

Lagrådsremiss

Allmän inpasseringskontroll i vissa kriminalvårdsanstalter och häkten

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 12 juni 2003

Thomas Bodström

Nils Cederstierna
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Utdömda påföljder skall verkställas på ett säkert och trovärdigt sätt. På senare år har emellertid säkerhetsproblemen inom kriminalvården ökat och det finns därför ett behov av att ge kriminalvården ökade möjligheter att bedriva ett effektivt säkerhetsarbete. Mot denna bakgrund föreslås ändringar i kriminalvårdslagstiftningen som ger kriminalvården utvidgade möjligheter att kontrollera personer som har tillträde till kriminalvårdsanstalter och häkten.

Enligt förslaget ges Kriminalvårdsstyrelsen rätt att besluta om att samtliga personer som passerar in i en viss sluten anstalt eller ett visst häkte skall kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Även kriminalvårdspersonal och andra som av annan anledning har tillträde till anstalten eller häktet skall omfattas av kontrollen. Syftet med kontrollen skall vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas. Om det finns särskilda skäl för det skall undantag från den allmänna inpasseringskontrollen kunna medges i enskilda fall.

Vidare föreslås att Kriminalvårdsstyrelsens beslut får avse en period om högst tre månader i taget. Beslutet om att införa allmän inpasseringskontroll får inte överklagas. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter	9
4.1	Bakgrund.....	9
4.2	Allmänna utgångspunkter	9
4.3	Åtgärder som vidtas på säkerhetsområdet	10
4.4	En ny kriminalvårdslag	13
5	Behov av ett förstärkt säkerhetsarbete.....	13
6	Gällande ordning	16
6.1	Grundläggande regler.....	16
6.2	Vilken kontroll sker i anstalterna?	17
6.3	Vilken kontroll sker i häktena?	18
6.4	Hur kontrolleras övriga som vistas i anstalter och häkten?.....	19
7	Allmän inpasseringskontroll.....	20
8	Överklagande.....	31
9	Ekonomiska konsekvenser m.m.	32
9.1	Ekonomiska konsekvenser.....	32
9.2	Ikraftträdande	32
10	Författningskommentar	33
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt	33
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.....	35
Bilaga 1	Sammanfattning av avsnittet Kriminalvård ur betänkandet Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen (SOU 2000:126)	37
Bilaga 2	Författningsförslagen i betänkandet "Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen" (SOU 2000:126).....	40
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över Narkotikakommissionens slutbetänkande (SOU 2000:126) "Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen".....	44
Bilaga 4	Författningsförslagen som behandlades vid remissammanträdet i maj 2003.....	45

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
2. lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt¹

dels att 52 c och 59 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 29 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 a §

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

Beslut om allmän inpasseringskontroll får avse högst tre månader i taget.

Kriminalvårdsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll, om det finns särskilda skäl för det.

52 c §²

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevitnas av annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som avses i 52 a § tredje stycket och kroppsvisitation som

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får endast verkställas eller bevitnas av en person som är av samma kön som den som är föremål för åtgärden, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. Följande åtgärder får emellertid

¹ Lagen omtryckt 1990:1011.

² Senaste lydelse 1995:492.

enbart innebär att föremål som en kvinna bär med sig undersöks samt kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas får dock verkställas och bevittnas av en man.

verkställas och bevittnas av en person som är av motsatt kön som den som är föremål för åtgärden.

1. Kroppsvisitation som avses i 52 a § tredje stycket,

2. kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks,

3. kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, och

4. kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Ett otillåtet föremål, som anträffas vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, skall omhändertas och förvaras för den intagnes räkning, såvitt inte annat är föreskrivet.

59 §³

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i fråga om vistelse eller verkställighet utanför anstalt för en intagen för vilken regeringen har meddelat förordnande enligt 31 § överklagas dock hos regeringen. Detsamma gäller andra beslut av styrelsen enligt denna lag än som nu har angetts.

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i fråga om vistelse eller verkställighet utanför anstalt för en intagen för vilken regeringen har meddelat förordnande enligt 31 § överklagas dock hos regeringen. Detsamma gäller andra beslut av styrelsen enligt denna lag än som nu har angetts. *Beslut i en fråga som avses i 29 a § första stycket får dock inte överklagas.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av beslut som avses i 49 § första meningen finns bestämmelser i 38 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

³ Senaste lydelse 2001:510.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

dels att 2 b och 19 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §¹

Kroppsvsitation eller kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara. En häktad får hållas avskild från andra häktade, om det är nödvändigt för att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning.

Annan kroppsvisitation än som avses i 2 § tredje stycket eller kroppsbesiktning får, när åtgärden gäller en kvinna, inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska.

Kroppsvsitation eller kroppsbesiktning får endast verkställas eller bevittnas av en person som är av samma kön som den som är föremål för åtgärden, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. Följande åtgärder får emellertid verkställas och bevittnas av en person som är av motsatt kön som den som är föremål för åtgärden.

1. Kroppsvsitation som avses i 2 § tredje stycket, och

2. kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning.

Föremål som anträffas vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och som den häktade enligt vad som följer av denna lag inte får inneha, skall tas om hand och förvaras för den häktades räkning, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Injektionssprutor och kanyler som kan användas för insprutning i människokroppen, och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika, och som påträffas hos den som är häktad, får tas om hand och förstöras.

11 a §

Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid ett visst häkte får Kriminalvårdsstyrelsen besluta att samtliga personer som passerar in i häktet skall kroppsvisiteras (allmän in-

¹ Senaste lydelse 1998:602.

passeringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll skall vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Beslut om allmän inpasseringskontroll får avse högst tre månader i taget.

Kriminalvårdsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll, om det finns särskilda skäl för det.

19 §²

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av styrelsen enligt denna lag överklagas hos regeringen.

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av styrelsen enligt denna lag överklagas hos regeringen. *Beslut i en fråga som avses i 11 a § första stycket får dock inte överklagas.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

² Senaste lydelse 1998:602.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen tillsatte i maj 1998 en särskild narkotikakommission (dir. 1998:18) för att göra en utvärdering av samhällets narkotikapolitiska insatser sedan mitten av 1980-talet och med utgångspunkt från denna värdering lägga förslag till sådana effektiviseringar av narkotikapolitiken som kommissionen fann möjliga. Översynen skulle omfatta lagstiftningen inom området samt insatser för att förebygga missbruk och rehabilitera narkotikamissbrukare och insatser för att begränsa tillgången på narkotika. I april 2000 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2000:29) angående kriminalvårdens behandlingsinsatser.

I januari 2001 överlämnade Narkotikakommissionen sitt slutbetänkande Vägvalet (SOU 2000:126). En sammanfattning av slutbetänkandet – såvitt avser kriminalvården – finns i *bilaga 1*. De lagförslag som lades fram i slutbetänkandet – såvitt avser nu aktuella frågor – finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning över remissyttrandena över slutbetänkandet finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2001/475/FH). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

Regeringen behandlade Narkotikakommissionens förslag i propositionen Nationell narkotikahandlingsplan (prop. 2001/02:91). Regeringen fann då inte skäl att föreslå att Kriminalvårdsstyrelsen skulle få möjlighet till rutinmässiga visitationer av de som har tillträde till häkten och anstalter (se a. prop. s. 59). Regeringen gjorde detta ställningstagande bl.a. mot bakgrund av att Kriminalvårdsstyrelsen hade upplyst om att visitationsfrågan var föremål för förhandlingar med personalens fackförbund. Regeringen fann inte anledning att föregripa den processen.

Sedermera har Kriminalvårdsstyrelsen upplyst att något avtal mellan arbetsmarknadens parter inte har ingåtts. Styrelsen har i en skrivelse ställd till Justitiedepartementet (Ju2003/1015/KRIM) hemställt att lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. skall ändras i huvudsaklig överensstämmelse med Narkotikakommissionens förslag. Kriminalvårdsstyrelsens skrivelse behandlas i detta ärende. Även SEKO – Facket för Service och Kommunikation – har inkommit med en skrivelse (Ju2003/3216/KRIM), se avsnitt 7.

Den 27 maj 2003 hölls ett kompletterande remissammanträde varvid Södra Roslags tingsrätt, Länsrätten i Östergötlands län, Riksåklagaren, Sveriges advokatsamfund och Kriminalvårdsstyrelsen deltog. Vid sammanträdet inhämtades synpunkter över ett utkast till denna lagrådsremiss samt de ovan nämnda skrivelserna från Kriminalvårdsstyrelsen och SEKO – Facket för Service och Kommunikation. Ett protokoll från remissammanträdet finns tillgängligt i Justitiedepartementet (dnr Ju2003/4918/KRIM). Även Justitiekanslern har inkommit med synpunkter. De lagförslag som dessa remissinstanser yttrade sig över finns i *bilaga 4*.

4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

4.1 Bakgrund

Kriminalvårdens huvuduppgifter är att verkställa påföljderna fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst, att ansvara för övervakningen av villkorligt frigivna och de som står under intensivövervakning med elektronisk kontroll samt att utföra särskilda personutredningar i brottmål. Kriminalvården ansvarar dessutom för verksamheten vid häktena och ombesörjer transporter såväl för den egna verksamheten som för vissa andra myndigheters räkning.

Kriminalvårdsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för kriminalvården och chefsmyndighet för de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och Transporttjänsten. Vidare är styrelsen i administrativt hänseende chefsmyndighet för kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnderna.

År 2002 fanns det cirka 4 300 anstaltsplatser fördelade på 55 anstalter runt om i landet. Anstalterna är indelade i slutna – med eller utan förhöjd säkerhet – och öppna anstalter. Det närmare innehållet i verkställigheten av fängelsestraff i anstalt regleras i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF) samt i Kriminalvårdsstyrelsens olika föreskrifter och allmänna råd. Här kan nämnas anstaltsföreskrifterna (KVVFS 1998:8), föreskrifter om permissioner (KVVFS 2002:2) och föreskrifter om intagnas telefonsamtal (KVVFS 2000:11).

Vidare fanns år 2002 cirka 1 600 häktesplatser fördelade på 28 olika häkten. För de personer som är häktade eller annars intagna i häkte gäller lagen (1976:371) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Kriminalvårdsstyrelsen har också utfärdat häktesföreskrifter (KVVFS 1997:15).

4.2 Allmänna utgångspunkter

Ett av huvudmålen för kriminalvården är att återfall i brott skall förebyggas. Det återfallsförebyggande arbetet innebär bl.a. att de intagnas individuella behov identifieras och uppmärksammas samt att de motiveras att delta i arbete, utbildning och brotts- och missbruksrelaterade program. En förutsättning för att arbetet med att förebygga återfall skall bli framgångsrikt är att det finns förutsättningar för en nära och konstruktiv kontakt mellan kriminalvårdspersonalen och de intagna.

De övriga huvudmålen i kriminalvårdens verksamhet är att grov brottslighet under verkställigheten skall förhindras, att frigivningen skall förberedas och att narkotikamissbruket skall bekämpas. Samtidigt skall straff verkställas på ett trovärdigt och rättssäkert sätt (se budgetpropositionen för år 2003 s. 19). Att intagna under sin verkställighet gör sig skyldiga till brott, vare sig de riktar sig mot kriminalvårdens personal, andra intagna eller samhället i övrigt, är inte acceptabelt. Det är en förutsättning för en effektivt och säkert bedriven kriminalvård att ordning råder i anstalter och häkten samt att brottslighet inte förekommer. Säkerhetsarbetet ges därför hög prioritet. Kriminalvården vidtar en rad åtgärder för att förstärka detta arbete, vilka kommer att redovisas i avsnitt 4.3.

På senare år har emellertid ordnings- och säkerhetsarbetet försvårats, bl.a. på grund av att klientelet inom kriminalvården har förändrats. På anstalterna har andelen intagna med långa strafftider ökat. Det gäller inte minst livstidsdömda som för tio år sedan var 39 och som nu, år 2003, uppgår till drygt 100. Andelen narkomaner bland de intagna har under samma period ökat med ca. 10 procent, vilket innebär att ungefär 50 procent av de intagna nu bedöms vara narkotikamissbrukare. Mycket tyder även på att andelen intagna med psykiska problem och störningar har ökat väsentligt.

Sedan mitten av 1990-talet har olika gängbildningar utgjort ett problem för kriminalvården. Medlemmar i de kriminella motorcykelgängen, främst Hells Angels och Bandidos, satte under slutet av 1990-talet hård press på personal och medintagna vid flera anstalter i södra Sverige. Uppmärksamheten kring motorcykelgängen inspirerade andra kriminella i anstalt att bilda egna gäng efter samma modell. Det s.k. Brödrskapet bildades av några tungt belastade långtidsdömda och kom snart att utgöra ett stort ordnings- och säkerhetsproblem vid de stora anstalterna. De följande åren bildade intagna ytterligare gäng, delvis för att skydda sig mot Brödrskapet, delvis för att skapa nya makt- och intressecentra. Under senare år har man inom kriminalvården observerat hur unga intagna från storstädernas förortsmiljöer burit med sig en delvis ny gängkultur in i anstalterna. Parallellt med denna utveckling har antalet intagna med högerextrema åsikter ökat. I juni 2001 fanns det kriminella gängbildningar vid 33 av landets 55 anstalter. ("Kriminella gängbildningar", rapport av Kriminalvårdsstyrelsen, 2001). Den aktivitet som många av dessa kriminella gäng ägnar sig åt utgör ett hot, inte bara mot enskilda individer och grupper, utan mot rättssystemet som helhet och de demokratiska grundvalar som vårt samhälle vilar på.

4.3 Åtgärder som vidtas på säkerhetsområdet

Behandling av personuppgifter

Den 1 oktober 2001 trädde ett nytt regelverk om behandling av personuppgifter inom kriminalvården i kraft (lagen [2001:617] om behandlingen av personuppgifter inom kriminalvården och förordningen [2001:682] i samma ämne). Det innebär bl.a. att kriminalvården fått utökade möjligheter att behandla uppgifter om intagna som utgör särskilda risker i säkerhetshänseende. Syftet är att kriminalvårdens samlade kunskap om de intagna skall kunna användas på ett så bra sätt som möjligt bland annat för att styra valet av anstalt eller avdelning. Informationen kan också användas vid fastställande av de särskilda villkor som skall gälla för de långtidsdömda liksom vid beviljandet av permissioner och andra utevistelser.

Regeringens avsikt är att det nya regelverket skall vara ett effektivt verktyg i kriminalvårdens säkerhetsarbete.

Kriminalvårdsstyrelsen har i sin årsredovisning för år 2002 återrapporterat hur möjligheten att föra ett s.k. säkerhetsregister i enlighet med det nya regelverket har påverkat verksamheten. Styrelsen anser att det nya regelverket har medfört att förutsättningarna att förhindra grov

brottslighet under verkställigheten har förbättrats påtagligt. Personal har utbildats för uppgiften och har givits utrymme att samla in och kartlägga information om intagna som under verkställigheten satts i samband med våld, hot, drogtrafik samt tillhörighet till kriminella anstaltsgång. På goda grunder kan det antas att de vidtagna åtgärderna har varit effektiva. De huvudsakliga vinsterna har hittills uppnåtts genom att tjänstemän som arbetar i systemet byggt upp nätverk för insamling av uppgifter, lärt sig tolka uppgifterna och därigenom höja kvaliteten i de regelbundna återkommande nationella läges- och säkerhetsanalyserna. Arbetet med differentieringen av intagna, med fokus på att förhindra att olämpliga klientkonstellationer, har även utvecklats som en följd av den förbättrade underrättelseinformationen. Det direkta våldet mellan intagna har minskat något, vilket kan tolkas som en positiv indikation på att åtgärderna ger resultat.

Störning av mobiltelefoner

Telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske (se 30 § lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt). Den intagne får inte ringa samtal som syftar till att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans eller hennes anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller henne eller någon annan. Samtal kan också kontrolleras om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. För häktade gäller i huvudsak motsvarande bestämmelser (se 12 § lagen [1976:371] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.). De intagna och häktade får inte använda eller inneha annan telefonutrustning än den som tillhandahålls av kriminalvårdsmyndigheten (se 69 § Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter [KVVFS 1998:8] och 39 § Kriminalvårdsstyrelsens häktesföreskrifter [KVVFS 1997:15]). Innehav av mobiltelefoner är således förbjudet. För att kontrollera intagna i anstalts telefonsamtal har Kriminalvårdsstyrelsen infört ett särskilt telefonsystem för den fasta telefonin – ”INTIK” – med långtgående kontroll av samtalen. Systemet började tillämpas den 1 december 2000.

Inom kriminalvården har man emellertid de senaste åren upplevt att intagna i en ökande omfattning har tillgång till mobiltelefoner för att kommunicera med omvärlden. Situationen är allvarlig och mobiltelefoner har bl.a. använts i samband med ett antal fritagningar från anstalten Hall. Kriminalvårdsstyrelsen gör bedömningen att anstalterna i dagsläget inte har den kontroll av de intagnas telefonerande som lagstiftningen kräver. De traditionella kontrollåtgärderna i form av noggranna visitationer, underrättelsetjänst och annat säkerhetsarbete är inte tillräckliga. Kriminalvården behöver även tekniska hjälpmedel för att hindra, störa ut eller upptäcka radiokommunikation inne i landets anstalter och häkten.

Kriminalvårdsstyrelsen har i en framställan till Justitiedepartementet (Ju2002/8966/KRIM) hemställt att en ändring skall ske i förordningen (1993:600) om radiokommunikation för att möjliggöra för Kriminalvårdsstyrelsen att använda utrustning som stör ut mobiltelefonkommunikation. För närvarande finns ett förbud mot innehav av sådan utrustning och undantag är endast medgivet för Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk. Regeringen har för avsikt att inom

kort genomföra vissa författningsändringar för att bereda kriminalvården möjlighet att inom vissa kriminalvårdsanläggningar, efter prövning i varje enskilt fall av Post- och telestyrelsen, använda utrustning som stör ut otillåten mobiltelefonkommunikation, om anläggningen kan användas utan att skadlig störning uppstår utanför den aktuella kriminalvårdsanläggningen.

Åtgärder för att motverka rymningar och fritagningar

Sedan slutet av 1990-talet har problemet med väpnade fritagningar blivit större. Härtill kommer att intagna vid flera tillfällen blivit fritagna under s.k. lufthålspermissioner, något som tidigare i princip inte förekommit. Fritagningarna på senare tid framstår som mer välplanerade och har ofta berört de högst säkerhetsklassade anstalterna, främst Hall. Som allvarligast framstår ett fall där en livstidsdömd intagen fritogs under sommaren 2002 under en lufthålspermission från kriminalvårdsanstalten Hall.

För att få en bild av problemet och överväga vilka åtgärder som måste vidtas för att minska risken för denna typ av incidenter har Kriminalvårdsstyrelsen tillsatt en arbetsgrupp. I arbetsgruppen finns personer från kriminalvården och olika nivåer inom polisen representerade. Arbetsgruppen utreder hur olika arbetsmoment kan förbättras, t.ex. riskbedömningar inför transporter, planering och genomförande av transporter och utevistelser samt samarbetet med polisen. Vidare diskuteras t.ex. förbättrade tekniska lösningar och utbildningsfrågor för personalen som skall genomföra transporterna.

Åtgärder för att motverka kriminella nätverk

Inom kriminalvården har utarbetats en strategi för att motverka att intagna bildar eller upprätthåller kriminella nätverk. Strategin syftar till att kontinuerligt kartlägga och analysera gängens förekomst och aktiviteter, störa deras verksamhet, begränsa deras möjligheter, undvika att de utökar sin verksamhet samt att påvisa alternativ för de som är potentiella gängmedlemmar eller de som vill lämna sin gängtillhörighet.

Kriminalvårdsstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2002 i uppdrag att intensifiera arbetet med att motverka att kriminella nätverk bildas, återrapportera vilka åtgärder styrelsen vidtagit samt göra en bedömning av vilken effekt dessa åtgärder haft. Kriminalvårdsstyrelsen har i sin återrapportering gjort bedömningen att aktiviteterna kring de kriminella gängerna under år 2002 var mindre frekventa än under tidigare år, vilket delvis kan ses som en effekt av differentierings- och underrättelsearbetet inom kriminalvården samt de åtgärder som vidtagits för att försvåra kommunikationerna mellan medlemmarna i gängerna. Kriminalvårdens personal har även arbetat med att förhindra nyrekrytering till gängerna genom att inte tillåta västar, dekal, litteratur med anknytning till problemområdet och andra föremål som kan göra de intagna mer benägna att ansluta sig till kriminella nätverk.

Åtgärder för att begränsa de intagnas rätt till penningtransaktioner

Inom kriminalvården har man på senare tid noterat att stora penningbelopp överförs till och från intagna i anstalter. Exempelvis har en viss kontroll vid kriminalvårdsanstalten Kumla visat att det sedan den 1 januari 2002 via olika ekonomiska transaktioner förts in sammantaget 3 miljoner kronor till de intagna vid anstalten. Det är rimligt att anta att i vart fall en stor del av transaktionerna ingår i brotlig verksamhet. Det är naturligtvis inte acceptabelt att de intagna på detta sätt kan delta i brotlig verksamhet. För att förhindra denna verksamhet pågår vid Kriminalvårdsstyrelsen ett arbete med att utforma riktlinjer för hur myndigheterna skall agera i sådana situationer. Riktlinjerna avses leda till att kriminalvården i betydligt större utsträckning än idag skall omhänderta pengar som sänds till och från intagna. För att de intagna skall kunna disponera pengarna skall han eller hon visa att det är en angelägen, brådskande och legitim transaktion.

4.4 En ny kriminalvårdslag

För att på bästa sätt kunna uppfylla kraven på en effektivt och humant bedriven verksamhet måste kriminalvården ha tillgång till en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Lagstiftning måste bl.a. vara anpassad efter den senaste kunskapen om hur återfall i brott skall förebyggas, den förändrade klientsammansättningen både inom öppen och sluten kriminalvård och kraven på ett resultatriktat arbetssätt.

Regeringen beslutade därför den 10 oktober 2002 att tillkalla en parlamentarisk sammansatt utredning som skall lämna förslag till en samlad reglering av verkställighetslagstiftningen, dvs. en ny kriminalvårdslag. Utredningen skall särskilt uppmärksamma frågor om hur verkställigheten av påföljder kan anpassas så att den verkar förebyggande för återfall i brott utan att kraven på säkerhet och samhällsskydd eftersätts. Det är också en mycket viktig uppgift för utredningen att överväga hur kriminalvårdens möjligheter att bedriva ett effektivt säkerhetsarbete kan förstärkas. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2004.

5 Behov av ett förstärkt säkerhetsarbete

Nya problem

Ordnings- och säkerhetsproblemen som förekommer vid landets anstalter och häkten har, som tidigare nämnts, fått ökad prioritet på senare år. Åtgärder har riktats mot framför allt narkotikaproblematiken, men även mot intagnas tillgång till berusningsmedel, mediciner och andra otillåtna föremål som t.ex. vapen, samt det våld och hot som förekommer intagna emellan och mot personalen. Det är inte acceptabelt att intagna under sin verkställighet gör sig skyldiga till brott. Den tidigare beskrivna ökningen av andelen narkotikamissbrukare, psykiskt sjuka personer och medlemmar i kriminella gäng och nätverk har förändrat klimatet i anstalter

och häkten och förutsättningarna för att bedriva en säker och effektiv kriminalvård.

Kriminalvården har vidtagit och vidtar en rad åtgärder för att motverka säkerhetsproblemen, se avsnitt 4.3. Dessa åtgärder har fått viss effekt, men samtidigt har nya problem uppstått. Under de senaste åren har det visat sig att det förekommer att intagna i strid med gällande regler har tillgång till mobiltelefoner inne i anstalt. Under år 2002 beslagtogs cirka 300 mobiltelefoner vid landets samtliga anstalter, varav nästan 200 på slutna anstalter. Vidare beslagtogs under samma period 128 laddare till mobiltelefoner och 71 SIM-kort. Enbart vid anstalten Hall beslagtogs cirka 50 mobiltelefoner under perioden mars 2001 till september 2002. Dessa nivåer kan jämföras med att sammanlagt 67 mobiltelefoner beslagtogs vid samtliga anstalter år 1998. Det finns alltså mycket som talar för att förekomsten av mobiltelefoner i anstalt har ökat kraftigt under senare år. Även andra otillåtna föremål har på senare tid påträffats hos intagna i högre omfattning än tidigare. Problemet är allmänt förekommande och inte begränsat till ett fåtal anstalter eller till anstalter med viss slutenhet. Problemen är även stora i vissa häkten. I Häktet Stockholm har mobiltelefoner vid flera tillfällen påträffats hos häktade och i vart fall vid ett tillfälle har det rört en häktad med restriktioner.

Förekomsten av mobiltelefoner hos de intagna skapar omfattande problem av olika slag. De sex rymningar och fritagningar som sedan år 2000 ägt rum i samband med bevakade utevistelser från anstalten Hall, har direkt kopplats samman med intagnas tillgång till mobiltelefoner. I samband med fritagningarna har personalen blivit hotad av de personer som hjälpt de intagna att rymma. Mobiltelefoner används även i samband med narkotikahandel och organisering av upplopp. För en närmare beskrivning av situationen när det gäller mobiltelefoner, se avsnitt 4.3.

Narkotikasituationen

En bidragande orsak till ordnings- och säkerhetsproblemen vid landets anstalter och häkten är förekomsten av narkotika. Varje år passerar cirka 10 000 av landets cirka 26 000 tunga missbrukare kriminalvården och narkotika förekommer i många anstalter i relativt stor omfattning. Nästan var tredje person som tas in i anstalt är dömd för minst ett narkotikabrott, vilket är en ökning med 15 procentenheter under en tioårsperiod. Vidare bedöms drygt 50 procent av de intagna vara narkotikamissbrukare. För 10 år sedan var motsvarande andel cirka 40 procent. Enligt rapporter från Kriminalvårdsstyrelsen, som avser perioden april till september 2002, förekommer narkotikamissbruk ofta eller så gott som dagligen vid tolv av landets anstalter.

Det är, redan av den anledningen att all hantering av narkotika är straffbar, inte acceptabelt att intagna kan fortsätta missbruka när de verkställer fängelsestraff. Kriminalvården har en grundläggande skyldighet att se till att brottslig verksamhet inte fortgår under verkställigheten. Narkotikamissbruket har också kraftig negativ inverkan på det sociala klimatet i anstalterna och är en starkt bidragande orsak till att det förekommer våld och hot mot personalen och mellan intagna. Vidare påverkar narkotikamissbruket de intagnas rehabilitering och möjligheter att genomföra, arbete, studier och programverksamhet.

Regeringen presenterade i januari 2002 en nationell narkotikahandlingsplan (prop. 2001/02:91) och gav samtidigt en narkotikasamordnare i uppdrag att genomföra och följa upp handlingsplanen samt att samordna narkotikainsatserna på nationell nivå. För handlingsplanens genomförande under åren 2002 – 2004 har 325 miljoner kronor avsatts, varav 100 miljoner kronor till en särskild satsning inom kriminalvården. Satsningen tar sikte både på kontrollåtgärder för att förhindra att narkotika kommer in i anstalter och häkten och på behandlingsinsatser för att hjälpa de dömda att sluta missbruka. Kriminalvården har bl.a. skapat särskilda narkotikateam med uppgift att under häktestiden söka upp intagna som är missbrukare och inleda ett motivations- och behandlingsarbete. För att motivera fler missbrukare att genomgå behandling har ett större antal s.k. narkotikaplatser inrättats. Dessa indelas i de tre kategorierna behandlingsplatser, motivationsplatser och platser för svårmotiverade.

Den 25 april 2002 gav regeringen Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att bl.a. öka kunskapen och utveckla metoderna för att förhindra att narkotika förs in i anstalter och häkten. Kriminalvårdsstyrelsen skall enligt uppdraget bl.a. undersöka vilka olika hjälpmedel som kan användas för att upptäcka narkotika eller på annat sätt förhindra införsel av sådana preparat. Styrelsen skall även utreda i vilken mån de olika hjälpmedlen kan bidra till att personalen kan användas till andra uppgifter än kontroll och övervakning. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2003. Den inledande satsningen är att kriminalvården har beställt sex narkotikahundar att användas vid visitationer.

Effekter på personalens arbetssituation

Den tidigare beskrivna förändrade klientsammansättningen har inte bara negativ påverkan på ordningen och säkerheten i anstalterna och häktena, utan även på personalens situation. För att få ökad kunskap om våld och hot mot personalen har Kriminalvårdsstyrelsen genomfört en undersökning, som presenterades i december 2002 (Hot och våld mot personal i kriminalvården). Av rapporten framgår att förekomsten av våld och hot mot personalen har ökat sedan år 1997, att hoten har ändrat karaktär och blivit allvarligare samt att det våld som förekommer blivit grövre. Vidare redovisas att de psykiskt instabila intagna och medlemmarna i olika kriminella gäng står för en stor del av incidenterna. Personalen upplever dessa kategorier intagna som mycket svårhanterliga. Det framgår också att personalen på senare år i större utsträckning än tidigare är rädda för konflikter och mer obenägna att rapportera vålds- och hotincidenter.

Även förekomsten av otillåtna föremål som vapen, narkotika och mobiltelefoner påverkar arbetsmiljön för de anställda. Den 27 februari 2002 genomförde Arbetsmiljöverket en inspektion vid anstalten Hall och avdelningen Håga. Vid besöket konstaterades att föremål som kan användas som vapen i allt större utsträckning påträffas inne i anstalten, och att detta innebär en brist i arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket noterade även att mobiltelefoner har påträffats och att dessa bl.a. används vid planering av fritagningar. Arbetsmiljöverket krävde att åtgärder skall vidtas som påtagligt minskar risken att otillåtna föremål kommer in i anstalten. Enligt Arbetsmiljöverket skall åtgärder vidtas dels för att öka personalens säkerhet i anstalten, dels för att minska ryktesspridningen

om att anställda, frivilligt eller av tvång, deltar i införseln av otillåtna föremål.

På senare tid har det förekommit fall där anställda har deltagit i införseln av otillåtna föremål. Det har handlat om allvarlig brottslighet som avsett insmuggling av såväl droger i stora mängder som andra otillåtna föremål. Exempelvis har en anställd fört in en mobiltelefon till en häktad med restriktioner. Vidare finns det misstankar om att personal har medverkat med information som möjliggjort väpnande fritagningar i samband med transporter.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan regeringen konstatera att kriminalvården vidtagit en rad åtgärder för att förhindra införsel av otillåtna föremål, men att det trots detta i relativt stor utsträckning förekommer narkotika, vapen och mobiltelefoner i många anstalter. Sådana föremål förekommer även i häkten i en viss omfattning. Detta är inte acceptabelt. De otillåtna föremålen underlättar för de intagna att planera och genomföra brottsliga aktiviteter i anstalterna och att planera brottsliga aktiviteter som genomförs utanför dessa. Vidare medför förekomsten av otillåtna föremål ordningsstörningar och ett negativt socialt klimat som försvårar eller omöjliggör återfallsförebyggande arbete som påverkan och behandling av de intagna. Härtill kommer att förekomsten av otillåtna föremål är ett säkerhets- och arbetsmiljöproblem för personalen. Det faktum att det finns indikationer på att personal medverkat till införseln av otillåtna föremål understryker det allvarliga i situationen och att ändamålsenliga åtgärder måste vidtas.

Kriminalvården måste således ges förutsättningar att effektivt motverka dessa problem och förhindra att otillåtna föremål förs in i anstalter och häkten. Det finns i och för sig flera tänkbara åtgärder som skulle kunna vidtas. En viktig omständighet är dock att de otillåtna föremålen av allt att döma i huvudsak kommer in i anstalterna och häktena med besökare och andra personer som har tillträde till lokalerna. De åtgärder som kan bli aktuella för att förbättra kontrollen i denna del är i första hand ökade möjligheter till kroppsvisitation respektive kroppsbesiktning av de personer som har tillträde till anstalter och häkten.

6 Gällande ordning

6.1 Grundläggande regler

Grundlagsfrågor

Varje medborgare är, enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation. Inom begreppet kroppsligt ingrepp faller såväl ytlig kroppsbesiktning som kroppsbesiktning. Med *ytlig kroppsbesiktning* avses en okulär besiktning av den nakna kroppen. Fotsulorna, handflatorna, armhålorna och huvudhåret får kontrolleras. Kontrollanten får emellertid inte vidröra

den undersöktes kropp eller uppmana honom eller henne att inta speciella ställningar så att andra delar av kroppen skall kunna granskas (se prop. 1993/94:24 s. 34 och KVVFS 1998:8 95 §). Med *kroppsbesiktning* menas undersökning av kroppens yttre och inre delar samt tagande av prov och undersökning av dessa (se 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken). Med *kroppsvsitation* avses undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och annat som någon har med sig (se 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). Häre innefattas även undersökning med metalldetektor (se prop. 1993/94:24 s. 33).

Skyddet mot kroppsvsitation och påtvingat kroppsligt ingrepp får begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå ut över vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (se 2 kap. 12 § regeringsformen).

Begränsningar av nu aktuellt slag finns bl.a. i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och i lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. som ger möjlighet till kontroller. I det följande redogörs närmare för detta.

Internationella åtaganden

Sverige har förbundit sig att följa en rad internationella instrument om skydd för de mänskliga rättigheterna där bland annat den kroppsliga integriteten behandlas. I den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna anges i artikel 8 att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i denna rätt får endast göras med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Även i t.ex. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i individers privat- och familjeliv, hem och korrespondens.

6.2 Vilken kontroll sker i anstalterna?

I vilken utsträckning en intagen får ta emot besök och vilka kontrollåtgärder som kan vidtas regleras i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Den intagne får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske, men inte besök som kan äventyra säkerheten i anstalten, motverka hans eller hennes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan (se 29 § KvaL). Som villkor för att besöket skall få äga rum kan i det enskilda fallet föreskrivas att den besökande underkastar sig *kroppsvsitation eller ytlig kroppsbesiktning*. Visitationen får emellertid ske endast av direkta säkerhetsskäl och endast om den besökande frivilligt går med på undersökningen. I den

mån han eller hon vägrar lämna samtycke blir följden att besöket inte får äga rum.

Det finns även omfattande möjligheter att *kroppsvisitera* den intagne. Kroppsvisitation får ske bl.a. när han eller hon skall ta emot eller har haft obevakat besök (se 52 a § KvaL). För den som är intagen i en sluten anstalt gäller att kroppsvisitation alltid skall ske när man återkommer efter en vistelse utanför anstalten eller har haft obevakat besök. Härutöver får en intagen underkastas sådan yttlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast syftar till att söka efter vapen eller andra farliga föremål. En intagen får *kroppsbesiktigas* bl.a. när det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på honom eller henne eller han eller hon skall ta emot eller haft obevakat besök (se 52 b § KvaL). I fråga om den som är intagen i öppen anstalt gäller detta dock bara yttlig kroppsbesiktning.

En kroppsvisitation och kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska (se 52 c § KvaL). Detta gäller emellertid inte sådan yttlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser eftersökande av vapen eller andra farliga föremål eller sådan kroppsvisitation som endast innebär att föremål som kvinnan bär med sig undersöks eller kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Om det behövs med hänsyn till säkerheten finns möjlighet att utöva kontroll under själva besöket genom att besluta att det skall vara bevakat. Ett besök av en advokat som biträder den intagne i rättslig angelägenhet får endast vara bevakat om den intagne eller advokaten begär det. Om det behövs för att bedöma om ett besök får komma till stånd eller om det skall vara bevakat finns möjlighet för kriminalvården att kontrollera den besökandens personliga förhållanden, t.ex. om han eller hon är dömd för eller misstänkt för brottslig verksamhet (se 29 § andra stycket KvaL).

6.3 Vilken kontroll sker i häktena?

Även den som är häktad får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske (se 11 § lagen [1976:371] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., nedan kallad behandlingslagen). Den häktade får inte ta emot besök som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. Om en person är häktad och det föreligger risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning får den häktade inte ta emot besök som kan medföra att detta sker. Besöket kan vara bevakat om det behövs av säkerhetsskäl eller för att undvika att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. Under nyss nämnda förutsättningar kan som villkor för besök föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation (se 11 § behandlingslagen).

En häktad skall, om det inte är uppenbart onödigt, senast vid ankomsten till häktet *kroppsvisiteras* för eftersökande av föremål som han eller hon enligt vad som följer av behandlingslagen inte får inneha (se 2 §

behandlingslagen). I övrigt får den häktade kroppsvisiteras bl.a. när han eller hon skall ta emot eller har haft oönskat besök eller när han eller hon återvänder till häktet efter att ha vistats utanför detta. Även i andra fall får en häktad utsättas för sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser eftersökande av vapen eller annat farligt föremål. Den häktade får även om det anses påkallat under ovan angivna förutsättningar *kroppsbesiktigas* (se 2 a § behandlingslagen). En kroppsvisitation och kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara. Om åtgärden gäller en kvinna får den inte verkställas eller bevitnas av någon annan än en kvinna, läkare eller sjuksköterska (se 2 b § behandlingslagen). Detta gäller emellertid inte sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

6.4 Hur kontrolleras övriga som vistas i anstalter och häkten?

Varken lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) eller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (behandlingslagen) innehåller några särskilda bestämmelser om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av andra besökare än sådana som tas emot av de intagna respektive häktade. Inte heller regleras där frågan om kontroll av anställda vid anstalter och häkten eller övriga som har tillträde till dessa lokaler. Som en allmän princip gäller dock att kriminalvården har att ansvara för att ordningen och säkerheten upprätthålls vid anstalterna och häktena.

I rättegångsbalken finns emellertid allmänna bestämmelser om kroppsbesiktning och kroppsvisitation som är tillämpliga på envar. Den som är skäligen misstänkt för ett brott som kan leda till fängelse får både *kroppsvisiteras* och *kroppsbesiktigas* för eftersökande av föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen om brottet. Vidare kan någon annan person än den som är misstänkt för brottet kroppsvisiteras om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet (se 28 kap. 11 och 12 §§ rättegångsbalken). Som huvudregel skall undersökningsledaren, åklagaren eller rätten besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, men om det är fara i dröjsmål får åtgärden beslutas av en polisman (se 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken). Bestämmelserna i rättegångsbalken gäller subsidiärt till KvaL och behandlingslagen (se 28 kap. 15 § rättegångsbalken).

Vidare får en polisman i samband med att han griper, omhändertar eller av annan anledning avlägsnar någon kroppsvisitera vederbörande i den utsträckning det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller för att farliga föremål skall kunna tas omhand (se 19 § polislagen [1984:387]).

7 Allmän inpasseringskontroll

Regeringens förslag: Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid en viss sluten kriminalvårdsanstalt eller ett visst häkte får Kriminalvårdsstyrelsen besluta att samtliga personer som passerar in i lokalen skall kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen skall vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Ett sådant beslut får avse högst tre månader i taget.

Kriminalvårdsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll, om det finns särskilda skäl för det.

Narkotikakommissionens förslag: Överensstämmer i stort sätt med regeringens förslag (se SOU 2000:126 s. 58-61). Narkotikakommissionen har emellertid föreslagit en annan lagteknisk lösning som innebär att befogenheten för Kriminalvårdsstyrelsen att besluta om generell kroppsvisitation regleras i två olika bestämmelser. Den ena bestämmelsen skulle avse besökarna; den andra kriminalvårdspersonal och andra som utför arbete eller uppdrag vid anstalter eller häkten.

Remissinstanserna

Narkotikakommissionens förslag om kontroll av besökare

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Riksdagens ombudsmän* avstyrker emellertid förslaget och anser att kontroller av besökare alltid bör föregås av individuella bedömningar. Även *Kammarrätten i Jönköping* avstyrker förslaget och menar att det är alltför generellt. Vidare avstyrker *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förslaget med motiveringen att det inte är förenligt med medborgarnas grundlagsfästa skydd mot kroppsvisitation att besökare till kriminalvårdsanstalter eller häkten skall kunna underkastas en sådan kontroll, utan att det föreligger någon konkret misstanke mot dem om införsel av narkotika.

Narkotikakommissionens förslag om kontroll av kriminalvårdspersonal m.fl.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Kammarrätten i Jönköping* avstyrker förslaget med motiveringen att frågan om kontroll av personalen i första hand bör lösas arbetsrättsligt. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* avstyrker förslaget och anför att det inte finns några belägg för att de som arbetar inom kriminalvården på något märkbart sätt skulle bidra till införsel av narkotika till intagna i häkten och anstalter. Även *Riksdagens ombudsmän* avstyrker förslaget och anför att man inte är övertygad om nödvändigheten av att införa regler om kroppsvisitation. Flera remissinstanser däribland *Länsrätten i Stockholms län*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Sveriges advokatsamfund* uttrycker betänkligheter angå-

ende att vidta kontrollåtgärder mot vissa yrkeskategorier t.ex. advokater, präster, läkare, lärare och hantverkare.

Remissammanträdet

Vid ett remissammanträde har ett antal remissinstanser yttrat sig över ett utkast till denna lagrådsremiss. Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget i huvudsak. Några remissinstanser har emellertid haft synpunkter på enskilda delar av förslaget. *Justitiekanslern* tillstyrker en allmän kontroll som sker genom kroppsvisitation med metalldetektor och att en mer omfattande kroppsvisitation skall få ske när detektorn ger utslag. Denne anser dock inte att en generell inpasseringskontroll skall kunna omfatta en mer omfattande kroppsvisitation om inte en metalldetektor ger utslag eller att det finns misstanke om brott. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker att advokater skall omfattas av allmän inpasseringskontroll. Även *Södra Roslags tingsrätt* uttrycker betänkligheter i denna del och föreslår att det av lagtexten bör framgå att skriftliga meddelanden inte får granskas. *Kriminalvårdsstyrelsen* avstyrker förslaget om att ett beslut om allmän inpasseringskontroll får avse högst tre månader i taget. Styrelsen anser att tre månader är en för kort tid för att göra en bedömning av om tillräckliga och bestående förändringar av säkerhetsläget har inträffat vid den aktuella anstalten eller häktet. Enligt *Kriminalvårdsstyrelsen* bör i stället beslutets tidsmässiga omfattning regleras i förordningsform. *Länsrätten i Östergötlands län* och *Justitiekanslern* är tveksamma till förbudet att överklaga ett beslut om att inte undanta någon från allmän inpasseringskontroll.

Bakgrund: Det finns flera kategorier av personer som har tillträde till anstalter och häkten. De intagna tar emot besökare, men passerar även själva in och ut från kriminalvårdsanläggningarna i samband med permissioner, rättegångar och dyl. Härtill kommer den stora gruppen av kriminalvårdspersonal, men även deltagare i olika frivilligorganisationer, hantverkare, sjukvårdspersonal, olika myndighetspersoner och en rad andra personer, t.ex. advokater och lärare, som utför en del av sina arbetsuppgifter i anstalter eller häkten.

Nuvarande bestämmelser ger kriminalvården möjlighet att kontrollera endast de *intagna respektive häktade* samt *besökare* till dessa. Det finns möjlighet till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av den intagne respektive häktade när han eller hon skall ta emot eller har haft ett oöväkat besök. När det gäller besökarna kan, som tidigare nämnts, som villkor för besök föreskrivas att han eller hon underkastar sig kroppsvisitation, och då det gäller besökare till en intagen i anstalt, även ytlig kroppsbesiktning. Dessa bestämmelser ger emellertid inte utrymme för att utsätta besökare för rutinmässiga kontroller. I stället krävs att en individuell bedömning görs och att kontrollen utgör villkor för det enskilda besöket. För en mer detaljerad beskrivning av gällande rätt, se avsnitt 6.2 och 6.3.

Kriminalvården har möjlighet att i förväg kontrollera en besökares personliga förhållanden och utifrån denna kontroll göra en bedömning av risken för att besökaren kommer att försöka föra med sig något otillåtet föremål till den intagne eller häktade. De uppgifter som kan ligga till

grund för bedömningen är emellertid inte uttömmande, vilket gör att bedömningsunderlaget ofta är otillräckligt.

Frågan om kontroll av andra än besökare till intagna och häktade som har tillträde till anstalter och häkten, har varit aktuell vid ett flertal tidigare tillfällen. I den s.k. RSS-rapporten (en rapport för översyn av risk-, skydds- och säkerhetsarbete vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla och Tidaholm) som Kriminalvårdsstyrelsen presenterade år 1998 föreslogs, såvitt avser anstalter av dåvarande säkerhetsklass 1 och 2, dels att alla kategorier av besökare och personalen skulle genomgå inpasseringskontroll via metalldetektorbåge, dels att personalen stickprovsvis skulle kontrolleras för eftersökande av vapen och andra otillåtna föremål. Samma år gjorde en extern konsult på uppdrag av Kriminalvårdsstyrelsen en utvärdering av dåvarande klass 1 anstalterna. I utvärderingen föreslogs bl.a. att alla personer som har tillträde till en klass 1 anstalt skulle passera genom en metalldetektorbåge och att väskor och dyl. som de hade med sig, skulle genomsökas. Vidare föreslogs att personalen borde kunna utsättas för stickprovsvisa kontroller (Report on the Class 1 Prisons of the Swedish Prison and Probation Administration, Gordon H. Lakes). I oktober 2001 presenterade Kriminalvårdens centrala beredningsgrupp i drogfrågor en delrapport som rör insatser mot narkotika. Som ett av flera förslag nämndes att möjlighet bör skapas för att visitera personal och utomstående.

I propositionen Nationell narkotikahandlingsplan (prop. 2001/02:91) konstaterade regeringen att införsel av narkotika i anstalter förekommer i en på vissa håll ganska utbredd omfattning (s. 58 ff) och att detta är ett problem som kriminalvården måste komma till rätta med. När det gäller kontroll av personalen hade Kriminalvårdsstyrelsen i samband med att propositionen utarbetades informerat Regeringskansliet om att visitationsfrågan var föremål för förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer. Regeringen fann inte skäl att föregripa denna process. Mot den bakgrunden och då regeringen inte ville förespråka någon ökad slutenhet fann regeringen då inte skäl att föreslå att Kriminalvårdsstyrelsen skulle få besluta om rutinemässiga visitationer av besökare, kriminalvårdspersonal och andra som utför arbete eller uppdrag inom häkte eller anstalt. Kriminalvårdsstyrelsen har nu informerat om att förhandlingarna med personalens fackförbund inte har lett till något kollektivavtal som reglerar frågan. Vidare har säkerhetsproblemen inom kriminalvården ökat, se vidare avsnitt 5. Frågan om kontroll av personal och andra som har tillträde till häkten och anstalter har därför fått förnyad aktualitet.

SEKO – Facket för Service och Kommunikation – har i en skrivelse till Justitiedepartementet (Ju2003/3216/KRIM) framfört att SEKO är positivt inställt till en bestämmelse som anger att Kriminalvårdsstyrelsen får besluta om att kriminalvårdspersonal kan bli föremål för kroppsvisitation. SEKO har vidare föreslagit att bestämmelsen, såvitt avser kriminalvårdspersonal, bör utformas så att det i kollektivavtal regleras för vilket ändamål Kriminalvårdsstyrelsen får fatta beslut om kroppsvisitation. Vidare bör det, enligt SEKO:s mening, regleras i kollektivavtal vilka arbetstagare som skall vara skyldiga att underkasta sig kroppsvisitation.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter

Trots de kontrollmöjligheter som finns förekommer, som ovan redovisats, i en relativt stor omfattning att otillåtna föremål förs in i anstalter och häkten. Många av dessa föremål torde, som tidigare nämnts, komma in via besökare och andra personer som passerar in i lokalerna. Situationen är på vissa håll så allvarlig att Arbetsmiljöverket uttalat att förekomsten av otillåtna föremål inne i anstalter innebär en brist i arbetsmiljön för de anställda. Till detta kommer att de otillåtna föremålen motverkar rehabilitering av de intagna och i stället möjliggör fortsatt brottlighet och utgör ett hot mot säkerheten inom och utom kriminalvården. Detta är enligt regeringens mening inte acceptabelt, utan kriminalvården måste ges förutsättningar att komma tillrätta med problemet med otillåtna föremål inne i anstalter och häkten.

Det finns därför anledning att överväga en skärpt inpasseringskontroll. Flera överväganden måste göras. En central fråga är om en utökad kontroll bara skall omfatta en mindre del av alla som passerar in i anstalter och häkten, eller om kontrollen skall omfatta samtliga eller så gott som samtliga av dessa personer. En allmän utgångspunkt är att en reglering som syftar till att lösa ett problem, har större förutsättningar att uppnå goda resultat ju vidare del av de tänkbara orsakerna bakom problemet som regleringen täcker. Å andra sidan skall en reglering förstås inte göras mer långtgående än vad som är nödvändigt. I detta fall går det inte att utesluta möjligheten att otillåtna föremål förs in, eller kan komma att föras in, av olika kategorier personer som har tillträde till kriminalvårdsanläggningarna. En reglering som inte tar fasta på detta, utan som bara siktar in sig på några av dessa grupper, har därmed sämre förutsättningar att bli effektiv. Mot denna bakgrund finns det anledning att eftersträva en reglering som syftar till att kunna tillämpas mot alla kategorier av personer som har tillträde till anstalter och häkten. En förutsättning är givetvis att en sådan lösning är möjlig och att tillräckligt starka skäl understryker behovet av en allmän kontroll, samtidigt som det inte finns avgörande skäl som talar däremot.

En fråga som är sammanlänkad med frågan om vilka kategorier av personer som bör kontrolleras är vilka kategorier av anstalter som den utökade kontrollen bör avse. Vilken kategori av anstalt som intagna placeras i är beroende av omständigheter som är nära förbundna med de problem som den utökade kontrollen tar sikte på, främst säkerhetsrisker. Omständigheter som talar för en placering i sluten anstalt är bl.a. risk för avvikelser, risk för fortsatt brottslighet och risk för missbruk eller annan befattningsmedel med narkotika under verkställigheten. Detta innebär att indelningen i olika kategorier av anstalter kan tas som utgångspunkt för att avgränsa den utökade kontrollen i denna del.

När det gäller frågan hur pass långtgående kontrollåtgärder som är lämpliga att genomföra anser regeringen att kriminalvården inte bör ges möjlighet att generellt utföra mer ingående kontroller, som t.ex. kroppsbesiktning. Ett skäl för detta är att det skulle bli praktiskt svårt att genomföra en så omfattande kontrollåtgärd som kroppsbesiktning i den omfattningen som skulle krävas. Ett betydligt viktigare skäl är emellertid att det med hänsyn till det allvarliga ingrepp i den personliga integriteten

som kroppsbesiktning medför, inte är motiverat att generellt genomföra en så ingripande åtgärd. En kontrollåtgärd av så ingripande karaktär måste enligt regeringens mening alltid bygga på individuella bedömningar. Däremot finns det skäl att överväga införandet av allmän kroppsvisitation vid inpasseringen till anstalter och häkten.

En utökad inpasseringskontroll

Några remissinstanser har avstyrkt Narkotikakommissionens förslag om generell besökskontroll och anfört att kontroller bör föregås av individuella bedömningar. Regeringen delar i och för sig uppfattningen att kontrollåtgärder i största möjliga utsträckning skall bygga på individuella bedömningar. Emellertid finns det, som regeringen tidigare redogjort för, ett stort behov inom kriminalvården av att i vissa situationer kunna tillämpa effektivare kontrollmetoder. En kontroll som omfattar åtminstone alla besökare skulle enligt regeringens mening bli mer effektiv än dagens system, inte bara för att ett större antal personer kontrolleras, utan även för att den är enklare att tillämpa och rent praktiskt att genomföra. Bedömningar skulle i mycket liten utsträckning behöva göras. En allmän kontroll skulle även lättare vinna genomslag och få acceptans bland de som kontrolleras, då den inte utpekar någon speciell grupp som misstänkt för att föra in otillåtna föremål.

Vid de anstalter och häkten där säkerhetsproblemen är omfattande bör det därför enligt regeringens mening finnas möjlighet för kriminalvården att besluta om allmän kroppsvisitation vid inpasseringen. Åtgärden bör benämnas *allmän inpasseringskontroll*. Denna inpasseringskontroll bör utformas så att inte någon kan bli tvingad att underkasta sig kroppsvisitation. En vägran att genomgå kontroll bör emellertid medföra att personen i fråga inte får passera in i anstalten eller häktet. En allmän inpasseringskontroll bör endast tillämpas som ett komplement till nuvarande lagstiftning. I vilken utsträckning denna kontroll kommer att tillämpas vid häkten och anstalter måste avgöras med utgångspunkt i det rådande säkerhetsläget.

Regelverket om allmän inpasseringskontroll bör utformas så att det finns nödvändiga begränsningar mot dess användning. En första sådan begränsning bör vara att allmän inpasseringskontroll endast får tillämpas om det är nödvändigt för att kriminalvården skall kunna upprätthålla säkerheten vid anstalten eller häktet. Vidare bör i lagen anges att syftet med kontrollen är att söka efter otillåtna föremål och att skriftliga meddelanden inte får granskas. Begränsningarna innebär att kontrollen endast bör genomföras vid anstalter där det föreligger återkommande problemen med otillåtna föremål som t.ex. narkotika, mobiltelefoner eller vapen. Vidare bör allmänna kontroller endast kunna genomföras vid slutna anstalter. Vid slutna anstalter placeras intagna i huvudsak av säkerhetsskäl då det t.ex. finns risk för fortsatt brottslighet, avvikelse eller missbruk, medan vid öppna anstalter placeras intagna där denna risk inte föreligger. Därför torde det endast vara vid slutna anstalter som det finns behov av att upprätthålla en säkerhetsstandard på en sådan nivå att omfattande kontrollåtgärder är nödvändiga. Motsvarande behov kan finnas för häkten. Den allmänna kontrollen bör många gånger kunna

inskränkas till att omfatta enbart en viss avdelning av en anstalt eller ett häkte där säkerhetsläget är särskilt alarmerande.

När det gäller utformningen av kontrollen har Justitiekanslern ställt sig positiv till en allmän kontroll som sker genom kroppsvisitation med metalldetektor och till att en mer omfattande kroppsvisitation skall få ske när detektorn ger utslag. Denne anser dock inte att en generell inpasseringskontroll skall kunna omfatta en mer omfattande kroppsvisitation om inte en metalldetektor ger utslag eller att det finns misstanke om brott. Regeringen har förståelse för Justitiekanslerns uppfattning och menar att kontrollen givetvis inte skall göras mer omfattande än nödvändigt. Många gånger torde det räcka att kontrollen genomförs med hjälp av en metalldetektor eller annan teknisk utrustning. Om det vid en sådan kontroll uppkommer misstankar om otillåten införsel bör en mer grundlig kontroll kunna genomföras. När det gäller frågan om mer omfattande kontrollåtgärder som innefattas i begreppet kroppsvisitation gör regeringen följande bedömning. I lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol finns bestämmelser om att vid allmän säkerhetskontroll skall kroppsvisitation ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning eller om det finns särskilda skäl, på annat sätt (5 § andra stycket). Enligt vad som uttalades i förarbetena till denna bestämmelse avses med särskilda skäl främst om den tekniska utrustningen ger indikation på att ett vapen eller annat otillåtet föremål medförs, men även om den tekniska utrustningen på grund av praktiska omständigheter för tillfället inte kan användas (prop. 2000/2001:32 s. 65). Syftet med säkerhetskontroll i domstol är att söka efter vapen eller andra föremål som kan komma att användas vid brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Dessa föremål torde vara av sådant material att de kan upptäckas med hjälp av en metalldetektor eller liknande anordning. En viktig skillnad mellan denna kontroll och den som kriminalvården har behov av att utföra är emellertid att vissa föremål som kriminalvården eftersträvar att finna är av sådant material att de inte upptäcks med hjälp av en metalldetektor. Detta gäller främst narkotika. Kriminalvården bör därför ges möjlighet att, när det bedöms som nödvändigt, vidta alla de undersökningsmetoder som innefattas i begreppet kroppsvisitation, t.ex. att genomsöka den kontrollerades kläder och föremål som han eller hon bär med sig. Den typ av visitation som föreslås är således identisk med den som förekommer vid flygplatser. Kontrollnivån bör dock anpassas efter den riskbedömning som görs på den enskilda anstalten, det enskilda häktet eller den enskilda avdelningen.

Enligt huvudregeln i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. får kroppsvisitation av en kvinna verkställas eller bevittnas endast av annan kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Regeringen anser att dessa bestämmelser bör göras könsneutrala, vilket överensstämmer med en modern syn på jämställdhet mellan könen. Regeringen anser vidare att den mindre ingripande form av kroppsvisitation som sker med användande av metalldetektor eller annan liknande teknisk anordning bör kunna genomföras på en person av ett visst kön utan krav på att den som verkställer eller bevittnar åtgärden också måste vara av samma kön, läkare eller sjuksköterska. Motsvarande bestämmelser finns i lagen

(1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats och i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott.

Det är Kriminalvårdsstyrelsen som har bäst kunskap om verksamheten och således bäst känner till hur stort behovet av kontroll är vid olika anstalter och häkten. Det bör därför ankomma på Kriminalvårdsstyrelsen att föreskriva vid vilka anstalter, häkten eller avdelningar som en sådan generell kontroll skall förekomma.

Sammanfattningsvis anser regeringen således att åtminstone besökarna till de intagna respektive häktade bör omfattas av en allmän inpasseringskontroll i form av kroppsvisitation.

Bör kontrollen omfatta också kriminalvårdspersonalen?

En viktig fråga är om den utökade kontrollen också bör omfatta andra kategorier än besökarna. Det finns inget säkert underlag för att bedöma i vilken omfattning som kriminalvårdspersonalen bidrar till att otillåtna föremål förs in till intagna i anstalter och häkten. På senare tid har dock, som tidigare nämnts, några incidenter inträffat då anställda medverkat vid sådan införsel. Brottligheten har avsett insmuggling av såväl narkotika som mobiltelefoner. Det som inträffat är oacceptabelt och aktualiserar frågan om att personalen bör omfattas av den allmänna inpasseringskontrollen.

Regeringen kan konstatera att anstalter och häkten som arbetsplatser betraktade skiljer sig väsentligt åt från andra arbetsplatser. Vid andra arbetsplatser kan det i vissa fall visserligen förekomma att personalen kommer i kontakt med personer som har dömts för brott. Vid kriminalvårdsanläggningar har däremot personer som har häktats misstänkta för, eller dömts för, brott medvetet frihetsberövats och samlats på en avgränsad yta. Detta innebär att kriminalvårdspersonalen uteslutande arbetar med personer som misstänks för eller har dömts för brott. En betydande andel av dessa personer är mycket brottsbenägna och en del kan rent av bedömas som farliga för andra personer. Kriminalvårdspersonalen befinner sig således i en situation som på ett avgörande sätt skiljer sig från vad som är fallet för personalen vid andra typer av arbetsplatser. Den särskilda situation som personalen befinner sig i gör att de löper risker, t.ex. för att utsättas för brott eller för att pressas till att medverka vid brott. Det faktum att staten har frihetsberövat de intagna gör också att staten har ett särskilt ansvar för att dessa inte kan utsätta varandra eller andra, t.ex. personalen, för skada.

Förekomsten av hot från de intagna mot kriminalvårdspersonalen har ökat under senare år. Av kriminalvårdens rapport om hot och våld mot personalen (se avsnitt 5) framgår att hoten ändrat karaktär och blivit allvarigare samt att personalen blivit mer rädd för konflikter och mer obenägen att rapportera hot- och våldshändelser. Personalen upplever intagna som är psykiskt instabila eller medlemmar i kriminella gäng som mycket svårhanterliga. Undersökningen bekräftar att personalen befinner sig i en utsatt position. I personalens dagliga arbete ingår att ha nära kontakter med de intagna, vilket inte minst är en förutsättning för ett framgångsrikt påverkans- och rehabiliteringsarbete. De nära kontakterna innebär emellertid också risker. Det kan uppstå situationer då personalen

hamnar i beroendeställning gentemot intagna och att de mot sin vilja förmås utföra tjänster av olika slag; tjänster som kan bidra till att otillåtna föremål förs in i anstalter eller häkten. Detta kan rent av innebära, har det visat sig, att det är den anställde som för in föremålen, exempelvis vapen, narkotika eller mobiltelefoner. Det finns också en uppenbar risk för att trycket på personalen kan komma att öka om inpasseringskontrollen avseende besökare till de intagna görs mer rigorös och effektiv än den är för närvarande.

Det finns således ett behov av att vidta åtgärder för att stärka personalens position och göra deras situation mindre utsatt. Det finns mycket som talar för att personalen bör omfattas av den allmänna inpasseringskontrollen samt att detta skulle kunna gagna deras intresse och behov av säkerhet och trygghet i arbetet. En följd av en sådan ordning är att de intagna skulle bli mindre benägna att försöka förmå personalen att utföra otillåtna tjänster. Detta skulle också göra det lättare för personalen att värja sig mot försök till påverkan från de intagnas sida. Det finns också skäl att anta att kontroller skulle leda till att personalen, enskilt eller i grupp, löper mindre risk för ryktesspridning om att de bidrar till införseln av otillåtna föremål. Den diskuterade kontrollen skulle även kunna bidra till att personalen blir mer benägen att rapportera fall av försök till påverkan att utföra otillåtna tjänster. Inpasseringskontroll av personalen skulle slutligen öka möjligheterna till att upptäcka, stoppa och beivra eventuella försök till otillåten införsel som trots allt kan komma att genomföras.

Allt detta sammantaget skulle kunna leda till att personalens arbets-situation förbättras på ett påtagligt sätt och att färre otillåtna föremål förs in i anstalter och häkten. Det sistnämnda är en viktig del i strävandena att göra anstalterna och häktena säkra och fria från narkotika och att göra verkställigheten säker och trovärdig. Detta är också en förutsättning för att det skall gå att bedriva ett framgångsrikt rehabiliteringsarbete.

Det kan i sammanhanget nämnas att de lokala fackliga företrädarna och anstaltsledningen vid kriminalvårdsanstalten Hall är ense om behovet av och fördelarna med en generell inpasseringskontroll. De har i en gemensam skrivelse till Kriminalvårdsstyrelsen begärt att få påbörja en försöksverksamhet med generell inpasseringskontroll, vilket styrelsen har gett sitt medgivande till.

Det finns således en rad starka skäl för att den allmänna inpasseringskontrollen även bör omfatta personalen. En inpasseringskontroll, och i synnerhet en kontroll som sker med hjälp av kroppsvisitation, innebär samtidigt ett allvarligt intrång i de kontrollerades personliga integritet. Intrånget framstår som än mer allvarligt när det tillämpas i ett anställningsförhållande eftersom en arbetstagare som vägrar att genomgå kontrollen riskerar att förlora sin anställning. Intresset av att låta inpasseringskontrollen omfatta också personalen måste därför noggrant vägas mot intresset av att värna om de kontrollerades personliga integritet. Vid denna intresseavvägning bör ett flertal faktorer vägas in.

Kriminalvårdspersonalen kan komma att utsättas för inpasseringskontroll varje dag, eventuellt flera gånger per dag. Sättet att utföra kontrollen måste därför beaktas. Kontrollen kommer sannolikt vid flertalet tillfällen att kunna inskränkas till undersökning med hjälp av en metall-detektor eller andra tekniska hjälpmedel, men det kan, som tidigare

nämnts, ibland bli nödvändigt med mer ingående åtgärder inom ramen för vad som innefattas i begreppet kroppsvisitation, t.ex. för att upptäcka narkotika. Även vid utslag från metalldetektorn eller annan teknisk indikation är det motiverat med en mer ingående kontroll. Det kan t.ex. bli fråga om att känna utanpå en persons kläder eller att personen i fråga måste lämna ifrån sig sina kläder för att dessa skall gås igenom. Graden av integritetsintrång påverkas t.ex. av om kontrollåtgärderna utförs inför arbetskamraterna.

En faktor av särskilt stor betydelse för kriminalvårdspersonalen är, som tidigare nämnts, konsekvenserna av en vägran att genomgå kontrollen. Följden av en sådan vägran kan ytterst bli att anställningen med tillämpning av arbetsrättsliga regler bringas att upphöra. I detta avseende skiljer sig således personalens situation från den som gäller för de flesta andra personer som önskar tillträde till anstalter och häkten.

Det måste krävas mycket starka skäl för att behovet av kontroll skall väga över personalens intresse av skydd för den personliga integriteten. Vid en sammantagen bedömning finner regeringen, under förutsättning att kontrollen utförs på ett sätt som är så lite integritetskränkande som möjligt, att intresset av en allmän inpasseringskontroll som även inbegriper personalen är starkare än personalens integritetsintresse. Vid denna bedömning har regeringen särskilt beaktat att kriminalvårdens särskilda säkerhetsintressen även inbegriper personalens säkerhet. Sammanfattningsvis anser således regeringen att den allmänna inpasseringskontrollen bör omfatta även personalen.

I kriminalvårdens strävan att minimera integritetsintrånget för de som kontrolleras måste det sätt som kontrollen utförs på, t.ex. formerna för den mer ingående kontrollen av kläder, noggrant övervägas. Graden av integritetsintrång bör kunna minskas om personalen ges möjlighet till inflytande över hur kontrollen utformas och genom att det ges väl utformad information om kontrollen. Kriminalvårdspersonalen och deras företrädare bör därför på ett tidigt stadium ges möjlighet att påverka hur kontrollen skall utformas. Dessa frågor faller inom ramen för anställningsförhållandet och kan regleras genom kollektivavtal.

Som tidigare nämnts kan den som utför kontrollen inte tvinga någon att underkasta sig kroppsvisitation. En vägran att genomgå kontroll innebär emellertid att personen i fråga inte får passera in i anstalten eller häktet och kan få arbetsrättsliga följder.

SEKO – Facket för Service och Kommunikation – har föreslagit att det skall vara möjligt att i kollektivavtal reglera vilka arbetstagare som skall omfattas av inpasseringskontroll och för vilka ändamål den skall få ske. Med hänsyn till att det i bestämmelserna anges att samtliga personer som passerar in i ett häkte eller i en sluten anstalt skall omfattas samt att ändamålet med inpasseringskontrollen skall vara att söka efter otillåtna föremål saknas utrymme att reglera de av SEKO föreslagna frågorna i kollektivavtal. Ett beslut av Kriminalvårdsstyrelsen att inpasseringskontroll skall införas grundas på offentligrättsliga regler och syftar till att tillgodose det allmännas intresse, närmare bestämt intresset av att säkerhet råder i häkten och anstalter och att inte brott begås. Av detta följer att Kriminalvårdsstyrelsen är att likställa med ”det allmänna” såsom avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Närmare om kontroll av särskilda yrkeskategorier

Med tanke på problemets beskaffenhet och behovet av åtgärder med full räckvidd, ligger det i sakens natur att en utökad kontroll också behöver omfatta andra grupper som kommer i kontakt med intagna och häktade. Till andra kategorier av personer som arbetar nära de intagna hör t.ex. tjänstemän från kommunala myndigheter, övervakare, deltagare i besöksgrupper, lärare, hantverkare, sjukvårdspersonal, advokater etc. Dessa grupper kan, i likhet med personalen, komma att utsättas för hot, eller annan negativ påverkan från intagna och häktade. Vad som nu har föreslagits gälla för besökarna och kriminalvårdspersonalen, bör enligt regeringens mening därför gälla även för andra som arbetar vid eller av annan anledning har tillträde till anstalter och häkten, om det inte finns starka skäl mot detta.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, har haft synpunkter på om någon yrkeskategori bör undantas från kravet på kontroll. Regeringen vill i detta sammanhanget erinra om att utgångspunkten för reformen är just att skapa generella kontrollmöjligheter. En sådan allmän kontroll bygger inte på misstro mot någon viss grupp. Reformen syftar i stället till att bl.a. undanröja den ryktesspridning som skulle kunna uppstå om otillåtna föremål även fortsättningsvis, trots omfattande kontroller, förs in i anstalter och häkten. En allmän kontroll skulle även motverka risken för att grupper som tidigare inte har varit utsatta för tryck eller press från de intagna, skulle komma i den situationen p.g.a. att man tillhör en begränsad grupp som är undantagen från kontroll. En allmän kontroll skulle även bli effektivare då den är enklare att tillämpa och rent praktiskt genomföra.

Det är naturligtvis viktigt att en allmän inpasseringskontroll inte får negativa konsekvenser för de intagnas behov av rättslig hjälp eller sjukvård eller för någon yrkesgrupp att utföra sina arbetsuppgifter på ett fullgott sätt. Enligt regeringens mening finns det emellertid inte anledning att hysa några sådana farhågor. I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att syftet med visitationen endast får vara att söka efter otillåtna föremål. Vidare bör den som utför kontrollen inte tillåtas att granska skriftliga meddelanden. Detta innebär att det inte finns anledning att befara att en allmän inpasseringskontroll skulle påverka förutsättningarna för ett förtroendefullt förhållande mellan de intagna och t.ex. läkare, advokater och präster.

Det kan således konstateras att problemen med otillåten införsel inte bara gäller besökare eller kriminalvårdspersonal, utan att problemen på olika sätt kan beröra alla som har tillträde till anstalter och häkten. Enligt regeringens mening bör därför kontroller göras av samtliga som passerar in i den aktuella anstalten eller häktet. Detta innebär att regleringen inte bör göra någon åtskillnad mellan besökare, kriminalvårdspersonalen och övriga som passerar in i anstalten eller häktet. Mot bakgrund av detta ställningstagande finns det inte skäl att, som Narkotikakommissionen föreslagit, lagtekniskt reglera kontrollmöjligheten i två skilda bestämmelser; en som avser besökarna och en som avser kriminalvårdspersonal, och andra som utför arbete eller uppdrag vid anstalter eller häkten. I stället bör lagen innehålla en gemensam reglering för samtliga grupper.

Det kan emellertid vara svårt att på förhand förutse alla situationer som kan uppstå. Det bör därför ges möjlighet för Kriminalvårdsstyrelsen, som bäst kan bedöma behovet av kontroll, att om det föreligger särskilda skäl, medge undantag i ett enskilt fall från kravet på visitation.

Sammanfattande slutsatser

Hoten mot säkerheten i de slutna anstalterna och häktena har blivit allvarigare. Nuvarande kontrollmöjligheter är otillräckliga för att hindra införsel av narkotika, mobiltelefoner och andra otillåtna föremål som utgör risker för säkerheten. Det är därför enligt regeringens bedömning nödvändigt att skärpa kontrollen av dem som passerar in i anstalter och häkten. En inpasseringskontroll som omfattar alla som passerar in i en viss anstalt eller ett visst häkte medför påtagliga positiva effekter i detta avseende. Kontrollen blir mer effektiv än dagens system, inte bara för att ett större antal personer kontrolleras, utan även för att den blir enklare att tillämpa och rent praktiskt att genomföra. En effektivare kontroll ökar möjligheterna att upptäcka och förhindra försök till införsel av otillåtna föremål. Vetskapen om att allmänna inpasseringskontroller tillämpas torde även medföra att färre försök genomförs. En sannolik konsekvens av detta är att färre otillåtna föremål förs in i anstalter och häkten.

En viktig följd av minskad förekomst av narkotika, mobiltelefoner och vapen i anstalter och häkten är att säkerheten ökar, såväl för de intagna, för personalen som för andra som vistas i kriminalvårdsanstalter och häkten. Dessutom bidrar ökad säkerhet till att göra verkställigheten av straff mer trovärdig, vilket är ett viktigt mål i kriminalvårdens arbete. En lika viktig konsekvens är att minskad förekomst av otillåtna föremål, exempelvis mobiltelefoner, försvårar de intagnas möjligheter att planera och genomföra brottsliga aktiviteter. Att de intagna inte skall begå brott under verkställigheten är en grundförutsättning för att verkställigheten skall vara trovärdig. Dessutom är brottsliga aktiviteter i sig ett hot mot säkerheten inom och utom kriminalvården.

En annan positiv följd av minskad förekomst av otillåtna föremål i anstalter och häkten är att personalens arbetssituation förbättras på olika sätt. Vid sidan om att personalens säkerhet rent konkret förbättras, kan det antas att de intagna bli mindre benägna att genom hot och annan otillbörlig påverkan försöka förmå personalen att utföra otillåtna tjänster i en situation där generella kontroller görs av alla som passerar in i anstalter och häkten. En sådan ordning gör det också lättare för personalen att värja sig mot försök till påverkan från de intagnas sida som trots allt kan inträffa. Andra önskvärda konsekvenser av en förstärkt kontroll och minskad förekomst av otillåtna föremål torde vara att ordningsstörningarna minskar i omfattning och det sociala klimatet i anstalter och häkten påverkas i positiv riktning. I en sådan situation underlättas kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete, vilket ger positiva effekter för de intagnas möjligheter till rehabilitering.

Det integritetsintrång som en allmän inpasseringskontroll kan innebära uppvägs enligt regeringens bedömning mer än väl av de positiva effekterna i form av höjd säkerhet och ökad trygghet i anstalterna och häktena. Det är ett grundläggande samhällsintresse att effektiva åtgärder kan användas för att komma till rätta med spridningen av narkotika och andra

otillåtna föremål i anstalter och häkten. Att underlåta att göra detta innebär att staten sviker sitt ansvar inte bara mot samhället i stort, utan inte minst mot såväl de anställda inom kriminalvården som de intagna och deras anhöriga.

Omfattningen av beslutet

Det är givetvis angeläget att kontroller av detta slag inte förekommer i vidare mån än vad som är motiverat ur säkerhetssynpunkt. Därför bör tillämpningen av en lagstiftning om allmän inpasseringskontroll vara beroende av en kontinuerlig prövning av den aktuella situationen vid det aktuella anstalten eller häktet. Dessutom är behovet av särskilda kontrollmöjligheter är olika starkt vid olika tidpunkter. Ett beslut om allmän inpasseringskontroll bör därför vara tidsbegränsat. När den fastställda tiden har löpt ut, skall alltså frågan om fortsatt kontroll tas upp till förnyad prövning. Å andra kan det ta en tid innan kontrollerna ger effekt och dessa effekter går att konstatera, vilket talar för att omprövning inte bör ske med för korta tidsintervaller. Kriminalvårdsstyrelsen menar därvid att tre månader är en för kort tid för att göra en bedömning av om tillräckliga och bestående förändringar av säkerhetsläget har inträffat vid den aktuella anstalten eller häktet. Regeringen anser dock att tre månaders tidsintervall är en lämplig avvägning mellan behovet att undvika onödigt utsträckta kontroller och förutsättningarna för att kontrollerna skall kunna verka och leda till konstaterbara förbättringar.

8 Överklagande

Regeringens förslag: Kriminalvårdsstyrelsens beslut om att införa allmän inpasseringskontroll skall inte kunna överklagas.

Narkotikakommissionens förslag: Innehåller inte något förslag om ett överklagandeförbud.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna kommenterar inte frågor om överklagande. *Länsrätten i Stockholms län* påpekar emellertid att problem sannolikt kommer att uppstå kring kriminalvårdspersonalens överklaganderätt och partsställning. *Länsrätten i Östergötlands län* och *Justitiekanslern* är tveksamma till att låta överklagandeförbudet omfatta även Kriminalvårdsstyrelsens beslut i fråga om undantag från allmän inpasseringskontroll.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om kroppsvisitation är en verksamhetsfråga som Kriminalvårdsstyrelsen är bäst lämpad att avgöra. Ett beslut om ett generellt krav på kroppsvisitation är ett administrativt beslut som inte riktar sig mot någon enskild. Kriminalvårdsstyrelsen känner bäst sin verksamhet och behovet av att överpröva beslut av detta slag torde vara begränsat. Härtill kommer att ett system med överklagandemöjligheter, som en remissinstans har påpekat, skulle kunna medföra vissa processuella oklarheter.

Med hänsyn till det anförda anser regeringen att Kriminalvårdsstyrelsens beslut om att införa allmän inpasseringskontroll vid en viss anstalt

eller ett visst häkte inte skall få överklagas. Det faktum att ett beslut om allmän inpasseringskontroll högst får avse en period om tre månader och därefter måste omprövas, är enligt regeringens mening en tillräcklig garanti för att frågan blir utredd på ett tillfredsställande sätt.

Beslut om eventuella undantag från allmän inpasseringskontroll riktar sig emellertid till enskilda personer. Några remissinstanser har uttalat att det är tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt om en enskild inte skulle ges möjlighet att föra talan mot ett avslagsbeslut av sådant slag. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser därför att Kriminalvårdsstyrelsens beslut i frågor om undantag från kontrollen bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt huvudregeln i 59 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt respektive 19 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

9 Ekonomiska konsekvenser m.m.

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Kriminalvården har redan stora kostnader för säkerhetsarbete, som är en naturlig del i verksamheten. Införandet av den föreslagna inpasseringskontrollen vid vissa anstalter och häkten kommer visserligen att medföra kostnader bl.a. för inköp av metalldetektorer och annan teknisk utrustning. Utöver detta kan vissa kostnader tillkomma för att ställa i ordning förvaringsutrymmen för de föremål som tagits med till anstalterna och häktena, men som inte får lov att föras in. Det kommer även att krävas personal som utför kontrollerna.

Å andra sidan passar åtgärderna väl in i redan befintlig verksamhet. Vidare kommer kriminalvården att kunna effektivisera säkerhetsarbetet genom att kontrollerna i stor utsträckning sker med hjälp av metallbågar. Personal som tidigare utförde mer tidskrävande visitationer och kontroller kan nu lösas till andra arbetsuppgifter. Personalkostnaderna torde därför inte bli högre än vad de är idag. Den utökade inpasseringskontrollen torde i stället innebära en effektivitetsvinst i säkerhetsarbetet. Sammantaget anser regeringen att förslaget får bedömas vara kostnadsneutralt i förhållande till vad som gäller i dag och bör kunna verkställas inom kriminalvårdens givna ekonomiska ramar.

9.2 Ikraftträdande

Med hänsyn till den tid som behövs för riksdagens behandling bedömer regeringen att lagförslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2004.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

29 a §

Bestämmelsen är ny. Skälen för bestämmelsen utvecklas närmare i avsnitt 7. Genom bestämmelsens *första stycke* införs en möjlighet för Kriminalvårdsstyrelsen att besluta om kroppsvisitation av *samtliga* personer som passerar in i en anstalt. Den generella kontrollen benämns *allmän inpasseringskontroll*. Kontrollen får endast genomföras vid inpasseringen. Genom den allmänna inpasseringskontrollen ges kriminalvården möjlighet att kontrollera samtliga personer som besöker anstalten, dvs. även kriminalvårdspersonal, uppdragstagare och andra yrkeskategorier som utför en del av sina arbetsuppgifter vid anstalten samt andra personer som av någon anledning har tillträde till anstalten. De intagna omfattas emellertid inte av bestämmelsens räckvidd. För denna kategori finns andra kontrollmöjligheter, se 52 a – d §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Bestämmelsen innebär inte att någon kan bli tvingad att underkasta sig kroppsvisitation. En vägran att genomgå kontroll får dock till följd att personen i fråga inte får passera in i anstalten.

Den allmänna inpasseringskontrollen får endast genomföras om det är nödvändigt för att kriminalvården skall kunna upprätthålla *säkerheten* vid anstalten. Vidare skall *syftet* med kontrollen vara att söka efter otillåtna föremål. Med otillåtet föremål avses föremål som är brottsliga att inneha eller som enligt kriminalvårdens anstalts- eller ordningsföreskrifter är otillåtna på den aktuella kriminalvårdsanläggningen. *Skriftliga meddelanden* får inte granskas (jämför 25 och 28 §§ lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt). En allmän inpasseringskontroll måste därför alltid genomföras på så sätt att den inte påverkar förutsättningarna för ett förtroendefullt förhållande mellan de intagna och t.ex. läkare, advokater och präster.

Exempel på situationer då det kan vara nödvändigt med allmän inpasseringskontroll är när problem med införsel av otillåtna föremål, som t.ex. narkotika, vapen eller mobiltelefoner förekommer återkommande. Allmänna kontroller får endast genomföras vid slutna anstalter. Vid slutna anstalter placeras intagna i huvudsak av säkerhetsskäl t.ex. då det finns risk för fortsatt brottslighet, avvikelser eller missbruk (jfr 7 § lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt). Intagna där denna risk inte föreligger placeras vid öppna anstalter.

Utgångspunkten är att inpasseringskontrollen skall gälla lika för alla och därför avse samtliga som passerar in i anstalten. Någon åtskillnad mellan olika kategorier av inpasserande skall normalt inte göras. När allmän inpasseringskontroll är motiverad på grund av säkerhetsläget behöver således inte någon riskbedömning göras i det enskilda fallet.

Det ingår i sakens natur att kontrollåtgärder inte skall göras mer omfattande än vad som är nödvändigt. Den allmänna kontrollen kan därför många gånger inskränkas till att omfatta enbart en viss avdelning av en anstalt där säkerhetsläget är särskilt alarmerande. I 3 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt stadgas att vad i lagen sägs om slutna anstalter gäller också slutna avdelningar av anstalter. Det har

därför inte ansetts nödvändigt att i lagtexten speciellt reglera att Kriminalvårdsstyrelsen har möjlighet att endast besluta om allmän inpasseringskontroll vid en viss avdelning.

I begreppet *kroppsvsitation* innefattas undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och annat som någon har med sig (se 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). Häri innefattas även undersökning med metalldetektor (se prop. 1993/94:24 s. 33). Avsikten med kontrollen är att upptäcka införsel av otillåtna föremål, t.ex. narkotika, andra berusningsmedel, vapen eller mobiltelefoner. Kontrollen skall givetvis inte göras mer omfattande än nödvändigt. I största möjliga utsträckning kan den inskränka sig till undersökning med hjälp av metalldetektor eller annan teknisk anordning. Emellertid kan det finnas föremål som kriminalvården eftersträvar att finna, vilka inte är av ett material som kan upptäckas med hjälp av teknisk utrustning. Kriminalvården har därför getts möjlighet att vidta alla de undersökningsmetoder som innefattas i begreppet kroppsvsitation, t.ex. att genomsöka den kontrollerades kläder och föremål som han eller hon bär med sig. Naturligtvis måste vid det praktiska genomförandet av kontrollen särskild hänsyn visas när barn kommer på besök till anstalterna, men utan att kontrollen eftersätts.

Bestämmelsen tar endast sikte på att ge kriminalvården utökade kontrollmöjligheter. Konsekvenser av att ett otillåtet föremål upptäcks vid kontroll regleras i annan lagstiftning, t.ex. i straff- och processrättslig lagstiftning, men även i andra bestämmelser i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt i kriminalvårdens föreskrifter och ordningsregler. Om det är en arbetstagare som för in ett otillåtet föremål kan detta få arbetsrättsliga följder, vilket regleras i annan ordning. Ett beslut av Kriminalvårdsstyrelsen om att allmän inpasseringskontroll skall införas är ett beslut som tillgodoser det allmännas intresse av att säkerhet råder i anstalter och häkten och att brott inte begås. Av detta följer att Kriminalvårdsstyrelsen som arbetsgivare är att likställas med "det allmänna" såsom avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

I bestämmelsens *andra stycke* anges vilken tidsmässig räckvidd ett beslut om allmän inpasseringskontroll har. Det är angeläget att en allmän inpasseringskontroll inte används annars än då det är motiverat ur säkerhetssynpunkt. Ett beslut om allmän inpasseringskontroll är därför beroende av kontinuerlig prövning av säkerhetssituationen vid den aktuella anstalten. Beslutet skall därför inte ha för lång tidsmässig räckvidd. Å andra kan det ta en tid innan kontrollerna ger effekt och dessa effekter går att konstatera, vilket talar för att omprövning inte bör ske med för korta tidsintervaller. Tre månaders tidsintervall har ansetts som en lämplig avvägning mellan behovet att undvika onödigt utsträckta kontroller och förutsättningarna för att kontrollerna skall kunna verka och leda till konstaterbara förbättringar. Om säkerhetsläget inte har förbättrats påtagligt vid en förnyad prövning vid den aktuella anstalten eller häktet, torde detta tala för att beslutet om allmän inpasseringskontroll bör förlängas och således gälla i ytterligare tre månader. Därför får beslutet avse en period om högst tre månader i taget.

Enligt det *tredje stycket* i bestämmelsen kan Kriminalvårdsstyrelsen i enskilda fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll om det finns särskilda skäl för det. Det har ansetts svårt att förutse alla situa-

tioner som kan uppstå och frågan om undantag har därför överlämnats till Kriminalvårdsstyrelsen. Utrymmet att medge undantag kan variera beroende på det aktuella säkerhetsläget.

52 c §

I paragrafen har ett materiellt tillägg gjorts i *andra stycket* som innebär att kroppsvisitation som enbart sker med metalldetektor eller annan liknande teknisk anordning får verkställas eller bevitnas av en person av motsatt kön som den som är föremål för åtgärden. Liknade bestämmelser finns i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats och i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas på motsvarande sätt som dessa bestämmelser, se såvitt avser säkerhetskontrollen i domstol prop. 1980/81:114 s. 153 (dåvarande 7 §) och prop. 2000/01:32 s. 67 och såvitt avser kontrollen på flygplats, prop. 1970:204 s. 15. Vidare har bestämmelsen genomgått en språklig förändring så att den är könsneutral och överensstämmer med motsvarande bestämmelser i lagen om säkerhetskontroll i domstol och lagen om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott.

59 §

I paragrafen har ett tillägg gjorts i *första stycket* som anger att Kriminalvårdsstyrelsens beslut att införa allmän inpasseringskontroll inte kan överklagas. Det faktum att ett beslut om allmän inpasseringskontroll högst får avse en period om tre månader i taget och därefter måste omprövas har ansetts vara en tillräcklig garanti för att frågan blir nöjaktigt utredd.

Överklagandeförbudet omfattar inte beslut i fråga om undantag från kontrollen. Frågan har behandlats i avsnitt 8.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

2 b §

I paragrafen har ett tillägg gjorts i *andra stycket* som motsvarar tillägget i 52 c § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Det hänvisas till den författningskommentaren.

11 a §

Bestämmelsen, som är ny, motsvarar 29 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Då häkten till sin karaktär är slutna och inte är uppdelade i slutna och öppna anläggningar, finns det i lagtexten inte någon begränsning till häkten av ett visst slag. Vad gäller häkteslagstiftningen finns inte någon motsvarighet till 3 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt som slår fast att vad som sägs om slutna anstalter också gäller slutna avdelningar av anstalter. Det måste ändå anses att Kriminalvårdsstyrelsen har möjlighet att besluta om inpasseringskontroll som avser enbart ett mindre område, t.ex. en avdelning, än vad som nämns i lagen, utan att detta särskilt anges i lagtexten.

19 §

I paragrafen har ett tillägg gjorts som motsvarar tillägget i 59 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Det hänvisas till den författningskommentaren.

Sammanfattning av avsnittet Kriminalvård ur betänkandet Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen (SOU 2000:126)

Kriminalvård

Kriminalvården spelar, inte minst mot bakgrund av sin intensiva och nära kontakt med ett stort antal narkotikamissbrukare, en central roll för samhällets möjligheter att bekämpa missbruket av narkotika. Såväl häktes- och anstaltstid som tiden i frivård måste därför utnyttjas för att motivera missbrukare till behandling. Kriminalvården måste enligt kommissionens bedömning emellertid vidta sådana åtgärder i större utsträckning än i dag.

Det är enligt Narkotikakommissionens uppfattning angeläget att kriminalvården ges resurser att inte bara upprätthålla och förbättra utan även intensifiera sina insatser mot narkotikamissbruket. Verksamheten inom kriminalvården måste så långt som möjligt ge utrymme för varje individs behov och förutsättningar. Metoderna för verkställighets- och behandlingsplanering bör utvecklas. Programverksamhet, metodutveckling och kompetensutveckling bör prioriteras och verksamheter på motivations- och behandlingssenheter utvecklas så att de medger en ökad involvering av omvärlden.

Narkotikakommissionen har funnit att de senaste årens besparingskrav fått konsekvenser för såväl omfattningen av som innehållet i kriminalvårdens verksamhet. En effekt av detta är den höga beläggningen på landets kriminalvårdsanstalter som enligt Narkotikakommissionens mening utgör ett hinder för en ändamålsenlig differentiering av de intagna.

Narkotikakommissionen har vidare kunnat konstatera att den s.k. normaliseringsprincipen, dvs. den princip som innebär att de dömdas sociala behov skall tillgodoses inom ramen för samhällets allmänna välfärdssystem på samma sätt som gäller för alla andra medborgare, inte har ett tillräckligt genomslag. Detta beror framför allt på att kommunernas benägenhet att bekosta vård och behandling för narkotikamissbrukare minskat kraftigt. Enligt kommissionens mening utgör detta emellertid inte skäl för att frångå normaliseringsprincipen som sådan. Enligt kommissionens mening måste i stället ytterligare satsningar göras inom framför allt socialtjänsten för att kunna bereda narkotikamissbrukare den vård och behandling liksom annat stöd och annan hjälp som de kan vara i behov av.

Enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt kan en intagen få tillstånd att vistas utanför anstalten om han då kan bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället, t.ex. vård eller behandling mot narkotikamissbruk. Kriminalvården skall bära kostnadsansvaret för en intagen som placeras i vård utanför anstalten. Vid dagen för frigivning från fängelsestraffet övergår betalningsansvaret till kommunen som skall bära kostnaden till behandlingstidens slut.

Det är i dag emellertid svårt att få ansvarsförbindelser av kommunerna att bära sådana kostnader. Dessa svårigheter till trots föreslår Narkotika-

kommissionen att nuvarande principer även fortsättningsvis bör gälla. Kommissionen föreslår dock att kriminalvården – i de fall man från kriminalvårdens sida bedömer att en § 34-placering bör komma till stånd men där det av någon anledning inte är möjligt att få en ansvarsförbindelse från kommunen – under en tvåårig försöksperiod skall kunna besluta om en sådan placering även om den sträcker sig efter frigivningen.

Motsvarande problem gäller för kontraktsvården. Där föreslår kommissionen att Kriminalvårdsstyrelsen skall ge frivården i uppgift att driva på utvecklingen så att man inom varje region utvecklar ett antal alternativa vårdmodeller som både kriminalvården och aktuella kommuner kan acceptera. Syftet är att så långt möjligt eliminera administrativa och övergripande frågor i de individuella vårdplaner som skall göras inför en kontraktvårdsplacering.

Såväl intagna i anstalt och häkten som personalen som arbetar där har rätt till en narkotikafri miljö. Självklara riktmärken är enligt Narkotikakommissionen därför att intagna utan narkotikaproblem inte skall behöva komma i kontakt med narkotika, att missbrukare avskärs från tillförsel av droger och att intagna förhindras att bedriva narkotikahandel inom häktena och anstalterna och ute i samhället. För att åstadkomma en narkotikafri miljö krävs i första hand kraftfulla motivations- och behandlingsinsatser men också väl avvägda kontrollåtgärder.

Om man ser till de kontrollåtgärder som kan vidtas inom kriminalvården är bestämmelserna enligt Narkotikakommissionens bedömning i allt väsentligt ändamålsenligt utformade. De ger sålunda stora möjligheter för kriminalvården att kontrollera att klienterna inte missbrukar narkotika under verkställigheten i häkten och anstalter och att narkotika inte förs in i eller förekommer i kriminalvårdens lokaler. Samtidigt som man kan konstatera att regelverket ger goda möjligheter att genom kontroll förhindra att narkotika förs in, förekommer sådan införsel i framför allt anstalterna i en på vissa håll ganska utbredd omfattning.

Även om en ökad slutenhet kring anstalter och häkten skulle kunna förhindra en del av narkotikainflödet är detta inte något som Narkotikakommissionen förespråkar. Enligt kommissionen måste man i stället pröva andra tänkbara vägar för att förhindra insmugglingen, närmast genom vård- och behandlingsinsatser. Detta hindrar emellertid inte att Narkotikakommissionen lämnar vissa förslag till att förbättra kontrollmöjligheterna i vissa avseenden.

Narkotikakommissionen föreslår att om det behövs med hänsyn till säkerheten eller ordningen vid visst häkte eller viss anstalt skall Kriminalvårdsstyrelsen få besluta att samtliga besökande till häktet, anstalten eller avdelning i något av dessa skall kunna kroppsvisiteras. I dag medger inte gällande bestämmelser en sådan mer rutinmässig kontroll. Vidare föreslår kommissionen att kriminalvårdspersonal och andra som utför arbete eller uppdrag inom häkte eller anstalt skall kunna kroppsvisiteras vid inpasseringen, något som inte är möjligt i dag.

För att förhindra att en besökare överlämnar något otillåtet föremål till en intagen, t.ex. narkotika, finns i dag en möjlighet att genomföra besök under bevakning av en kriminalvårdstjänsteman. Narkotikakommissionen föreslår att ett sådant bevakat besök under vissa förutsättningar skall vara möjligt att ersätta med besök som sker under sådana förhållanden att

den intagne och den besökande inte kan överlämna föremål till varandra, Bilaga 1
t.ex. genom att de skiljs åt av en glasruta.

Slutligen lämnar Narkotikakommissionen förslag som rör påföljderna av vägran att lämna blod- eller urinprov. I dag gäller vid såväl bestämmande av disciplinpåföljd som vid kvalificeringstid för permission att en sådan vägran inte medför lika stränga följder som om den intagne lämnat ett positivt urinprov. Narkotikakommissionen föreslår att följderna av en vägran skall jämföras med dem som följer av ett positivt urinprov.

I betänkandet behandlar Narkotikakommissionen även frågan om användandet av narkotikahundar inom kriminalvården samt vissa frågor som kommissionen anser att Kriminalvårdsstyrelsen bör följa upp särskilt.

Författningsförslagen i betänkandet Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen (SOU 2000:126)

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

dels att 29 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 61 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §⁴

En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen får inte ta emot besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan. Om en intagen under utredningen av ett disciplinärende hålls avskild från andra intagna, får den intagne också vägras besök i den utsträckning det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras.

Om det behövs för att kunna bedöma om en intagen skall få ta emot besök i ett särskilt fall eller om ett besök skall vara bevakat, skall i förväg undersökas om den besökande har dömts eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs skall upplysningar också inhämtas om den besökandes personliga förhållanden i övrigt.

Om det behövs med hänsyn till säkerheten, skall en tjänsteman vid anstalten vara närvarande vid besöket (bevakat besök). Besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet skall vara bevakat bara om advokaten eller den intagne begär det.

Kriminalvårdsstyrelsen får besluta att bevakade besök vid viss anstalt eller anstaltsavdelning får ersättas av besök som sker under sådana förhållanden att den intagne och den besökande inte kan överlämna föremål till varandra.

Som villkor för besök kan av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning.

Kriminalvårdsstyrelsen får besluta att samtliga besökande till viss anstalt eller anstaltsavdelning skall kunna kroppsvisiteras, om det behövs med hänsyn till säkerheten eller ordningen vid anstalten eller

⁴ Senaste lydelse 1995:492.

61 b §

Kriminalvårdsstyrelsen får besluta att kriminalvårdspersonal och andra som utför arbete eller uppdrag vid viss anstalt eller anstaltsavdelning skall kunna kroppsvisiteras, om det behövs med hänsyn till säkerheten eller ordningen vid anstalten eller anstaltsavdelningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

dels att 11 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 22 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §⁵

Den häktade får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Han eller hon får inte ta emot besök som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. Inte heller får den som är häktad på grund av misstanke om brott ta emot besök som kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.

Om det behövs av säkerhetsskäl eller för att undvika att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras, skall en eller flera personer vara närvarande vid besök.

Under de förutsättningar som anges i andra stycket kan som villkor för besök föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation.

Om det behövs för att kunna bedöma om den som är häktad skall få ta emot besök i ett särskilt fall eller om ett besök skall vara bevakat, skall det i förväg undersökas om den besökande har dömts eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs skall upplysningar också inhämtas om den besökandes personliga förhållanden i övrigt.

Om försvarares rätt att träffa den som är häktad finns bestämmelser i rättegångsbalken.

Om det behövs av säkerhetsskäl eller för att undvika att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras, skall en eller flera personer vara närvarande vid besök. *Kriminalvårdsstyrelsen får besluta att bevakade besök vid visst häkte eller viss häktesavdelning får ersättas av besök som sker under sådana förhållanden att den häktade och den besökande inte kan överlämna föremål till varandra.*

Under de förutsättningar som anges i andra stycket kan som villkor för besök föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation. *Kriminalvårdsstyrelsen får besluta att samtliga besökande till visst häkte eller viss häktesavdelning skall kunna kroppsvisiteras, om det behövs med hänsyn till säkerheten eller ordningen vid häktet eller häktesavdelningen.*

⁵ Senaste lydelse 1998:602.

Kriminalvårdsstyrelsen får besluta att kriminalvårdspersonal och andra som utför arbete eller uppdrag inom visst häkte eller viss häktesavdelning skall kunna kroppsvisiteras, om det behövs med hänsyn till säkerheten eller ordningen vid häktet eller häktesavdelningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över Narkotikakommissionens slutbetänkande (SOU 2000:126) ”Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen”

Apoteket AB, Borås kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Folkhälsoinstitutet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän, Föräldraföreningen mot narkotika, FMN, Göteborgs kommun, Göteborgs tingsrätt, Hassela solidaritet, Helsingborgs kommun, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Höghskoleverket, IOGT-NTO, Justitieombudsmannen, Kammarrätten i Jönköping, Kriminalvårdsnämnden, Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminologiska institutionen (Stockholms universitet), Kriminellas revansch i samhället (KRIS), Kustbevakningen, Kvinnoorganisationernas Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor, KSAN, Landsorganisationen i Sverige, LO, Landstingsförbundet, Lunds universitet (Socialhögskolan), Läkemedelsverket, Länsrätten i Gävleborgs län, Länsrätten i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Malmö kommun, Medlemmar i Miljöpartiet de Grönas narkotikapolitiska nätverk, Norrköpings tingsrätt, Nätverket Vileda (Västernorrland), Region Skåne, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS), Riksförbundet för Hjälpa åt Läkemedelsmissbrukare, RFHL, Riksförbundet narkotikafritt samhälle, RNS, Rikspolisstyrelsen, Riksrevisionsverket, Riksåklagaren, Socialstyrelsen, Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms läns landsting, Stockholms universitet (SoRAD), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska kommunförbundet, Svenska Läkaresällskapet, Svenska narkomanvårdsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO, Tjänstemännens Centralorganisation, TCO, Tullverket, Umeå kommun, Ungdomens nykterhetsförbund, Ungdomsstyrelsen, Upplands Väsby kommun, Växjö universitet, Åklagarkammaren i Stockholm, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarmyndigheten i Malmö, Östergötlands läns landsting, Övervakningsnämnden Göteborg Hisingen/Förorter.

Författningsförslagen som behandlades vid remissammanträdet i maj 2003

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt¹

dels att 52 c och 59 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 29 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 a §

Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid en viss sluten anstalt får Kriminalvårdsstyrelsen besluta att samtliga personer som passerar in i anstalten skall kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll skall vara att söka efter otillåtna föremål. Beslut om allmän inpasseringskontroll får avse högst tre månader i taget. Kriminalvårdsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll, om det finns särskilda skäl för det.

52c §²

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som avses i 52 a § tredje

¹ Lagen omtryckt 1990:1011

² Senaste lydelse 1995:492

stycket och kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna bär med sig undersöks samt kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkohol-utandningsprov tas får dock verkställas och bevittnas av en man.

stycket och kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna bär med sig undersöks *och kroppsvisitation som (avses i 29 a § och som) sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning* samt kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkohol-utandningsprov tas får dock verkställas och bevittnas av en man.

Ett otillåtet föremål, som anträffas vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, skall omhändertas och förvaras för den intagnes räkning, såvitt inte annat är föreskrivet.

59 §³

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i fråga om vistelse eller verkställighet utanför anstalt för en intagen för vilken regeringen har meddelat förordnande enligt 31 § överklagas dock hos regeringen. Detsamma gäller andra beslut av styrelsen enligt denna lag än som nu har angetts

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i fråga om vistelse eller verkställighet utanför anstalt för en intagen för vilken regeringen har meddelat förordnande enligt 31 § överklagas dock hos regeringen. Detsamma gäller andra beslut av styrelsen enligt denna lag än som nu har angetts. *Beslut i en fråga som avses i 29 a § får dock inte överklagas*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av beslut som avses i 49 § första meningen finns bestämmelser i 38 kap. brottsbalken

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

³ Senaste lydelse 2001:510

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

dels att 2 b och 19 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
2 b §⁴

Kroppsvsitation eller kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara. En häktad får hållas avskild från andra häktade, om det är nödvändigt för att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning.

Annan kroppsvisitation än som avses i 2 § tredje stycket eller kroppsbesiktning får, när åtgärden gäller en kvinna, inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska

Annan kroppsvisitation än som avses i 2 § tredje stycket eller kroppsbesiktning får, när åtgärden gäller en kvinna, inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. Kroppsvsitation som avses *som (avses i 11 a § och som) sker med metall-detektor eller liknande teknisk anordning* får dock verkställas och bevittnas av en man

Föremål som anträffas vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och som den häktade enligt vad som följer av denna lag inte får inneha, skall tas omhand och förvaras för den häktades räkning, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Injektionssprutor och kanyler som kan användas för insprutning i människokroppen, och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika, och som påträffas hos den som är häktad, får tas om hand och förstöras

11 a §

Om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid ett visst häkte får Kriminalvårdsstyrelsen besluta att samtliga personer som passerar in i häktet skall kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll skall vara att söka efter otillåtna föremål.

Beslut om allmän inpasserings-

⁴ Senaste lydelse 1998:602

kontroll får avse högst tre månader i taget. Bilaga 4

Kriminalvårdsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från allmän inpasseringskontroll, om det finns särskilda skäl för det

19 §⁵

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av styrelsen enligt denna lag överklagas hos regeringen

Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av styrelsen enligt denna lag överklagas hos regeringen. *Beslut i en fråga som avses i 11 a § får dock inte överklagas.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

⁵ Senaste lydelse 1998:602