsedd att innebära en utvidgning i egentlig mening utan endast en anpassning till de tankegångar som låg bakom 1972 års proposition och de avsikter som förelåg vid KvaL:s tillkomst. Oförändrade kvarstår också de omfattande begränsningarna i 20 § andra stycket. Med hänsyn härtill och då 7 § tredje stycket även i sin nya lydelse endast avser en mycket liten grupp intagna, finner vi nu inte anledning att föreslå ändringar i 20 § andra stycket.

En fråga som bör tas upp i detta sammanhang är i vad mån kriminalvården i gällande lag har tillräckliga medel för att ta hand om presumtiva terrorister. Frågan om den kriminalpolitiska behandlingen av presumtiva terrorister behandlades i propositionen (prop. 1973:37 s. 26f) med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund. I denna anförde föredragande statsrådet att de riktlinjer för den kriminalpolitiska behandlingen som angetts i prop. 1972:67 med förslag till vissa åtgärder mot narkotikamissbruket skulle gälla även presumtiva terrorister som ådömts frihetsberövande påföljd om minst två år.

Bestämmelserna i 20 § andra stycket KvaL kan således vara tillämpliga även på presumtiva terrorister om rymningsrisk föreligger. Härigenom står, vad gäller frågorna om intagnas gemenskap och avskildhet, erforderliga åtgärder till förfogande för omhändertagande av sådana intagna. Prop. 1973:37 avser visserligen endast utlänningar, men efter den ändring av 7 § tredje stycket KvaL som genomförts efter förslag av arbetsgruppen för permissioner, måste 20 § andra stycket anses tillämplig även på presumtiva terrorister som är svenska medborgare.

Bestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL – och därmed också bestämmelsen i 20 § andra stycket – tar således i första hand sikte på grova narkotikabrottslingar. I prop. 1977/78:105 om åtgärder mot narkotikamissbruk föreslogs att för etablerade storlangare som fortsätter sin verksamhet även inom kriminalvårdsanstalterna placering på bl. a. någon av de säkerhetsavdelningar som finns skulle kunna komma i fråga. Propositionen antogs av riksdagen (SoU 1977/78:36, rskr 1977/78:363). Sådan placering är f. n. möjlig, eftersom specialavdelningarna inte anses utgöra någon form av avskildhet. Med den definition av avskildhetsbegreppet som förordas i avsnitt 6.4, skulle emellertid sådan placering inte längre vara möjlig, såvida inte rymningsfara också föreligger. Med hänsyn till nämnda riksdagsbeslut bör därför en utvidgning göras av 20 § andra stycket som innebär, att sådana narkotikabrottslingar samt andra intagna beträffande vilka bestämmelserna i 7 § tredje stycket är tillämpliga skall kunna placeras på specialavdelning även om rymningsfara inte föreligger. Någon enrumsplacering bör däremot inte kunna komma i fråga enbart på den grunden att intagen tillhör den kategori som avses i 7 § tredje stycket.

Restriktivitet i tillämpningen åstadkommes genom att beslut om placering på specialavdelning endast kan meddelas av KVS.

9.4.7 *Åtgärder vid långvariga avskiljanden*

Utredningens överväganden

Annat än tillfälliga eller kortvariga avskiljanden kan endast äga rum med stöd av 18 eller 20 § KvaL. Avskiljanden enligt 18 § intar emellertid en särställning så till vida att de är frivilliga och därför när som helst kan avbrytas av den avskilde. Problemet med långvariga avskiljanden är därför aktuellt endast i samband med 20 §.

I kap. 4 behandlas frågorna om vilka verkningar som kan uppkomma till följd av att en människa hålls isolerad och särskilt då verkningarna av de former av isolering som förekommer inom kriminalvårdsanstalterna. Även om det är många olika faktorer som inverkar på riskerna för negativa effekter till följd av isolering, står det dock klart att varaktigheten är av den allra största betydelse. Med hänsyn härtill är det särskilt angeläget att begränsa antalet långvariga avskildhetsåtgärder eller att i vart fall successivt öka insatserna för att motverka isoleringens negativa verkningar ju längre tid den pågår.

Omprövning av avskildhetsbeslut

Beslut om avskildhet enligt 20 § KvaL skall f. n. omprövas så ofta anledning därtill föreligger, dock minst en gång i månaden. Om det vid sådan omprövning beslutas att den intagne fortfarande skall hållas avskild från andra intagna, skall enligt 31 § KvalK beslutet omedelbart underställas KVS prövning. Med hänsyn till gällande beslutsordning kan denna överprövning endast avse beslut enligt 20 § första stycket KvaL. Beslut enligt andra stycket meddelas ju redan i första omgången av KVS.

Av tab. 3.10 i avsnitt 3.2 framgår att under 1977 sammanlagt 25 fall av avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL har pågått mer än en månad och således skall ha blivit föremål för KVS överprövning. Ytterligare överprövningar kan ha förekommit men då lett till att avskildheten har upphört.

Det är alltså angeläget att avskiljanden blir så kortvariga som möjligt. Ett verksamt sätt att åstadkomma detta är att föreskriva att avskildhetsbeslutet skall omprövas med täta intervaller. Vid sådan omprövning får nämligen beslutsfattaren på nytt anledning att överväga om inte den uppkomna situationen kan lösas på annat sätt än genom ett avskiljande eller om åtgärder över huvud taget längre är nödvändiga.

Nuvarande bestämmelser innebär att avskildhetsbeslut skall omprövas minst en gång i månaden. När avskildheten pågått en månad kan den emellertid ha kommit till det stadium då de negativa verkningarna av avskildheten kan inträda. En omprövning bör äga rum innan så sker. Vi föreslår därför att beslut enligt 20 § KvaL bör omprövas med tätare intervaller än f. n. Beslutet bör naturligtvis omprövas så ofta det finns anledning till det. Mer än tio dagar bör emellertid avskildheten inte pågå utan att beslutsfattaren i mer formell mening ånyo tagit ställning till om avskildheten bör fortgå.

För en typ av avskiljanden ter sig emellertid en omprövning av beslutet var tionde dag onödig. Det gäller de avskiljanden som verkställs under viss gemenskap med andra intagna på specialavdelning. Alla sådana avskiljanden är av mer långvarig natur. De är inte lika ingripande för den intagne som enrumsplaceringar. En omprövning var tionde dag skulle i många fall bli av formell natur. Vi föreslår därför att nuvarande tidsintervall av omprövning minst en gång i månaden bibehålls för de avskildhetsåtgärder som verkställs på sådan avdelning.

Beslut om fortsatt avskildhet skall alltså underställas KVS prövning. Även en sådan åtgärd är ägnad att begränsa avskildhetsåtgärdernas varaktighet. Erfarenheten visar att den som måste underställa sitt beslut en överordnad myndighets prövning är särskilt angelägen om att finna andra lösningar på problemet. En föreskrift om omprövning efter tio dagar innebär att beslut om fortsatt avskildhet kommer under KVS prövning på ett väsentligt tidigare stadium än f. n. Avsikten härmed är alltså att avskiljanden inte skall pågå längre tid än vad som är oundgängligen nödvändigt. De huvudsakliga strävandena bör ju inte vara att lätta på isoleringen för den avskilde eller på andra sätt göra isoleringen uthärdligare, utan att snarast möjligt avbryta avskildheten och återföra den intagne till gemenskapen på normalavdelning.

Av tab. 3.10 framgår att under 1977 sammanlagt 104 fall av avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL pågick mer än tio dagar. De utgjorde ca 25 % av det totala antalet fall enligt detta stadgande. Med beaktande av de ändringar i stadgandets ordalydelse som föreslås, kan det beräknas att ca 50 beslut om avskildhet årligen kommer att bli föremål för sådan överprövning av KVS.

Andra åtgärder

Det kan beräknas att ca 50 intagna årligen kommer att vara avskilda från andra intagna enligt 20 § första stycket KvaL under mer än tio dagar. För ca tio av dessa kan avskiljandena beräknas pågå under mer än en månad. Därtill kommer de fem–tio intagna som årligen avskiljs enligt 20 § andra stycket KvaL under längre tider.

Avskiljanden upp till tio dagar kommer så gott som uteslutande att innebära enrumsplacering. Någon annan ordning är av praktiska och andra skäl inte tänkbar. På grund av avskiljandenas kortvarighet är det inte heller så angeläget att finna andra placeringsformer i dessa fall.

När det däremot gäller avskiljanden som pågår under längre tider är det mera angeläget att motverka förekomsten av negativa verkningar till följd av avskildheten. Det bör ske genom att den avskilde ges så omfattande sinnesstimulans som möjligt. I möjligaste mån bör detta ske genom kontakt med andra människor. Vidare gäller det att i den utsträckning säkerheten medger inlemma den avskilde i det normala anstaltslivet. Dessa syften kan uppnås genom att den avskilde ges begränsad samvaro med andra intagna och genom att han i möjligaste mån får del av de förmåner som normalt tillkommer intagna i form av telefonsamtal, besök o. d.

Behovet av nu nämnda lättnader i avskildheten tilltar successivt med avskildhetens varaktighet. För att göra ansträngningarna att bevilja den avskilde lättnader till ett alltid förekommande moment i samband med lång-

variga avskiljanden, bör vid den omprövning av avskildhetsbeslutet som skall äga rum enligt lagen, särskilt övervägas möjligheterna att bevilja den avskilde lättnader i avskildheten. Redan enligt gällande lag skall redan från avskildhetens första dag den avskilde ges sådan lättnad i avskildheten som kan ske utan olägenhet. Efter tio dagars enrumsplacering bör emellertid kravet på lättnader bli väsentligt större. Därtill kommer att det först sedan denna tid förflutit torde kunna bli aktuellt att ge den avskilde förmåner i form av besök o. d.

Som anförts gäller det i första hand att ge den avskilde kontakter med andra människor. S. k. samsittning kan komma i fråga. Det är emellertid i praktiken ofta svårt att ordna samsittning. Många intagna vill inte sitta tillsammans. Motsättningar intagna emellan är vanligt förekommande. Samsittning kan också skapa motsättningar mellan dem.

Det vore därför att föredra om intagna som hålls mer varaktigt avskilda kunde ges begränsad samvaro med varandra i dagrum eller annan gemensamhetslokal i anslutning till isoleringsavdelningen. Några sådana lokaler finns f. n. inte. Det skulle därför erfordras att bostadsrum genom sammanslagning togs i anspråk härför. Erfarenheter visar att en sammanslagning av två rum inte ger något tillfredsställande gemensamhetsutrymme. Det behövs tre eller fyra rum för detta, varför en sådan ändring skulle medföra ett kraftigt minskat platsantal på isoleringsavdelningarna. Det är också svårt att av byggnadstekniska skäl åstadkomma sådana förändringar i de äldre anstalterna. Med hänsyn härtill och till de kostnader sådana förändringar skulle medföra, torde det inte vara möjligt att f. n. inrätta sådana gemensamhetslokaler på isoleringsavdelningar. På längre sikt bör det emellertid vara möjligt att genom en sådan ordning ge de långvarigt enrumsplacerade intagna en mer organiserad samvaro med varandra. Till dess så kan ske får samvaron ske i de avskildas bostadsrum.

Ett ytterligare steg mot ökad samvaro för den avskilde med andra intagna utgör placering på specialavdelning. En sådan placering innebär alltså en form av lättnad i avskildheten som kan övervägas när enrumsplaceringen blir långvarig. En specialavdelning är emellertid avpassad för ett särskilt svårbehandlat klientel som främst kännetecknas av stor rymningsbenägenhet. Sådan placering kommer därför i första hand i fråga för intagen som är avskild med stöd av 20 § andra stycket KvaL.

I undantagsfall måste det emellertid förekomma att även långvarigt avskild intagen inte kan ges ens en begränsad samvaro med annan eller andra intagna. Anledningen härtill kan t. ex. vara att den avskilde av säkerhetsskäl omöjligen kan tillåtas något samröre med andra intagna. Det kan då inte undvikas att enrumsplaceringen blir långvarig. Det är emellertid angeläget att detta kompenseras genom andra tänkbara lättnader i avskildheten och genom en tätare personalkontakt. Vilka lättnader och andra förmåner som kan komma i fråga för den som hålls avskild från andra intagna behandlas närmare i avsnitt 9.7.

Avskild intagen bör inte heller mot sin vilja påtvingas samvaro med viss annan intagen. Vägran från intagen att utnyttja framställda erbjudanden om gemenskap med andra intagna kan alltså också leda till långvarig enrumsplacering.

Dessa omständigheter gör att en tvingande föreskrift om utökad lättnad

i avskildheten efter tio dagars enrumsplacering inte kan ges. Det får i stället ankomma på anstaltsledningarna att observera de problem som är förknippade med långvarig avskildhet och sträva efter att motverka negativa verkningar därav.

9.5 23 § KvaL

Intagen som uppträder våldsamt eller som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kan befaras störa ordningen på anstalten får enligt 23 § KvaL tillfälligt hållas avskild från andra intagna så länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller tills påverkan har upphört. Om andra medel visar sig otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av intagen, får denne beläggas med fängsel, om säkerheten oundgängligen kräver det.

Under 1977 inträffade 97 fall av avskiljande på grund av våldsamt uppträdande av intagen och 211 fall av avskiljande på grund av störande berusning eller totalt 308 fall enligt 23 § KvaL. Åtgärden förekom vid 12 av landets 14 slutna riksanstalter och vid en öppen riksanstalt samt vid 11 av landets 20 slutna lokalanstalter och vid en öppen lokalanstalt. Av de 308 fallen inträffade ett förhållandevis stort antal vid ett par anstalter, nämligen 79 vid Malmö och 61 vid Härlanda. Häri ingår emellertid ett antal fall som ursprungligen inträffat vid någon närbelägen öppen anstalt och medfört förflyttning till Malmö resp. Härlanda.

Fängsel användes i 58 fall under 1977. Detta innebär att fängsel kom till användning i 63 % av samtliga fall av avskildhet för våldsamt uppträdande. Fängsel användes vid sju slutna riksanstalter och tre slutna lokalanstalter. Även användandet av fängsel var förhållandevis stort vid vissa anstalter. Hall, Malmö och Härlanda svarade tillsammans för över 77 % av fängselfallen.

Jämfört med 1976 ligger antalet avskiljanden enligt 23 § KvaL under 1977 på i stort sett oförändrad nivå. Jämförelsen haltar dock något på grund av den lagändring som trätt i kraft den 1 juli 1976.

Det rör sig här enbart om kortvariga avskiljanden. Under 1977 pågick över 40 % av fallen mindre än åtta timmar och närmare 90 % mindre än ett dygn. Fängsel användes under än kortare perioder. Under 1977 pågick ca 75 % av fängselfallen mindre än åtta timmar. Under 1976 pågick hälften av fängselfallen mindre än två timmar och över 90 % mindre än åtta timmar. Varken under 1976 eller 1977 har fängsel i något fall använts mer än ett dygn.

9.5.1 *Våldsamt uppträdande*

Utredningens överväganden

Det gäller i första hand att försöka förebygga våldsamma uppträdanden hos intagna.

Inaktivering, begränsningar i rörelsefriheten och enformighet kan disponera för affektuppladdning och explosiva aggressionsutbrott. Detta kan leda

till s. k. överspelningar med demolering av cellinventarier och våldshandlingar riktade mot tillsynspersonal eller mot vederbörande själv.

För att sådana händelser skall kunna förebyggas, måste de kunna förutses med rimlig grad av säkerhet. I vissa fall kan sådana utbrott föregås av stigande nervös spänning, oro och irritabilitet, hotelser och kanske också klagomål över "cellskräck". Fråga är emellertid då inte om verklig klaustrofobi. Vid sådan uppstår ångest men affektutbrott förekommer inte. Överspelningar torde emellertid oftast förekomma bland s. k. psykopater. Dessa behöver vad som brukar kallas en "acting out". Sinnesstämningen hos psykopater svänger emellertid snabbt och kan knappast förutses. Det enda man torde kunna göra är att lägga märke till vilka intagna som kan betecknas som psykopater.

Förebyggande åtgärder borde bestå av förändringar i anstaltslivet eller annan stimulans eller lättnader i anstaltsvistelsen. I vissa fall torde överföring till psykiatrisk vård vara aktuell. Olika aktiviteter under arbetstid och fritid motverkar också förekomsten av överspelningar. Eftersom det är svårt att förutse sådana händelser och då intagna som kan betecknas som psykopater inte kan bli föremål för ständiga förändringar i anstaltsvistelsen, torde det främst vara genom ett stort utbud av aktiviteter överspelningar kan förebyggas. Mindre bostadsavdelningar och större personaltäthet har också betydelse. Eftersom vissa av dessa händelser har samband med narkotikapåverkan, verkar också åtgärder mot narkotikaförekomst förebyggande.

De flesta överspelningar beror emellertid inte på en kontinuerlig affektuppladdning orsakad av enformighet i anstaltslivet utan inträffar impulsartat i samband med negativa upplevelser. Många intagna har dålig tolerans mot stress och besvikelser. När sådana drabbar dem, t. ex. en avslagen permissionsansökan, blir de lätt aggressiva. Deras aggressionsutbrott kan förebyggas genom att den intagne hjälps genom besvikelsen. Det gäller alltså att framföra meddelandet om den avslagna ansökan på ett riktigt sätt. Lösningen på problemet ligger ytterst i en god kontakt mellan personalen och de intagna. Att det negativa beskedet framförs av en rutinerad vårdare med vilken den intagne har god kontakt kan vara ägnat att förebygga aggressionsutbrott hos den intagne.

När överspelningen orsakas av besvikelser som har sin orsak utom anstalten eller av motsättningar intagna emellan kan den däremot inte förebyggas på sådant sätt. I dylika fall samt i andra fall då överspelningen inte kunnat förebyggas gäller det i första hand att tillgripa andra mindre ingripande åtgärder än ett avskiljande. Vad gäller möjligheterna att genom alternativa åtgärder begränsa användandet av avskildhetsåtgärder står det klart, att en massiv personalinsats i många fall skulle kunna utgöra ett alternativ. Det är emellertid inte möjligt att dimensionera personaltätheten vid en anstalt med tanke på sådana förhållandevis sällsynt förekommande händelser som överspelningar.

Ett våldsamt uppträdande av intagen bör i första hand om möjligt mötas med ett lugnande samtal. Erfarenheter från vissa anstalter tyder på att förvånansvärt goda resultat kan nås den vägen. Detta samtal kan också utgöra en form av omväxling för den våldsamme på så sätt att det hålls av läkare, psykolog, assistent eller annan, som inte på samma sätt som vårdarna representerar inslag som den intagne upplever som obehagliga. Även om läkare

och andra inte har andra möjligheter än vårdare att komma till rätta med överspelningar, kan det vara just en sådan omväxling den våldsamt uppträdande eftersträvar. Möjligheterna att engagera dessa personalkategorier i sådan verksamhet är emellertid begränsade. Läkare, psykologer och assistenter är få till antalet och finns dessutom i allmänhet på anstalten endast under arbetstid. De kan inte heller åläggas att som arbetsuppgift vistas tillsammans med en intagen som uppträder våldsamt.

Erfarenheter från vissa anstalter tyder emellertid på, att det kan vara möjligt att om anstaltsatmosfären är god klara sådana händelser utan tvångsåtgärder. Förekomsten av avskiljanden i samband med våldsamt uppträdande är mycket olika mellan anstalterna. Även om tvångsåtgärder för den skull inte helt kan avskaffas i samband med våldsamt uppträdande, tyder detta på att det finns goda möjligheter att genom alternativa åtgärder komma till rätta med sådana ordningsstörningar. Det finns därför skäl att i lagen ange att andra medel först skall prövas innan avskiljande tillgrips. Förhållandena på många anstalter är dock inte sådana att våldsamma uppträdanden helt kan förebyggas eller avstyras utan hjälp av tvångsåtgärder.

Frågan om KvaL bör innehålla bestämmelser rörande tvångsåtgärder i samband med våldsamt uppträdande måste också ses mot bakgrund av den rätt till tvångsåtgärder som föreligger med stöd av andra lagbestämmelser.

Enligt 24 kap. 1 § BrB äger den som försöker avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom bruka vissa tvångsmedel som eljest skulle medföra straffansvar, såvitt ej handlingen med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse är uppenbart oförsvarlig, s. k. nödvärn. Nödvärnsrätten täcker således fall av våldsamt uppträdande då våldet riktar sig mot annan person än angriparen själv eller mot egendom.

Om intagen i kriminalvårdsanstalt sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får enligt 24 kap. 2 § BrB till ordningens upprätthållande brukas det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Stadgandet innefattar således en mer generell rätt för anstaltsledning och tillsynspersonal att bruka våld för upprätthållande av ordningen inom anstalten.

24 kap. 4 § BrB innehåller bestämmelser om den s. k. nödrätten. Där stadgas att den som i annat fall än förut sagts, för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd, skall vara fri från straffansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig. I nöd kan därför den handla som söker förhindra att intagen skadar sig själv.

Brottsbalkens nödregler är således omfattande och torde i och för sig ge stöd för nödvändiga tvångsåtgärder i samband med våldsamt uppträdande inom anstalterna. Det får emellertid anses mindre lämpligt att på brottsbalkens nödregler bygga en verksamhet där tvångsvisa åtgärder hör till de förutsebara och inte ovanliga inslagen. Frånsett att dessa bestämmelser inte avsetts för en verksamhet av detta slag får de anses otillräckliga bl. a. med hänsyn till rättssäkerheten för den intagne. De bestämmelser som erfordras

bör därför liksom f. n. ingå i KvaL.

Den tvångsåtgärd som kan komma i fråga är enrumsplacering. Någon alternativ tvångsåtgärd med samma verkningsgrad finns inte.

Några tvångsåtgärder mot den intagne skall inte bestå efter det att överspelningen upphört utan avbrytas snarast möjligt.

Kriterierna för ingripande med stöd av 23 § KvaL är att den intagne uppträder våldsamt och att avskiljandet är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet. Härtill bör alltså även läggas att andra medel visat sig otillräckliga. I övrigt torde kriterierna inte behöva preciseras ytterligare. Åtgärden får enligt lagen endast vara tillfällig och får bestå endast så länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet. Det innebär alltså att åtgärden skall bestå endast så länge den intagne uppträder direkt våldsamt. Någon maximitid bör ej fastställas, eftersom en sådan kan fresta till maximalt utnyttjande.

Vad gäller placeringen av den avskilde kan vanligt bostadsrum komma i fråga. Det ligger emellertid i sakens natur att den intagne oftast måste förvaras i specialcell där han ej kan skada eller skadas. Att han placeras där torde också medverka till att avskiljandet blir kortvarigt.

9.5.2 *Fängsel*

Utredningens överväganden

Det fängsel som i allmänhet kommer i fråga i samband med våldsamt uppträdande är spännbälte. Detta kommer till användning i mycket olika utsträckning vid olika anstalter. Medan ett fåtal anstalter svarar för majoriteten, har de flesta, därav även några för svårbehandlat klientel, under flera år klarat sig helt utan eller med ringa bruk av fängsel.

Även från de anstalter, vid vilka spännbältet sällan eller aldrig kommer till användning, har det emellertid sagts att man vill behålla det som ett avskräckande moment. Vissa våldsamma uppträdanden av intagna torde orsakas av mentala störningar. Dessa kan inte förebyggas genom förekomst av avskräckande moment, eftersom de inte utgör led i ett rationellt och övertänkt handlande. Många av de vandaliserande eller på annat sätt våldsamma uppträdanden som förekommer på anstalterna torde emellertid vara i så hög grad övervägda, att de kan påverkas av förekomsten av repressiva åtgärder. Varken enrumsplacering eller spännbälte får användas som straff för ett otillåtet handlande. Det vore emellertid felaktigt att i detta sammanhang bortse från att spännbältet, även om det ej används som straff, har en avskräckande effekt. Denna effekt bör därför beaktas vid avgörandet av frågan om spännbältets bibehållande.

Det avgörande syftet med att förse anstalterna med spännbälten måste naturligtvis ändå vara att de skall kunna komma till användning. Utan sådant syfte skall några bälten inte förekomma.

I föregående avsnitt behandlas möjligheterna att genom förebyggande eller alternativa åtgärder komma till rätta med våldsamma uppträdanden. När situationen utvecklat sig så långt att användning av spännbälte är aktuell, kan också medicinering utgöra en alternativ åtgärd.

Lugnande medicinering behandlas i avsnitt 8.5. Även om möjligheten

att tillgripa medicinering öppnas, kan denna möjlighet inte helt ersätta bältesanvändningen. Medicineringen har en verkningstid av 15–20 minuter och löser därför ej det mest akuta behovet. Medicineringen kan vidtas först efter beslut av läkare och beslutet kan, åtminstone när fråga är om injicering, verkställas endast av läkare eller sköterska. Förekomsten av sådan personal är knapp på anstalterna och i vart fall begränsad till arbetstid. Jourhavande läkare finns visserligen tillgänglig, men först efter ytterligare tidsutdräkt. I avbidan på medicinering eller i de fall medicinering ej kan insättas, är det därför erforderligt med någon annan tvångsåtgärd.

På grund härav kan fängsel inte undvaras i samband med våldsamma uppträdanden. För personalens säkerhet är det i allmänhet nog att den intagne placeras i mjukcell eller annat enrum. I vissa fall förekommer det dock att den intagne med cellinventarier försöker bryta sig ut. Framför allt är det emellertid i samband med självmordsförsök eller självskador som det är nödvändigt att helt betvinga den intagnes rörelseförmåga. Användandet av fängsel utgör emellertid en så ingripande åtgärd att det bör få äga rum endast då liv eller hälsa äventyras. Åtgärden måste också, såsom lagen f. n. anger, vara oundgängligen nödvändig och andra medel skall ha visat sig otillräckliga.

Lagtexten ger inte på samma sätt som beträffande enrumsplaceringen klart uttryck för hur lång tid fängslet får användas. JO har i ett beslut som översänts till utredningen för kännedom påpekat detta förhållande men också framhållit att det ligger i sakens natur att en intagen inte får vara belagd med fängsel under längre tid än vad oundgängligen är nödvändigt.

Bestämmelsen i 23 § andra stycket KvaL om fängsel förutsätter emellertid att också bestämmelsen i första stycket om avskiljande är tillämplig, eftersom fängselanvändning förutsätter att den intagne hålls avskild från andra intagna. I sistnämnda bestämmelse finns flera uttryck som framhäver åtgärdens tillfälliga karaktär. För tydlighetens skull kan emellertid detta betonas även i andra stycket.

Det är väsentligt att intagen som belagts med fängsel står under ständig tillsyn av personal. Detta har också angetts i 124 § vårdcirkuläret.

Vårdpersonal skall genom täta besök hos den som belagts med fängsel eller lagts i spännbälte hålla uppsikt över honom under den tid åtgärden består.

För att ytterligare betona vikten härav, bör det i det protokoll som skall föras över vad som förevarit anges vilken tillsyn som utövats (se bil. 3).

9.5.3 *Berusning*

Utredningens överväganden

Nuvarande bestämmelse rörande avskiljande av intagen som är berusad föreslogs i prop. 1975/76:165. Som motiv för stadgandet angavs att lämplighetsskäl talade för att intagen som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kan befaras störa ordningen på anstalten skall kunna hållas avskild från andra intagna tills påverkan har upphört.

Den 1 januari 1977 trädde en ny lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) i kraft. Enligt lagen får den som på allmän plats anträffas berusad omhändertas om han till följd av berusningen

är ur stånd att ta vård om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller annan. Om det behövs med hänsyn till hans tillstånd, skall han underkastas läkarundersökning och föras till sjukhus. Avsikten är att den som är i behov av medicinsk vård eller social omvårdnad skall få sina behov tillfredsställda.

Den syn på frågan om omhändertagande av berusade personer som kommer till uttryck i LOB bör i princip också gälla inom kriminalvårdsanstalterna. De speciella förhållandena i en anstalt medför emellertid att något annorlunda bedömningar måste göras.

Intagen som under anstaltsvistelsen eller vid återkomst från permission är så påverkad att han kan befaras störa ordningen kan inte få uppehålla sig fritt inom anstalten. En sådan ordning skulle inverka menligt på förhållandena i anstalten. Det går inte heller att göra någon direkt jämförelse mellan det fall då en person i frihet berövas denna och det fall då en intagen tillfälligt hålls avskild från andra intagna. Utredningens direktiv talar framför allt om att olika typer av isoleringsåtgärder skall ställas i relation till de nackdelar som kan vara förbundna med dem. Avskaffandet av isoleringsåtgärder bör därför inte vara något självändamål, utan bör äga rum främst då avskaffandet är ägnat att motverka negativa effekter vad avser de intagnas fysiska eller psykiska tillstånd eller anpassning till samhället. Att en intagen som är berusad av alkohol eller annat berusningsmedel hålls avskild från andra intagna kan inte tänkas medföra några sådana negativa effekter. Skälen för ett avskaffande av denna form av avskiljande är därför inte starka. En annan sak är att den avskilde i vissa fall i enlighet med huvudtankarna i LOB kan vara i behov av medicinsk vård eller behandling. Detta får i så fall ske genom att läkare inkopplas. Frågan behandlas närmare i kap. 10.

Möjligheten att hålla intagen som är så påverkad att han kan befaras störa ordningen på anstalten avskild från andra intagna bör alltså finnas kvar.

Den avskilde kan i många fall placeras i sitt eget bostadsrum. Det väsentligaste i samband med sådana händelser är emellertid inte att den intagne kan hållas inlåst, utan att han kan hållas åtskild från övriga intagna och hållas under uppsikt. Vi föreslår därför att där så är möjligt ett särskilt tillnyktringsrum inrättas för detta ändamål. När intagen i kraftigt berusat tillstånd ankommer till anstalten kan han då placeras där och på ett smidigt sätt hållas under kontinuerlig uppsikt av personalen.

Avskiljandet får bestå till dess påverkan har upphört. Någon maximitid är inte stadgad. Enligt LOB skall den omhändertagne friges senast inom åtta timmar. Det är inte påkallat med någon föreskrift om maximitid för avskiljande av berusade intagna. En sådan bestämmelse kan fresta till maximalt utnyttjande. Det finns inte heller någon anledning att avbryta pågående avskiljanden nattetid. Att intagen återkommer berusad efter permission inträffar nämligen oftast kvällstid. Det faller sig då naturligt att omhändertagandet avbryts först morgonen därpå.

Det bör också framhållas att bestämmelsen i 23 § andra stycket KvaL om användande av fängsel inte kan tillämpas beträffande berusad intagen som inte samtidigt uppträder våldsamt.

9.5.4 *KVS framställning*

Utredningens överväganden

KVS har i framställning till regeringen begärt sådan ändring i bl. a. 23 § KvaL att tillfälliga avskiljanden enligt detta stadgande kan verkställas i närbeläget häkte om det vid anstalten saknas möjlighet till sådan verkställighet. Den föreslagna ändringen bör främst ses som en åtgärd för att begränsa antalet disciplinära förflyttningar och behandlas därför i anslutning till denna fråga (avsnitt 8.2). Vi föreslår där att framställningen bör bifallas. Ett sådant kortvarigt avskiljande som här är i fråga bör anses vara att föredra framför en förflyttning av den intagne till slutnare vårdformer. Den föreslagna ordningen skulle också gynnsamt påverka beläggningsförhållandena vid de slutna anstalterna.

Vissa begränsningar bör emellertid gälla i möjligheten att överföra intagen till häkte utöver dem som f. n. stadgas i 23 § KvaL. Möjligheten att avskilja intagen enligt detta lagrum är inte tidsbegränsad. De flesta avskiljanden av denna art pågår ändå mycket kort tid. Fall kan dock tänkas där den intagnes uppträdande är sådant att avskildheten behöver pågå en något längre tid. Det kan inte anses lämpligt att han då kvarstannar i häktet. Häktesplaceringen bör därför tidsbegränsas.

Det bör inte heller föreligga någon fullständig frihet för anstaltsledningen att välja mellan överföring av den intagne till häkte eller till annan anstalt. Innan häkte väljs bör möjligheten till överföring av den intagne till annan anstalt inom rimligt avstånd undersökas. Begränsningen motiveras bl. a. av att KvaL:s bestämmelser i övrigt ej är tillämpliga så länge den intagne vistas i häktet utan i stället de förhållandevis mer rigorösa bestämmelserna i häkteslagen. Genom begränsningen framgår också att fråga skall vara om ett närbeläget häkte för att överföring skall kunna komma i fråga.

9.6 50 § KvaL

Under utredning av disciplinärende får intagen enligt 50 § KvaL tillfälligt hållas avskild från andra intagna. Avskiljandet får dock ske endast i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Maximala tiden för avskiljandet är fyra dagar.

Bestämmelsen tillämpades under 1977 i 1 680 fall. Motsvarande siffror för 1975 och 1976 var 3 057 resp. 2 111. Av det totala antalet under 1977 inträffade 1 545 vid riksanstalter och 135 vid lokalanstalter. Åtgärden förekom vid 16 riksanstalter, varav 2 öppna, och vid 13 lokalanstalter, varav 2 öppna.

Förekomsten av sådana avskildhetsåtgärder varierar mycket mellan anstalterna. Under 1977 förekom sådana åtgärder i stort antal vid vissa anstalter, nämligen vid Hall över 400 fall, vid Kumla över 300 fall och vid Tidaholm över 200 fall. Andra stora anstalter med likartat klientel hade mycket låg användning, exempelvis Malmö 34 fall, Skogome 21 fall, Norrköping 3 fall, Härlanda 2 fall och Kalmar 1 fall.

I nästan 60 % av fallen pågick åtgärden högst en dag (i många endast

några timmar) och i 6 % av fallen i maximala fyra dagar. För närmare statistiska uppgifter hänvisas till tab. 3.16–17 i avsnitt 3.2.

Utredningens överväganden

Att döma av de statistiska uppgifterna är behovet av en bestämmelse med detta innehåll stort, åtminstone vid vissa anstalter. Siffrorna tyder på att denna avskildhetsåtgärd stundom har tillgripits som ett medel att åstadkomma en omedelbar reaktion efter en disciplinär förseelse.

Det är uppenbarligen så att man vid vissa anstalter anser sig böra tillgripa en snabb och kraftfull reaktion vid disciplinbrott. Anledningen härtill är att man befarar att sådana händelser eljest leder till oro på anstalten. Sådan oro anses kunna äventyra ordning och säkerhet.

I första hand bör behovet av detta slag av enrumsplacering förebyggas. Det gäller då att minska antalet disciplinära förseelser. Det kan ske genom de allmänt förebyggande åtgärder som behandlas i kap. 7. Det gäller åtgärder som är allmänt ägnade att förbättra klimatet i anstalterna. Särskilt kan i detta sammanhang nämnas en reducering av anstaltsavdelningarnas storlek och en högre personaltäthet.

I andra hand gäller det att finna alternativ till enrumsplacering i samband med disciplinutredningar. Den höga frekvensen enrumsplaceringar vid vissa anstalter kan väcka misstanke om att åtgärden i vissa fall använts som ett straff. Detta skulle i så fall innebära att de i lagen angivna disciplinstraffen upplevs som otillräckliga. En alternativ åtgärd till enrumsplacering skulle i så fall vara ett mer ingripande disciplinstraff än de nu anvisade.

Enrumsplacering enligt 50 § KvaL får emellertid inte användas som ett straff för begångna förseelser. Lagen ger inte utrymme för sådan tillämpning. En strävan att minska förekomsten av sådana enrumsplaceringar bör därför inte gå ut på att söka finna mer ingripande disciplinstraff utan på att få tillämpningen av bestämmelsen att bättre överensstämma med lagens intentioner.

En alternativ åtgärd till detta slag av enrumsplacering måste i stället syfta till att underlätta genomförandet av en utredning av ett disciplinärende. Åtgärden måste vara ägnad att motverka kollusionsfara, dvs. förhindra att en misstänkt person undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar utredningen. En tänkbar sådan åtgärd är avdelningsbyte, som i vissa fall skulle kunna fylla samma funktion som en enrumsplacering. En annan och mer ingripande åtgärd är anstaltsbyte. I valet mellan ett kortvarigt avskiljande och ett anstaltsbyte bör emellertid det sistnämnda anses vara förenat med de största nackdelarna. Förflyttningar bör därför undvikas i dessa fall. Inte heller ett avdelningsbyte kan alltid anses utgöra en mindre ingripande åtgärd än ett avskiljande. Det är därför svårt att peka på någon speciell alternativ åtgärd som helt eller i större utsträckning kan ersätta behovet av enrumsplaceringar i detta sammanhang.

Önskemålet om ett avskaffande av avskildhetsåtgärder torde emellertid ha mindre styrka i detta fall. Det rör sig uteslutande om mycket kortvariga avskiljanden. Riskerna för negativa effekter för den intagnes psykiska eller fysiska tillstånd eller för hans samhällsanpassning måste bedömas som små.

Med hänsyn härtill och då det måste bedömas som mycket betydelsefullt

för ordningen och säkerheten vid anstalten att utredningar rörande svårare disciplinbrott kan genomföras på ett effektivt sätt, bör denna avskildhetsåtgärd inte avskaffas. Åtgärden förekommer emellertid nu, åtminstone vid vissa anstalter, i mycket stort antal. Det är angeläget att förekomsten begränsas. Det gäller därför att överväga vilka kriterier som bör gälla för avskiljande enligt denna bestämmelse.

Avskildhet enligt 50 § KvaL kan sägas motsvara häktning enligt rättegångsbalken till förhindrande av kollusionsfara. Direkta jämförelser med rättegångsbalkens bestämmelser kan emellertid inte göras. Ett tillfälligt avskiljande av intagen i kriminalvårdsanstalt kan inte jämföras med ett frihetsberövande enligt rättegångsbalken.

Kriterierna för avskiljande enligt 50 § KvaL är i och med lagändringen 1976 mycket restriktiva. Något behov av lagändring i begränsande syfte föreligger därför inte. Lagen innebär att avskildhet i dessa fall inte får användas för att förebygga oro i samband med disciplinära förseelser utan endast av utredningstekniska skäl. Det bör också framhållas att det beträffande de allra flesta anstalter inte föreligger anledning misstänka alltför vidsträckt tillämpning. En lagändring skulle då kunna ställa till svårigheter för dessa anstalter.

Problemet är i stället att lagen vid vissa anstalter kan misstänkas komma till tillämpning i en utsträckning som går utöver den avsedda. Grund för denna misstanke kan hämtas i inspektionsprotokoll och beslut från justitieombudsmannen som utredningen tagit del av. I stället för lagändringar bör därför ansträngningar göras att anpassa tillämpningen på anstalterna till lagens nuvarande ordalydelse. Detta är i första hand en fråga om tillsynsverksamhet och inspektionsverksamhet från KVS. Vi föreslår därför att KVS ges i uppdrag att särskilt följa tillämpningen av denna bestämmelse. Denna tillsyn kan utföras så att anstalterna åläggs att rapportera avskiljanden enligt 50 § KvaL till KVS. Med tanke på den höga frekvensen skulle detta dock bli betungnade. I stället bör utarbetas förhörs- och beslutsprotokoll att användas i bl. a. dessa ärenden. Anstalterna bör åläggas att i beslutet utförligt motivera varför avskildheten i det enskilda fallet varit oundgängligen nödvändig för att utredningen av disciplinärendet inte skulle äventyras. Hur dessa protokoll bör vara utformade behandlas närmare i avsnitt 11.1. Protokollen bör sedan regelbundet granskas av KVS.

Det ligger i sakens natur att avskildhet i samband med utredning av disciplinärende endast bör tillgripas då den disciplinära förseelsen är av allvarlig art. I lagens förarbeten nämnde departementschefen som exempel att sprängmedel eller narkotika hade påträffats inom anstalten. Eftersom KvaL inte innehåller någon brottskatalog eller bestämmelser om straffskalatituder vid olika brott är det inte möjligt att föreskriva hur grov förseelsen skall vara för att avskiljande skall få äga rum. Redan i kravet på att avskiljandet skall vara oundgängligen nödvändigt för utredningen ligger emellertid att förseelsen måste vara av mer allvarlig beskaffenhet.

Efter ändringarna i KvaL 1976 kan disciplinbrott endast begås inom anstalten eller då den intagne står under tillsyn av anstaltspersonal utom anstalten. Detta innebär att avskiljande aldrig kan ifrågakomma i samband med missbruk av permission på egen hand eller i samband med förseelser som begås under 14 §-vistelse då den intagne står under tillsyn av annan än anstaltspersonal.

Intagen får f. n. hållas avskild med stöd av 50 § KvaL tillfälligt och under maximalt fyra dagar. Enligt de statistiska uppgifterna pågick under 1977 ca 60 % av dessa avskildhetsfall under en dag eller mindre. Enligt 51 § KvaL skall disciplinärende avgöras skyndsamt. Innan disciplinär bestraffning bestäms skall förhör hållas med den intagne.

Avskiljande enligt 50 § KvaL får förekomma endast i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen av disciplinärendet inte skall äventyras. Detta innebär att skäl för avskiljande endast kan föreligga fram till dess erforderliga förhör har hållits. Sedan bevisningen säkrats kan avskildhet aldrig längre vara oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Frågan om vilken varaktighet avskildhet enligt 50 § skall få ha gäller därför hur snart erforderliga förhör kan hållas.

I de allra flesta disciplinärenden bör erforderliga förhör kunna hållas samma dag förseelsen har inträffat eller senast dagen därpå. Behov kan då inte heller föreligga av avskiljanden enligt 50 § KvaL under längre tid. Att avskiljandet inte heller får pågå längre tid framgår också av lagen. Det stadgas att den intagne får hållas avskild "tillfälligt" och endast "under utredningen".

I 51 § KvaL föreskrivs skyndsam handläggning av disciplinärenden. Även i samband med helger bör i allmänhet förhör kunna hållas samma dag eller senast dagen efter händelsen, eftersom det alltid finns personal i befälsställning på anstalten. Det kunde därför övervägas att i 51 § KvaL föreskriva att förhör regelmässigt skall hållas senast dagen efter att förseelsen ägt rum. En sådan föreskrift kan emellertid ge den effekten att förhöret uppskjuts till dagen efter händelsen även i de fall detta ej är nödvändigt. Undantagsvis är längre utredningstid också nödvändig. I komplicerade ärenden kan många och kompletterande förhör behöva hållas. Vid kollektiva aktioner går det inte heller alltid att klara utredningarna på någon dag. En sådan föreskrift är därför inte lämplig. Dessa omständigheter gör att en bestämd maximitid för avskiljandet är erforderlig. Det är inte möjligt att förkorta nu gällande maximitid.

Avskiljande enligt 50 § bör således få bestå till dess erforderliga förhör hållits, dock aldrig längre än fyra dagar. Normalt bör emellertid utredningen avslutas den dag förseelsen begåtts eller senast dagen därpå. I de fall längre avskildhetstid är erforderlig, bör av förhörsprotokollet framgå anledningen därtill.

Intagen som avskilts enligt 50 § KvaL bör placeras i bostadsrum, antingen eget eller på särskild avdelning. Placering i eget bostadsrum har fördelen att den avskilde då har tillgång till sina privata tillhörigheter. Placering på särskild avdelning medger större möjligheter till lättnader i avskildheten i form av begränsad gemensamhet med andra avskilda. Eftersom det i många fall är nödvändigt att också visitera den intagnes bostadsrum, är förflyttning till isoleringsavdelning ofta nödvändig.

KVS framställning om möjlighet att verkställa vissa avskiljanden i närbeläget häkte avser även 50 § KvaL. Vad gäller den bedömning som här bör komma i fråga hänvisas till framställningarna i avsnitt 8.2 och 9.5.4. Till skillnad från 23 § är emellertid 50 § försedd med tidsbegränsning. Av de statistiska uppgifterna framgår dessutom att åtgärden i de flesta fall är mycket kortvarig. Det saknas därför anledning att föreslå någon särskild tidsgräns för det fall att avskildheten enligt 50 § verkställs i häkte.

9.7 Lättnader i avskildheten

I vårdcirkuläret ges föreskrifter om lättnader för den som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § KvaL.

Enligt 122 § skall styresmannen tillse att den enrumsplacerade bereds tillfälle till någon form av sysselsättning. I den utsträckning det kan ordnas skall han fortsätta det arbete eller den utbildning eller undervisning som ålagts honom.

Enligt 123 § skall styresmannen ombesörja att den enrumsplacerade erhåller lättnad i avskildheten i så stor utsträckning det kan ske med hänsyn till anledningen till placeringen. Den intagne bör beredas tillfälle till samvaro med andra intagna under utomhusvistelsen och genom s. k. samsittning. Det åligger också styresmannen att tillse att den enrumsplacerade dagligen genom samtal med personal samt genom tidningar och radio bereds tillfälle att följa vad som händer i omvärlden.

Utredningens överväganden

Behovet av och möjligheterna till lättnader i avskildheten varierar naturligtvis mellan de olika avskildhetsåtgärderna. Vid avskildhet enligt 23 § KvaL för våldsamt uppträdande eller berusning kan det av naturliga skäl aldrig bli aktuellt att bevilja lättnader i avskildheten. Avskildhet enligt 50 § KvaL pågår kort tid. Av utredningstekniska skäl torde det ofta vara uteslutet att ge den avskilde någon kontakt med medintagna. I vissa fall kan det emellertid vara möjligt att ge honom begränsat umgänge med annan intagen, exempelvis genom samsittning. Andra lättnader bör däremot regelmässigt komma i fråga, åtminstone i de fall avskildheten pågår mer än någon dag. I samband med avskildhet enligt 50 § KvaL bör därför möjligheterna till lättnader för den avskilde uppmärksammas.

Det är emellertid framför allt i samband med avskiljanden enligt 20 § KvaL som lättnader bör ges den avskilde. Detta bör ske vare sig avskildheten består av enrumsplacering eller av vistelse på specialavdelning. Avskiljanden enligt 20 § KvaL blir i vissa fall långvariga. Riskerna för negativa verkningar till följd av avskildheten är därför särskilt aktuella i samband med dessa avskildhetsåtgärder. Som anförs i avsnitt 9.4.7 bör därför särskilda åtgärder insättas för att ge den avskilde lättnader i avskildheten, särskilt då avskildheten består av enrumsplacering och denna pågått viss tid.

Med avskildhet enligt 18 § KvaL förhåller det sig i viss mån annorlunda. Eftersom åtgärden är frivillig, ankommer det i princip på den intagne själv att bestämma i hur hög grad han skall isolera sig från andra människor. Av hänsyn till ordningen måste emellertid vissa regler gälla för frivilligt avskilda intagna, innebärande att de måste underkasta sig anvisningar beträffande sysselsättning och uppehållsplats. De kan därför inte när som helst få söka kontakt med medintagna. Endast på fritiden kan de – liksom övriga intagna – helt bestämma om de skall ha umgänge med andra intagna. På grund härav har frågor om lättnader i form av begränsat umgänge med andra intagna aktualitet även beträffande dem som är frivilligt avskilda. Övriga former av lättnader har lika stor betydelse för de frivilligt avskilda som för de tvångsavskilda.

Den väsentligaste lättnad som kan ges en avskild intagen är gemenskap med annan eller andra intagna. I avsnitt 9.4.7 behandlas hur man trots avskildheten skall kunna ge intagen begränsat umgänge med annan eller andra intagna genom samsittning eller i särskilda gemensamhetslokaler. Frågan skall därför inte nu på nytt behandlas. Den bör emellertid nämnas även i detta sammanhang, eftersom gemenskapen med andra intagna utgör den viktigaste formen av lättnad som kan ges den intagne i avskildheten. Det är just på grund av dess stora betydelse som den ägnas ett särskilt avsnitt i omedelbar anslutning till frågan om långvariga tvångsavskiljanden.

Begränsad gemenskap med andra intagna kommer som tidigare anförts främst i fråga i samband med avskiljanden enligt 20 § KvaL. Även vid ett 50 §-avskiljande som pågår några dagar bör emellertid möjligheterna att ge de avskilda gemenskap med varandra tas till vara. De frivilligt avskilda behöver också, till motverkande av negativa verkningar av isoleringen, umgås med andra människor. Det måste därför ankomma på personalen att verka för att de frivilligt avskilda inte isolerar sig helt från omgivningen utan har kontakt med varandra.

Det är emellertid inte alltid praktiskt möjligt att arrangera lämpliga umgängesformer mellan avskilda intagna. Vissa avskilda kan inte heller tillåtas någon kontakt med andra intagna. I dessa fall måste bristen på kontakt med andra intagna kompenseras genom kontakt med personal. Roavdelningar, isoleringsavdelningar och specialavdelningar har större personaltäthet än normalavdelningar. Det ligger ett särskilt ansvar på personalen på dessa avdelningar att hålla en kontinuerlig kontakt med de intagna som är avskilda. Det måste ske genom täta besök i den avskildes rum, och besöken skall inte bara vara av tillsynskaraktär utan innebära försök att etablera verklig kontakt med den avskilde.

Många avskilda intagna är i särskilt behov av medicinsk vård eller av social eller psykologisk omvårdnad. Detta gäller såväl frivilligt som tvångsmässigt avskilda intagna. Detta medför att läkare, psykologer och assistenter måste engagera sig särskilt i de avskilda intagnas problem.

Frågan om läkares medverkan är så väsentlig att den behandlas särskilt i kap. 10. Även psykologer och assistenter måste emellertid kontinuerligt följa de intagna på ro- och isoleringsavdelningarna för att kunna insätta erforderliga behandlingsåtgärder.

De avskilda intagna måste också få andra former av stimulans i sin isolering. Detta är väsentligt för att negativa verkningar av isoleringen skall motverkas. Den yttre miljön måste göras stimulerande genom färgsättning, textilier etc. Detta gäller både på roavdelningar och på isoleringsavdelningar. De intagna måste också uppmuntras att genom tidningar, radio och TV följa vad som händer i omvärlden. Behovet av litteratur är stort hos intagna som hålls isolerade. Detta märks inte minst i häktena, där frekvensen boklån är betydligt högre än i anstalterna. Detta behov måste tillfredsställas genom riklig tillgång på litteratur.

TV-tittande utgör en särskilt betydelsefull stimulans för avskilda intagna. Intagen bör därför i de fall fråga är om en avskildhet som pågår mer än några dagar i möjligaste mån få medföra egen TV till ro- eller isoleringsavdelningen. På sikt bör alla rum på sådana avdelningar utrustas med TV. Så har redan skett på specialavdelningarna, vilket måste betecknas som

värdefullt. Problemet med TV-apparater på rummen är att de medför särskilda visitationssvårigheter. Detta problem måste emellertid bemästras på annat sätt än genom att TV-apparater förbjuds. På roavdelning bör rumsdörrarna hållas olåsta under dagtid. Som anges i avsnitt 9.3 bör däremot den intagne ha möjlighet att avstänga sig från andra intagna.

Den intagne bör hållas sysselsatt under avskildheten. Även avskild intagen är underkastad arbetsplikt och således skyldig att utföra de arbetsuppgifter som åläggs honom. Svårigheterna att finna lämpliga och stimulerande arbetsuppgifter för de enrumsarbetande gör det emellertid särskilt aktuellt att satsa på undervisning och utbildning för avskilda intagna. Detta gäller inte minst för dem som är intagna på specialavdelningar. Det är emellertid angeläget att avskild intagen inte till följd av brist på arbetsuppgifter eller dålig uppföljning av studieinsatsen ges tillfälle att hemfalla åt total sysslolöshet och inaktivitet. Då tilltar i betydande utsträckning riskerna för att avskildheten skall få direkt negativa verkningar för den intagnes hälsa och samhällsanpassning.

Även under fritiden måste den avskilde aktiveras. Liksom övriga intagna skall han ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om ej synnerligt hinder möter däremot. Personalen bör verka för att den intagne också utnyttjar denna möjlighet. Härvid bör s. k. rastgårdar ej komma till användning om det inte med hänsyn till säkerheten är oundgängligen nödvändigt. I stället bör utomhusvistelsen utnyttjas till begränsad samvaro med andra intagna och förläggas så att den intagne har möjlighet att röra sig inom ett större område. Den avskilde bör också under utomhusvistelsen eller under övrig fritid uppmuntras till fysisk aktivitet. För att göra avskildheten mindre monoton kan arbetet eller studierna varvas med inslag av fysiska aktiviteter.

Om otjänlig väderlek förhindrar utomhusvistelsen bör denna ersättas av en stunds vistelse i annan lokal eller i korridor såvida inte detta med hänsyn till säkerheten är omöjligt.

När avskildheten blir av längre varaktighet bör den intagne också komma i åtnjutande av de förmåner som normalt tillkommer intagen. De begränsningar i alla intagnas rätt till besök, telefonsamtal etc. som gäller enligt KvaL, kommer naturligtvis med hänsyn till säkerheten i anstalten att särskilt gälla intagna som är avskilda. För den avskildes anpassning i samhället och för motverkande av negativa verkningar till följd av isoleringen är det emellertid angeläget att alla möjligheter till sådana förmåner tas till vara. Framför allt är fråga om att ge den avskilde besök och telefonsamtal. Säkerhetsproblemen bör i stor utsträckning kunna bemästras genom visitationer och bevakning i samband med besök samt genom avlyssning av telefonsamtal. Däremot kan permissioner av naturliga skäl inte komma i fråga för intagna som är tvångsmässigt avskilda. De skäl som motiverar avskiljandet torde nämligen också alltid utgöra hinder för permission.

Beviljandet av sådana förmåner blir aktuellt först när avskildheten pågått en tid. Det blir därför endast i samband med avskiljanden enligt 20 § KvaL som det kommer i fråga. Att frivillig avskildhet inte utgör något hinder mot sådana förmåner följer redan av avskildhetens frivilliga natur. Inte minst bör intagna på specialavdelningar beviljas sådana förmåner i största möjliga utsträckning, eftersom de undantagslöst är avskilda under långa tider.

10 Läkares medverkan

Gällande bestämmelser

I KvaL föreskrivs att läkare skall medverka varje gång en intagen avskiljs från andra intagna. I samband med avskiljanden enligt 18 eller 20 § skall läkare yttra sig i fråga om lämpligheten av att den intagne avskiljs om möjligt innan åtgärden vidtas och annars inom en vecka därefter. Vid avskiljanden enligt 23 § för våldsamt uppträdande eller enligt 50 § skall läkare yttra sig över åtgärden så snart det kan ske. Vid avskiljande enligt 23 § för störande berusning behövs läkares yttrande dock endast om särskilda skäl föreligger.

Bestämmelserna innebär således att läkaren endast skall yttra sig. Beslutanderätten ligger aldrig hos läkaren utan hos styresmannen, regionchefen eller KVS.

Vissa uttalanden rörande läkares medverkan

De vid en FN-kongress 1955 antagna reglerna för minimistandard vid behandlingen av fångar, vilka innehåller sådana principer som allmänt anses utgöra god praxis vid anstaltsbehandlingen, föreskriver bl. a. att varje anstalt skall ha tillgång till minst en kvalificerad tjänsteläkare med någon kunskap i psykiatri. Om en intagen skall bestraffas med isolering i ensamcell eller genom inskränkning i kosten skall tjänsteläkare först intyga att internen kan uthärda ett sådant straff. Läkare skall dagligen besöka de interner som undergår sådana straff och underrätta anstaltschefen om han anser att straffet bör avbrytas av hälsoskäl.

Under senare år har det diskuterats om isolering kan medföra medicinska risker. Med hänsyn härtill har en del läkare i den allmänna debatten hävdat att isolering inte längre bör få förekomma. Vissa läkare har också uttalat att det strider mot deras etiska regler att medverka i fall då isoleringsåtgärder beslutas. Till stöd för denna uppfattning har bl. a. hänvisats till den s. k. Tokyo-deklarationen. Det är en deklaration som antogs av World Medical Association i Tokyo i mars 1975. Deklarationen förbjuder läkare att bl. a. uppmuntra, överse med eller delta i tortyr eller annan grym, omänsklig eller vanhedrande behandling. Begreppet tortyr definieras på följande sätt i deklarationen.

For the purpose of this Declaration, torture is defined as the deliberate, systematic or wanton infliction of physical or mental suffering by one or more persons acting

alone or on the orders of any authority, to force another person to yield information, to make a confession, or for any other reason.

Deklarationen förbjuder också tvångsmatning i vissa fall.

Deklarationen är inte rättsligt bindande för vare sig den enskilde läkaren eller för samhället utan får endast ses som ett uttryck för en allmän uppfattning bland läkare. En annan sak är att medicinalväsendets ansvarsnämnd skulle kunna ta hänsyn till deklarationens innehåll i ett diciplinärende mot läkare som åberopar deklarationen till stöd för en vägran att utföra vissa uppgifter. Något sådant ärende har inte förekommit. Annorlunda torde det emellertid förhålla sig för läkare anställda inom kriminalvården, som genom sin anställning måste anses ha accepterat gällande arbetsordning och de åtgärder som där förekommer.

Som jämförelse kan nämnas den i avsnitt 2.1 återgivna FN-deklarationen om skydd för alla personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I den deklarationen uttalas att sådan smärta eller lidande, som endast härrör från lagliga straffpåföljder i den utsträckning dessa är förenliga med Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, inte skall anses som tortyr. Att isolering är en tillåten åtgärd enligt Standard Minimum Rules har tidigare angivits.

Även i vårt land har vissa läkarorganisationer agerat mot isolering av intagna i kriminalvårdsanstalterna. En av Svenska Psykiatriska Föreningen tillsatt expertgrupp avgav i februari 1976 ett utlåtande rörande läkares medverkan i samband med isoleringsåtgärder. Expertgruppen vände sig mot att läkarens medverkan f. n. kan utgöra någon sorts medicinsk sanktionering eller legalisering av isoleringsåtgärder. I stället menade gruppen att vetenskap och beprövad erfarenhet visar att isolering alltid kan befaras vara skadlig, varför ingen läkare kan avgöra vem som kan klara en isolering utan men.

Expertgruppen påpekade vidare att enligt The International Code of Medical Ethics själva deltagandet i varje form av medicinsk verksamhet där läkaren inte har professionellt oberoende är oetiskt. Läkaren kan visserligen inte undandra sig att undersöka isolerad fånge på dennes eller myndighets anmodan, men bör i sådana fall uttala att isolering alltid kan befaras vara skadlig. Slutligen anförde expertgruppen:

Sammanfattningsvis vill vi hävda att isoleringen är att hänföra till sådan behandling som Tokyo-deklarationen klart utsäger att läkare på intet sätt skall deltaga i. Som medlemsnation i World Medical Association har läkare i Sverige skyldighet att dra konsekvenserna härav. Vi inser, att den praktiska tillämpningen av dessa etiska regler kommer att bereda svårigheter. Hur dessa svårigheter skall lösas får emellertid framtida erfarenheter och överväganden utvisa. Att man kan förutse vissa svårigheter får under inga förhållanden motivera ett frångående av huvudregeln att läkare inte skall deltaga i förehavanden som innebär "tortyr eller annan form av grym, inhuman eller förödmjukande behandling".

Svenska Psykiatriska Föreningens styrelse har sedan antagit expertutlåtandet som sitt och överlämnat det till Sveriges läkarförbund med hemställan om fortsatt handläggning enligt innehållet. Läkarförbundet har sänt utlåtandet på remiss till Svenska överläkarföreningen, Rättspsykiatriska föreningen och Svenska militärläkarföreningen. Överläkarföreningen och militärläkarföreningen har i sina remissvar anslutit sig helt till expertgruppens uttalanden.

Rättspsykiatriska föreningen har däremot varit mera tveksam till gruppens uttalanden. Föreningen har i stort delat den uppfattning i isoleringsfrågan som framkommit i expertgruppens utlåtande, men menat att läkares medverkan är mycket viktig i samband med enrumsplacering på egen begäran enligt 18 § KvaL och att bestämmelserna i KvaL om enrumsplacering över huvud taget är så komplicerade att det enligt föreningens mening är svårt att rekommendera generella regler.

Sveriges läkarförbund har därefter inte gjort något uttalande men tillsatt en arbetsgrupp som skall behandla frågan vidare. Denna arbetsgrupp har vid ett sammanträffande med utredningen framfört synpunkter på bl. a. frågan om läkares medverkan i samband med avskildhetsåtgärder.

Läkarmedverkans nuvarande funktion

I lagen föreskrivs således att läkare skall medverka så snart en intagen skall avskiljas från andra intagna. Det har emellertid i lagens förarbeten inte alltid klart uttalats vad avsikten varit med att föreskriva sådan medverkan.

Den grundläggande funktionen är naturligtvis – även om detta inte alltid klart uttalats – att läkaren skall undersöka om enrumsplaceringen kan inverka skadligt på den intagnes hälsa. Härutöver tycks emellertid beträffande vissa av åtgärderna läkares medverkan vara avsedd att fylla ytterligare funktioner.

Läkares medverkan i samband med frivilligt enrumsarbete enligt 18 § KvaL motiveras med att de förhållanden som ligger till grund för en begäran om sådan enrumsplacering inte sällan är svåråtkomliga för bedömning. Läkarens funktion skall då vara att utröna styrkan hos de personligt färgade bevekelsegrunder eller uppfattningar som kan ligga bakom det aktuella önskemålet (prop. 1974:20 s. 228).

I samband med avskildhet enligt 20 § KvaL är läkares medverkan också avsedd att bättre tillgodose rättssäkerhetsintresset vid handläggningen av frågan om enrumsplacering (Ds Ju 1973:9 s. 162).

Vid avskildhet enligt 23 § KvaL och särskilt i de fall fängsel också kommer till användning torde föreskriften om läkares medverkan vara föranledd av det starka kravet på att man skall kunna säkra sig mot att den intagnes orostillstånd föranletts av sjukdom som fordrar annan rent medicinsk behandling samt att åtgärden ur medicinsk synpunkt är klart olämplig (JO 1973 s. 191). Även beträffande berusningsfallen enligt 23 § KvaL är skälet till läkarmedverkan att utröna om sjukdomstillstånd ligger bakom den intagnes agerande (JuU 1975/76:43 s. 13).

Läkares medverkan i samband med avskildhet enligt 50 § KvaL har ej särskilt motiverats i lagens förarbeten.

Utredningens överväganden

Läkares medverkan i samband med avskildhetsåtgärder är således avsedd att fylla flera olika funktioner, av vilka vissa inte är av rent medicinsk art. Allmänt kan om de skäl som ligger bakom föreskrifterna om läkares medverkan sägas att de bygger på en viss övertro till läkarens förmåga att förutse den intagnes möjligheter att uthärda en enrumsplacering och

den intagnes innersta motivationer. Detta har också påpekats av den av Svenska Psykiatriska Föreningen tillsatta expertgruppen. För en bedömning av frågan om läkare bör medverka i samband med avskildhetsåtgärder är det därför nödvändigt att först fastställa vilka funktioner en sådan läkarmedverkan kan fylla. Dessa funktioner måste vara realistiska.

18 § KvaL

Avsikten med läkares medverkan i samband med en begäran om frivilligt enrumsarbete är alltså, förutom att bedöma den intagnes förmåga att klara isoleringen, att utröna den intagnes verkliga avsikt med begäran och att se till att eventuellt vårdbehov blir tillfredsställt.

Styresmannens och tillsynspersonalens möjligheter att utröna styrkan hos den intagnes bevekelsegrunder och uppfattningar i samband med en begäran om frivilligt enrumsarbete bör inte underskattas. Trots detta torde en läkare, och då framför allt en psykiater, ha än större möjligheter att verkligen komma den intagne in på livet. Härtill kommer att det inte torde vara ovanligt att en begäran om frivilligt enrumsarbete bottnar i personliga problem som skulle kunna motivera överföring till sjukavdelning eller psykiatrisk avdelning. Den av läkarförbundet tillsatta arbetsgruppen har också inför utredningen betonat vikten av läkares medverkan i samband med en begäran om frivilligt enrumsarbete.

Det finns därför skäl som talar för att läkare bör medverka i samband med avskildhet enligt 18 § KvaL. Frågan är emellertid om denna medverkan bör vara obligatorisk såsom nu är fallet.

Som anges i avsnitt 9.3 finns det många olika anledningar för intagen att söka ensamheten. Tidigare dominerade de som kunde kallas rosökare i egentlig mening. Det är intagna som inte orkar med gemenskap med andra intagna under arbete eller fritid. De avskärmar sig ofta helt från omgivningen och försöker i vissa fall t. o. m. utestänga dagsljuset. Sådana rosökare förekommer alltjämt och i deras fall är det angeläget med kontinuerlig läkartillsyn.

Under senare år har emellertid bilden förändrats så till vida att det blivit allt vanligare att även intagna som kan betecknas som fullt friska begär frivilligt enrumsarbete. Detta sammanhänger med den ökade förekomsten av hot och våld intagna emellan. Inte minst den ökade narkotikaförekomsten på anstalterna utgör orsak till dessa företeelser. Dessa intagna är inte på samma sätt som de egentliga rosökarna i behov av läkartillsyn.

Frågan kommer också i ett annat läge med hänsyn till den mer generösa inställning till intagens begäran om frivilligt enrumsarbete som vi intar (avsnitt 9.3). Denna innebär att större tilltro skall sättas till den intagnes förmåga att själv bedöma sitt tillstånd och sin egen förmåga att uthärda en enrumsplacering. Den intagne skall även ges rätt att i viss mån "välja fel". Att den intagnes egen vilja på detta sätt ges mer avgörande betydelse rimmar mindre väl med obligatorisk läkarmedverkan.

Med hänsyn till dessa omständigheter bör läkares medverkan inte vara obligatorisk i samband med ett avskiljande enligt 18 § KvaL så som nu är fallet. Läkare bör i stället medverka endast i de fall det behövs med hänsyn till den avskildes tillstånd. Det saknas då anledning att föreskriva

att läkares yttrande skall inhämtas i förväg eller inom viss bestämd tid. Läkartillsynen bör i stället kunna insättas när som helst under enrumsplaceringen.

20 § KvaL

Till stöd för läkares medverkan i samband med avskildhet enligt 20 § KvaL åberopades i förarbetena rättssäkerhetssynpunkter. Dessa bör emellertid fortsättningsvis tillfredsställas på annat sätt än genom läkares medverkan. Frågan behandlas i kap. 11.

Om läkare skall medverka i samband med avskildhet enligt 20 § KvaL, bör denna medverkan i stället motiveras endast ur medicinsk synpunkt.

20 § KvaL innehåller flera olika grunder på vilka intagen kan hållas avskild från andra intagna. Såvitt avser frågan om läkares medverkan är det en av dessa grunder som särskilt tilldrar sig intresse.

Det gäller de fall då intagen hålls avskild från andra intagna på grund av påtaglig fara för egen säkerhet till liv eller hälsa därför att han är farlig för sig själv. Det rör sig då i allmänhet om en föreliggande risk för självmord och kan jämställas med de flesta fall av avskildhet enligt 23 § KvaL för våldsamt uppträdande. Det finns i dessa fall särskild anledning att misstänka att psykiska störningar föreligger hos den intagne och att överföring till sjukvård kan behöva övervägas. Det finns därför starka skäl som talar för att läkare bör medverka i samband med avskiljanden av denna anledning. Läkares medverkan bör i sådana sammanhang vara obligatorisk och äga rum snarast möjligt.

Vid övriga fall av avskildhet enligt 20 § KvaL finns inte samma anledning att misstänka sjukdom hos den avskilde. Läkarens medverkan är f. n. avsedd att snarast möjligt förhindra avskiljanden som kan medföra fysisk eller psykisk skada för den avskilde. Läkares möjligheter att i förväg bestämma om och under hur lång tid en intagen kan klara att vistas i avskildhet är emellertid, som tidigare angetts, begränsade. Det kan därför ifrågasättas om det är meningsfullt att läkare i förväg yttrar sig över åtgärden som sådan.

Avskildhet enligt 20 § KvaL kan emellertid pågå under förhållandevis lång tid. Det är känt att riskerna för negativa effekter av isolering i hög grad tilltar med isoleringens varaktighet. Den avskilde bör därför stå under regelbunden tillsyn av läkare. Läkarens uppgift skall då vara att bedöma den avskildes tillstånd och vid behov insätta erforderlig behandling eller föranstalta om den avskildes överförande till sjukvård inom eller utom anstalten.

Vid annan avskildhet enligt 20 § KvaL än den som orsakas av att intagen är farlig för sig själv bör därför läkare inkopplas så snart det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Det ligger i sakens natur att det finns allt starkare skäl för läkarmedverkan ju längre tid avskildheten pågår. Man bör därför eftersträva en viss kontinuitet i läkartillsynen så att denna äger rum exempelvis i samband med att beslutet om avskildhet blir föremål för omprövning.

23 § KvaL

När intagen uppträder våldsamt och till följd därav kan behöva avskiljas från andra intagna, finns det särskild anledning att misstänka psykiska störningar. Det torde i samband med sådant uppträdande inte sällan finnas anledning att överväga överföring av den intagne till psykiatrisk avdelning eller utfärdande av vårdintyg för överförande till den allmänna sjukvården. Det finns därför starka skäl för att läkare bör medverka i samband med avskildhet enligt 23 § KvaL. I än högre grad gäller detta i de fall intagen uppträder så våldsamt att fråga kan uppkomma att belägga honom med fängsel eller vidta annan mer ingripande tvångsåtgärd mot honom. I samband med dessa åtgärder bör läkare därför liksom f. n. alltid medverka. Hans medverkan skall inte innebära ett medicinskt klartecken till att åtgärden är ofarlig för den enskilde utan endast en rimlig garanti för att eventuellt vårdbehov blir tillfredsställt.

Eftersom det i dessa fall alltid är fråga om brådskande åtgärder, måste läkarens medverkan som regel äga rum i efterhand. Läkaren bör därför liksom f. n. inkopplas så snart det kan ske. Enligt vad som föreslås i avsnitt 8.5 bör ett våldsamt uppträdande av intagen kunna mötas med lugnande medicinering om andra medel visar sig otillräckliga. I samband med sådan åtgärd måste naturligtvis läkare inkopplas, eftersom dennes medverkan måste vara en förutsättning för sådan medicinering. Medicineringen utgör i första hand ett alternativ till bältesläggning. Så snart det blir aktuellt att belägga intagen med fängsel bör därför läkare inkopplas på fallet. Läkarens uppgift skall då vara att undersöka den fängslade och överväga om medicinering bör tillgripas. Detta utgör ytterligare ett skäl till att läkares medverkan i samband med våldsamt uppträdande av intagen skall vara obligatorisk och förekomma så snart det kan ske.

23 § KvaL innehåller också bestämmelser om avskildhet i samband med störande berusning. I berusningsfallen är behovet av läkares medverkan inte lika stort som vid våldsamt uppträdande. Detta kommer också till uttryck i nuvarande lagtext, enligt vilken särskilda skäl erfordras för läkares medverkan.

I samband med tillkomsten av ifrågavarande bestämmelse uttalade justitieutskottet (JuU 1975/76:43 s. 13) att läkare skulle medverka i alla de situationer då den berusades tillstånd är sådant att det inte kan uteslutas att han är i behov av sjukhusvård. I stort sett samtidigt behandlade utskottet även en proposition med förslag till lag om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB). Utskottet (JuU 1975/76:37 s. 23 f) gjorde då samma uttalande rörande behovet av läkares medverken. I LOB (3 §) uttrycks detta så, att den omhändertagne skall underkastas läkarundersökning, om det behövs med hänsyn till hans tillstånd. Föreskrift om ovillkorlig läkarundersökning av omhändertagna berusade personer ansågs med hänsyn till tillgängliga resurser då inte möjlig.

Den syn på berusade personer och behovet av och möjligheterna till läkarundersökning av sådana som kommer till uttryck i LOB bör också gälla berusade anstaltsintagna. Någon skillnad i detta avseende bör i princip inte råda inom och utom anstalterna. Det har emellertid visat sig att de tankegångar som ligger bakom LOB inte helt kunnat realiseras, bl. a. på grund av otillräckliga sjukvårdsresurser. Viss försöksverksamhet har påbörjats och

är under utvidgning. Dessutom är LOB föremål för en utvärdering av en särskild utredare (Ju 1978:03). Denna utvärdering skall bl. a. kunna ligga till grund för en bedömning av frågan om lagändringar behövs.

Den brist på sjukvårdsresurser som präglar samhället i övrigt gäller i än högre grad för kriminalvårdsanstalterna. I avsnitt 8.4 redovisas anstalternas svårigheter att få läkarhjälp och där lämnas vissa förslag för att avhjälpa denna brist. Även om de tankegångar som ligger bakom LOB borde överföras även till KvaL, kan tillräckliga resurser härför inte omedelbart ställas till anstalternas förfogande. Härtill kommer att den utvärdering som görs av LOB kan komma att leda till ändringar i ifrågavarande bestämmelse. Med hänsyn till dessa omständigheter ser vi det inte lämpligt att nu föreslå någon ändring i fråga om läkares medverkan i samband med avskiljanden av berusade intagna.

50 § KvaL

Avsikten med läkares medverkan i samband med avskildhet enligt 50 § KvaL torde vara att säkerställa att enrumsplaceringen inte inverkar skadligt på den intagnes hälsa. Det måste bedömas som tveksamt om det kan finnas några andra motiv för läkares medverkan. Avskiljanden enligt 50 § pågår i allmänhet mycket korta tider. Genom de åtgärder som föreslås i avsnitt 9.6 kommer dessa avskiljandens kortvarighet att ytterligare betonas. Det rör sig nästan uteslutande om mycket brådskande åtgärder. Läkares yttrande måste därför nästan alltid inhämtas efter att den intagne redan avskilts. I många fall skulle säkerligen yttrandet få inhämtas efter att den avskilde återförts till gemenskap om lagens krav skulle uppfyllas helt.

Någon sådan ordning bör naturligtvis inte förekomma. Med hänsyn härtill och till att riskerna för nämnvärda negativa effekter av ett så kortvarigt avskiljande måste bedömas som små, saknas anledning att föreskriva att läkare skall medverka i samband med avskiljanden enligt 50 § KvaL. Bestämmelsen härom i 51 § KvaL bör därför avskaffas.

Läkares funktion i samband med avskildhetsåtgärder

Läkare bör således även fortsättningsvis medverka i samband med avskildhetsåtgärder. Det är då nödvändigt att det klart fastställs vilken funktion denna medverkan är avsedd att fylla och vilken status som skall ges åt läkarens uttalanden i frågan. Härvid måste beaktas att vissa läkare kan känna tveksamhet ur etisk synpunkt att ta alltför aktiv del i samband med sådana åtgärder. Det måste beaktas att vissa läkare kan, ehuru de ej kan vägra undersöka den avskilde, vägra att bifalla eller tillstyrka ett beslut om avskildhet.

Ett beslut om att intagen skall hållas avskild från andra intagna måste alltid grundas på kriminalvårdssynpunkter. Det är synpunkter beträffande ordning, säkerhet och intagnas behandling som skall vara avgörande för ett sådant beslut. Beslutanderätten måste därför även fortsättningsvis ligga på kriminalvårdsmyndigheten, inte på läkaren. Läkarens funktion i samband med avskildhetsåtgärder skall i stället vara att tillfredsställa ett eventuellt medicinskt vårdbehov, i svårare fall att tillvarata möjligheterna att överföra

den intagne till den allmänna sjukvården eller till psykiatrisk avdelning eller sjukavdelning inom anstalten eller att avråda från fortsatt enrumsplacering.

Det finns då inte någon anledning att kräva ett positivt läkaryttrande för beslut om avskildhet. Med hänsyn till många läkares tveksamheter ur etiskt synpunkt är ett sådant krav inte heller lämpligt. I vissa andra länder har läkaren sådan vetorätt mot beslut om avskildhet. En vetorätt för läkaren skulle emellertid innebära att ett ansvar läggs på honom även för ordnings- och säkerhetsfrågor och andra kriminalvårdsfrågor som han inte bör bära. Läkarens medverkan bör inte göra honom delaktig i själva avskildhetsbeslutet. Den bör endast utgöra ett medel, genom vilket man tillvaratar rimliga möjligheter att motverka negativa psykiska effekter av isolering.

Enligt lagens nuvarande lydelse skall läkaren yttra sig i samband med en avskildhetsåtgärd. I detta uttryckssätt kan ligga att läkaren på visst sätt deltar i beslutet om den intagne skall hållas avskild eller inte. Så bör alltså inte vara fallet. I stället bör av lagen klarare framgå att fråga endast är om en medicinsk bedömning från läkarens sida och att läkarens inställning inte är av någon avgörande betydelse för själva avskildhetsbeslutet. Om läkaren vid sin undersökning skulle finna att den intagne är sjuk, har han enligt de allmänna bestämmelserna i 37 § Kval att ge anvisningar för vården.

Det bör emellertid också framhållas att de bestämmelser rörande läkares medverkan som ges i lagen endast anger det minimum som är obligatoriskt. Det ligger i anstaltsledningens och även i läkarens allmänna uppgifter att tillse att alla intagna får den läkarvård de behöver. Detta gäller naturligtvis även intagna som är avskilda.

11 Rättssäkerhetsfrågor

I direktiven föreskrivs att utredningen bör pröva om inte rättssäkerheten för den intagne kan stärkas ytterligare i samband med avskildhetsåtgärder. Särskilt pekas då, mot bakgrund av ett uttalande av riksdagen, på möjligheten till medverkan av lekmän.

KvaL innehåller redan nu ett flertal bestämmelser som tar sikte på att stärka den intagnes rättssäkerhet i samband med avskildhetsåtgärder. Dessa bestämmelser kompletteras sedan av mer detaljerade föreskrifter i vård- och anvisningscirkulären. Det gäller framför allt bestämmelser om utredning och protokollföring. Även läkares medverkan är emellertid f. n. avsedd att också tillgodose detta intresse. Till detta kommer möjligheterna för den intagne att besvära sig över beslut om avskildhet. Utöver de bestämmelser som finns i KvaL bör också nämnas att JO ägnar avskildhetsärenden stort intresse.

Trots detta finns det skäl att ytterligare stärka den intagnes rättsäkerhet. Han befinner sig genom frihetsberövandet i en sådan situation, att det kan finnas särskild anledning att stärka hans position för att uppnå ett rimligt partsförhållande i avskildhetsärenden. De ställningstaganden vi gör till frågan om läkares medverkan (kap. 10) innebär att läkare inte längre skall medverka enbart för att stärka den intagnes rättssäkerhet. Det finns därför skäl att göra en översyn av reglerna om handläggningen av avskildhetsärenden för att pröva vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att stärka den intagnes position.

11.1 Avskildhetsärenden, överväganden och förslag

11.1.1 *Förfarandet*

Ärenden rörande avskiljande av intagen skall handläggas enligt förvaltningslagen (1971:290). Detta innebär att ärendet ej får avgöras utan att den intagne underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Ärendet får dock avgöras utan att så skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga eller ärendets avgörande ej kan uppskjutas (15 § FL).

Beslut, varigenom ärendet avgörs, skall innehålla de skäl som bestämt utgången såvida inte detta är uppenbart obehövligt eller ärendet är så brådskande att det ej finns tid att utforma skälen. Har skälen utelämnats, bör den intagne dock på begäran bli upplyst om dem i efterhand (16 § FL).

Den intagne skall underrättas om innehållet i beslutet, om det ej är uppenbart obehövligt. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iaktta vid talan mot beslutet (18 § FL). Ett beslut skall anses gå honom emot när han får avslag på en framställning, när ett tillstånd eller en förmån tas ifrån honom, när han förpliktas göra, tåla eller underlåta något eller när han bestraffas (SOU 1968:27 s. 159 f). Ett beslut om avskildhet skall därför alltid anses gå den intagne emot.

Förvaltningslagens huvudregler ställer således omfattande krav på kommunikation med den intagne under handläggningen av ett avskildhetsärende. Dessa ärendens natur gör emellertid att de undantag från huvudreglerna som lagen innehåller oftast torde vara tillämpliga. Framför allt är det ärendenas brådskande karaktär som medför att förvaltningslagens huvudregler sällan kan uppfyllas. Om det i ett visst fall fanns utrymme härför, skulle det kanske kunna ifrågasättas om avskiljandet verkligen var erforderligt.

Utöver förvaltningslagens krav återfinns i KvaL vissa särskilda bestämmelser beträffande förfarandet i avskildhetsärenden.

Innan beslut meddelas om åtgärd enligt 20 § KvaL skall utredning ske rörande de omständigheter som inverkar på frågans avgörande. Detsamma gäller vid omprövning av sådant beslut. Ordalydelsen i 22 § KvaL kan tolkas så att utredning skall ske antingen när beslutet första gången meddelas eller när beslutet omprövas. Utredning bör emellertid äga rum såväl före det första beslutet som före varje omprövning därav.

Över vad som förekommit i samband med beslut om avskildhet enligt 20, 23 och 50 §§ KvaL skall protokoll föras. Däremot erfordras ej protokoll i samband med beslut om frivilligt enrumsarbete enligt 18 § KvaL.

Någon ändring i bestämmelserna rörande utredning och protokoll föreslås inte. De måste anses tillfredsställande utformade. Härvid beaktas också att en kommitté nyligen tillsatts med uppgift att göra en översyn av förvaltningslagens bestämmelser (Ju 1978:09). Däremot bör blanketter utarbetas för den protokollföring som skall förekomma. Någon enhetlig protokollstyp förekommer f. n. inte, vilket fått till följd att protokollens kvalitet i hög grad varierar mellan anstalterna. I samråd mellan utredningen och KVS har framtagits utkast till sådana blanketter. Dessa är intagna som *bil. 2 och 3* till betänkandet. Förvaltningslagens krav på underrättelse till den intagne om beslutet jämte fullföljdshänvisning bör sedan uppfyllas genom att den intagne delges en kopia av protokollet.

Enligt KVS anvisningscirkulär skall beslut rörande enrumsplacering även antecknas i den intagnes journal. Även läkares yttrande skall antecknas där. Detta bör gälla även fortsättningsvis, med den ändringen att läkares yttrande i enlighet med vad som föreslås i kap. 10 utbyts mot tidpunkt för läkares undersökning. Härutöver bör i enlighet med vad som redan tillämpas en liggare finnas över meddelade avskildhetsbeslut. Även kvaliteten på dessa liggare är emellertid ojämn. KVS bör därför utarbeta en förebild även för hur en sådan bör se ut.

11.1.2 *Beslutsordningen*

Alexandersonska utredningen har behandlat frågan om kompetensfördelningen i disciplinärenden och ärenden om avskildhet (SOU 1977:76 s.

221–223). Utredningen har föreslagit att beslut i sådana frågor skall fattas av styresmannen, som dock ges möjlighet att delegera prövningen till behandlingskollegium.

Behandlingskollegiets medverkan motiveras med att avgöranden i sådana frågor är av stor betydelse för behandlingen i övrigt av den intagne och många gånger föranleder genomgripande ändringar i behandlingsplanen. Vid prövningen av disciplinärende skall också hänsyn tas till de följder beträffande permission och frigång som förseelsen kan få för den intagne. Detta samband mellan disciplin- och avskildhetsärenden och övriga behandlingsfrågor anses tala för att prövningen om möjligt bör förläggas till behandlingskollegiet.

Att Alexandersonska utredningen ändå stannat för att föreslå att beslut i sådana frågor i första hand skall meddelas av styresmannen motiveras med de komplikationer som skulle kunna uppstå vid anstalter som kommer att arbeta med flera avdelningsbundna behandlingskollegier, dels genom att ett avskiljande oftast medför förflyttning till annan avdelning inom anstalten, dels genom att kravet på enhetlig rättstillämpning inom anstalten då inte skulle bli i tillräcklig mån tillgodosett. För att komma till rätta med dessa svårigheter pekar den utredningen på möjligheten att inrätta ett särskilt behandlingskollegium vid anstalten för handläggning av frågor om avskildhet, disciplinära åtgärder samt andra frågor som berör flera avdelningar, t. ex. flyttning av intagen inom anstalten. I så fall skulle prövningen av dessa ärenden, i likhet med vad gäller för anstalter där man arbetar med endast ett behandlingskollegium, regelmässigt kunna delegeras till kollegiet.

Det vore i och för sig värdefullt om behandlingskollegiet i viss utsträckning kunde överta beslutanderätten i avskildhetsärenden. Vi menar emellertid att det är orealistiskt att räkna med att en sådan delegation från styresman till kollegiet skulle förekomma i nämnvärd utsträckning. Frågornas brådskande karaktär gör nämligen att besluten så gott som undantagslöst skulle komma att meddelas av styresmannen.

Det finns särskilt beträffande beslut om frivilligt enrumsarbete omständigheter som talar för medverkan av behandlingskollegium. Även dessa frågor är emellertid ofta av brådskande karaktär. Härtill kommer att det skulle stå i strid med vår förhållandevis mer positiva inställning till sådant arbete att föreslå en omständligare beslutsprocess i sådana frågor än i frågor om tvångsavskiljanden.

En delegationsrätt från enskild tjänsteman till ett kollegialt organ ter sig också främmande för vårt rättssystem. En delegationsrätt innebär nämligen i allmänhet att ett kollegialt organ överlämnar till enskild tjänsteman att meddela beslut i viss fråga.

Framför allt talar frågornas brådskande karaktär samt intresset av en klar ansvarsfördelning och en enhetlig praxis i dessa ärenden för att besluten alltid meddelas av styresmannen.

Det kan synas stå i strid med de i övrigt rådande allmänna principerna om vidgat personalinflytande och delat ansvar att beslutanderätten på sådant sätt läggs på en person. Eftersom ärendena nästan alltid är brådskande är emellertid en sådan ordning ofrånkomlig. Intresset av vidgad insyn får i stället tillgodoses genom att de beslut styresmannen meddelar, enligt vad

som föreslås i avsnitt 11.2, alltid anmäls vid nästföljande sammanträde med anstalts- eller regionstyrelsen. I sammanhanget bör också den intagnes rätt att föra talan mot styresmannens beslut framhållas.

För lokalanstalterna gäller f. n. att beslut om avskildhet enligt 18 § och 20 § första stycket KvaL meddelas av regionchefen. Om fara är i dröjsmål får styresmannen dock meddela beslut, men detta skall då omedelbart underställas regionchefens prövning. Detsamma gäller vid omprövning av sådant beslut.

Alexandersonska utredningen har emellertid föreslagit att även styresman vid lokalanstalt skall få rätt att meddela beslut i dessa frågor (s. 225). Förslaget motiveras med att de erfarenheter som nu vunnits av tillämpningen av avskildhetsbestämmelserna visar, att skyldigheten för styresmannen att underställa beslutet regionchefens prövning kan upphävas.

Det kan i och för sig ifrågasättas om tillämpningen av avskildhetsbestämmelserna är så enhetlig vid alla lokalanstalter att prövningen helt bör överlämnas till styresmännen. Man bör emellertid komma ihåg att regionchefen även utan formell beslutanderätt har en kontrollerande funktion över verksamheten vid lokalanstalten. Han har också enligt 42 § KvalK möjlighet att ändra avskildhetsbeslut som meddelats av styresmannen. Kontrollen förstärks nu också av förslaget om viss medverkan av lekmän. Remissvaren över Alexandersonska utredningens betänkande visar inte heller att regionchefema ser något värde i bibehållande av nuvarande ordning. Vi ansluter oss därför till Alexandersonska utredningens förslag. Beslutsordningen blir då densamma vid såväl riks- som lokalanstalter. Vid omprövningen av beslut enligt 20 § KvaL är ärendet inte längre lika brådskande. Omprövningen bör därför inte utföras av styresman vid lokalanstalt utan av regionchef.

Undantag från regeln om styresmannens beslutanderätt bör gälla beträffande beslut enligt 20 § andra stycket KvaL. Enligt 60 § KvaL kan KVS beslutanderätt i sådan fråga ej delegeras till tjänsteman inom kriminalvården. Beslut enligt detta stadgande måste präglas av stor restriktivitet. Stadgandet omfattar endast en liten grupp intagna. Det totala antalet beslut är ringa. Restriktiviteten upprätthålls bäst om beslutanderätten ej delegeras. Några ändringar i nuvarande beslutsordning föreslås därför inte vad gäller 20 § andra stycket KvaL.

Som anges i avsnitt 9.4.1 torde också beslut enligt 20 § första stycket KvaL med hänsyn till rikets säkerhet komma att meddelas på högre nivå än vid anstalten.

Även beslut om placering på specialavdelning bör meddelas på högre nivå. F. n. meddelas sådana beslut uteslutande av KVS, även om en sådan beslutsordning inte är föreskriven i författning. Eftersom det i dessa fall i allmänhet är fråga om avskildhet under förhållandevis lång tid, bör samma ordning gälla även fortsättningsvis. Detta bör emellertid också anges i lag eller tillämpningskungörelse.

Vi har också övervägt om representanter för de intagna kan ges något bestämmande inflytande över handläggningen eller avgörandet av avskildhetsärenden. Alexandersonska utredningen har, vad gäller de intagnas inflytande i den formella beslutsprocessen, anslutit sig till den principiella ståndpunkt som gällande lag ger uttryck för och därför inte ansett sig böra föreslå representant för de intagna som ledamöter i anstaltsstyrelse eller

behandlingskollegium. Den utredningen har dock pekat på möjligheten för styrelsen att adjungera företrädare för de intagna till sammanträde.

Frågan om intagnas medinflytande behandlas i avsnitt 7.7. Vi ansluter oss där i princip till Alexandersonska utredningens bedömning. De intagna är underkastade offentligträttsligt tvång. Det skulle strida häremot och kunna ge egendomliga och svårbedömda konsekvenser om de intagna gavs något avgörande inflytande över frågor som rör ordning och säkerhet inom anstalten. De intagna får därför i stället i de former som anges i 36 § KvaL överlägga med anstaltsledningen i sådana frågor.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna ordningen följande beträffande de olika avskildhetsåtgärderna.

Beslut enligt *18 § KvaL* meddelas av styresmannen. Beslutet skall omprövas minst en gång i månaden. Omprövningsbeslutet meddelas av styresmannen.

Beslut enligt *20 § första stycket KvaL* meddelas av styresmannen. Beslutet skall omprövas minst var tionde dag. Omprövningen görs av styresmannen beträffande intagen i riksanstalt och av regionchefen beträffande intagen i lokalanstalt. Vid beslut om fortsatt avskildhet skall beslutet omedelbart underställas KVS prövning (se avsnittt 9.4.7).

Beslut enligt *20 § andra stycket KvaL* meddelas av KVS (58 § KvaL). Beslutet skall omprövas minst var tionde dag.

Beslut om placering på *specialavdelning* meddelas av KVS. Beslutet skall omprövas minst en gång i månaden.

Beslut enligt *23 § KvaL* meddelas av styresmannen.

Beslutsordningen i samband med *lugnande medicinering* kräver särskilda överväganden. Mycket talar för att såväl styresman som läkare bör vara inkopplade i samband med sådana åtgärder. Att helt överlämna avgörandet till styresmannen med bistånd av annan sjukvårdspersonal än läkare förefaller mindre lämpligt, eftersom fråga kan vara om svårbedömda situationer. Någon form av samverkan mellan styresman och läkare bör därför förekomma.

För att beslutanderätten skall ligga hos styresmannen talar att det är fråga om ett avgörande som i första hand rör ordning och säkerhet inom anstalten. Sådana avgöranden bör och kan inte fattas av läkare. Enligt The International Code of Medical Ethics är det oetiskt för läkare att delta i medicinsk verksamhet där han inte har professionellt oberoende. Läkaren måste därför – även om beslutanderätten ligger hos styresmannen – förses med en vetorätt, som gör honom oberoende av styresmannens beslut så till vida att han alltid kan vägra medicinering.

Om beslutanderätten i stället läggs på läkaren, torde i och för sig inte några praktiska olägenheter uppstå. En sådan ordning skulle emellertid strida mot de principer beträffande ansvarsfördelningen på vilka anstaltsorganisationen är uppbyggd. Läkaren skulle i strid med det i kap. 10 förda resonemanget komma att bära ansvaret för frågan med vilka medel ordning och säkerhet skall upprätthållas inom anstalten.

Bestämmelserna rörande lugnande medicinering bör därför utformas så, att det i KvaL anges att läkemedel får tillföras våldsamt uppträdande intagen om läkare medger detta, medan i KvalK anges att beslutanderätten i denna fråga tillkommer styresmannen.

Beslut enligt *50 § KvaL* meddelas av styresmannen.

Interimistiskt beslut

Någon möjlighet att meddela interimistiskt beslut i avskildhetsfrågor finns f. n. inte.

I sitt remissvar över 1973 års departementspromemoria föreslog KVS att en bestämmelse skulle införas, som gjorde det möjligt att tillfälligt hålla intagen i enrum för utredning och i avbidan på beslut om enrumsplacering. Departementschefen (prop. 1974:20 s. 135) framhöll emellertid, att det i brådskande fall borde vara möjligt att få fram ett beslutsunderlag så pass snabbt att det inte förelåg något behov av interimistiska åtgärder. Han fann därför inte anledning att biträda styrelsens förslag i förevarande hänseende.

Frågan väcktes på nytt av lagrådet (prop. 1974:20 s. 217 f), som menade att förhållandena ibland kunde vara sådana att det skulle vara förenat med risker att inte kunna ingripa omedelbart med interimistisk åtgärd. Särskilt kunde detta bli fallet vid beslut enligt 20 § andra stycket, vid vilket viss tidsutdräkt inte kunde undvikas, eftersom det alltid skall meddelas centralt av KVS. En bestämmelse som gjorde det möjligt att meddela interimistiskt beslut borde därför upptas i lagen.

Departementschefen (s. 229) menade emellertid att de fall av enrumsplacering som ifrågakommer enligt 20 § vanligen torde vara av den karaktären att frågan om isolering inte uppkommer plötsligt. Det borde därför i allmänhet finnas tillräcklig tid för en fullständig utredning innan beslut behöver meddelas. Även om frågan om enrumsplacering i vissa fall kunde vara av mer brådskande natur, borde det vara möjligt att få fram ett beslutsunderlag så pass snabbt att det inte föreligger något behov av interimistiska åtgärder. Departementschefen pekade på att den utredning som skall föregå beslut om enrumsplacering naturligen får anpassas efter omständigheterna. I fall då ett isoleringsbeslut inte utan fara kan uppskjutas torde sakläget ofta vara så klart att någon mer omfattande utredning inte krävs. Därtill kommer att beslut om enrumsplacering skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger, varför nya omständigheter kontinuerligt bör beaktas.

Frågan om möjlighet bör öppnas att interimistiskt enrumsplacera intagen har nyligen ånyo tagits upp av JO i ett beslut som översänts till utredningen (JO dnr 894-1978). Beslutet rör bl. a. frågan om behörigheten att fatta beslut enligt 50 § KvaL. JO ifrågasätter om bestämmelserna härom fått en tillfredsställande utformning med hänsyn till behovet av snabba åtgärder i vissa fall.

En lagfäst rätt till interimistisk enrumsplacering skulle kunna ha två syften. Dels skulle tillsynspersonal kunna ges rätt att tillfälligt avskilja intagen i avbidan på beslut av styresmannen, dels skulle styresmannen eller KVS kunna ges rätt att avskilja intagen enligt 20 § KvaL innan sådan utredning som avses i 22 § KvaL avslutats.

En lagfäst rätt för tillsynspersonal att tillfälligt avskilja intagen skulle öka risken för förhastade och onödiga avskildhetsåtgärder. JO-beslutet ger exempel på vad en sådan ordning skulle kunna medföra. Någon rätt för tillsynspersonal att tillfälligt hålla intagen avskild i avbidan på beslut av styresman bör därför inte öppnas. Våra förslag syftar i stället till att motverka förhastade avskildhetsåtgärder. Det bör normalt inte heller ta längre tid att kontakta styresmannen än att överföra den intagne till isoleringsrum.

I samband med att intagen uppträder våldsamt kan emellertid situationen vara sådan att ofördröjligt ingripande är nödvändigt. Det kan inte anses olämpligt att personalen då väljer att låsa in den våldsamme i stället för att försöka bemästra situationen genom annan våldsanvändning. Trots detta vill vi med hänsyn till risken för onödiga avskiljanden inte föreslå att en sådan möjlighet inskrivs i lagen. Det torde i stället inom de allmänna nöd- och nödvärnsreglerna finnas tillräckligt utrymme för att klara sådana händelser.

Vad gäller frågan om styresmannen och KVS bör ges rätt att utan erforderlig utredning avskilja intagen enligt 20 § KvaL finner vi departementschefens uttalande i 1974 års lagstiftningsärende alltjämt bärande. Den utredning som skall föregå beslutet får anpassas efter omständigheterna. I fall då ett isoleringsbeslut inte utan fara kan uppskjutas torde någon mer omfattande utredning inte heller vara erforderlig. Behov av en bestämmelse om interimistiskt beslut i avskildhetsärenden torde därför inte föreligga.

11.1.3 *Besvärsordningen*

Talan mot beslut av styresman skall enligt 34 § instruktionen (1974:555) för kriminalvårdsverket föras hos KVS genom besvär.

Talan mot KVS beslut i särskilt fall skall enligt 59 § KvaL föras hos kammarrätt genom besvär. Mot annat styrelsens beslut skall talan föras hos regeringen genom besvär.

Besvär skall föras inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Justitiedepartementet har till utredningen överlämnat ett beslut rörande inlåsning på kriminalvårdsanstalt under arbetstid meddelat av kammarrätten i Jönköping för de åtgärder utredningen finner påkallade. Kammarrättens beslut behandlar frågan i vilken ordning besvär skall föras över beslut av styresman.

Den i 59 § KvaL angivna kompetensfördelningen mellan regeringen och allmän förvaltningsdomstol bygger på principen att besvärsärenden, vilka huvudsakligen innefattar rättsfrågor, och sådana mål som rör förhållandet mellan enskild och det allmänna skall handläggas av förvaltningsdomstol, medan besvärsärenden i vilka ändamålsenlighets- eller lämplighetsfrågor dominerar skall avgöras av regeringen (prop. 1971:30 s. 3 nf). Denna principiella kompetensfördelning bör inte åsidosättas. I stället bör åtgärder vidtas för att säkerställa att den intagne får erforderlig information om gällande besvärsordning. Denna fråga behandlas i avsnitt 11.1.1.

Någon ändring föreslås därför inte i gällande besvärsordning.

11.1.4 *Offentligt biträde*

Enligt 6 § förvaltningslagen har den som för talan i ett förvaltningsärende alltid rätt att anlita biträde. Beslut enligt KvaL länder emellertid enligt 58 § till efterrättelse omedelbart, om inte annorlunda förordnas. Beslut om avskildhet är till sin natur sådant att det alltid länder till omedelbar efterrättelse. På grund härav kan intagen ej begära uppskov i handläggningen av sådant ärende i avbidan på anlitande av biträde. Beslut i sådant ärende kan emellertid

när som helst ändras av beslutsfattaren.

Även om intagen således alltid har rätt att anlita juridiskt biträde i ett avskildhetsärende begränsas möjligheterna härtill av att den intagne själv har att svara för kostnaderna härför. Allmän rättshjälp, dvs. rätt att få kostnaderna i en rättslig angelägenhet ersatta av staten, kan emellertid med vissa undantag lämnas var och en i varje rättslig angelägenhet, där behov av sådant bistånd föreligger. Detta gäller även när frågan behandlas vid förvaltningsmyndighet. Allmän rättshjälp kan således beviljas även i avskildhetsärenden.

För vissa förvaltningsärenden, vilka kan anses som särskilt ingripande för den enskilde, har en speciell form av rättshjälp anvisats, nämligen rättshjälp genom offentligt biträde. Denna form av rättshjälp kan beviljas i vissa särskilt i 41 § rättshjälpslagen (1972:429) angivna förvaltningsärenden. Det rör sig i huvudsak om ärenden rörande administrativa frihetsberövanden och vissa utlänningsärenden.

Bestämmelserna om rättshjälp genom offentligt biträde utarbetades efter förslag av utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden (SOU 1971:76). Denna utredning föreslog inte något offentligt biträde på kriminalvårdens område. Frågan härom väcktes i stället av KVS i ett remissvar över utredningens förslag. KVS anförde härvid bl. a. följande (prop. 1972:132 s. 90 f).

> Vidare kan övervägas om inte av rättssäkerhetsskäl offentligt biträde bör kunna förordnas även i sådana under verkställighet på anstalt förekommande ärenden, som gäller kvalificerat frihetsinskränkande åtgärder mot intagna. Härmed avser styrelsen ärenden om inneslutning i enrum och om arbete i enrum. - - - Styrelsen har intet att erinra mot att institutet offentligt biträde införs i här avsedda ärenden på anstalt men vill mot bakgrunden av förslagen i betänkandet "Kriminalvård i anstalt" ifrågasätta om tillräckligt starka skäl nu föreligger härför. - - - Med hänsyn till enrumsarbetets principiella karaktär av behandlingsåtgärd förefaller det dock som om det stora flertalet av dessa ärenden inte lämpar sig särskilt väl för medverkan av offentligt biträde och att därför generella bestämmelser härom inte bör meddelas. Det behov av biträde, som otvivelaktigt kan föreligga i undantagsfall får i så fall i stället tillgodoses inom ramen för den nyligen reformerade allmänna rättshjälpen. - - - Trots anförda principiella betänkligheter vill styrelsen ändå inte bestämt motsätta sig att möjlighet införs att utse offentligt biträde i ärenden om enrumsarbete. I så fall bör emellertid biträdet kunna förordnas först i samband med att den intagne överklagar beslutet om enrumsarbete hos styrelsen. Av praktiska skäl är det i regel inte möjligt att hinna koppla in offentligt biträde redan före ärendets avgörande på anstalten, eftersom åtgärden i de flesta fall måste sättas in snabbt. Vad nu anförts om enrumsarbete gäller även isolering såsom säkerhetsåtgärd.

Departementschefen (s. 183) menade emellertid att beslut om bl. a. inneslutning i enrum (härmed avsågs isoleringsstraff) och arbete i enrum var mindre ingripande och att tillämpningsområdet för offentligt biträde därför inte borde utsträckas till sådana beslut.

I flera riksdagsmotioner såväl i samband med bestämmelsernas tillkomst som senare har framställts yrkande om vidgade möjligheter till offentligt biträde. Bl. a. har föreslagits en ovillkorlig rätt att på begäran få offentligt biträde om parten är berövad friheten eller kan komma att bli berövad friheten genom beslutet. Justitieutskottet har uttalat sig i anledning av dessa motioner i betänkandena JuU 1973:1, 1974:18, 1975/76:17 och 1975/76:24.

Utskottet har inte velat tillstyrka en ordning som innebär en ovillkorlig rätt till offentligt biträde i sådana fall där den enskilde är eller kan komma att bli berövad friheten med hänsyn till att det på t. ex. social- och kriminalvårdsområdena ofta är fråga om mycket korta omhändertaganden.

Någon rätt till offentligt biträde i ärenden rörande avskildhet på kriminalvårdsanstalt finns därför inte. Däremot finns alltså möjlighet att erhålla allmän rättshjälp. Vid allmän rättshjälp får den rättssökande, om hans inkomster inte är små, bidra till kostnaderna i större eller mindre utsträckning i förhållande till hans inkomst. Denna bestämmelse torde emellertid aldrig bli tillämplig på kriminalvårdens klienter. Om offentligt biträde förordnas står det allmänna helt för kostnaderna oavsett den rättssökandes ekonomiska förhållande. Vad gäller den rättssökandes förmåner föreligger däremot, såvitt nu är av intresse, ingen skillnad mellan allmän rättshjälp och rättshjälp genom offentligt biträde. Att ett förvaltningsärende särskilt omnämns som föremål för rättshjälp genom offentligt biträde kan dock medföra ett klarare uttryck för ärendets vikt och betydelsen av att den rättssökande ges stöd av ett biträde. Därjämte tar institutet rättshjälp genom offentligt biträde särskilt sikte på de ärenden där motstridiga sakuppgifter förekommer eller sakförhållandena eljest är oklara.

Rättshjälpsutredningen (SOU 1977:49) har föreslagit att mindre restriktivitet skall gälla i samband med förordnande av offentligt biträde. Det har emellertid ej ingått i den utredningens direktiv att pröva vilka ärendegrupper som skall kunna bli föremål för offentligt biträdesförordnande. Utredningens förslag rörande offentligt biträde skall enligt prop. 1978/79:90 behandlas i en till riksmötet 1978/79 planerad proposition om tvångsingripanden inom socialvård och psykiatrisk vård. Dock föreslås redan i förstnämnda proposition att offentligt biträde med vissa undantag skall förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet, ej som f. n. av rättshjälpsnämnd. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

Fråga är nu om ärenden rörande avskildhet på kriminalvårdsanstalt bör uppföras bland de i 41 § rättshjälpslagen uppräknade ärenden i vilka offentligt biträde kan förordnas. Mot ett sådant stadgande talar att åtgärdens principiella karaktär av behandlings- eller skyddsåtgärd gör att dessa ärenden lämpar sig mindre väl för medverkan av offentligt biträde, eftersom denne torde ha svårt att tillföra utredningen i ärendet några relevanta omständigheter. Mot talar också att åtgärderna inte kan anses vara lika ingripande för den enskilde som övriga åtgärder i vilka offentligt biträde f. n. kan förordnas. Mot talar också att åtgärden i de flesta fall måste sättas in snabbt.

Nuvarande förfarande i avskildhetsärenden lider emellertid av en viss obalans i partsförhållandet. Styresmannen uppträder själv som utredare, åklagare och domare. Det är därför angeläget att uppväga denna styresmannens maktställning och ge den intagne större möjligheter att tillvarata sin rätt. Härigenom skulle också en enhetlig praxis i avskildhetsärenden främjas. En bättre balans åstadkommes genom föreskriften om att vissa beslut skall underställas KVS prövning och genom förslaget (avsnitt 11.2) om lekmannamedverkan. Än bättre balans uppnås om den intagne får juridiskt biträde. Den möjlighet till allmän rättshjälp som för närvarande står den intagne till buds har härvid inte visat sig tillräcklig. Vi föreslår därför att institutet rättshjälp genom offentligt biträde utvidgas till att omfatta även ärenden

rörande avskildhet på kriminalvårdsanstalt.

Det kunde i och för sig finnas skäl att föreslå rätt till biträde i alla avskildhetsärenden. En viss begränsning bör emellertid ske. Ärendenas brådskande natur gör att det ter sig föga realistiskt att tro att offentligt biträde skall kunna förordnas innan avskildhetsbeslutet meddelas. En rätt till offentligt biträde i alla ärenden skulle också i vissa fall kunna medföra en förlängning av avskildhetsåtgärdernas varaktighet.

Vi föreslår därför att rätten till offentligt biträde i avskildhetsärenden begränsas till de ärenden som handläggs hos KVS. Härmed avses ärenden rörande besvär över beslut vid anstalt, ärenden rörande underställning enligt 31 § KvalK av beslut om fortsatt avskildhet enligt 20 § första stycket KvaL samt ärenden enligt 20 § andra stycket KvaL och andra ärenden rörande placering av intagen på specialavdelning, där delegation av beslutanderätten ej kan ske.

Avskildhetsärenden som överklagas till KVS är ofta sammankopplade med ett disciplinärende. Den intagne upplever därvid inte sällan disciplinärendet som det väsentligaste. Härtill kommer att ett disciplinärende i vissa fall kan leda till en inte obetydlig strafftidsförlängning för den intagne. Det är därför naturligt att rätten till offentligt biträde omfattar inte bara avskildhetsärenden utan även disciplinärenden. Vi föreslår därför en sådan utvidgning av 41 § rättshjälpslagen. Det är dock av naturliga skäl endast i överklagade disciplinärenden som det kan bli aktuellt att förordna offentligt biträde, ej i ärenden som underställs KVS prövning enligt 61 § KvaL.

Intagen får enligt 107 § vårdcirkuläret ej förvägras telefonsamtal med advokat eller annan jurist vid advokatbyrå. Sådana samtal skall expedieras så snart det kan ske utan olägenhet för anstaltsarbetets behöriga gång. Enligt 30 § KvaL får telefonsamtal med advokat som biträder den intagne i rättslig angelägenhet inte avlyssnas utan den intagnes medgivande. JO har uttalat (JO 1976/77 s. 129) att advokatsamtal ej får avslås ens med stöd av 52 § KvaL, som ger rätt att tillfälligt inskränka intagens förmåner, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalten.

11.2 Lekmannamedverkan

Det ingår i utredningens uppdrag att pröva om inte rättssäkerheten för den intagne kan stärkas ytterligare. Särskilt skall därvid övervägas huruvida isoleringsåtgärder bör beslutas under medverkan av lekmän.

Detta uppdrag har givits mot bakgrund av ett riksdagens uttalande om värdet av lekmannamedverkan inom anstaltsvården. Uttalandet gjordes med anledning av bl. a. ett motionsyrkande om en skyndsam utredning rörande medverkan av lekmän vid användning av isoleringsåtgärder. Utskottet (JuU 1974:2 s. 55) uttalade därvid att en ökad insyn i enlighet med motionärernas önskemål skulle vara av stort värde inte enbart för de intagna utan även för anstaltspersonalen. Ett genomförande av motionsförslagen skulle också på sikt kunna bidra till en större förståelse för kriminalvårdens problem och ett ökat förtroende för dess verksamhet. En närmare undersökning av dessa frågor syntes utskottet därför väl motiverad.

Lekmannamedverkan inom andra närliggande områden

Utvecklingen går mot att lekmannainflytande ges utrymme på allt fler områden inom den offentliga förvaltningen. En sådan utveckling anses värdefull för demokratin och för frågornas allsidiga belysning.

Ser man särskilt till kriminalvården närliggande förvaltningsområden, kan som exempel på myndigheter med lekmannainflytande anges ungdomsvårdsskolor och allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare. Verksamheten vid dessa institutioner leds av lekmannastyrelser, vars ledamöter förordnas av regeringen. Dessa organ beslutar dels i sedvanliga styrelseärenden, t. ex. angående anslagsframställningar, tjänstetillsättningar och allmänna anvisningar för verksamheten, dels i viktigare frågor om de intagnas behandling som val av vårdform och utskrivning. Styrelserna utövar dessutom kontroll över användningen av disciplinmedel vid institutionerna, bl. a. genom granskning av liggare som förs över beslut om sådana åtgärder.

Inom polisväsendet finns på alla nivåer ledningsorgan med lekmannaledamöter. Den lokala polisstyrelsen består av polischefen samt sex–åtta av kommunala organ valda ledamöter. Polisstyrelsens uppgift är att följa verksamheten inom polisdistriktet och verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten. Enligt direktiven för 1975 års polisutredning skall de sakkunniga genomgående sträva efter att öka förtroendemannainflytandet på alla nivåer inom polisväsendet.

Lekmannamedverkan inom kriminalvården

Kriminalvårdsverkets verksamhet leds av en lekmannastyrelse, bestående av generaldirektören som självskriven ordförande, överdirektören och sex övriga ledamöter, de sistnämnda förordnade av regeringen efter förslag av politiska partier, organisationer på arbetsmarknaden och myndigheter inom samverkande vårdområden. Dessutom ingår i styrelsen två personalföreträdare jämlikt kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m.

På regional nivå inom kriminalvårdsverket finns inte lekmannainflytande i någon form.

När det gäller verksamheten vid kriminalvårdsanstalterna, utövas ett visst lekmannainflytande genom övervakningsnämnderna. Övervakningsnämnderna består av en domare som ordförande och fyra övriga ledamöter. Ordföranden förordnas av regeringen. Övriga ledamöter utses av länsstyrelsen. De bör ha erfarenhet beträffande ungdomsvård eller arbetsförmedling eller eljest i allmänna värv. Övervakningsnämnderna har formellt inget ansvar för anstaltsbehandlingens utformning. Enligt 4 § instruktionen för övervakningsnämnderna (1964:628) åligger det dock nämnden att genom besök i kriminalvårdsanstalterna inom verksamhetsområdet skaffa sig kännedom om förhållandena i anstalterna och därvid bereda de intagna tillfälle till samtal med nämnden eller med nämndledamot. Det är också särskilt stadgat att övervakningsnämnd äger göra framställning till KVS om intagnas behandling eller förhållandena i övrigt i anstalten.

Kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden och ungdomsfängelsenämnden är kriminalvårdens centrala nämnder sammansatta på liknande

sätt som övervakningsnämnderna. Dessa nämnder medverkar dock inte närmare i anstaltsarbetet.

Som något av föregångare till övervakningsnämnderna kan man se de anstaltsnämnder som från slutet av 1930-talet fram till år 1965 var verksamma vid anstalterna. Nämndernas sammansättning varierade något genom åren. Den sista tiden bestod nämnden av en av konungen utsedd ordförande, som skulle vara lagfaren, styresmannen samt tre av länsstyrelsen utsedda ledamöter av vilka en skulle vara befattningshavare vid anstalten och minst en äga insikt och erfarenhet rörande social hjälpverksamhet eller liknande arbete. Anstaltsnämndernas uppgifter var av rådgivande och kontrollerande natur. Deras huvudsakliga arbete synes ha varit att avge yttranden över ansökningar om nåd och villkorlig frigivning. Dessutom skulle nämnderna medverka till upprätthållande av önskvärd förbindelse mellan intagen och honom närstående och främja arbetsanskaffningen åt intagen inför frigivningen. Styresmannen skulle, där det kunde ske utan dröjsmål, till överläggning i nämnden uppta frågor om enrumsplacering, disciplinära åtgärder och eftervård samt andra viktigare frågor. Nämndledamot, som inte var befattningshavare på anstalten, var skyldig att genom regelbundna besök där följa de intagnas behandling. Anstaltsnämnd hade befogenhet att besluta framställning till konungen eller fångvårdsstyrelsen angående de intagnas behandling och förhållandena i övrigt på anstalten.

I och med inrättandet av behandlingskollegier vid anstalterna och senare också övervakningsnämnder ansågs anstaltsnämnderna inte längre ha någon funktion att fylla utan avskaffades.

Det finns även andra organ inom anstalterna, i vilka personer utanför kriminalvårdsverket ingår. Nämnden för arbetsmarknads- och fackliga frågor (NAFF) har representanter för arbetsmarknaden och fackliga verksamheten som ledamöter. Nämnden för idrotts-, bildnings- och besöksverksamhet (NIBB) har representanter för idrottsrörelsen och för folkbildningsorganisationerna som ledamöter. Nämnden för andlig vård (NAV) har en präst och en företrädare för frikyrkorna som ledamöter. Dessa organ har dock uppgifter inom begränsade områden av anstaltsarbetet och inte något att göra med frågor om ordning och säkerhet inom anstalten.

Tidigare utredningar

Huvudfrågorna för *övervakningsnämndutredningen* var kompetensfördelningen mellan lokal och central nämnd i frigivningsfrågor, den lokala nämndens roll i frivårdsarbetet samt nämndernas organisation.

Utredningens förslag (SOU 1975:16) innebär bl. a. följande.

Den lokala nämnden, av utredningen kallad kriminalvårdsnämnd, får en utökad kompetens i frigivningsfrågor. Kriminalvårdsnämnden ges i huvudsak domstolsliknande funktioner. Detta uppnås genom att den befrias från övervakningsnämndernas uppgifter att handha övervakningen av frivårdsklientelet och att leda frivården. Likaså upphör den begränsade insynsfunktion som övervakningsnämnderna f. n. har på kriminalvårdsanstalterna.

Övervakningsnämndutredningen har också tagit upp frågan om ökad insyn i anstaltsverksamheten med anledning av det tidigare återgivna riks-

dagsuttalandet i denna fråga. Riksdagen hade nämligen anfört att vissa skäl talade för att den uppgiften borde anförtros övervakningsnämndutredningen.

Utredningen menar emellertid att det inte är förenligt med den domstolsliknande ställning utredningen vill ge de lokala nämnderna att ålägga dem ett allmänt ansvar för verksamheten på anstalterna. Om det finns behov av ökad insyn i anstalterna, bör detta tillgodoses på annat sätt än genom medverkan av kriminalvårdsnämnderna. Utredningen har därför föreslagit att de lokala nämnderna inte ens bör behålla de begränsade uppgifter som de f. n. har i detta avseende.

Nuvarande övervakningsnämnder är beslutföra med ordföranden och två ledamöter. I brådskande fall och i ärende av mindre vikt får ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar. Utredningen har föreslagit att alltid minst två valda ledamöter skall vara närvarande. Ordförandens rätt att ensam besluta på nämndens vägnar skall begränsas till brådskande fall.

Övervakningsnämndutredningens förslag har ännu inte blivit föremål för något ställningstagande från regeringens sida.

Även *utredningen om personalens arbetsuppgifter vid kriminalvårdens anstalter* har haft att överväga frågan om lekmannamedverkan inom kriminalvården. Utredningen finner mycket starka skäl tala för någon form av lekmannamedverkan i anstalternas verksamhet. Särskilt pekar utredningen på att kriminalvårdens anstalter inte får bli isolerade från samhället i övrigt utan måste förändras i takt med den allmänna samhällsutvecklingen. Den avvägning som kriminalvårdens organ fortlöpande måste göra mellan krav på samhällsskydd och hänsyn till intagnas möjligheter till samhällsanpassning är nästan ständigt föremål för kritik. Denna kritik framförs både av dem som sätter samhällsskyddet främst och dem som mera betraktar kriminalvårdens verksamhet från den enskilde intagnes synpunkt. Med hänsyn härtill anser utredningen det värdefullt om representanter för samhället tar del i ansvaret för verksamheten i anstalterna.

Med utgångspunkt från dessa ställningstaganden har Alexandersonska utredningen föreslagit att särskilda styrelser med lekmannaledamöter skall inrättas vid kriminalvårdsregioner, riksanstalter och lokalanstalter. Regeringen skall dock äga bestämma att viss styrelse skall vara gemensam för flera anstalter och att styrelse inte skall finnas vid viss anstalt.

Utredningen har föreslagit att styrelsernas kompetens i huvudsak skall begränsas till frågor som är att hänföra till planering, ledning och uppföljning av verksamheten vid regionerna och anstalterna. Däremot skall styrelsens kompetens inte omfatta ärenden angående enskild klients behandling. Vad särskilt gäller disciplinärenden i anstalterna menar utredningen att medverkan av lekmän inte längre framstår som så betydelsefull med hänsyn till de begränsningar som skett beträffande disciplinära åtgärder och med hänsyn till gällande regler om underställning. Det anses därför inte finnas skäl att föreslå att lekmän skall delta i prövningen av sådana ärenden. Utredningen framhåller dock att denna fråga närmare övervägs av vår utredning.

Även om ärende angående enskild klients behandling undantas från styrelsens kompetensområde skall frågor av principiell natur, som uppkommit i sådant ärende, kunna diskuteras i styrelsen.

Styrelserna skall bestå av regionchefen resp. styresmannen, tre lekman-

naledamöter och tre personalföreträdare. Lekmannaledamöterna i regionstyrelse skall utses av landstinget och i anstaltsstyrelse av fullmäktige i den eller de kommuner där anstalten eller anstalterna är belägna. Styrelsen är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst tre andra ledamöter, bland dem minst två kommunalt valda, är närvarande. Brådskande ärenden skall få avgöras efter meddelande eller, i vissa fall, av ordföranden ensam. Sådant beslut bör anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Vid de största anstalterna förväntas styrelsen sammanträda en gång i månaden. För de mindre anstalternas del förordar utredningen att styrelsen sammanträder minst sex gånger per år.

För att skapa ett kollegialt organ för beslut även i behandlingsfrågor har utredningen försökt vidga behandlingskollegiets roll. Behandlingskollegiet skall således leda behandlingen av de intagna i anstalten. Kollegiet skall fatta beslut om behandlingsplanering samt om frigång, vistelse utanför anstalt, permission m. m. En vidsträckt delegation av beslutanderätten i sådana ärenden till tjänsteman inom kriminalvården skall dock äga rum.

Som anförs i avsnitt 11.1.2 föreslår Alexandersonska utredningen att beslut i frågor om avskildhet och disciplinpåföljder fattas av styresmannen, som dock ges möjlighet att delegera prövningen till behandlingskollegium.

Eftersom behandlingskollegium ej har några lekmannaledamöter skulle beslut i frågor om avskildhet och disciplinpåföljder komma att fattas utan lekmannamedverkan. Alexandersonska utredningen anser det emellertid vara av stor vikt att lekmän noga följer tillämpningen av hithörande bestämmelser och föreslår därför att de beslut som styresman eller behandlingskollegium fattar om avskildhet och i disciplinärenden bör redovisas vid nästföljande sammanträde med anstaltsstyrelsen. I förslaget till arbetsordning föreskrivs en skyldighet för anstaltsstyrelsen att uppmärksamt följa tillämpningen av reglerna angående disciplinär bestraffning av intagna och om placering av intagna i avskildhet.

Alexandersonska utredningens förslag har ännu inte blivit föremål för något ställningstagande från regeringens sida.

Utredningens överväganden

Flera olika utredningar har således framlagt förslag som berör frågan om lekmannamedverkan inom kriminalvården. En total översyn av denna fråga torde därför bli nödvändig. En samordning av utredningsförslagen bör komma till stånd.

Alexandersonska utredningen har framfört starka skäl för att lekmän bör medverka inom anstaltsvården. Värdet av sådan medverkan synes också obestridligt. När det gäller lekmäns medverkan i behandlingsfrågor uppkommer emellertid många praktiska problem. Av bl. a. denna anledning har Alexandersonska utredningen inte föreslagit sådan medverkan i dessa frågor. Vad gäller disciplinärenden anser utredningen dessutom att lekmäns medverkan inte längre framstår som så betydelsefull att det finns skäl att föreslå sådan.

Användandet av avskildhetsåtgärder hör till de mest ifrågasatta inslagen i anstaltsvården. Skilda uppfattningar företräds av dem som sätter sam-

hällskyddet och personalens säkerhet främst och dem som mera värnar om den intagnes förhållanden. Med hänsyn härtill utgör avskildhetsåtgärderna ett sådant inslag i anstaltsvården, där medverkan av lekmän skulle kunna upplevas som särskilt värdefull. Svårigheterna är emellertid stora när det gäller att finna praktiska och meningsfulla former för en sådan medverkan. På grund härav kan man komma till i stort sett samma resultat som Alexandersonska utredningen, trots en mer positiv syn på värdet av lekmannamedverkan i dessa frågor.

Det gäller alltså att pröva på vad sätt lekmän skulle kunna medverka i samband med beslut om avskildhetsåtgärder.

I de tidigare framlagda utredningsbetänkandena föreslås olika anstaltsorgan inrättade. En utgångspunkt för vår prövning har varit att nu inte föreslå att ytterligare något organ skall inrättas. Lekmännens deltagande bör därför baseras på nuvarande anstaltsorganisation och på föreliggande utredningsförslag.

Frågan är först hur aktiv del lekmännen kan och bör ta i själva beslutsfattandet i ärenden rörande avskildhet. Eftersom det i dessa sammanhang så gott som uteslutande är fråga om ärenden av mycket brådskande karaktär, framstår det som praktiskt mycket svårgenomförbart med en ordning som innebär att lekmän deltar i själva beslutsfattandet. Lekmännens medverkan måste i stället äga rum i form av underställning eller redovisning av meddelade beslut inför något lekmannaorgan. Härtill kommer att det kan ifrågasättas om ansvaret för beslut av denna ingripande karaktär bör spridas på flera beslutsfattare. Det väsentligaste med lekmännens medverkan är inte heller att de deltar i själva beslutsfattandet, utan att de ges insyn i de verksamheter som pågår inom anstalten. De ändamål som lekmannamedverkan är avsedd att fylla tillgodoses även om lekmännen ej deltar i beslutsfattandet utan endast har insyn i verksamheten.

Med hänsyn härtill och då lekmannamedverkan enligt vad som tidigare angivits bör baseras på nuvarande anstaltsorganisation och föreliggande utredningsförslag, synes det finnas tre olika möjligheter att organisera denna lekmannamedverkan.

För det första kan de av övervakningsnämndutredningen föreslagna kriminalvårdsnämnderna engageras i dessa frågor. För det andra kan behandlingskollegiet kompletteras med lekmän och ges viss insyn i sådana frågor. För det tredje kan de av Alexandersonska utredningen föreslagna region- och anstaltstyrelserna ta del i beslut om avskildhetsåtgärder.

Kriminalvårdsnämnd

Enligt övervakningsnämndutredningens förslag skall kriminalvårdsnämnderna inte utöva någon tillsyn över verksamheten i kriminalvårdsanstalterna. Nämnderna skall således vara ett från anstalterna fristående organ.

Kriminalvårdsnämnden skall vara sammansatt av dels domare som ordförande och vice ordförande, dels politiskt valda lekmän som ledamöter. Nämnderna torde komma att sammanträda minst en gång i veckan. Därutöver skall ordföranden äga besluta på nämndens vägnar i brådskande fall. Övervakningsnämndutredningen har tänkt sig sådana ordförandebeslut i rena undantagsfall, främst i ärenden om tillfälligt omhändertagande.

Rent organisatoriskt torde inget hinder föreligga mot att förlägga någon form av överprövning av avskildhetsbeslut till kriminalvårdsnämnderna. Det kan emellertid ifrågasättas om dessa nämnder kommer att ha en sådan insyn i anstaltsarbetet som är nödvändig för de bedömningar som måste göras. Det bör vidare noteras att såväl Alexandersonska utredningen som ungdomsfängelseutredningen ifrågasatt förslaget om inrättande av kriminalvårdsnämnder. Den förstnämnda utredningen (SOU 1977:76 s. 194) har något berört frågan om en sammanslagning av kriminalvårdsnämnd och anstaltsstyrelse. Den sistnämnda utredningen (SOU 1977:83 s. 127) har föreslagit att kriminalvårdsnämndens uppgifter skall övertas av en regionstyrelse och av allmän domstol. Det är därför tveksamt vilken den fortsatta behandlingen skall bli av övervakningsnämndutredningens förslag.

Med hänsyn till dessa omständigheter och då det enligt föreliggande utredningsförslag finns andra lekmannaorgan som kan utöva insyn i avskildhetsärenden, anser vi att de av övervakningsnämndutredningen föreslagna kriminalvårdsnämnderna inte bör engageras i sådana ärenden.

Behandlingskollegium

Alexandersonska utredningen har föreslagit att beslut i disciplinärenden och i frågor om avskildhet skall meddelas av styresmannen, som dock ges möjlighet att delegera prövningen till behandlingskollegium. Utredningen menar att prövningen av dessa ärenden i många fall är av så brådskande karaktär att beslut av kollegium inte kan avvaktas. Om styresmannen meddelat beslut i sådan fråga sägs det dock vara lämpligt att han vid nästkommande sammanträde informerar kollegiet om de beslut som meddelats.

Som framgår av avsnitt 11.1.2 delar vi inte denna bedömning rörande beslutsordningen i avskildhetsärenden.

Medverkan av lekmän i avskildhetsärenden skulle emellertid kunna åstadkommas om behandlingskollegiet gavs insyn i sådana ärenden och vid denna handläggning utökades med lekmannarepresentanter. Exempelvis skulle då någon eller några av anstaltsstyrelsens lekmannaledamöter kunna ingå i behandlingskollegiet när frågor om avskildhet behandlas. En sådan ordning skulle emellertid strida mot Alexandersonska utredningens förslag till anstaltsorganisation. Den skulle också bereda vissa administrativa och organisatoriska svårigheter. Lekmannaledamöterna skulle komma att delta i endast vissa frågor vid kollegiets sammanträde. Ordningen skulle medföra en inte obetydlig närvaroplikt för lekmannaledamöterna vid vissa anstalter.

Det finns därför många omständigheter som talar mot att lekmännens medverkan i avskildhetsärenden skall ordnas på detta sätt. Frågan bör därför få en annan lösning.

Anstalts- och regionstyrelser

Alexandersonska utredningens förslag till anstaltsorganisation innebär att lekmän ej kommer att delta i prövningen av frågor om avskildhet. Den utredningen har emellertid ansett det vara av stor vikt att lekmän följer tillämpningen av bestämmelserna i sådana frågor och beträffande disciplinpåföljder och har därför föreslagit (s. 226) att beslut som styresman eller

behandlingskollegium fattar i dessa frågor skall redovisas vid nästföljande sammanträde med anstaltsstyrelsen. Denna skyldighet är emellertid i förslaget inte reglerad i någon författning. Endast i förslaget till arbetsordning är inskrivet att anstaltsstyrelsen skall följa tillämpningen av dessa regler.

Under remissbehandlingen av Alexandersonska utredningens förslag har emellertid delade meningar framkommit i frågan om anstaltsstyrelser bör inrättas vid såväl riks- som lokalanstalter. Eftersom många lokalanstalter är små och har en mycket begränsad verksamhet, har det ansetts organisatoriskt alltför tungrott att inrätta styrelse även vid lokalanstalter.

Alexandersonska utredningen har emellertid föreslagit att lekmannastyrelser skall inrättas som ledningsorgan också för kriminalvårdsregionerna. Dessa styrelser skall vara uppbyggda enligt samma principer som föreslagits beträffande anstaltsstyrelserna och ha ett kompetensområde som är på motsvarande sätt avgränsat. Detta lekmannaorgan skulle lika väl som anstaltsstyrelsen kunna utöva ifrågavarande insyn i avskildhetsärenden vid lokalanstalter. Lokalanstalter är – även enligt Alexandersonska utredningens förslag – organisatoriskt underställda regionerna. Det är därför lika väl förenligt med denna organisation om en redovisning av avskildhetsbeslut vid lokalanstalter sker till en regionstyrelse som om den sker till en anstaltsstyrelse. De intressen vi har att beakta blir i lika hög grad tillgodosedda oavsett inför vilken av dessa lekmannastyrelser besluten redovisas.

En sådan form av lekmannamedverkan låter sig organisatoriskt väl genomföras. Något ytterligare organ skulle inte behöva inrättas. Den skulle utgöra en smidig form av lekmannamedverkan som inte onödigtvis skulle tynga anstaltsrutinerna. Kravet på insyn i tillämpningen av avskildhetsbestämmelserna skulle bli tillgodosett genom en sådan ordning. Lekmannaledamöterna kommer då visserligen inte att delta i själva beslutsfattandet utan endast i efterhand få kännedom om redan fattade beslut. Värdet av en sådan redovisning i efterhand bör emellertid inte underskattas. Lekmännen har i samband därmed stor möjlighet att påverka den fortsatta tillämpningen av bestämmelserna.

Vi föreslår därför att beslut i avskildhetsärenden skall redovisas vid nästföljande sammanträde med anstaltsstyrelsen eller, för de anstalter där sådan ej inrättats, regionstyrelsen.

Denna redovisningsskyldighet skall vara absolut och gälla alla beslut. Den bör därför föreskrivas i tillämpningskungörelsen och inte enbart bestå i en i arbetsordningen föreskriven uppgift för styrelsen att följa bestämmelsernas tillämpning så som Alexandersonska utredningen föreslagit.

Av avskildhetsåtgärderna kommer emellertid två att inte innefattas av en sådan lekmannamedverkan. Det gäller beslut enligt 20 § andra stycket KvaL, vilka enligt 60 § KvaL inte kan delegeras till tjänsteman inom kriminalvården, samt beslut om placering på specialavdelning. Nu nämnda beslut kan endast meddelas av KVS. För att en motsvarande lekmannamedverkan skall förekomma även beträffande sådana beslut, får det ankomma på KVS lekmannastyrelse att på motsvarande sätt övervaka tillämpningen av bestämmelserna rörande dessa åtgärder. Beslut enligt 20 § andra stycket KvaL samt andra beslut om placering på specialavdelning bör därför redovisas vid nästföljande sammanträde med KVS lekmannastyrelse. Även denna redovisningsskyldighet bör regleras i tillämpningskungörelsen.

Avskildhetsåtgärderna har här behandlats som en enhet. Anledning saknas också att göra gällande att behovet av lekmannamedverkan inte är lika stort beträffande alla åtgärderna och därför särbehandla någon åtgärd – såsom 18 §-avskiljanden – i detta avseende.

Flera olika utredningar har alltså framlagt förslag som berör frågan om lekmannamedverkan inom kriminalvården. En samordning av utredningsförslagen bör nu komma till stånd. Denna bör kunna utföras inom regeringskansliet. Vårt förslag bygger i huvudsak på Alexandersonska utredningens förslag till anstaltsorganisation samt remissbehandlingen därav. Det har emellertid också gjorts något flexibelt för att kunna anpassas till de ställningstaganden man kommer att göra till de olika utredningsförslagen.

12 Kostnader

12.1 Byggnadsmässiga förändringar

I avsnitt 7.2 föreslås vissa byggnadsmässiga förändringar för att skapa mindre bostadsavdelningar på några slutna riksanstalter. En uppskattning av kostnaderna för sådana förändringar kräver ingående beräkningar som det inte har varit möjligt att göra i detta sammanhang. Till de mest angelägna projekten hör förändringarna vid Norrtälje och Tidaholm. KVS har i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 angivit kostnaderna för sådana förändringar på dessa anstalter till 3 milj. kr för vardera anstalten. Hänsyn har därvid tagits till att riksdagen i tilläggsbudget III till statsbudgeten för budgetåret 1977/78 redan har beviljat 1,6 milj. kr för viss del av sådana ombyggnader vid Tidaholm.

I nu angivna belopp ingår också kostnaderna för inrättande av kroppssjukavdelningar vid anstalterna.

Inte heller kan kostnaderna för förslaget (avsnitt 9.3) om inrättande av fler platser för 18 §-placerade på Kumla och Hall närmare anges. Vad beträffar Hall kan fler sådana platser inrättas utan alltför stora kostnader, om B-avdelningen frigörs från häktesplater och tas i anspråk som normal bostadsavdelning. Vid Kumla bör fler sådana platser kunna inrättas utan större kostnader genom omdisponering av befintliga platser.

Vidare föreslås inrättande av tillnyktringsrum (avsnitt 9.5.3) och mjukceller (avsnitt 8.6). Dessa åtgärder bör kunna vidtas utan större kostnader. Mjukceller skall endast förekomma försöksvis vid ett par anstalter. Tillnyktringsrum bör i första hand inrättas på de anstalter där tillgång finns till något lämpligt utrymme.

På roavdelningar, isoleringsavdelningar och vissa normalavdelningar föreslås särskilda gemensamhetsutrymmen för de intagna inredda. Kostnaderna härför varierar i hög grad från anstalt till anstalt beroende på hur omfattande byggnadsmässiga förändringar som erfodras härför. Det är därför inte möjligt att i detta sammanhang göra någon närmare uppskattning av kostnaderna.

12.2 Personalförstärkningar

Kostnaderna har beräknats med tillämpning av den schablon som redovisas i *tab. 12.1.*

Sammanlagt två och en halv tjänster för översköterskor föreslås inrättade vid skyddskonsulentdistrikten Karlskrona, Vänersborg och Västervik (avsnitt 6.2). Kostnaden beräknas till 400 600 kr. Därjämte föreslås ytterligare tre halvtidstjänster för översköterskor inrättade. Kostnaden beräknas till 240 400 kr.

Under rubriken större personaltäthet (avsnitt 7.3) föreslås en allmän förstärkning till slutna riksanstalter med 13 tjänster för tillsynsmän och 95 för vårdare, motsvarande en kostnad av 13 839 000 kr. Av dessa finns dock f. n. åtta tjänster för tillsynsmän och 22 för vårdare, motsvarande en kostnad av 3 998 000 kr, tillsatta enligt bevakningsbemyndigandet. Dessutom bör genom vissa omdisponeringar av tjänster kostnaderna kunna reduceras med ytterligare 620 000 kr. Den egentliga kostnaden kan därför beräknas till 9 221 000 kr. Härtill kommer kostnaderna för en större personaluppsättning vid allmänna häktet i Stockholm. Dessa har beräknats i KVS anslagsframställning för budgetåret 1979/80.

Vidare föreslås tio tjänster för vårdare för visitationsuppgifter. Kostnaden beräknas till 1 239 000 kr.

I avsnitt 7.5 föreslås bl. a. tjänster för fritidsassistenter vid vissa slutna anstalter. Kostnaden för omvandling av sex fritidsledartjänster vid Hall, Hinseberg, Kumla, Norrtälje, Tidaholm och Österåker till fasta assistenttjänster kan – efter avdrag av nuvarande arvodesmedel – beräknas till 466 000 kr. I övrigt föreslås sex heltids- och fyra halvtidstjänster för fritidsassistenter vid andra slutna riks- och lokalanstalter. Kostnaden kan efter avdrag av arvodesmedel beräknas till 1 180 000 kr. Kostnaden för en uppräkning av verksamhetsmedlen till i medeltal 75 000 kr vid tio anstalter kan beräknas till 428 000 kr. Härutöver bör beräknas en engångskostnad för anskaffning av inventerier vid dessa anstalter på sammanlagt 200 000 kr.

12.3 Övriga kostnader

Kostnaderna för försöksverksamhet med ett nytt avlöningssystem för intagna vid Norrtälje, Tidaholm och Ödevata (avsnitt 7.4) har av KVS i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 beräknats till 800 000 kr. Denna beräkning bör dock höjas något till följd av förslaget om att samma ersättning skall utgå för studier som för kroppsarbete.

Tabell 12.1 Schablon för beräkning av personalkostnader

Tjänst	F2. Lönekostnader inkl. 39 % lönekostnadspålägg	F2. Omkostnader exkl. tjänstedräkt	F2. Tjänstedräkt	F5. Engångsanskaffning av inventarier	F6. Utbildning	Summa
Översköterska F7	126 739[a]	17 200	300	16 000	–	160 239
Fritidsassistent F10:12	139 124[a]	14 600	–	11 000	5 000	169 724
Tillsynsman F6	122 860[a]	9 900	1 700	7 500	17 000	158 960
Vårdare F2:5	113 219[a]	700	1 700	1 300	7 000	123 919

[a] Inkl. 21 % vikariemedel och 15 % obekvämtidstillägg

Förslaget om rätt till offentligt biträde i vissa avskildhets- och disciplinärenden leder också till vissa kostnader. Antalet ärenden i vilka offentligt biträde kan komma i fråga kan beräknas till ca 200 per år, varav ca 50 underställningsärenden enligt 31 § KvalK, ca 120 besvärsärenden, ca 15 ärenden enligt 20 § andra stycket KvaL och ca 15 ärenden rörande placering på specialavdelning. Det kan beräknas att offentligt biträde med hänsyn till nuvarande lydelse av 42 § rättshjälpslagen (1972:429) endast kommer att förordnas i vissa av dessa. Om denna lagbestämmelse ändras i enlighet med rättshjälpsutredningens förslag kommer offentligt biträde däremot att förordnas i fler ärenden. Enligt rättshjälpsutredningens beräkningar skulle genomsnittskostnaden i ett ärende om offentligt biträde vara 770 kr, vilket nu motsvarar knappt 1 000 kr. Kostnaderna för offentliga biträden i avskildhets- och disciplinärenden kan därför beräknas till ca 50 000 kr per år.

Vad gäller telefonautomater för intagna bör inte själva apparatinnehavet medföra kostnader. Avgift utgår nämligen endast om telefonavgiften ej uppgått till minst 2 000 kr under året. Däremot kan inredningen kring apparaten dra vissa kostnader. Dessa kan beräknas till 2 000 kr per apparat.

12.4 Finansiering

Enligt utredningens tilläggsdirektiv angående finansiering av reformer skall utredningen noga överväga hur kostnadskrävande förslag skall kunna finansieras genom omprövning av pågående verksamhet och omfördelning av befintliga resurser inom det område utredningens arbete avser.

Utredningens arbete avser i och för sig ett mycket begränsat område av kriminalvården. Att inom detta begränsade område omfördela befintliga resurser eller på annat sätt finansiera nya reformer är inte möjligt. Utifrån den avgränsade målsättningen att pröva genom vilka åtgärder behovet av avskiljanden skulle kunna förebyggas har vi emellertid också behandlat anstaltsvården i sin helhet. För den skull är det emellertid inte möjligt för oss att bedöma om man genom ingripande ändringar i kriminalpolitiken eller genom omfördelning av befintliga resurser skulle kunna finansiera våra reformförslag. Det skulle kräva en väsentligt mer ingående prövning av anstaltsvården i sin helhet än det varit möjligt att göra i detta sammanhang. En sådan prövning skulle också innebära att vi gick väsentligt utanför utredningens direktiv.

Ett par av förslagen kan dock beräknas medföra kostnadsbesparingar. Det gäller överföringen av häktesplatserna vid Hall till allmänna häktet i Stockholm samt möjligheten att verkställa vissa avskildhetsåtgärder i närbeläget häkte i stället för att förflytta den intagne till annan anstalt. Genom dessa reformer kan kriminalvårdens transportkostnader beräknas minska. Det är dock inte möjligt att närmare ange hur stora dessa besparingar blir.

13 Genomförande

Utredningens förslag innefattar dels vissa författningsändringar, dels vissa byggnadsmässiga, personella och andra förändringar i syfte att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder, erbjuda alternativ till sådana åtgärder eller åstadkomma att avskiljanden inte förekommer i andra sammanhang än då de har stöd av bestämmelse i lag.

Föreslagna författningsändringar bör kunna träda i kraft den 1 januari 1980.

Vad beträffar förslagen om bl. a. vissa byggnadsmässiga förändringar kunde övervägas en prioritering av vissa förslag framför andra och till följd därav en uppdelning av genomförandet på flera budgetår. Alla förslag är emellertid angelägna och väsentliga för att inte de föreslagna inskränkningarna i möjligheterna att avskilja intagna skall upplevas som påfrestande för anstaltsledningar och tillsynspersonal. Kostnaderna för ett genomförande av förslagen kan inte heller anses vara av den storleksordningen att det finns anledning till en uppdelning. Vi föreslår därför att nu nämnda förslag genomförs under budgetåret 1980/81.

Vissa byggnadsarbeten, såsom ombyggnaden av B- och C-avdelningarna vid Hall, kräver en längre projekterings- och genomförandetid. Även dessa bör emellertid kunna igångsättas under budgetåret 1980/81.

14 Specialmotivering

14.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

17 §

Paragrafen innehåller huvudreglerna för intagnas gemenskap och avskildhet.

Vi föreslår inga ändringar vad gäller de grundläggande bestämmelserna om intagnas gemenskap i arbetet och under fritiden. Vad bestämmelserna bör innebära i praktiken behandlas i kap. 6.

Begreppet "arbetets särskilda beskaffenhet" i *första stycket* behandlas närmare i avsnitt 6.1.

Vad gäller det undantag från den grundläggande fritidsgemenskapen som finns i *andra stycket* andra meningen och som tar sikte på vissa slutna anstalter av äldre typ bör principen vara att fritidsgemenskapen inte med stöd av denna bestämmelse skall få inskränkas mer än till avdelnings omfattning. Eftersom en sådan princip emellertid inte kan tillämpas vid alla anstalter, föreslår vi ingen närmare precisering av stadgandet. I avsnitt 6.2 behandlas frågan varför en sådan inskränkning i fritidsgemenskapen måste vara "oundgängligen" påkallad.

Enär huvudprincipen bör vara gemenskap för de intagna när inte annat är stadgat, är det nödvändigt att reglera den inlåsning av intagna nattetid som måste äga rum på slutna anstalter. Ett nytt *tredje stycke* föreslås därför innehålla att intagna i sluten anstalt nattetid får hållas avskilda från varandra.

Paragrafen innehåller då bestämmelser för arbete, fritid och nattetid. Den tidsmässiga gränsdragningen mellan dessa begrepp kan däremot inte göras i lagen eller dess tillämpningskungörelse utan får ankomma på KVS.

18 §

I avsnitt 9.3 behandlas frågan om s. k. frivilligt enrumsarbete. Där föreslås att en större generositet skall visas de intagna vad gäller möjligheterna för dem att arbeta i enrum. Detta har flera orsaker. I anslutning till den ökade handeln med narkotika i anstalterna har uppstått nya och tidigare endast i mindre utsträckning beaktade anledningar för de intagna att uppsöka ensamheten. Den grundläggande tanken i 1974 års kriminalvårdsreform om vidgade möjligheter för den intagne att själv påverka utformningen av anstaltsvistelsen bör i större utsträckning slå igenom också på detta område. Slutligen kan också sägas att riskerna för negativa effekter av frivilligt en-

rumsarbete bör bedömas som mindre än vad som förutsattes vid bestämmelsens tillkomst. Av flera orsaker kan det emellertid inte helt överlämnas till den intagne att avgöra frågan om han skall arbeta i gemenskap eller avskilt. Bestämmelsen bör därför även fortsättningsvis vara försedd med en viss reservation. Denna bör emellertid ha en mindre ingripande utformning än f. n.

Det föreslås därför att i *första stycket* stadgas att intagen på egen begäran får arbeta i enrum, om ej skäl är häremot. Sådant skäl kan förutom behandlings- eller hälsosynpunkter vara att alla lämpliga platser för enrumsarbetande på anstalten är upptagna.

Frågan om läkares medverkan i samband med avskildhetsåtgärder behandlas i kap. 10. Där motiveras såväl i vilken utsträckning läkare bör medverka som vilken funktion denna medverkan bör ha. Dessa ställningstaganden leder till att det i *andra stycket* ej bör stadgas att läkare skall yttra sig i samband med ett avskiljande utan att läkare bör undersöka den avskilde. Läkarmedverkan bör inte heller längre vara obligatorisk i samband med 18 §-avskiljanden. Andra stycket föreslås ändrat i enlighet härmed.

Ingen ändring föreslås beträffande skyldigheten att ompröva medgivanden till enrumsarbete.

20 §

Frågan om avskiljande av intagen av säkerhetsskäl behandlas i avsnitt 9.4.

De föreslagna ändringarna i paragrafens *första stycke* är avsedda att begränsa användandet av avskiljanden enligt detta stadgande. Genom ändringarna betonas att det endast är i mycket allvarliga situationer där risken för allvarliga följder är påtaglig som ett avskiljande kan komma i fråga. Särskilt det nuvarande uttrycket "menligt inflytande" har medfört avskiljanden som bör kunna undvikas. Genom det nu föreslagna uttrycket betonas att endast intagen som genom ett uppviglande uppträdande riskerar anstaltens säkerhet bör kunna avskiljas.

I *andra stycket* föreslås vissa ändringar som sammanhänger med att den gruppindelning av intagna som förekommer på specialavdelningarna på Kumla, Hall och Norrköping faller in under den föreslagna definitionen av avskildhetsbegreppet. Intagna, beträffande vilka bestämmelserna i 7 § tredje stycket är tillämpliga, föreslås kunna bli placerade i sådan grupp. Det gäller alltså långtidsdömda intagna som gjort sig skyldiga till särskilt allvarlig brottslighet. För att restriktivitet i tillämpningen skall kunna åstadkommas, skall beslut om sådan placering kunna meddelas endast av KVS. Detta framgår av 60 § KvaL.

Liksom f. n. skall sådan intagen också kunna helt avskiljas från andra intagna om rymning eller fritagningsförsök kan befaras. I detta avseende föreslås inga ändringar jämfört med gällande bestämmelser.

Placering på nämnda specialavdelningar skall således kunna ske, dels i de fall grund finns för att under längre tid hålla intagen avskild från andra intagna, dels i de fall bestämmelserna i 7 § tredje stycket är tillämpliga på intagen.

I *tredje stycket* föreslås den ändringen att beslut om avskildhet enligt 20 § skall omprövas var tionde dag mot f. n. en gång i månaden. Avsikten med detta förslag är framför allt att begränsa antalet långvariga avskildhetsåt-

gärder. Ändringen bör också ses i samband med föreskriften i 31 § KvalK om skyldighet att underställa beslut om fortsatt avskildhet KVS prövning. Åtgärderna tillsammantagna bör medverka till en förkortning av avskildhetstiderna. I andra punkten föreslås dock undantag från tiodagars-regeln för sådan avskildhet som verkställs på specialavdelningarna på Kumla, Hall och Norrköping. I dessa fall föreslås omprövning minst en gång i månaden. Motiven härför finns i avsnitt 9.4.7. Placering på specialavdelning anses f. n. inte utgöra avskildhet i KvaL:s mening. Ändå har regelbunden omprövning av sådana placeringsbeslut förekommit. Denna praxis föreslås nu reglerad i lagen. Den blir därigenom obligatorisk.

21 §

Ändringen i paragrafen syftar till att ytterligare begränsa riskerna för negativa effekter särskilt vid långvariga avskiljanden. För närmare motiv kan hänvisas till avsnitt 9.7. Där anges i vilka former en begränsad samvaro mellan intagna kan tänkas förekomma. Där nämns också andra förmåner som kan ges de intagna. De i detta sammanhang väsentligaste är telefonsamtal och besök.

22 §

I paragrafen föreslås först en redaktionell ändring för att undanröja riskerna för missförstånd beträffande skyldigheten att företa utredning i avskildhetsärenden.

Övriga ändringar rör frågan om läkares medverkan och motiveras i kap. 10.

I likhet med gällande rätt upptar vårt förslag inte någon bestämmelse om interimistiskt beslut i avskildhetsärenden. Anledningen härtill anges i avsnitt 11.1.2.

23 §

Åtgärder ägnade att stilla våldsamt uppträdande av intagen bör klart särskiljas från åtgärder för omhändertagande av berusade personer. För att tydligare markera denna skillnad, föreslås bestämmelserna om berusning i *första stycket* överförda till ett nytt *tredje stycke.*

Eftersom det särskilt i samband med våldsamt uppträdande i många fall bör finnas möjligheter att klara incidenten utan tillgripande av avskildhetsåtgärder, föreslås det särskilt angivet i *första stycket* att andra metoder först måste visat sig otillräckliga. Det är emellertid självklart att omständigheterna i vissa fall kan vara sådana att andra metoder skulle vara så uppenbart otillräckliga att det saknas anledning att först pröva dem.

I *andra stycket* föreslås dels åtgärdens kortvarighet särskilt betonad, dels ett krav infört på att liv eller hälsa måste vara i farozonen innan fängsel får tillgripas. Genom det sistnämnda kravet betonas ytterligare att fängselanvändning alltid måste vara en undantagsföreteelse som endast får tillgripas i allvarliga situationer.

I andra stycket föreslås också en bestämmelse om lugnande medicinering. Frågan under vilka förutsättningar sådan skall få tillgripas behandlas i avsnitt 8.5.

I ett nytt *fjärde stycke* regleras den föreslagna möjligheten att under vissa omständigheter verkställa en avskildhetsåtgärd i närbeläget häkte. Motiven

härför återfinns i avsnitten 8.2 och 9.5.4. Bestämmelsen är endast tillämplig på sådana öppna anstalter som saknar avskildhetsmöjligheter. Häktesplaceringen bör få pågå i högst tjugofyra timmar, efter vilken tid ett avskiljande enligt detta stadgande sällan torde vara erforderligt. Om så skulle vara fallet, får överföring till annan anstalt äga rum. Vid valet mellan överföring till häkte eller till annan anstalt bör förutom praktiska och ekonomiska aspekter även beaktas beläggningsförhållandena och möjligheterna att genom åtgärden helt undvika en förflyttning av den intagne till slutnare vårdformer.

Frågan om läkares medverkan behandlas i kap. 10. Bestämmelserna härom vad gäller våldsamt uppträdande och berusade intagna återfinns i *femte stycket*.

I avsnitt 9.5.2 föreslås att det försöksvis vid några anstalter bör inredas mjukisolerade celler för förvaring av våldsamt uppträdande intagna. Eftersom KvaL över huvud taget inte innehåller några bestämmelser om förvaringen av intagna som hålls avskilda, kräver inte heller en sådan försöksverksamhet någon specialreglering. Det är tillräckligt om erforderliga bestämmelser intas i anvisningar från KVS. Åtgärden är dock enbart avsedd som ett alternativ till fängsel och bör inte utsträckas till andra fall.

50 §

I paragrafen anges f. n. att åtgärden får pågå högst fyra dagar. Med dagar torde då avses kalenderdygn. Om en åtgärd tar sin början strax före midnatt och upphör strax efter kan då tveksamhet råda huruvida åtgärden har pågått en eller två "dagar". I undantagsfall kan denna tolkningsfråga ha praktisk betydelse. Vi föreslår därför att avskildhetsåtgärdens varaktighet mäts i effektiv tid och att den i lagen angivna tidsbegränsningen anges i antal dygn åtgärden får pågå. Härmed avses då ej kalenderdygn utan löpande tidräkning.

I paragrafen föreslås vidare ett tillägg rörande möjligheten att verkställa avskiljandet i närbeläget häkte. Härvid kan hänvisas till de allmänna motiveringarna i avsnitten 8.2 och 9.6 samt till specialmotiveringen till 23 § i tillämpliga delar.

Slutligen föreslås samma ändring som i 21 § beträffande lättnader i avskildheten.

51 §

Som anges i kap. 10 föreslås kravet på läkarmedverkan i samband med avskiljanden enligt 50 § avskaffat. Bestämmelsen härom bör därför upphöra att gälla.

Övergångsbestämmelser

Särskilda övergångsbestämmelser erfordras inte. Detta innebär att frågan om intagens hållande i avskildhet från ikraftträdandedagen skall avgöras med hänsyn till bestämmelsernas nya lydelse. Om således vid lagens ikraftträdande intagen hålls avskild på skäl som därefter inte längre utgör laglig grund för sådan åtgärd, skall avskiljandet omedelbart avbrytas och den intagne återföras till gemenskap på normalavdelning.

14.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

15 §

Av förarbetena till häkteslagen (prop. 1975/76:90 s. 68 ff) framgår att bestämmelserna om användning av fängsel inom förvaringslokalen och om läkares medverkan i samband därmed utformats i överensstämmelse med vad som för motsvarande fall gäller enligt KvaL. Den ändrade bedömning av dessa frågor som vi ger uttryck för bör därför återspeglas även i häkteslagens bestämmelser. Paragrafen föreslås därför ändrad i överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i KvaL.

17 §

De föreslagna ändringarna i 23 och 50 §§ KvaL om möjlighet att verkställa vissa avskildhetsåtgärder i närbeläget häkte medför viss följdändring i paragrafen.

14.3 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

I lagen föreslås 41 och 42 §§ ändrade. Förslaget utgår från den i prop. 1978/79:90 föreslagna lydelsen av lagen. I denna proposition föreslås också bestämmelserna i 43 § om förfarandet vid förordnande av offentligt biträde och i 44 § om fastställelse av ersättning till denne ändrade på så sätt att dessa åtgärder skall vidtas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet, inte som f. n. av rättshjälpsnämnd.

Att vårt förslag beträffande möjligheten att förordna offentligt biträde i avskildhetsärenden utgår från lagens lydelse enligt prop. 1978/79:90 innebär därför att biträde i dessa ärenden skall förordnas av KVS. Det ankommer sedan också på denna myndighet att fastställa ersättningen till biträdet.

41 §

I paragrafen föreslås en ny punkt 17 införd, innebärande att rättshjälp genom offentligt biträde skall kunna förordnas i avskildhetsärenden och disciplinärenden som handläggs hos KVS. Enligt 43 § andra stycket gäller ett sådant förordnande även när talan fullföljs mot KVS beslut.

42 §

Ändringen är en följd av ändringen i 41 §.

Det kan anmärkas att rättshjälpsutredningen (SOU 1977:49) har föreslagit en väsentligt utvidgad rätt till offentligt biträde i ärenden som avses i 41 §. Den utredningens förslag innebär att biträde skall utses i sådana mål eller ärenden om det ej är obehövligt. Utredningen har ej varit enig i detta förslag, men även utredningens minoritet förordar en viss uppmjukning av de nuvarande rekvisiten för förordnande av biträde.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till rättshjälpsutredningens förslag i denna del. Departementschefen har dock i prop. 1978/79:90 förutskickat att regeringen kommer att lägga fram förslag som i allt väsentligt överensstämmer med rättshjälpsutredningens förslag.

14.4 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

28 §

Beslut i frågor om avskildhet enligt 18 §, 20 § första stycket samt 23 och 50 §§ KvaL föreslås meddelade av styresmannen vid anstalten såvitt inte beslutet innebär placering av intagen på någon av specialavdelningarna vid Kumla, Hall eller Norrköping. Redan av 60 § KvaL framgår att placering av intagen som hänförs till 7 § tredje stycket KvaL på specialavdelning endast kan beslutas av KVS. Samma beslutsordning bör emellertid gälla även för andra placeringar på specialavdelning. Kompetensreglerna föreslås också gälla för omprövning av beslut om avskildhet enligt 18 § KvaL. Vad gäller omprövning av beslut enligt 20 § första stycket KvaL föreslås att sådan skall utföras, beträffande intagen i riksanstalt av styresmannen och beträffande intagen i lokalanstalt av regionchefen.

Beslut i frågor om användande av fängsel eller lugnande medicinering föreslås meddelade enligt samma ordning. Vad gäller medicinering är dock enligt 23 § andra stycket KvaL läkares medgivande en förutsättning för beslutet.

Jämfört med gällande rätt innebär förslaget den förändringen att prövningen av frågor om avskildhet enligt 18 § och 20 § första stycket KvaL för intagna i lokalanstalt flyttas från regionchef till anstaltsnivå. Undantag skall dock härvid gälla för omprövning av beslut enligt 20 § första stycket.

Med hänsyn till den förenkling av beslutsordningen förslaget innebär har de nuvarande bestämmelserna om beslut i avskildhetsfrågor i 28, 30, 32 och 39 §§ sammanförts till en paragraf.

Beträffande motiveringen i övrigt hänvisas till avsnitt 11.1.2.

29 och 30 §§

Intresset av lekmannainsyn i avskildhetsärenden föreslås tillgodosett genom en skyldighet att redovisa beslut rörande avskildhetsåtgärder inför de av Alexandersonska utredningen föreslagna anstalts- och regionstyrelserna. Bestämmelser härom har intagits i 29 §. Eftersom det ännu inte avgjorts vid vilka typer av anstalter särskilda styrelser skall finnas, har bestämmelsen utformats så att redovisning i första hand skall äga rum till anstaltsstyrelse och endast för det fall att särskild styrelse saknas vid anstalten redovisningen ske inför regionstyrelse.

Undantag från denna regel gäller för beslut om placering på specialavdelning. Sådana beslut liksom övriga beslut enligt 20 § andra stycket KvaL, vilka kan meddelas endast av KVS, skall i stället redovisas inför KVS lekmannastyrelse. Bestämmelser härom har intagits i 30 §.

Införandet av region- och anstaltsstyrelser kräver många andra författningsändringar. Sådan har föreslagits av Alexandersonska utredningen. Vi hänvisar därför vad gäller denna fråga i övrigt till den utredningens betänkande.

39 §

Ändringen är en följd av att samtliga bestämmelser rörande beslut i avskildhetsärenden sammanförts till 28 §. Ändringen medför också att regionchefs rätt enligt 42 § att ändra styresmans beslut utvidgas till att omfatta även beslut enligt 50 § KvaL. Något sakligt skäl för att bibehålla detta undantag från regionchefens befogenhet finns inte sedan isoleringsstraffet avskaffats. I stället bör, som anförs i avsnitt 11.1.2, det i regionchefs allmänna tillsyn över verksamheten i lokalanstalter ingå en befogenhet att ändra styresmans beslut i avskildhetsfrågor.

Reservation

Av *Per Gahrton* (fp)

Det är glädjande att utredningen har kunnat enas om en restriktiv grundattityd till avskildhetsåtgärder inom kriminalvården. Det är också positivt att enighet kunnat nås om förslag som på olika sätt skulle kunna förbättra anstaltsmiljön och mildra de skadliga konsekvenserna för de intagna av anstaltsvistelsen. Jag vill särskilt peka på ställningstagandet till förmån för de intagnas möjligheter att på olika sätt medverka i samråd om anstaltslivets inre utformning inom de begränsningar som frihetsberövandet i sig oundvikligen medför.

Beträffande begränsningen av de formella möjligheterna att tillgripa avskildhetsåtgärder menar jag dock att utredningen kunde ha gått längre. Det har klart framkommit vid utredningens arbete att den talrika floran av formella grundvalar för avskildhetsåtgärder som fortfarande finns kvar efter isoleringsstraffets avskaffande inte sällan har lett till missbruk som av de intagna med fog kunnat uppfattas som en sorts disciplinär bestraffning. (Detta förhållande redovisas på flera ställen i betänkandet.) Mot denna bakgrund hade det varit av värde om utredningen hade kunnat enas om att ytterligare påtagligt inskränka de formella grundvalarna för avskildhetsåtgärder. Enligt min mening skulle detta ha kunnat ske genom att avskildhetsgrundvalen "menligt inflytande" i 20 § första stycket KvaL helt hade utgått. Jag reserverar mig således till förmån för följande utformning av betänkandets avsnitt 9.4.5.

S. 229 tredje stycket "Om så är fallet . . . . . avsett att omfatta", utgår.

S. 229 femte stycket "Eftersom den uppkomna situationen . . . . ." t. o. m. sjätte stycket" . . . . . få åtgärdas på annat sätt", utgår.

S. 230 första stycket "Av lagen måste sålunda klart framgå . . . . ." t. o. m. andra stycket ". . . . . heller aldrig bli aktuell" ersätts med följande:

Frågan är då: vilken typ av åtgärder bör rimligen få vidtas? Brott mot anstaltens ordningsregler kan, enligt 47 § KvaL, leda till disciplinär bestraffning. Till de tillåtliga påföljderna för disciplinbrott hör emellertid inte längre avskiljande. Det förefaller därför betänkligt att låta uppmaning till sådant disciplinbrott leda till hårdare påföljd för den intagne än disciplinbrottet som sådant.

Det rimliga är i stället att betrakta uppmaning till disciplinbrott som ett disciplinbrott med möjlighet till disciplinär bestraffning.

En rimlig parallell är BrB 16:5 om uppvigling:

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, dömes för uppvigling till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall skall ej dömas till ansvar. Vid bedömande huruvida ringa fall föreligger skall särskilt beaktas, om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd.

För att gränsen mellan normal yttrandefrihet och otillåtlig uppmaning till regelbrott skall kunna upprätthållas är det nödvändigt att motsvarande inskränkningar i tillämpligheten som gäller BrB 16:5 införs i stadgandet om disciplinär bestraffning för anstiftan till brott mot anstaltsreglerna. Det måste således handla om en uppmaning som i någon mening sprides, den måste vara större än ringa och den måste medföra mer än obetydlig fara för att leda till efterföljd. Det kan inte få ifrågakomma att enskilda samtal och principiella diskussioner de intagna emellan om eventuella ordningsbrott leder till disciplinär bestraffning. Det finns ingen anledning att inskränka yttrandefriheten emellan intagna som inte av andra skäl hålls avskilda från varandra mer än som gäller för medborgare i övrigt.

Självfallet medför det synsätt som ovan framförts att också den som misstänks för uppmaning till disciplinbrott kan avskiljas enligt 50 § för utredning.

Slutsatsen av det här förda resonemanget blir att möjligheten att avskilja på grund av "menligt inflytande" helt bör utgå ur lagtexten.

Följdändring i författningsförslaget

I 20 § första stycket skall följande utgå: "eller för att hindra att intagen försöker påverka annan till brott mot anstaltsreglerna".

I 47 § första stycket görs följande tillägg: "Bryter intagen mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar när han befinner sig inom anstalten eller utanför anstalten under tillsyn av anstaltspersonal *eller uppmanar annan intagen till detta,* får disciplinär betraffning åläggas honom enligt andra stycket, om det ej föreligger anledning att han skall låta sig rätta av anvisning eller tillsägelse eller om gärningen är av sådan beskaffenhet att bestraffning är påkallad av hänsyn till ordningen eller säkerheten inom anstalten."

Specialmotiveringen

I specialmotiveringen borde också ha ingått konsekvensändring.

Kommentar

Jag vill särskilt framhålla att den av mig här föreslagna inskränkningen i möjligheten att tillgripa avskildhetsåtgärder på intet sätt minskar anstaltsledningens möjligheter att ingripa mot t. ex. narkotikaförseelser.

Däremot är det uppenbart att denna avskildhetsgrundval också i den form som utredningsmajoriteten föreslagit kan komma att missbrukas och därigenom komma i konflikt med de yttrandefrihetsprinciper som också majoriteten anser skall gälla för de intagna.

Litteratur

Banister, P. m. fl.: "Psychological Correlates of Long-Term Imprisonment", *British Journal Criminology*, 1974

Barton, R.: Institutional Neuroses, Bristol, 1959

Benjamin, Thomas B.-Lux, Kenneth: Constitutional and psychological implications of the use of solitary confinement: Experience at the Maine State Prison. *New England journal on prison law*, Vol. 2, No. 1, Fall 1975

Best, R.: Cognitive Impairment in Schizophrenics and Prison Inmates, PhD dissertation, Southern Illinois University, 1968

Bishop, Norman: "Beware of Treatment", *Some Developments in Nordic Criminal Policy and Criminology*, Scandinavian Research Council for Criminology, Stockholm 1975

Bondeson, Ulla: Fången i fångsamhället, P.A. Norstedt & Söners förlag, Malmö 1974

Brinck, Ulf & Larsson, Inger: Vård, vakt, vanmakt. En studie av två ungdomsanstalter, Aldus, 1973

Börjeson, Bengt: Om påföljders verkningar, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1966

Clemmer, D.: The Prison Community, N.Y., 1940

Cohen, Stanley & Taylor, Laurie: Psychological Survival, Penguin Books 1972

Cressey, Donald R. (ed.): The Prison. Studies in institutional organization and change. N.Y., 1961

Elwin-Hekscher-Nelson: Den första stenen, Tidens förlag 1975

Ferracuti, Franco, Dinitz, Simon & Piperno, Aldo: Mental Deterioration in Prison, The Program for the Study of Crime and Delinquency, Ohio State University, 1978

Galtung, Johan: Fengselssamfunnet, Universitetsförlaget, Oslo 1959

Glaser, D.: The Effectiveness of a Prison and Parole System, N.Y., 1964

Home Office Working Paper, A Review of Criminal Justice Policy 1976, London 1977

Johnston, Norman m. fl. (eds.): The Sociology of Punishment and Correction, Second edition, N.Y., 1970

Kühlhorn, Eckart: Effekter av behandling, Sober, 1974

Landerholm-Ek, A-C.: Om förändring i fängelse, Kriminalvårdsstyrelsen, Utvecklingsenheten, 1976

Lazzari, R., Ferracuti, F. & Rizzo, G.B.: "Applicazione della scala Wechsler-Bellevue-Forma I su un gruppo di deteuti italiani", *Rassegna di Studi Penetenziari*, 1958

Morris, T. & Morris. P.: Pentonville, London, 1963

Okänd: Isolering på roavdelning, *Tidskrift för kriminalvård* nr 3, 1974

Palmgren, Lisbet: Temporär psykos som följd av isolering, *Läkartidningen* nr 12, 1970

Polsky, H.W.: Cottage Six, N.Y., 1962

Rasch, Wilfried: Die Gestaltung der Haftbedingungen für politisch motivierte Täter in der Bundesrepublik Deutschland, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* Heft 2/3, 1976

Rasmussen, John: Man in Isolation and Confinement, Aldine Publishing Co. 1973

Shallice, T.: The use of sensory deprivation in depth interrogation. *Physical and mental consequences of inprisonment and torture*, Oslo 1974

Sommer, R. & Osmond, H.: "Symptoms of Institutional Care", *Social Problems*, 1961

Storr, A.: Psyciatric responsibility in regard to the treatment of prisoners. *Physical and Mental consequences of inprisonment and torture*, Oslo 1974

Sundin, Bertil: Individ – institution – ideologi. Anstaltens socialpsykologi, Aldus, 1970

Sveri, K.: "De kriminalpolitiska åtgärderna och deras effekt". *Kriminaliteten och samhället*, Aldus, 1966

Sykes, Gresham: The Society of Captives, Princeton, 1958

Törnqvist, Karl-Erik: Reaktionssätt i häkten och fängelser, *Läkartidningen* nr 32, 1967

Om fångisolering, *Tidskrift för kriminalvård* nr 2, 1973

Fånghanteringen och psykiaterns ansvar, *Läkartidningen* nr 11, 1974

Wheeler, Stanton: "Social Organization and Inmate Values in Correctional Communities". *Proceedings of the American Correctional Association*, 1959

Åmark, Curt: "Psykoterapi", *Psykologisk uppslagsbok*, Stockholm, 1976

Bilaga 1 Verkningar av anstaltsvistelse

Knut Sveri

Fängelse tillhör en typ av institutioner vars främsta karakteristik är att de är konstruerade och organiserade i syfte att inskränka de intagnas rörelsefrihet. Speciella anordningar såsom byggnadernas konstruktion, lås, galler, murar, vakter, kontroller vid in- och utpassering etc. skall omöjliggöra eller i varje fall försvåra för de intagna att utan tillstånd lämna institutionsområdet. Om en intagen ändå lyckas ta sig ut kan han – om nödvändigt med fysiskt våld – hämtas tillbaka till institutionen.

Fängelse är inte unikt som frihetsberövande institution. Liknande inrättningar finns inom sjuk- och socialvården (vissa mentalsjukhus, ungdomsvårdsskolor, alkoholistanstalter), vilka alla brukar sammanfattas under begreppet "totala institutioner". Det som emellertid skiljer fängelse som social institution från övriga typer av frihetsberövande institutioner är själva *syftet* med omhändertagandet. I fråga om fängelse gäller nämligen att själva frihetsberövandet som sådant är institutionens huvudsyfte, medan vad beträffar de övriga institutionerna frihetsberövandet endast är en förutsättning för att uppnå andra syften av medicinsk, socialvårdande eller pedagogisk art. Denna skillnad beror i sin tur på att fängelsets samhälleliga uppgift är att tjäna som statens tyngsta konformitetsmekanism med vars hjälp medborgarna skall disciplineras till att följa lagens regler – primärt genom hotet om frihetsberövande riktat mot potentiella lagöverträdare, sekundärt genom att den som blir berövad friheten skall finna vistelsen på anstalten så obehaglig att han för framtiden avstår från handlingar som kan leda till ny fängelsevistelse.

Det förhållandet att fängelse syftar till att påföra den intagne ett lidande eller obehag, dvs. att det tjänar ett ur den intagnes synvinkel negativt syfte, gör att det representerar en anomali i en kultur som bygger på en allmänt accepterad välfärdsideologi, vars huvudtanke är att minimera lidande och obehag för medborgarna. Samtidigt reser användningen av fängelse etiska problem om statens rätt att använda sig av enskilda människors lidande för att andra skall lära att bete sig i överensstämmelse med lagens regler. Det är därför inte att undra på att fängelse som social institution ständigt har varit och är föremål för debatt.

Det ligger utanför utredningens uppgift att ta ståndpunkt till dessa etiska och ideologiska frågor. Utredningen måste utgå från att fängelse inte kan undvaras i dagens läge. Den allmänt accepterade uppfattningen är emellertid att lidandet eller straffet för den enskilde lagöverträdaren skall utgöras av själva frihetsberövandet, medan vistelsen i fängelset skall göras till ett så

ringa lidande som möjligt eller allra helst ges ett för den enskilde positivt innehåll.

När det här har talats om fängelsevistelsen som ett "lidande", kan det vara på sin plats att närmare framhålla vari detta lidande består – detta så mycket mer som det då och då i den allmänna debatten antyds, att fångarna har det "för bra" i svenska fängelser. Det faktiska förhållandet är, att varje fånge påförs ett betydande mått av lidande (Sykes 1958).

- ☐ Han berövas friheten och får en väsentlig inskränkning i sin rörelsefrihet.
- ☐ Han blir föremål för kontroll på ett sätt som inte förekommer utanför murarna.
- ☐ Hans umgänge med vänner och familj begränsas.
- ☐ Han blir förelagd ett arbete som ofta är ointressant för honom.
- ☐ Hans privata intressen (hobbies, fritidsverksamhet) kan ofta inte tillfredsställas inom fängelset.
- ☐ Han tvingas till umgänge med människor som han själv inte kunnat välja.
- ☐ Möjligheterna till normalt sexualliv är begränsade.
- ☐ Han löper risk att bli utsatt för övergrepp från övriga intagna.

Inom kriminologin kan man i dag finna en mycket omfattande litteratur om fängelser, deras struktur och deras effekter (Sundin 1970, Johnston 1970, Bondeson 1974). Den större delen av forskningen har sedan gammalt varit koncentrerad till undersökningar av individualpreventiv art, dvs. den har gått ut på att undersöka hur fängelserna fungerar med hänsyn till återfall i brott. Bakom denna typ av forskning låg tidigare en betydande grad av behandlingsoptimism, något som genom den senare tidens empiriska undersökningar har ändrats till en klar behandlingsnegativism bland stora grupper av kriminologer. Orsaken till detta är att finna dels i behandlingsforskningens negativa resultat, dels i en annan typ av fängelseforskning, nämligen den sociologiska forskningen om fängelse som social institution. Denna typ av undersökningar syftar till att studera fängelset som ett eget samhälle med en egen organisation och egna kulturella värden och normer. Resultatet av dessa studier ger vid handen, att fängelse till sin struktur är sådant att individuella positiva behandlingseffekter ej kan förväntas.

Även om de undersökningar av "fängelsesamhället" som har presenterats under de senaste 40 åren har givit oss helt nya teoretiska utgångspunkter för förståelsen av fängelserna och deras inre liv, måste det tilläggas att få av undersökningarna ger direkt svar på frågan om hur fängelsevistelsen påverkar olika individer. Detta är i och för sig ganska förståeligt med tanke på de svårigheter av undersökningsteknisk natur som ofta föreligger. Man bör dessutom – speciellt när det gäller frågan om resultatens generaliserbarhet – komma ihåg, att de fängelser som har varit föremål för undersökningar hör hemma i skilda kulturer och kan vara mycket olika beträffande regim, personal, möjligheter till kontakt med omvärlden, strafftidens längd för de intagna etc.

Två centrala begrepp ingår i moderna undersökningar av "totala institutioner", nämligen "institutionalisering" och "prisonisering". Med *institutionaliseringseffekter* åsyftas kliniskt iakttagbara psykiska effekter som förekommer i större eller mindre utsträckning vid många institutioner, exem-

pelvis långvårdssjukhus, fängelser, ålderdomshem etc. Dessa effekter kan sammanfattas i följande symtomgrupper (Sommer & Osmund 1964):

- Reducering av kapacitet för självständig aktivitet, dvs. att den intagne blir beroende av anstalten.
- Övertagande av de värden och normer som råder i anstalten, inkl. ett visst språk (argot).
- Psykisk eller fysisk skada som påförts individen och som blir bestående.
- Främlingskap inför den värld som möter sedan omhändertagandet upphört, vilket kan förekomma efter lång omhändertagandetid.
- Isolering från omgivningen genom förlust av kontakter, exempelvis familj, vänner etc.
- Relativt begränsade syn- och hörselintryck i vissa anstalter kan leda till övergående psykiska problem vid kontakten med den "normala" världen efter omhändertagandets slut.

Det förstnämnda av dessa symtom – individens beroende av anstalten – kan enligt vissa forskare leda till ett psykiskt sjukdomstillstånd som yttrar sig i passivitet och apati ("institutionsneuros", Barton 1959). Enligt vissa forskare tycks en av förutsättningarna för uppkomsten av detta tillstånd vara att individen inte kan anpassa sig till institutionsmiljön (Morris & Morris 1963). Institutionsneurosen finns kliniskt redovisad av flera forskare, men informationer om hur ofta den förekommer saknas. Vad man däremot lättare kan konstatera och mäta är den typ av aggressionshandlingar som betecknas som "överspel". Dessa kan uppfattas som en psykisk försvarsmekanism mot den påtvingade inaktiviteten och passiviteten (Törnqvist 1967). Institutionsneuroser och övergående psykotiska tillstånd som överspelningar har troligen samband med vissa personlighetskarakteristika hos individen.

Det som vanligen sker med individen när han tas in i en institution är en anpassning till institutionens inre liv, en process som för fängelsernas del betecknas som *prisonisering*. Teorin om denna prisoneringsprocess bygger på en generell teori om människans anpassning till sociala grupper och system, vilket sker genom en inlärning av nya roller anpassade till de nya förhållandena. Fängelset, med sin slutenhet och tvångsvisa karaktär, gör att anpassningsprocessen på många sätt kan bli helt extrem och leda till att individen tar över en roll som under normala förhållanden är honom främmande. För att man skall kunna tala om prisonisering förutsätts existensen av ett set av värden och normer, som fången måste anpassa sig till, med andra ord en egen fångkultur. Karakteristiska drag vid denna kultur är att den är antisocial och prokriminell. Den innebär vidare negativitet till anstalten och dess representanter och uppställer normer som – framför allt – skyddar lojaliteten inom fängelsernas kollektiv. En inlärning i denna kultur kan betyda ett accepterande av fortsatt brottslighet för den enskilde intagne när han lämnar anstalten. En rad studier visar på förekomsten av en sådan kultur (Clemmer 1940, Polsky 1962, Cressey 1961). Medan man på grundval av de tidigaste undersökningarna utgick från att denna kultur var ganska likartad i alla fängelser och att den var klart antisocial, tycks nyare undersökningar visa på betydande skillnader mellan anstalter i olika länder och i anstalter med olika klientel (kort- och långtidsstraffade, auk-

toritära och liberala regimer etc.). För Sveriges del är de slutna anstalterna samt ungdomsvårdsskolorna befolkade med ett i huvudsak enhetligt klientel beträffande brottsbelastning och brottstyp – klientelet består till större delen av mycket aktiva tjuvar. Undersökningar av dessa anstalter visar, att de intagna i betydande utsträckning associerar sig med kriminella värderingar (Bondeson 1974). Detta betyder emellertid inte att alla intagna på denna punkt är lika – bland ungdomsfängelseklientelet har sålunda påvisats att det finns såväl klart asocialt integrerade intagna som sådana som genomgående tar avstånd från asociala handlingar (Brinck & Larsson 1973).

Det finns flera skäl som talar för att bärarna av de klart asociala idéerna inom en anstalt har en dominerande roll inom anstaltskollektivet. Dels har de genomgående längre straff (något som är en följd av deras kraftigare brottsbelastning) och kommer därmed att bilda en "hård kärna" som blir kulturbärare av asociala värden och normer, dels har de också makt att bestämma och få andra inom kollektivet att underkasta sig (Sveri 1966). Den del av de nyintagna som är labil med avseende på asocial identifikation kan följaktligen tvingas att i viss mån acceptera handlingssätt och uppfattningar som bestäms av "kungarna" för att få någorlunda dräglig förhållanden under anstaltsvistelsen. Genom dessa eftergifter kan de emellertid omedvetet komma att acceptera asociala värderingar – åtminstone under tiden för anstaltsvistelsen.

Man kan på grundval av existerande undersökningar konstatera att det inom fängelserna finns bestämda värden och normer, som gör det berättigat att tala om en egen "fångkultur" och att de intagna under tiden för vistelsen inte är opåverkade av denna, med andra ord att en prisoniseringsprocess existerar (Bondeson 1974).

Det faktum att man kan konstatera existensen av en prisoniseringseffekt bevisar i och för sig inte att denna är bestående och därmed bestämmande för om de frigivna fångarna fortsätter med brottslig verksamhet eller inte. Några undersökningar visar dessutom att graden av prisonisering inte ökar successivt under anstaltsvistelsen, utan att den når sitt maximum ungefär vid mitten av vistelsetidens längd för att därefter mycket kraftigt avta mot tiden för frigivningen (Wheeler 1959). En annan undersökning visar att fängelser med auktoritära regimer medför högre och mer konstanta prisoniseringseffekter medan mera liberala regimer medför betydligt lägre effekter (Glaser 1964). Hur dessa undersökningar skall tolkas beträffande prisoniseringens betydelse för återfall är högst oklart. Tilläggas kan att en svensk undersökning inte bekräftar vare sig den ena eller den andra av de här nämnda resultaten, utan ger vid handen att prisoniseringen är jämnt ökande under hela vistelseperioden (Bondeson 1974).

Detta förhindrar dock inte att man på grundval av existerande forskning har lov att dra den slutsatsen, att fängelsevistelse med all sannolikhet är skadlig för individen, och att man bör räkna med att prisoniseringen psykologiskt och socialt är en medverkande faktor vid återfall i nya brott.

De undersökningar, som här har refererats, utgår från en sociologisk referensram. Detta är en fundamental utgångspunkt för förståelsen av fängelsets inre liv och hur detta påverkar de individer som placeras där. Men de är inte den enda typ av undersökningar som är av intresse. Under den senaste tiden har från psykologiskt håll presenterats några undersökningar

som direkt syftar till att studera fängelsets inverkan på de intagnas mentala kapacitet. En av de första undersökningarna utfördes på en grupp italienska fångar dömda till minst fem års fängelse. Man kunde där påvisa ett samband mellan tidslängd i fängelse och minskad mental kapacitet för en del av de intagna (Lazzari 1958). Å andra sidan fann man i en engelsk studie inga klara tecken på ett sådant fenomen (Best 1968). Senare har en ingående undersökning på 200 engelska fångar som avtjänat tio års fängelse eller mera utförts (Banister 1974). Resultatet var att man inte fann någon påvisbar effekt av fängelsevistelsen vad beträffar intellektuell kapacitet i sig men väl tecken på nedsatt effektivitet.

Den mest omfattande undersökningen hittills är en komparativ studie av italienska och amerikanska fångar (Ferracuti 1978). Med hjälp av ett testbatteri av inom psykologin välkända och utprövade tests undersökte man klientelets mentala status och korrelerade resultatet med olika sociala variabler. Resultatet kan sammanfattas på följande sätt. Såväl i det amerikanska som i det italienska materialet fanns en grupp personer med något försämrad intellektuell kapacitet – något oftare i det senare än i det förstnämnda, men i inget fall så att försämringen kunde betecknas som patologisk. Det fanns emellertid inget samband mellan försämrad kapacitet och antal år som avtjänats i fängelse (eller med någon annan social faktor). Detta betyder, menar författarna, att för det klientel och de anstalter som ingår i undersökningen kan en allmän institutionaliseringseffekt som leder till försämrad intellektuell kapacitet inte anses bevisad. I stället anser de resultaten kunna förklaras med att enstaka personer med extra känslig psykisk utrustning kan komma att skadas psykiskt i uniforma, lågstimulerande och tvångsinriktade fängelser.

Sammanfattningsvis kan man utifrån resultaten av de kriminologiska undersökningar som har utförts beträffande verkningarna av anstaltsvistelse säga, att klientelet löper risk att skadas såväl socialt som psykiskt. Detta är ett beklagligt och i allra högsta grad oönskat resultat, och det är av primärt intresse att råda bot på de förhållanden som orsakar sådana negativa effekter.

Den idé, som ofta har kommit till uttryck från ansvarigt kriminalpolitiskt håll, att det skulle vara möjligt att utforma anstaltsvården på ett sådant sätt, att vistelsen blir till direkt *positiv nytta* för den intagne, är den som vårt nuvarande system bygger på. Detta kommer till uttryck även i det språkbruk som tillämpas. Det talas inte om straff utan om vård, och det heter inte fängelser utan kriminalvårdsanstalter. Grundprincipen är uttalad i KvaL (4 §): "Kriminalvården i anstalt skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas–."

I förlängningen av denna tankegång ligger, att om endast tillräckliga behandlingsresurser ställs till förfogande är det möjligt att förvandla anstaltsvistelsen till ett positivt behandlingsinstrument. Därmed skulle givetvis även de flesta av de inom anstalterna existerande problemen lösas. Vad man här har i tankarna är en avancerad typ av behandling, antingen i form av individualterapi, gruppterapi eller genom att anstalten omformas till ett s. k. terapeutiskt samhälle.

Begreppet "terapi" har på något sätt blivit ett nyckelord som efter hand har förlorat sina klara konturer. I traditionell bemärkelse har det ett entydigt samband med ett klart definierat sjukdomsbegrepp, exempelvis psykoana-

lytisk behandling av neuroser, suggestionsbehandling för ångest eller muskelsmärtor. Det moderna begreppet "terapi" eller "psykoterapi" är betydligt mer omfattande och åsyftar att man med psykologiska medel påverkar eller förändrar psykiska funktioner. I praktiken avser det även att omfatta alla former för personlig omvårdnad, exempelvis påverkan i form av kontakter mellan personal och klientel i en anstalt (Åmark 1976).

I den äldre, inskränkta bemärkelsen av ordet "terapi" syftar behandlingen till en verklig förändring av patientens personlighet. Det är sålunda frågan om mycket ingripande behandlingsformer som endast kan genomföras av specialister.

Dessa terapiformer förutsätter emellertid diagnosticerbara, psykiska sjukdomar. I och med att brottslighet inte är någon sjukdom, är talet om "terapi mot brottslighet" en logisk omöjlighet. Dessa ingripande terapiformer kan endast ha relevans för den del av klientelet som har någon psykisk åkomma och även om sådana kan tänkas förekomma oftare bland kriminella än inom normalpopulationen, är det långt ifrån alla intagna som har sjukdomssymtom.

Trots det ologiska i själva terapitanken har åtskilliga försök utförts i fängelser runt om i världen i syfte att bevisa att kriminalitet går att behandla med psykologiska eller psykiatriska metoder. Med några enstaka undantag visar rapporterna från dessa försök, att behandlingsinsatserna inte på något sätt påverkar de intagnas återfallsbenägenhet (Bishop 1975, Home Office 1976).

Det bör nämnas, att man år 1971 påbörjade ett försök med en typ av modifierat terapeutiskt samhälle vid kriminalvårdsanstalten i Gävle. Slutrapporten har avgivits 1976 (Landerholm–Ek 1976). Verksamheten gick i huvudsak ut på att ge de intagna ett betydligt större inflytande över sin egen situation på anstalten och att underlätta deras kontakter med omvärlden. Beslutsformerna ändrades således genom införande av stormötesverksamhet och genom att kontakterna med personalen utökades.

Försöket förtjänar dock knappast benämningen "terapeutiskt samhälle". Förutsättningarna för ett sådant är nämligen följande (Sundin 1970):

- Hela institutionen måste samverka mot ett gemensamt mål.
- Frivillighet.
- Demokrati, jämlikhet och decentraliserad makt.
- Öppen kommunikation och avsaknad av möjlighet till repressalier.
- Nya roller för personal och klienter – alla kan kritisera alla. Klienten skall vara aktiv.
- Bestraffning är otillåten, i stället skall normöverträdaren förklara sitt beteende inför gruppen.

Det torde vara ganska självklart, att knappast någon av dessa förutsättningar fullt ut kan tillämpas i fängelserna. Det viktigaste skälet härtill är det enkla faktum, att ingen person frivilligt går in som klient i ett fängelse. Och den som har kommit i fängelse har en tanke som hela tiden upptar honom framför allt annat, nämligen hur han så snabbt som möjligt skall komma ut. Säkerhetsaspekter och rymningsrisker gör att personalens intressen i grund och botten alltid kommer att stå i motsatsförhållande till de intagnas intressen. Vad man i ett fängelse kan hoppas på är att de motsatta intressena

kan balanseras så att förhållandena blir tolerabla för alla parter, men det ligger i själva fängelsets natur att en total intressegemenskap är en omöjlighet.

Det som här är sagt förhindrar emellertid inte att olika terapiformer kan komma till användning. De klienter som har behov av behandling skall självklart få erbjudande om sådan. Det finns all anledning att uppmuntra klientelet att delta exempelvis i gruppsamtal eller i gruppterapi för vinnande av större självförtroende och för att förhindra uppkomsten av anstaltsneuroser. Över huvud taget är det givetvis viktigt, att personalen lär sig inta en psykoterapeutisk hållning till klientelet. Många av de vardagliga problem och konfliktanledningar som kan leda till användning av isoleringsåtgärder borde kunna klaras upp på ett personligt plan mellan personal och klient.

Av den rapport som finns från försöket i Gävle-anstalten framgår, att just den mekanism som här beskrivits hade vissa positiva effekter på anstaltsklientelet. Det verkar som om de intagna "trivdes" betydligt bättre, vilket får uppfattas som att risken för psykiska skador minskade. I en annan undersökning omfattande en jämförelse mellan alkoholistanstalter drivna efter modell av "psykoterapeutiska samhällen" och vanliga, mer auktoritärt styrda, bekräftas detta resultat (Kühlhorn 1974). Detta är en viktig erfarenhet som det finns all anledning att arbeta utifrån.

Det skall emellertid tilläggas, att inga undersökningar har lyckats påvisa, att användningen av olika terapiformer inom anstaltsvården har någon betydelse för återfall i brott. Behandlingsformerna underlättar för de intagna att uthärda vistelsen i anstalterna bättre, men ger inga bestående effekter av individualpreventiv art.

Bilaga 2

KRIMINALVÅRDSVERKET
Anstalt

PROTOKOLL
Avskiljande
Datum

☐ 20 § 1 st ☐ 23 §[1] ☐ 50 § KvaL

Efternamn och alla förnamn	Personnummer
Avskild, datum och klockslag	

Redogörelse för det inträffade (ev rapport bifogas)

BESLUT

Motivering[2]

BESVÄRSHÄNVISNING[3]

Är Ni missnöjd med detta beslut får Ni skriftligen anföra besvär hos kriminalvårdsstyrelsen. Besvärshandlingen skall ha inkommit till Kriminalvårdsstyrelsen, 601 80 NORRKÖPING, inom tre veckor från den dag Ni fick del av beslutet. I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas.

Jag/Den intagne har tagit del av ovanstående Datum | Underskrift	Bevittnas

Vid protokollet

Justeras

(styresman)

Beslutet anmält vid sammanträde med anstalts- eller regionstyrelse	datum

[1] Har fängsel använts enligt 23 § andra stycket KvaL skall särskilt protokoll upprättas (blankett KVS)
[2] Vid åtgärd enligt 50 § KvaL anges varför avskiljandet är oundgängligen nödvändigt för utredningen
[3] Se förvaltningslagen 15–18 §§

Läkarundersökning (22 § 1 st eller 23 § 3 st)

Datum och klockslag	Läkarens namn

Läkemedel tillfört enligt 23 § 2 st KvaL

Datum och klockslag	Läkarens namn
Styresmannens underskrift	

50 § KvaL

Om utredningen ej avslutats senast dagen efter förseelsen anges anledning härtill

Omprövning av beslutet (20 § 3 st KvaL)

Beslut	
Datum	Styresmannens underskrift
Beslut om fortsatt avskildhet underställt KVS prövning datum	Beslutet anmält vid sammanträde med anstalts- eller regionstyrelse datum
Jag/Den intagne har tagit del av beslutet jämte besvärshänvisning Datum Underskrift	Bevittnas

Avskildhetens upphörande

Datum och klockslag	Beslut av

Bilaga 3

KRIMINALVÅRDSVERKET
Anstalt

PROTOKOLL
Fängsel enligt 23 § 2 st KvaL
Datum

Efternamn och alla förnamn	Personnummer
Belagd med fängsel, datum och klockslag	
Närvarande tjänsteman i befälsställning (124 § VårdC)	

Redogörelse för det inträffade (ev rapport bifogas)

BESLUT

Motivering

Vid protokollet

Justeras

(styresman)

Beslutet anmält vid sammanträde med anstalts- eller regionstyrelse	datum

Läkarundersökning (23 § 3 st KvaL)

Datum och klockslag	Läkarens namn

Tillsyn (124 § Vårdcirkuläret)

Datum och klockslag	Utförd av

Befriad från fängsel

Datum och klockslag	Beslut av

Anteckningar

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]

Socialdepartementet
Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]

Jordbruksdepartementet
Regional laboratorieverksamhet. [3]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas ~~nummer i den kronologiska~~ förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1979-03-12

KUNGL. BIBL.
1979-03-12

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04551-6
ISSN 0375-250X