

## HÄKTEN OCH FÄNGELSER HOS EUROPARÅDETS MEDLEMSSTATER

AV HANS GÖRAN FRANCK

Europarådets rapportör om häkten och fängelser i Europarådets medlemsstater<sup>1)</sup>

“Visa mig dina fängelser och jag skall  
säga dig vad sorts regering du har”  
(Winston Churchill)

De senare årens starka ökning av antalet intagna i fängelser i Nordamerika och Europa är mycket anmärkningsvärd och oroväckande. Storbritannien – näst Ungern den av alla Europarådets medlemsstater som har den största andelen av sin befolkning i fängelse – har sett sitt antal fångar öka från 41 000 i början av 1993 till 48 000 i mars 1994. Storbritannien och Ungern släpar ändå fortfarande långt efter USA, som har nära en miljon fångar. Det är mer än 300 per 100 000 invånare och en trefaldig ökning sedan 1980. Det betyder årlig tillväxt om 8,5%. Också Ryssland kommer i närheten av en miljon fångar.

Den årliga ökningen av antalet intagna i Europas fängelser är betydande. Den senaste statistiken, som Europarådet har samlat in, är föremål för en uppräknig. Sålunda kan Nederländerna, som hade så låga siffror som 44,2 fångar per 100 000 invånare 1990 och 48,5 1992, förväntas ha 78 1998.

I Österrike och Tyskland har tillväxten av antalet intagna i fängelserna vuxit till lika höga siffror som de hade i det tidiga 1980-talet. Då var dessa länder med bland de medlemsstater i Europarådet som hade de högsta talen för fängelsedomar. De lyckades minska dem på mindre än fyra år. I Österrike med inte mindre än 32% och i Tyskland med 19%. Andra länder som Danmark och Sverige lyckades hålla sina fängelsetal mer eller mindre konstanta genom att medvetet satsa på en politik som syftade till att öka alternativa straffformer och minska strafftiderna. I Sverige har emellertid antalet fångar varit stigande, också som ett resultat av en ny och strängare lagstiftning och rättstillämpning.

Den viktigaste orsaken till stabiliteten och den begränsade storleken av antalet intagna i svenska fängelser är att böter och villkorliga påföljder har använts i stor utsträckning under en lång tid och att fängelsestraffen är relativt korta (14% av de årligen intagna avtjänar domar med längre strafftid än ett år; bara 2% har dömts till straff, som är längre än fem år). För några år sedan – då antalet intagna i fängelserna började öka – gavs villkorlig frigivning automatiskt efter det att halva strafftiden hade avtjänats av alla intagna som dömts till mer än två månader och upp till två år. En återgång till tidigare bestämmelser om att två tredjedelar av strafftiden skall avtjänas och särskilt en ökning av antalet domar med längre strafftider har på senare tid lett

till en ökning av antalet intagna. För att hantera denna ökning har det beslutats att bygga flera fängelser.

Det är inte alls säkert fastställt i vilken utsträckning en ökad kriminalitet kan anses utgöra en huvudsaklig orsak till ökningen av antalet intagna. Men det är helt säkert att den allvarliga brottsligheten, särskilt i samband med grova narkotikabrott, har lett till en skärpning av straffskalorna och till att domstolarna dömer ut längre fängelsestraff. Den avskräckande effekten av detta är tveksam. Till detta kommer att under det senaste decenniet har det blivit en ökning av antalet våldsbrott, ofta i samband med missbruk av narkotika och alkohol, vilket har lett till hårdare straff. Men andra orsaker spelar också sin roll. Hit hör sådant som obligatoriska minimistraff, snävare tillämpning av reglerna för villkorlig frigivning och en minskad användning av andra sanktioner än fängelse. En hårdnande allmän opinion och förändrade politiska attityder till brott spelar också en viktig roll för denna utveckling.

Som en följd av denna ökning tenderar fängelserna att bli alltmer överbefolkade. Det finns knappast någonstans i Europa tillräckligt många celler för att komma till rätta med ökningen av antalet fångar. Det förekommer ofta att celler som byggts för en numera delas av två, tre eller flera fångar. I Östeuropa är antalet betydligt större. Överbeläggningen är enligt all expertis en viktig omedelbar orsak till den nuvarande försämringen av fängelseförhållandena.

Överbeläggningen är givetvis också resultatet av andra faktorer som verkar i de straffrättsliga systemen i europeiska länder. En del av dem har redan nämnts. Det är inte syftet att analysera dessa faktorer. Trots detta kommer några indikationer att beröras i mina slutsatser för att belysa hur tilltron till bruket av fängelsestraff kan minska. Om detta kan uppnås så ökar möjligheterna till förbättring av förhållandena i fängelserna. Åtgärder som sannolikt kan göra det möjligt att undvika en utbyggnad av det existerande fängelse-systemet – ett ytterligt dyrbart företag – är värda att övervägas särskilt i en tid av allmänna budgetåtstramningar.

## POLISARREST

Omedelbart efter gripandet kommer personer som berövats sin frihet sannolikt att tillbringa någon tid i polisarrest. En ganska stor del av dem är påverkade av alkohol eller narkotika. Samtidigt är polisstationer inte alltid välutrustade och många polismän saknar tillräcklig erfarenhet och utbildning att ta hand om frihetsberövade personer. Till detta kommer den press som förhören innebär för både gripna och gripande. Beskyllningar om tortyr och annan brutal behandling, dåligt bemötande och brott mot mänskliga rättigheter är mycket vanligare under perioden i polisarrest än under vistelsen i fängelse, där klimatet är stabilare och de intagna är mindre sårbara. Detta har bekräftats av European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (i fortsättningen kallad CPT) och av landrapporter från Amnesty International.

En vistelse i polisarrest bör därför vara kortvarig. Intrycket är emellertid att alltför många personer är kvar i polisceller då de i stället borde vara i ett fängelse. I Nederländerna kan en person hållas i polisarrest i 14 dagar men redan det är alltför lång

tid. Det finns en tendens att kvarhålla människor i polisceller på grund av överbeläggningen i fängelserna. Minderåriga borde inte alls hållas i polisarrest, men om detta fortfarande är absolut nödvändigt i vissa länder bör de hållas avskilt från andra arresterade<sup>2)</sup>. Målsättningen bör vara att minderåriga i stället tas i förvar i särskilda ungdomshem.

CPT är numera en organisation med en unik internationell erfarenhet av förhållandena i alla slags frihetsberövanden. Det finns därför anledning att återge vad CPT skrivit i en färsk rapport.

“CPT lägger särskilt stor vikt vid tre rättigheter för personer i polisarrest; rätten för personen i fråga att hans arrestering meddelas till en tredje person, som han själv väljer (familjemedlem, vän, konsulat), rätten till juridiskt biträde och rätten till en medicinsk undersökning av en läkare som han själv utser (Utöver medicinsk undersökning som utförts av en läkare som tillkallats av polismyndigheten). Enligt CPTs mening är detta tre grundläggande garantier mot dålig behandling av frihetsberövade personer. De bör gälla från allra första början av frihetsberövandet utan hänsyn till hur detta berövande benämns (gripande, anhållande, häkte, förvar etc).

Personer som gripits av polisen bör tydligt och utan fördröjning informeras om alla sina rättigheter. Varje möjlighet som står till buds för myndigheterna att fördröja en eller flera av de angivna rättigheterna bör vara klart definierad och deras tillämpning vara strikt begränsad i tiden. Beträffande särskilt rätten till juridiskt biträde och rätten att begära medicinsk undersökning av en läkare, som inte har utsetts av polisen, gäller att varje behov av att fördröja användandet av dessa rättigheter kan undanröjas genom ett system där jurister och läkare kan väljas från listor som gjorts upp i förväg och i samråd med relevanta yrkesorganisationer.

Tillgång till juridiskt biträde för personer i polisarrest bör inkludera rätten till kontakt med och besök av detta biträde (i båda fallen under förhållanden som garanterar dem full sekretess under sina samtal) och att personen i fråga i princip också har rätt att ha sitt juridiska biträde närvarande vid förhör. Intagna i polisarrest skall ha rätt till juridiskt biträde redan från början. De bör ha rätt att vägra besvara frågor i advokatens frånvaro.

Vad beträffar den medicinska undersökningen av personer i polisarrest skall all sådan undersökning göras utan att någon polisman kan höra, och helst inte heller se, vad som förekommer vid undersökningen. Vidare skall resultatet av varje undersökning och relevanta uttalanden av den anhållne och läkarens slutsatser antecknas formellt av läkaren och göras tillgängliga för den anhållne och hans juridiska biträde.

CPT anser att klara regler eller riktlinjer bör finnas för det sätt på vilket polisens förhör skall genomföras. Den förhörde skall informeras om samtliga närvarandes identitet (namn och/eller nummer), hur länge ett förhör får pågå, viloperioder mellan förhör, raster under ett förhör, platser där förhör får hållas, om den förhörde får tvingas stå upp under förhör, förhör med personer som är påverkade av droger, alkohol etc. Det bör också krävas att det förs ett systematiskt register över den tid vid vilken ett förhör börjar och slutar, om varje begäran den anhållne gör under ett förhör och om de personer som är närvarande vid varje förhör.

CPT vill tillägga att elektronisk inspelning av polisförhör är ett annat nyttigt medel mot dålig behandling av anhållna (samtidigt som den kan ha fördelar för polisen)

CPT finner att de grundläggande skydden som tillerkänns personer i polisarrest skulle stärkas (och att polismännens arbete mycket sannolikt skulle underlättas) om en enkel och fullständig personakt skulle föras för varje person som är i polisens förvar. I akten skulle noteras alla uppgifter om förvaret och de åtgärder som förvaret givit anledning till (när frihetsberövandet skedde och skäl till åtgärden, när den gripne underrättades om sina rättigheter, tecken på skada eller mental sjukdom etc, när närmaste anhörig/konsulat och jurist kontaktades och när de besökte honom, när han erbjöds mat, när han förhöordes, när han förflyttades eller släpptes fri etc). För olika saker (till exempel föremål, som han bar på sig, att han blivit informerad om sina rättigheter och om han åberopat dem eller avstått från dem) bör hans namnteckning begäras och – om det behövs – frånvaron av en namnteckning förklaras. Dessutom bör den anhållnes juridiska ombud ha tillgång till akten.

Det är en väsentlig säkerhetsåtgärd att det finns ett fristående organ med uppgift att granska klagomål mot behandlingen under förvar hos polisen.

Förvar hos polisen är i princip av en relativt kort varaktighet. De fysiska förutsättningarna under tiden i förvar är som regel inte lika goda i polisens lokaler som i häkten eller fängelser, där personer kan hållas instängda under längre perioder. Vissa elementära materiella krav måste emellertid uppfyllas.

Alla polisceller bör vara av rimlig storlek för det antal personer som de brukar innehålla och ha lämplig belysning (dvs tillräcklig för läsning utom under sovperioder) och ventilation; i första hand bör cellerna ha naturligt ljus. Vidare skall cellerna vara utrustade för vila (till exempel en fast stol eller bänk) och personer som tvingas stanna över natt i förvar bör förses med en ren madrass och filtar.

Personer i förvar bör tillåtas förrätta sina naturbehov när så erfordras i rena och propra lokaler och erbjudas rimliga möjligheter till tvättning. De skall erbjudas mat vid lämpliga tider inklusive minst en fullständig måltid varje dag.

Frågan om vad som är rimlig storlek för en poliscell (eller annan typ av förläggning för en person i förvar eller anhållen) är en svår fråga. Många faktorer måste tas vid en sådan bedömning. CPT kände ändå behovet av en riktlinje på detta område. Följande kriterier (som bör ses mer som en önskvärd nivå än som en minimistandard) används vanligen vid bedömning av polisceller för en ensam person vid ett uppehåll om mer än ett par timmar: Storleken omkring 7 kvadratmeter, 2 meter eller mer mellan väggarna, 2,5 meter mellan golv och tak.”

Vid en hearing i Haag förra året anordnad av Europarådet rapporterades att en holländsk medborgarkommitté med officiell status hade gjort besök utan föransmälning hos alla 30 polisstationerna i Amsterdam. Av rapporten framgick att detta hade en förebyggande effekt och medförde en förbättring i situationen för arresterade personer vilken i annat fall hade kunnat utebli.

## HÄKTE I AVVAKTAN PÅ RÄTTEGÅNG

Häktning före rättegång angår inte bara ett litet antal personer. Även om bra jämföran-

de statistik är svår att hitta (bland annat därför att definitionen på "icke dömd fånge" varierar från land till land). Gruppen personer, som väntar på rättegång eller en laga-kraftvunnen dom efter ett överklagande, utgör en avsevärd andel av antalet intagna i många medlemsstaters fängelser. Den procentuella andelen för icke dömda personer av det totala antalet intagna var den 1 september 1991:

Stater med			
<b>6% – 20%</b>		<b>22% – 27%</b>	
Island	Irland	Sverige	Nordirland
Finland	Cypern	Bulgarien	England &
Skottland	Luxemburg	Danmark	Wales
Norge			
<b>30% – 39%</b>		<b>42% – 61%</b>	
Ungern	Tyskland	Frankrike	Belgien
Österrike	Grekland	Italien	Turkiet
Spanien	Portugal	Tjeckoslovakien	Schweiz
Nederländerna			

Dessa procentsatser utvisar en viss variation i andelen personer i häkte i de olika länderna. Men de säger inte någonting om skälen till denna variation. Ett högt procenttal kan till exempel bero på att domstolsprocessen är långsam men det kan också bero på att många av de dömda har fått korta fängelsestraff. En stor andel korta fängelsestraff innebär till skillnad från en liten andel kortvariga straff att det totala antalet intagna blir mindre. Antalet häktade kan förefalla jämförelsevis stor. Psykiatriska patienter bör vistas i psykiatriska kliniker hellre än i fängelse men under tiden för utredning i häkte har de måhända ännu inte visat sig vara patienter mer än brottslingar.

Europarådets ministerkommitté har i en rekommendation behandlat frågorna om arrest och häkte i avvaktan på rättegång. Rekommendationen tar upp frågan om och när frihetsberövanden skall ske i avvaktan på rättegång och handlar mindre om hur förhållandena är under tiden. Hur frihetsberövade personer hålls i förvar före rättegång är en sorts askunge i våra straffrättsliga system. Förhållandena under detta förvar har alltför ofta underordnats de krav och behov som förhören ställer. De kan innebära att den misstänkte bör isoleras så mycket som möjligt från omvärlden och från andra intagna, att han/hon hålls tillgänglig för förhör vid vilken tid som helst och i ett häkte som ligger nära den plats där utredningen görs. Närheten till hans/hennes bostad och familj har då fått en allt lägre prioritet.

Ett stort antal olika personlighetstyper kan återfinnas i häkten före rättegång. Deras erfarenhet av brott och fängelse varierar från det icke-existerande till det extremt allvarliga. Många har helt vanliga praktiska problem att lösa som på grund av frihetsberövandet. De flesta känner en mer eller mindre stark ängslan inför den förestående

rättegången. Socialt välanpassade personer befinner sig sida vid sida med dem som har allvarliga personliga och sociala problem. I många länder har man bland de senare ofta problem med beroende av droger och alkohol, HIV-infektion och mentala störningar. Många slags hjälpinsatser behövs och borde erbjudas.

Det är inte överraskande att CPT har fått många klagomål om de skadliga psykologiska effekterna av förhållandena före rättegång – ångestattacker, nervositet, koncentrationssvårigheter, aptitförlust och viktminskning, störd sömn, återkommande mar-  
drömmar, paranoidea idéer osv. De beskrivna förhållandena utgör under vissa omständigheter en omänsklig och förnedrande behandling.

Eftersom kvarhållandet i häkte inte sällan kan bli långvarigt och ibland ta flera månader eller till och med år bör personer i ett sådant förvar i princip – särskilt när de hålls under långa tidsperioder – ha samma rättigheter som de, som befinner sig i fängelse efter dom. Därför bör Europarådets "European Prison Rules" tillämpas till fullo för den här kategorin frihetsberövade personer. Del V av dessa regler handlar om särskilda kategorier fångar inklusive de som är i häkte före rättegång. Den första regeln i denna sektion, regel 90, kräver att fängelseadministrationer skall vägledas av föreskrifterna i sin helhet så långt som de kan vara till nytta för särskilda kategorier fångar. Regel 91 kräver att icke dömda fångar "skall tillerkännas den nytta som kan uppstå ur regel 90 och behandlas utan andra inskränkningar än de som är nödvändiga för det rättsliga förfarandet och institutionens säkerhet".

En del av de dåliga förhållandena som iakttagits framstår som ett resultat av eller har förvärrats av överbeläggning i fängelserna. CPT har till exempel funnit 591 kvarhållna icke dömda personer och 172 dömda i ett fängelse med en kapacitet för 337. I ett annat fängelse med en kapacitet för 1 534 fanns det 1 134 icke dömda och 1 020 dömda fångar. Den graden av överbeläggning har ofrånkomliga mycket negativa följder för nästan varje sida av fängelselivet – matlagning och servering, tvätt- och badmöjligheter, byte av underkläder, tillfälle till motion osv. I Nederländerna har överbeläggningsen förebyggts helt enkelt genom att en stor del av de icke dömda fångarna har sänts hem. På så sätt frigavs 2 489 personer på grund av brist på celler under de första sex månaderna 1994.

Användandet av restriktioner ställer viktiga frågor om tillämpligheten av principen om proportionalitet, om hur man skall säkra en rättvis balans mellan de krav som utredningen ställer och hur skadliga effekter på individen ska undvikas. Så länge som en frihetsberövad inte är dömd skall denne antas vara oskyldig. Det synes vara nödvändigt att ständigt erinra om att restriktioner skall vara undantagsåtgärder och begränsas till vad som är oundgängligt i det enskilda fallet. De skall tåla ett oberoende beslut efter domstolsprövning. Då behövs också en strikt medicinsk och psykiatrisk bedömning av restriktionernas effekter där detta begärs eller synes vara nödvändigt. Också domstolarnas kontroll av förhållandena kan till och med bli ett inslag i en fast rutin.

## DAGENS FÖRHÅLLANDEN I EUROPAS FÄNGELSER

Överbeläggning och i vissa fall en extrem överbeläggning är resultatet av tillväxt av

antalet intagna. Ingenstans har byggande av nya fängelser eller utbyggnaden av de redan existerande kunnat komma till rätta med denna ökning. Det finns skrämmande situationer i några post-kommunistiska stater men det försämrade läget i ett antal västeuropeiska stater är också mycket oroväckande. Till och med i Nederländerna, som länge har ansetts vara en modell då det gäller fängelser, sätter man nu två personer i samma cell och vi vet att brittiska celler som byggdes för en person vanligen delas av tre personer. Brittiska fängelsechefer uttryckte vid sin årliga konferens i mars 1994 sina farhågor för att den ökande fängelsebefolkningen skulle leda till en så stor överbeläggning att det skulle uppstå nya upplopp i fängelserna av samma karaktär som i Strangeways 1990. Att hålla fångarna i små, illa ventilerade och trefalt belagda celler utlöser lätt den sortens proteströrelse.

Många av fängelserna, särskilt i Belgien, Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och i de nya medlemsstaterna i Europarådet är mycket gamla; deras förläggningar och sanitära anordningar är helt otillräckliga.

Det förekommer också ett skifte i fängelseklientelens sammansättning. Antalet mentalt störda fångar bland de intagna har ökat under de senaste åren. Det finns sannolikt flera våldsamma och aggressiva brottslingar än tidigare och det är ofta problem med drogmisbruk. Den procentuella ökningen av utländska fångar är också avsevärd. De bildar en särskild kategori fångar och det kan uppstå särskilda svårigheter eftersom deras kontakter med fängelsepersonalen och andra fångar kan vara mycket vanskelig. Deras kontakter med släktingar hemma är ännu svårare än vad som gäller för de nationella fångarna. Utläningar behöver därför ett särskilt slags uppmärksamhet och behandling. Det finns naturligtvis även andra fångkategorier som behöver särbehandling. Kvinnliga fångar och ungdomsbrottslingar behöver hållas för sig, men det finns också andra kategorier intagna, som kan vara i behov av skydd mot de andra. De som dömts för sexualbrott anses av andra fångar vara längst ned i hackordningen. En annan grupp är de våldsamma fångarna. De är beredda att använda våld och ta gisslan för att kunna rymma. Fångarna med psykiska problem fordrar en särskild behandling.

De särskilda förhållanden som råder i de tidigare kommunistländerna, där några stater har blivit medlemmar i Europarådet och andra vill bli det, kräver särskild uppmärksamhet. De bör ges någon tid att förbättra situationen men fångarnas grundläggande mänskliga rättigheter kräver att det inte dröjer alltför länge. Till de rådande villkoren kan man lägga frånvaron av lämpliga lagfästa villkor som definierar fångslandets villkor och därmed fångens rättigheter. De finansiella begränsningarna gör att de extremt dåliga fysiska villkoren är svåra att komma till rätta med. Problem finns också som gäller personalrekrytering, utbildning och allmänna organisatoriska svårigheter, till exempel att kriminalvården ligger under inrikesministeriet och inte under justitieministeriet. Ibland är fängelseväsendet en del av den militära polisstyrkan vilket kan vara ett hot mot tillämpningen av de mänskliga rättigheterna. Målet bör vara, som överallt i kretsens medlemsstater i Europarådet nämligen, att European Prison Rules införs. Europarådet kan mycket väl göra detta till ett villkor för medlemskap och följa upp i enlighet med församlingens stadgar (1993:488).

## FÅNGEN OCH EUROPAKONVENTIONEN OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Ett tillförlitligt skydd för grundläggande rättigheter och frihet är av stor betydelse för varje medborgare. När det gäller fångar, som är mer sårbara än andra, kan sådana hänsyn få särskild betydelse. Konventionen har haft viktiga genomslag på fyra områden av fångarnas rättigheter.

Konventionen garanterar inte någon allmän rätt till villkorlig frigivning. Ändå har Kommissionen och Domstolen inom Europarådet slagit fast att vissa slag av domar, särskilt sådana som föreskriver terapeutisk eller förebyggande internering på grund av vissa karakteristika hos brottslingen, till exempel själslig förvirring, särskild farlighet eller återfallstendenser, kan påkalla en periodisk efterprovning. Artikel 5 i konventionen (ingen godtycklig internering) och artikel 6 (korrekt process) kan vara tillämpliga i sådana fall. Av Europadomstolens praxis framgår det att villkorlig frigivna fångar skulle vara berättigade till en provning av återkallandet när en fånge, som har åtnjutit villkorlig frihet, är återkallad till fängelset för en avsevärd fortsatt period i internering. Detta är tillämpligt också i system där villkorlig frigivning anses vara mer ett privilegium än en rättighet.

I fallen *Kotalla mot Nederländerna* och *Myra Hindley mot Storbritannien* konstaterades att inte ens en fånge som dömts till livstids fängelse hade en given rätt till periodisk provning i en oberoende domstol av det berättigade i hans fortlöpande internering. Det fastställdes att dessa fångar hade fått sin rättmätiga provning enligt artiklarna 5 och 6 vid tiden för deras rättegångar och domar. Å andra sidan kunde personer som internerats på grund av mental sjukdom, benägenhet till återfall eller "nedärvd farlighet" (inherited dangerousness) vara berättigade till en periodisk omprovning av grunderna för deras internering av en oberoende domstol med fullmakt att beordra deras frigivning om de inte längre var mentalt störda eller inte längre var en fara för samhället.

Det andra området avser disciplinära förhör och åtgärder. Normalt skulle de inte påkalla "rättvis process"-garantierna enligt konventionen men några fall kan vara så allvarliga och sanktionerna så hårda att artikel 6 i konventionen är tillämplig. Detta skulle inkludera rätten till en muntlig provning inför en oberoende och opartisk rättslig instans, rätten att tillkalla vittnen och rätten att vara representerad av en advokat. Det bekräftades i fallet *Campbell mot Storbritannien* där sökanden hade blivit dömd till 570 dagars förlust av straffnedsättning på grund av myteribrott och grovt våld mot person. Av konventionens praxis framgår, att garantierna enligt Artikel 6 1:a stycket skall vara tillämpliga vid allvarliga sanktioner som straff med förlust av mer än sex månaders strafflindring, en avsevärd period av extra frihetsberövande eller en mycket lång period av isolering.

Det tredje området berör indragning av vissa fundamentala rättigheter för fången. Efter målen *Golder, Silver och Campbell mot Storbritannien* är det nu enligt konventionen klart att fängelsemyndigheter inte har någon allmän fullmakt att bryta och läsa fångars korrespondens (och självfallet inte deras brevväxling med sina advokater) och ännu mindre hindra vissa brev därför att de funnit innehållet misslagligt.



Trots att kommissionen tillkännagav fångars rätt att gifta sig (konventionens 12 artikel) accepterade den inte att fångar skall ha rätt till sexuella kontakter med sina makar eller att bilda familj (Artikel 8). Kommissionen fann i målet X, Y och Z mot Schweiz att fängelsemyndigheternas vägran att upplåta lokaler för äktenskapliga besök kunde rättfärdigas på den grunden att det var "nödvändigt att förebygga brott och oordning".

Det fjärde området avser artikel 3 i konventionen (förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning). Detta förbud är absolut och har varit restriktivt tolkat av kommissionen och Europadomstolen. I det mellanstatliga målet Irland mot Storbritannien förklarades att vissa förhållanden mot internerade personer i Nordirland innebar omänsklig och förnedrande behandling. För övrigt, i ett utlämningsmål konstaterades att behandlingen av fångar i "death row" (dödszell) i Virginia (i motsats till dödsstraffet i sig) innebar omänsklig och förnedrande behandling på grund av det skändliga dödsstraffet med dåliga förhållanden och en lång väntetid om sex till åtta år före avrättning.

Andra situationer som har bedömts eller kan bedömas som brott mot artikel 3 är följande:

- otillbörlig placering av friska brottslingar i en institution för mentalt sjuka eller, omvänt, att otillbörligen hålla mentalt störda brottslingar i ett vanligt fängelse.
- tvångsvis medicinering/insprutning av droger i abnorma personer
- fängelseförhållanden som ligger under en viss minimistandard (överbeläggning i ohygieniska celler)
- olämplig inspärning av ungdomar i institutioner för vuxna förbrytare
- starkt opropotionerliga straff som exempelvis i fallet Weeks mot Storbritannien, då en 17-åring dömdes till livstids fängelse för rån
- överdrivna och psykiskt skadliga tidsperioder av isolering i ensamcell.

Trots de redan mycket eftertryckliga prejudikaten, som kan vara av stor betydelse för varje fånge, kändes det tillrådligt att förstärka det internationella skyddet för personer som frångått sin frihet, i synnerhet i förhållande till fängelseregler. Därför påbörjades för några år sedan ett arbete att upprätta ett protokollsförslag till Europakonventionen om mänskliga rättigheter för att utfärda uttryckliga regler under inflytande av bland annat artikel 10 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och European Prison Rules. Texten i det kommande protokollet är ännu inte offentlig men den kan komma att ge ett antal mycket påtagliga skyddsregler åt fångar. Den kan inkludera rätten för varje person som berövats sin frihet att bli informerad omedelbart, på ett språk som han eller hon förstår, om skälen till att han eller hon har berövats sin frihet, om sina rättigheter och hur han eller hon skall kunna ta rättigheterna till vara. En sådan person skall ha rätt att omedelbart informera en jurist, en medlem av sin familj eller någon annan person, som han eller hon själv utser, om förhållandet och var han eller hon har tagits i förvar. Och om han eller hon vistas utomlands skall han eller hon ha rätt att omedelbart informera sitt lands diplomatiska eller konsulära representation.

Protokollet kan mycket väl innesluta skyddsregler avseende disciplinära förfaran-

den och sanktioner jämförbara med dem som finns i artiklarna 6 och 7 i konventionen för Criminal Offences and Procedures. Sådana rättigheter som nu har etablerats i den praxis som nämns här ovan, dvs rätten att ha kontakt med en advokat på förtroendebasis eller rätten till att göra ett konfidentiellt klagomål till den ansvariga myndigheten angående det sätt på vilket en fånge behandlas, kan komma att ingå. Detsamma gäller rätten för varje person, som berövats sin frihet, att ha tillgång till fri hjälp av en tolk och att ha rätt till adekvat sjukvård.

### FÅNGARNAS RÄTTIGHETER

Artikel 64 i European Prison Rules förklarar att fångenskapen genom berövandet av friheten är en bestraffning i sig själv. Fångenskapens villkor och metoder skall därför inte, utom som ett tillfälligt och försvarbart avskiljande eller för att uppehålla disciplinen, förvärra fångens lidande. I överensstämmelse med artikel 65 i European Prison Rules skall emellertid varje ansträngning göras för att garantera att institutionernas system är utformade och ledda för:

- a. att säkerställa att levnadsvillkoren är förenliga med mänsklig värdighet och acceptabla normer i samhället.
- b. att minimera fångenskapens nedbrytande effekter och de skillnader mellan livet i fängelse och livet i frihet som utgör en risk att fångarnas självrespekt eller personliga ansvarskänsla avtar.
- c. att bevara och stärka de länkar till släkt och samhället utanför som skall främja fångarnas och deras familjers bästa.
- d. att åstadkomma möjligheter för fångarna att utveckla de färdigheter och den förmåga som kommer att förbättra deras möjligheter till en lyckosam återanpassning.

Även om fångarna förlorar möjligheten att utöva vissa mänskliga rättigheter som en följd av frihetsberövandet kommer de ändå att behålla andra rättigheter. Många av de rättigheter som är upptagna i Europakonventionen kommer att fortsätta att gälla vilket berörts tidigare. Kanske kan man säga att fångarna i stort sett skulle kunna åtnjuta ett mycket stort antal av de rättigheter som människor utanför fängelserna har. Fastän det kunde vara möjligt att ta fram en del rättigheter för fångar ur European Prison Rules så innehåller regelverket inte något särskilt kapitel om dem. Detta innebär att European Prison Rules borde kompletteras med ett kapitel om fångarnas rättigheter. Detta kapitel skulle inkludera en verksam rätt att klaga, rätt att ha en betald anställning, rätt att brevväxla och att använda telefon, rätt att ha besök och under vissa omständigheter rätt till permissioner.

Fångar bör också ha rätt till villkorlig frigivning sedan en angiven del av straffet har avtjänats. Två tredjedelar kan vara rimligt som allmän anvisning. Därför skulle villkorlig frigivning ske automatiskt om inte a) fången har försuttit tid genom att avtjäna disciplinstraff eller b) fången har dömts både nu och tidigare för ett särskilt allvarligt brott och att det därför finns skäl till en särskild eftertanke åt frågan om frigiv-

ning innan hela strafftiden är avtjänad. Allt detta skall givetvis anges i lagstiftningen.

Fångarna skall naturligtvis ha rätt till erforderlig hälsovård. I sin 3:e allmänna rapport tog CPT mycket detaljerat upp hälsovårdsfrågorna i fängelser (1992). Numera utgör HIV-infektioner och AIDS allvarliga problem i fängelserna. Det finns ett starkt behov av att mobilisera hälsovårds- och socialtjänsterna för att ta sig an dessa och andra problem, bl a homosexuell aktivitet och missbruk av narkotika.

Här finns två överlappande tankar. En gäller möjligheten för fångar att avtjäna sina straff i hemlandet i stället för i det (främmande) land som de bor i. I detta hänseende kunde Europarådets konventioner om "Transfer of Proceedings in Criminal Matters"<sup>3)</sup> och om "Transfer of Sentenced Persons"<sup>4)</sup> vara till stor nytta men borde ratificeras av fler av Europarådets medlemsstater. Den andra tanken är att fångar så långt som det är möjligt borde avtjäna sina straff i fängelser som inte ligger orimligt långt från deras bostadsorter för att underlätta familje- och sociala kontakter ("der Angleichungsgrundsatz", som finns intagen i Sektion 3 i the German Prison Act) men detta är naturligtvis inte alltid lätt då det gäller utläningar.

#### FÄNGELSEPERSONALEN

Personalutgifterna uppgår i de flesta medlemsstaterna till mellan 70 och 80% av fängelsernas driftkostnader. De utgör under en livstidskarriär en enorm investering och är det viktigaste instrumentet för politiska åtgärder. Deras betydelse starkt bör understrykas. Det avgörande för det sociala klimatet i fängelset och för dess funktion är relationerna mellan de intagna och personalen. Också på detta område visar rapporterna från CPT variationer från positiva, avspända relationer mellan fångar och personal, där de senare visar intresse och medkänsla, till relationer som nästan inte existerar och som är grundade på strikta kontrollbegrepp. Det är inte ovanligt att se CPT rapportera att de har mottagit klagomål över brutalitet från personalen och till och med fysiskt övervåld. Den sortens klagomål är svåra att styrka men då och då har CPT klart funnit att det har förekommit obefogat bruk av våld från personalen. Ett vanligt försvar är att fången först försökte skada den anställde eller var i slagsmål med någon annan och måste hållas tillbaka med våld. Där det har medfört överdrivet våld från personalens sida innebär det en klar indikation på otillräcklig utbildning i fysisk kontrollteknik.

I det här sammanhanget bör nämnas att en särskild kommitté under "European Committee on Crime Problems (CDPC)" nyligen har börjat arbeta med status, urval, utbildning och utnyttjande av fängelse- och övervakningspersonal. Europarådets parlamentarikerförsamlings behöriga kommittéer bör noggrant följa detta arbete. Mer än två sidor i European Prison Rules berör fängelsepersonalen.<sup>5)</sup> Det bör understrykas att fängelsepersonalen bestämmer reglerna och att de är det viktigaste instrumentet för att genomföra en policy. Deras betydelse bör betonas. Med all rätt har uppmärksamheten riktats mot vissa paradoxer i situationen i dagens fängelser. Till exempel, fastän det finns en tendens mot ökad öppenhet i våra samhällen blir våra fängelser allt mer slutna av säkerhetsskäl. En annan paradox är att fastän fängelser kan bli mer och mer överbelagda med fångar så finns det också en tendens för dem

att bli mer och mer underbemannade. I båda fallen bör man söka finna ett botemedel.

Tiderna förändras och fängelser bör också anpassas till moderna förhållanden och åsikter. En kritisk granskning av fängelsernas system och organisation kommer alltid att vara nödvändig och även de bästa fängelsesystemen kan fortfarande behöva reformeras. Ändå skall man inte experimentera på fångars och personals bekostnad. Den allmänna åsikten är att fängelsepersonalen bör vara statsanställd och att den bör ha kvalificerad utbildning och träning. Utbildningstiden är år 1995 24 månader i Tyskland men bara 6 månader i England. De skall kunna hantera svåra situationer som de som beskrivits ovan; om hungerstrejker, upplopp osv. Det bör sägas att en stor del av fängelsepersonalen är mycket motiverad och hängiven sina uppgifter. Det skulle vara förödande att ersätta deras motivation med vinningslystnad och ren produktivitetssjukt.

Vad som nu är väsentligt är att fängelsesystemen behöver göras känsligare för nödvändig förändring och anpassning, inte minst därför att de, sociologiskt uttryckt, är bland de mest stabila och oföränderliga system som vi känner till. Det innebär att rekrytering, urval och utbildning av personal bör sammanfalla med nya och kommande mål för fängelsesystemen. Att leda personalen på alla nivåer måste också anpassas till mål och medel i förändring. I detta hänseende är senare danska reformer särskilt intressanta: de gamla hierarkierna har monterats ned och personalen kallas nu "enhetspersonal". Gränserna för arbetsuppgifterna är inte längre uppbyggda på pseudomilitära indelningar i grader utan på samarbete och ledarskap i naturliga former.

Personalutbildning är mycket dyr men förefaller vara en av få effektiva metoder att ändra förhållandena i fängelserna. Andelen för utbildning i en fängelsebudget – vanligen mellan en och fem procent – är mycket för låg, särskilt med hänsyn till de höjda krav som ställs på fängelsernas personal i den alltmer komplexa situationen i fängelserna.

## PRIVATISERING

"Privatisering" är förvisso inte ett ämne att diskutera bara i korthet. Det förtjänar dock att nämnas – mer som frågor än som åsiktsyttring: I vilken utsträckning synes det vara önskvärt att genomförandet av det allvarligaste straffet som lagen medger skulle ligga i händerna på företagare, dvs dem som utför en tjänst för vinst och – enligt de allmänna marknadslagarna – söker utöka bruket av sina tjänster? Om man skall utföra experiment med privatisering, vilka garantier ges då för att försäkra att ledningen och kvalitén på personalen sammanfaller med statens mål för fängelsestraff? Vilka förutsättningar skulle man tänka sig för att kostnad/nyttoanalyser skulle bli möjliga att utföra? Vilka förutsättningar skulle gälla för disciplinära bestraffningar och medgivna favörer (t ex permissioner för hemresor) till fångar i privatiserade fängelser? Exakt var går gränserna för ansvaret mellan privatföretaget och det statliga organet för kriminalvård i frågor angående driften av privatiserade fängelser? Bara efter det att man har fått detaljerade svar på dessa och liknande frågor är det möjligt att uttala sig om privatisering av fängelser överhuvudtaget är något alternativ.

## SLUTSATSER

Det skulle vara mycket mindre brottslighet om våra samhällen vore rättvisare och bättre organiserade, mindre hårda mot sina socialt dåligt anpassade och sina ekonomiskt utslagna medlemmar, om det inte finnes någon arbetslöshet osv. Även om vi skulle kunna nå ända fram eller mycket långt med våra visioner, så skulle någon sorts brottslighet och frågan om straffsanktioner sannolikt kvarstå.

De sociala effekterna i samband med frihetsberövanden innebär stora problem beträffande familj och arbete. Frihetsberövanden garanterar inte principen om strikt personlig bestraffning. En familjemedlems frihetsberövande innebär att hela den frihetsberövades familj utsätts för vissa sekundära effekter av det primära straffet. När straffet är fängelse sträcker sig dess effekter utöver själva fängelsevistelsen. Stämpeln som ex-fånge skapar stora svårigheter vid arbetsrehabiliteringsprogram.

Med hänsyn till de negativa yttre återverkningarna utlösta av frihetsberövanden, framhålls i en ny Europarådsrapport (96-03-13) ett antal prioriteringsåtgärder, nämligen: begränsa tillgripande av fängelsestraff och utveckla fång-centrerade och rehabiliterings-orienterade strafföreskrifter.

Iakttagelsen att fängelse är ett dyrbart sätt<sup>6)</sup> att göra onda människor värre är välkänd och målsättningen är i de flesta av Europarådets stater den att fängelse skall vara den yttersta sanktionen och reserveras för allvarliga brott eller farliga brottslingar. Uttryckt i statistiska termer innebär det att nästan alla länder använder böter, straffvarning i någon form, villkorliga domar, samhällstjänst osv i en mycket större utsträckning än fängelsestraff.

Följande är ett tänkvärt citat från "Washington Post", som återgivits i "Herald Tribune" den 9 juni 1994:

"Det är ingen tvekan om att de som begår mord, väpnat rån, våldtäkt och liknande är en fara och bör isoleras – inte bara för att bestraffa och kanske rehabilitera dem – utan för att skydda samhället. Men flertalet andra brottslingar kan straffas utan att sättas i fängelse om det finns resurser för det. Icke våldsamma förbrytare, till och med de som försnillar stora belopp eller sviker allmänhetens förtroende, kan tvingas betala konfiskatoriska böter, att reparera skadorna efter sitt brott och att lyda domar att utföra hårt arbete under övervakning. Vi tänker inte på enkla alternativa pysseljobb utan på verkliga straff med lämplig varaktighet som allvarligt skulle begränsa privatlivet och ses av allmänheten som ett rättvist straff.

Tillsyn är ett nyckelord. Intensiv övervakning är dyr men den fungerar och den spar pengar. Elektronisk övervakning av geografiska inskränkningar är ineffektiv om inte överträdelser upptäcks och bestraffas. Frigång för arbete är ett skämt om fångarna inte håller i sin del av överenskommelsen. Men även om det görs med tillräckligt stark övervakning kostar inget av dessa steg lika mycket som inspärning och vart och ett av dem erbjuder bättre utsikter att rehabilitera.

Det finns gott om utrymme för starka argument om allt detta. Vi säger bara att diskussionen om detta bör in i politikens huvudfåra nu. Realistiska alternativ till fängelse behöver upptäckas, inte för någon missledd sympati för brottslingar utan snarare för medborgarnas skull, som behöver skydd mot våldsamma brottslingar och effektivare, mindre bankruttrande straff för övriga."

I en del medlemsstater ägnas ringa eller ingen uppmärksamhet åt dessa problem.

Följande slutsatser och förslag bör särskilt beaktas:

1. Först kommer problemet med överbeläggning. Det råder ingen tvekan om att mycket ringa förbättring kommer att göras eller bli möjlig i det europeiska fängelse-systemet om fängelserna är överfulla, dvs innehåller flera fångar än de är avsedda för, och om fångar blir inlåsta två, tre eller flera i celler som är gjorda för en. Detta är det första problemet som måste lösas. Europarådets medlemsstater bör vidta lämpliga åtgärder för att minska antalet intagna eller att eliminera situationer med överfulla fängelser. Det föreligger ett trängande behov av att ersätta gamla och dåligt planerade fängelser. Den bästa lösningen på problemet med överbeläggning ligger inte i en utbyggnad av fängelse-systemets kapacitet genom att bygga nya fängelser. Förnyade studier bör göras om vilka slags brott och förseelser som kan avkriminaliseras eller göras straffria, dvs ersättas med administrativa sanktioner och åtgärder så som nyligen har skett exempelvis i Tyskland.

Detta bör följas av en översyn av straffskalorna vid olika brott med syfte till en utökad användning av alternativa sanktioner och en möjlig reducering av längden av fängelsetiden.

2. Alternativ till fängelse, inklusive elektronisk kontroll, bör utnyttjas mera och fortsatta studier bör göras av alternativen, särskilt som de är mycket billigare för samhället.

3. Europarådets Ministerkommitté bör införa två rekommendationer. Den första talar för en klar logisk bas för rättsskipning i brottmål. Att anta de olika förslagen i rekommendationen är att komma närmare ett klargörande i frågan när fängelsestraff skall användas eller inte. Den andra rekommendationen gäller lokala inskränkningar och åtgärder och anger principer för att godkänna och införa dessa sanktioner och åtgärder samt att den specificerar skyddsregler för brottslingars rättigheter.

4. "European Committee on Crime Problems (CDPC)" bör göra en detaljerad studie över de villkor som är nödvändiga för häktningsbeslut.

5. Adekvat införande av "European Prisons Rules" bör vara ett angeläget och fortlöpande ärende för parlamentarikerförsamlingen. Det bör göras till ett villkor för medlemskap i Europarådet och följas upp i enlighet med församlingens stadgar (1993:488). Europarådet bör utöka sitt bistånd till ansökarländer och nya medlemsstater inom området fängelsereformer.

6. Det pågående arbetet med förslag till protokoll till Europakonventionen om mänskliga rättigheter angående fångars rättigheter bör uppmuntras.

7. "European Prison Rules" bör kompletteras med en rättighetskatalog för fångar.

8. De medlemsstater i Europarådet, som ännu inte har gjort det, bör ratificera Europakonventionerna om "Transfer of Proceedings in Criminal Matters" och om "Transfer of Sentenced Persons".

Europarådets parlamentarikerförsamling beslöt i januari 1995 att rekommendera att ministerkommittén:

1. Instruerar European Committee on Crime Problems (CDPC) att

- se över straffskalan för olika brott (med beaktande av ökad användning av alternativa sanktioner och en så långt som möjligt minskad fängelsestid).
  - göra förnyade undersökningar om vilka slags förseelser som kan avkriminaliseras och ersättas med administrativa och ekonomiska sanktioner och åtgärder.
  - göra fortsatta undersökningar om alternativ till fängelse, inklusive till exempel elektronisk övervakning och intensiv tillsyn.
  - göra en detaljerad studie av de villkor som råder under kvarhållandet i häkte.
  - komplettera "European Prison Rules" med en rättighetskatalog för de intagna.
2. uppmana medlemsstaternas myndigheter att
    - införa ministerkommitténs rekommendationer R(92) 17 om likformighet i fråga om brottspåföljd och R (92) 16 om samhälleliga sanktioner och åtgärder.
    - följa riktlinjerna för polisarrest som angivits i CPTs 2:a allmänna rapport, 36 – 43 paragraferna.
  3. uppmana de medlemsstater i Europarådet som ännu inte har ratificerat "the European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters" och "the European Convention on the Transfer of Sentenced Persons" att snarast göra det.
  4. påskynda och så snart som möjligt avsluta det nu pågående arbetet med förslag till protokoll till "the European Convention on Human Rights" angående fångars rättigheter.
  5. uppmana församlingen att ge sin åsikt om detta protokollsförslag, sedan det färdigställts.
  6. förstärka organisationen och ge ökade resurser till "European Committee on the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)".

*Noter:*

- 1) Rapporten behandlades och antogs av Europarådets parlamentariska församling i januari 1995.
- 2) Se artikel 37c i FNs Barnkonvention.
- 3) ETS73 ratificerad av Danmark, Nederländerna, Norge, Slovakien, Spanien, Sverige, Tjeckiska republiken, Turkiet och Österrike.
- 4) ETS 112 ratificerad av: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckiska republiken, Turkiet, Tyskland, Ungern, Österrike.
- 5) Se The European Prison Rules, Del III.
- 6) I Sverige har man uppskattat dagskostnaden för en fånge till mellan 1 500 och 1 800 kronor per dag.

Adresse: Advokat Hans Göran Franck  
Box 3556, S-103 69 Stockholm.