



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Karin Livstedt

Förutsättningar för permission från
kriminalvårdsanstalt

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Professor Gunnar Bergholtz

Processrätt

Vårterminen 2001

Innehållsförteckning

FÖRORD	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 SYFTE.....	4
1.2 METOD.....	4
1.3 AVGRÄNSNINGAR.....	5
1.4 DISPOSITION.....	5
2 BAKGRUND	7
2.1 HISTORIK.....	7
2.2 SVENSK KRIMINALVÅRD OCH DESS ORGANISATION.....	8
2.3 UTREDNINGSSARBETET.....	10
2.3.1 1973-års kriminalvårdsreform.....	10
2.3.2 Klientelet differentieras.....	11
2.3.3 Särbehandling av vissa långtidsdömda.....	13
3 OMARBETNING AV PERMISSIONEN	16
3.1 1999-ÅRS PERMISSIONSUTREDNING.....	16
3.2 STRAMARE TILLÄMPNING OCH BÄTTRE KONTROLL.....	18
4 PERMISSIONSINSTITUTET	21
4.1 GÄLLANDE RÄTT.....	21
4.1.1 Normalpermission.....	23
4.1.2 Särskild permission.....	26
4.1.3 Lufthålspermission.....	27
4.2 KONTROLL UNDER PERMISSION.....	28
4.2.1 Permissionsplan.....	28
4.2.2 Villkor i samband med permission.....	29
4.2.3 Bevakad permission.....	30
4.2.4 Underrättelse till målsägande.....	31
4.3 KOSTNADER I SAMBAND MED PERMISSION.....	32
4.4 ÖVERVAKNING AV PERMISSION.....	33
4.5 ÅTERFALLSPROBLEMATIKEN.....	34
5 BEDÖMNINGEN INFÖR PERMISSION	35
5.1 RIKSMOTTAGNINGENS UTVÄRDERING.....	35
5.2 PLACERING I ÖPPEN ELLER SLUTEN ANSTALT.....	38
5.3 MISSKÖTSAMHET.....	39
6 BESLUT I PERMISSIONSFRÅGAN	42
6.1 BEREDNING AV PERMISSIONSÄRENDE.....	42
6.2 DELEGERING AV BESLUTSBEOGENHET.....	43
6.3 MOTIVERINGSSKYLDIGHET.....	44
6.4 BESLUTS ÖVERKLAGBARHET.....	47
7 INTERNATIONELLA REGLER	48
7.1 DET INTERNATIONELLA SAMARBETET UTVECKLAS.....	48
7.2 EUROPAKONVENTIONEN.....	49
7.2.1 Rätten till domstolsprövning.....	49
7.2.2 Tillämpligheten av artikel 6 vid kriminalvård.....	50

8	ANALYS OCH SLUTSATSER.....	53
	BILAGA	56
	LITTERATURFÖRTECKNING	58
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	61

Förord

Det strängaste straff en person kan dömas till för brott i vårt land är en vistelse i fängelse. I Sverige har vi en relativt humanitär kriminalvård med permissioner som ett mycket viktigt inslag i fängelsevistelsen för att göra den mindre artificiell och för att underlätta återanpassningen till samhället. Men, som en allmän reflektion under arbetets gång får jag nämna att det tycks krävas oerhört mycket mer än en anpassning till samhället för att få tidigare dömda personer att leva som skötsamma medborgare. Frivården, socialtjänsten och andra funktioner i samhället har här ett omfattande arbete att utföra. I den studie av fångars levnadsförhållanden som genomförts på Kriminologiska Institutionen vid Stockholms universitet och som presenterades under år 1999 framgick med all önskvärd tydlighet att de fängelsedömda är en grupp med många och sammansatta problem. I studien konstaterades att endast 17 % av alla intagna före frihetsberövandet hade sysselsättning, bostad, var utan ekonomiska problem och fria från missbruk.¹ Beskrivningen av permission och deras positiva inverkan på en fängelsedömd person skall ses mot denna bakgrund. Läsaren bör alltså hålla i minnet under läsandets gång att permissionen endast utgör en del av det påverkansarbete som kriminalvården bedriver.

¹ Nilsson och Tham *Fångars levnadsförhållanden* s. 56

Förkortningar

Cit.	Citeras
Ds Ju	Departementsserien av offentliga utredningar, Justitiedepartementet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslag (1986:223)
JO	Justitieombudsmannens ämbetsberättelse eller Justitieombudsmannen
KAJK	Kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården
KamR	Kammarrätt
KRUM	Riksförbundet för kriminalvårdens humanisering
KvaF	Förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt
KvaL	Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
KVVFS	Kriminalvårdsverkets författningssamling
LR	Länsrätt
Prop.	Regeringens proposition
RegR	Regeringsrätten
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄFL	Förvaltningslag (1971:290)

1 Inledning

Intagnas missbruk av permissionsmöjligheten har uppmärksammats vid ett flertal tillfällen i media de senaste åren. Ett antal grövre brott har begåtts av intagna under det att de befann sig på permission. Jag tänker då främst på mordet på två poliser i Malexander som begicks av personer som vid tiden för brotten var intagna på kriminalvårdsanstalt. Senast under julhelgen år 2000 slog några intagna till mot Nationalmuseum i Stockholm och stal konst för flera miljoner kronor. Det har även under våren skett ett uppmärksammat fritagande vid en permission i Norrköping då en rändömd person som betecknades som mycket farlig fritogs av kamrater när han befann sig på bevakad permission. Även från annat håll finns oro över vad som skett och permissionen har under den senaste tiden genomgått en viss förändring genom att kriminalvårdsstyrelsen har skärpt föreskrifterna efter en intern utredning.² Frågan återstår då på vilka grunder dömda brottslingar får vistas ute i samhället trots att de är dömda till fängelsestraff och huruvida det sker med tillräckliga säkerhetsföreskrifter.

Fängelsestraffet, som det är utformat idag skall ha en tvådelad funktion; ett samhällsskydd i två betydelser. Dels skall den intagne fysiskt hållas instängd så att han inte kan begå brott under verkställighetstiden och dels skall straffet genom sin ingripande och stränga natur verka avskräckande på andra. Denna s k allmänprevention skall få människor att avhålla sig från att begå brott. Grundprincipen för svensk kriminalvård är att straffet sedan skall utformas så att den intagnes återanpassning till samhället främjas samt att skadlig inverkan på individen i möjligaste mån undviks. En metod som används för att uppnå detta mål är tillämpningen av permissionsinstitutet, vilket innebär att en intagen under en begränsad tid och för ett visst ändamål tillåts befinna sig utanför anstalten. När beslut om permission skall fattas görs en avvägning mellan den intagnes behov av utevistelse och den risk för fortsatt brottslighet, misskötsamhet eller avvikande som kan tänkas finnas. Det är just denna prövning som föreliggande uppsats skall behandla.

Vid betraktande av kriminalvårdens utveckling slås man av att tankegångarna kring utformningen har gått i cirklar över tiden. Inget samhälle i världen verkar ha funnit ett alltigenom fungerande sätt att ta hand om sina lagbrytare. Nya tankar föds och en ideologi växer fram, får genomslag och tillämpas under en period för att senare försvinna. När sedan ytterligare en ny teori prövats och inte heller den visat sig hålla måttet återgår kriminalpolitiken ibland till att förespråka den tidigare och menar att den ändå var bättre. Vilken roll straffet skall utgöra kan helt enkelt relateras till vilken grundläggande samhällssyn som råder. Anser samhället att människan begår brott av egen fri vilja och efter ett rationellt val, se bl a Jeremy Bentham's teorier³, är det logiskt att utforma ett straffsystem där straffet utgör ett större lidande än

² 1999-års permissionsutredning

³ Lilly, J. Robert *Criminological theory* s. 216

vad brottet utgör en vinning. Om samhällets invånare däremot inte tror att brott begås efter ett fritt val utan som ett resultat av t ex sinnessjukdom eller rådande samhällsstrukturer faller logiken i det stränga straffet, det får då i alla fall ingen brottshämmande verkan.⁴

Inom svensk kriminalvård, som dominerats av rehabiliteringstanken under flera år har nyligen ett annat äldre synsätt gjort sig påmint. Den klassiska föreställningen om att brott begås av fri vilja har åter förts fram i debatten. Anders Nilsson, forskare vid Kriminologiska Institutionen vid Stockholms universitet har studerat fångars levnadsförhållanden och funnit att trots deras anmärkningsvärt sämre förutsättningar än befolkningen i allmänhet finns en tydlig utveckling mot att den intagne återigen ses som en rationell aktör som *väljer* att begå brott. Denna föreställning kommer till uttryck bl a i kriminalvårdsstyrelsens budgetunderlag för år 1999 där en ny klientgrupp beskrivs som förväntas öka i framtiden: ”ungdomar från goda sociala förhållanden som inte missbrukar, men begår våldsbrott, förmögenhetsbrott och databrott”. Lockelsen och attraktionen av brottet tros vara den utlösande faktorn för kriminalitet, inte sociala faktorer eller utsatthet.⁵ Resultatet av denna syn på den rationellt tänkande brottslingen blir att det ånyo finns en logisk grund för strängare straff utöver de allmänpreventiva skäl som kan åberopas. Detta förhållningssätt påverkar naturligtvis i förlängningen även möjligheten till permission.

1.1 Syfte

Med den här uppsatsen avser jag att belysa och kritiskt granska möjligheten till permission från kriminalvårdsanstalt. Varför beviljas permission? Enligt vilka förutsättningar? Vem är det som bestämmer om och när den skall medges? Med utgångspunkt i kriminalvårdens grundtankar beskriver jag permissionens funktion. Jag lägger stor vikt vid utredningsarbetet och permissionsinstitutets utveckling över tiden eftersom jag anser att detta belyser två intressanta aspekter. Både hur samhällets, och i förlängningen politikernas syn på kriminalvårdens roll och funktion har förändrats, men även hur viktig den allmänna opinionen tycks vara för permissionsreglernas utformning. Genom ett noggrant studium av de regler som finns för beviljandet, försöker jag ge en heltäckande bild av prövningen. Jag skall analysera de regler som omgärdar permissionsförfarandet och studera om de har en lämplig utformning vilken tillgodoser de olika behov som finns hos allmänheten och hos den intagne.

1.2 Metod

Det finns inte mycket skrivet om permission utan jag har istället utgått ifrån de primära källorna i form av lagar med förarbeten samt myndighetsföre-

⁴ Sarnecki, Jerzey föreläsning 28 augusti 2000, Stockholms universitet

⁵ Nilsson, Anders *Gå direkt i fängelset utan att passera "Gå"* s. 289

skrifter för att studera permissionsinstitutets utformning. Kriminalvårdsstyrelsens rapporter och skrifter har varit till stor hjälp för att förstå syftet med reglerna samt för att uppmärksamma problem som kan uppstå i samband med prövningen. Avseende tillämpningen av reglerna och den kritik som riktats mot permissionen har uttalanden av JO samt rättsfall från kammarrätt och Regeringsrätten använts. JO:s uttalanden presenteras främst för att beskriva innehållet i regler eller för att markera ett uppenbart felaktigt tillämpande. Dock uttalar sig JO ogärna om huruvida ett beslut om permission varit riktigt i det enskilda fallet. Vid sådana ställningstaganden kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon kan sägas vara felaktig i rättsligt hänseende.⁶

1.3 Avgränsningar

I denna uppsats behandlas permission enligt 32 § KvaL. Det finns flera former av vistelse utanför anstalt, bland annat frigång och s k §34-vistelse som kan innebära att viss behandling t ex narkomanvård får ske utom anstaltens murar. Dessa andra typer av vistelse utanför anstalt kommer jag inte att behandla av utrymmesskäl. Det framstår för mig som mer intressant att på ett djupare plan studera permissionsinstitutet och den prövning som görs då beslut tas i frågan. Dels den bedömning en enskild kriminalvårdsinspektör gör och dels den initiala risk- och behovsbedömning som riksmottagningen på Kumla företar i samband med anstaltsplacering och upprättande av särskilda villkor.

Uppsatsen avser endast permission från kriminalvårdsanstalt och behandlar manliga intagna. Jag har inte funnit specifikt material avseende kvinnliga intagna och deras särskilda förutsättningar vid permission och antar därför att inga särskilda hänsyn tas utöver de regler som gäller kring graviditet och möjligheten att behålla mycket små barn hos sig under verkställigheten.⁷ Kvinnliga intagna utgjorde år 1999 endast 5 % av de intagna.⁸ På grund av detta refererar jag genomgående i uppsatsen till den intagne som han eller honom.

1.4 Disposition

Jag ger först i uppsatsen (kap 2) en bild av kriminalvården i sin helhet. Tanken med detta är att förklara permissionens plats i systemet. Därefter följer en kort historisk bakgrund till själva permissionsinstitutet för att beskriva hur permissionen har förändrats över tiden och varför denna förändring har kommit till stånd. Detta avsnitt avslutas med en redogörelse för det utredningsarbete som lett fram till nuvarande lagstiftning. Därefter (kap 3) behandlar jag den senaste utredning som finns inom området och beskriver den

⁶ JO 1997/98 s. 195

⁷ 37 § andra stycket samt 41 § KvaL

⁸ *Kriminalvårdens officiella statistik 1999* s. 56, tabell 4.6

skärpning av reglerna som genom denna blev aktuell. Sedan beskriver jag permissionen mer detaljerat i kapitel 4. Hur reglerna är utformade, hur de skall tolkas, samt vilket det bakomliggande syftet är. I kapitel 5 beskriver jag hur själva prövningen av ett permissionsbeslut går till. Här har riksmottagningen på Kumla en stor betydelse. Även misskötsamhet av permission behandlas. Därefter kommer ett förvaltningsrättsligt kapitel (kap 6). Inom detta besvaras frågor som: vem tar beslutet? Hur motiveras det? Kan det överklagas? Jag fortsätter sedan med en internationell utblick över de regler som kan få betydelse för den svenska tillämpningen av permissionsinstitutet (kap 7). Slutligen analyseras området, jag kommer med egna synpunkter och besvarar de frågeställningar som uppställts i början av uppsatsen (kap 8).

2 Bakgrund

Permission som behandlas i denna uppsats är givetvis i stor utsträckning beroende av de riktlinjer som styr kriminalvården i allmänhet. Vistelse utanför anstalt kan framstå som en belöning då ett av syftena med straffet är att det skall svida för brottslingen. Permissionen skall dock vara restriktivt tillåten eftersom lagstiftaren vill hålla en hård individualpreventiv linje. Det kan även finnas allmänpreventiva skäl till att vara restriktiv med vistelser utanför anstalt. Dels är tanken att även allmänheten skall uppfatta straffet som strängt och därför avhålla sig från brottslighet. Dels skall straffet utformas så att brottslingar hindras från återfall i brott genom att inte ge dem en praktisk möjlighet till det. Tankarna om straffets avskräckande funktion är mycket djupt rotade i vårt straffsystem men är till stor del uppblandade med rehabiliteringsvisioner. Permission utgör ett led i denna rehabilitering då ett fängelsestraff avtjänas. I utvecklingen av permissionsinstitutet kan skönjas hur stor inverkan den allmänna opinionen har haft på utformningen av de nuvarande permissionsreglerna.

2.1 Historik

I Sverige har frihetsstraffet varit förhärskande sedan 1864-års strafflag men det tillämpades i stor utsträckning även tidigare. Fängelsestraffet har dock förändrats och antagit olika former under olika perioder. Efter den nästan hundraåriga period då cellstraffet med dess isolering av fången varit det förhärskande i vårt land, ersattes det i mitten av förra seklet av tanken på behandling och rehabilitering, genom *lag om verkställighet av frihetsstraff*.⁹

Permissionsinstitutet har gamla anor i svenskt rättsväsende. Så tidigt som på 1930-talet tilläts bevakad dagspermission för att besöka närstående som var allvarligt sjuk eller för att bevista anhörigs begravning. Den första lagregleringen skedde dock år 1937 och den regelbundna permissionen accepterades först i slutet på 1940-talet.¹⁰

Under sextiotalet växte i Sverige fram en intensiv debatt rörande kriminalvården och kraven på förändring fick ett brett folkligt stöd. En organisation kallad Riksförbundet för kriminalvårdens humanisering (KRUM) bildades och tilldrog sig stor uppmärksamhet i sin intensiva men onyanserade debatt. Nästan hälften av alla intagna i riket demonstrerade sina krav på förändring genom att vid ett eller flera tillfällen hungerstrejka. Alla dessa oroligheter ledde så småningom till Österåkeröverläggningarna i december år 1970 där Kriminalvårdsstyrelsen och en fångdelegation förhandlade om bl a permissionsbestämmelser och besöksmöjligheter. KRUM fanns kvar ytterligare en

⁹ SFS 1945 Nr 872, Ekbom, Thomas m fl *Brott, straff och kriminalvård* s. 166f

¹⁰ Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 48f

tid men lade så småningom ned sin verksamhet.¹¹ Uppståndelsen kring kriminalvården ledde till att regeringen tillsatte två utredningar i tät följd vilka hade till uppgift att utvärdera densamma. Utredningarna skulle komma att leda till den stora kriminalvårdsreform som innebar omfattande förändringar, inte minst för permissionsmöjligheterna. Se vidare under kapitel 2.3.1.

2.2 Svensk kriminalvård och dess organisation

Reglerna i KvaL omfattar enligt lagens första paragraf personer som dömts till fängelse samt dem som ålagts fängelse som förvandlingsstraff för böter. Permissioner regleras främst i KvaL samt i de föreskrifter som Kriminalvårdsstyrelsen ger ut. Central förvaltningsmyndighet för ärenden inom kriminalvården är enligt 2 § KvaL Kriminalvårdsstyrelsen. Underordnade myndigheter och Kriminalvårdsstyrelsen utgör tillsammans Kriminalvårdsverket.

Kriminalvården skall bedrivas utifrån ett antal generella målsättningar och det har utarbetats några vägledande principer. Av dessa kan nämnas *normaliseringsprincipen*, vilken innebär att en intagen skall ha samma rätt till stöd och service från samhällets sida som övriga medborgare¹². Detta märks tydligt i reglerna om permission där just besök hos myndigheter är en viktig anledning för tillåtelse att vistas utanför anstalt. Enligt *närhetsprincipen* skall en intagen företrädesvis placeras i en anstalt så nära hemorten som möjligt. Dels för att underlätta kontakten med närstående under verkställighetstiden och dels för att underlätta förberedelser inför frigivningen.¹³ I båda fallen fyller permissionsinstitutet en viktig roll. På grund av den behandlingsspecialisering som många anstalter är föremål för skall denna princip emellertid inte längre tillmätas samma övergripande betydelse vid anstaltsplacering. Det har ansetts viktigare än närheten till familj och vänner att den intagne får lämplig vård och sysselsättning under verkställighetstiden.¹⁴ Möjligheten till permission torde dock inte påverkas av detta i nämnevård omfattning då restid till och från permissionsadressen inte räknas in i permissionstiden.

Av KvaL:s fjärde paragraf följer att kriminalvården skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas samt att skadliga följder av anstaltsvistelsen motverkas. Vidare stadgas att vistelsen redan från början bör inriktas på att förbereda den intagne för tillvaron utanför anstalten i den mån detta kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. Detta är själva

¹¹ Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 21-23

¹² I ett internationellt perspektiv är det intressant med denna vilja att eftersträva de dömdas integrering i samhället, att skapa en känsla av ”vi” istället för att se dem som en grupp utanför oss andra, alltså ett ”dem”-perspektiv. I USA fråntas personer dömda för ett federalt brott (felony) sin rätt att rösta, i vissa delstater t.o.m. på livstid. Även i England får intagna inte rösta under sin verkställighetstid. Detta är ett tydligt sätt att markera de kriminellas utanförskap.

¹³ Berg m fl (1985) *Kommentar till Brottsbalken III* s. 540f

¹⁴ Berg m fl (2000) *Brottsbalkskommentaren* s. KvaL: 10

grunden för permissionen, vars syfte är just att förebygga skador hos den intagne samt att förbereda honom för tillvaron ute i samhället efter avtjänat straff.

Det kan tyckas märkligt att verkställighetstiden i en kriminalvårdsanstalt redan från första dagen skall inriktas på att förbereda den intagne för frigivningen, ett tillfälle som kan ligga mycket långt fram i tiden. Övertygelsen inom svensk kriminalvård är dock att permissionen har en sådan positiv effekt inför frigivningen. I andra länder, exempelvis England ses den däremot som ett kontrollmedel vilket innebär att den kan dras in då misskötsamhet förekommit. Kraven på rättssäkerhet i Sverige gör dock att sådana disciplinstraff endast får användas vid vad som uppfattas som allvarliga ordningsstörningar. Permissionen har alltså på grund av sin viktiga roll i frigivningsförberedelserna inte ansetts ha sin plats i lösningen av ordningsproblem på anstalterna.¹⁵

Landets kriminalvårdsanstalter är indelade i öppna eller slutna anstalter. Huvudregeln är enligt 7 § andra stycket KvaL¹⁶ att en intagen skall placeras i öppen anstalt. Är annan placering påkallad av säkerhetsskäl, här skall bl a beaktas om intagen befaras rymma, allvarligt störa ordningen på anstalten eller bruka narkotika, eller kan utbildning, behandling eller liknande endast erbjudas på slutna anstalt, skall han istället placeras där. För intagna dömda till minst fyra års fängelse stadgas i 7 § tredje stycket KvaL¹⁷, efter att den formella klassificeringen av långtidsdömda avskaffades genom en lagändring år 1998 och ersattes med individuella beslut, att särskilda villkor för verkställigheten skall upprättas. Dessa villkor avser vilken typ av anstalt den intagne skall placeras i samt i vilken utsträckning framtida vistelser utanför anstalt, bl a permission enligt 32 § KvaL, skall tillåtas. Denna individuella prövning görs av KVS för alla intagna i den aktuella gruppen sedan 1 januari 1999 och kommer att behandlas utförligt nedan under kapitel 5.2.

Kriminalvårdsanstalterna är organisatoriskt indelade i fyra säkerhetsklasser där klass I motsvarar den högsta säkerhetsnivån och klass IV den lägsta, alltså de öppna anstalterna. Indelningen är beroende av ett antal förutsättningar så som geografiskt läge, anstaltens fysiska förutsättningar samt personal och verksamhet¹⁸. På anstalter av klass I finns tekniska säkerhetssystem och en personaltäthet samt rutiner som är ägnade att klara både rymningar och fritagningsförsök. Anstalter av klass II har i stort sett samma säkerhet men är inte särskilt ägnade att förhindra fritagningar. På anstalter av klass III finns vissa begränsade hinder för att försvåra rymning medan anstalter av klass IV alltså är öppna, vilket innebär att personalen har ansvar för att kontrollera att de intagna inte avviker. Från årsskiftet 2000/2001 gäller dock att anstalterna

¹⁵ *Med sikte på framtiden, En debattskrift om framtidens kriminalvård* s. 77

¹⁶ Se Bilaga för fullständig lagtext.

¹⁷ Lagrummet har gett upphov till begreppet 7:3:a vilket blivit synonymt för brottslingar som gjort sig skyldiga till allvarlig kriminalitet, då särskilt väpnade rån. Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 76

¹⁸ Berg m fl (2000) *Brottsbalkskommentaren* s. KvaL:5

endast indelas i öppna och slutna. Vid de slutna anstalterna Hall och Kumla skall därutöver finnas 200 platser med förhöjd säkerhet.¹⁹

Kriminalvårdsverkets generaldirektör Bertel Österdahl uttalar i en skrift om kriminalvårdens framtid att anpassningen till livet utanför anstalten är det kanske största problemet för många intagna.²⁰ Det är i begränsningen av detta problem som permissionen fyller sin viktigaste funktion.

2.3 Utredningsarbetet

2.3.1 1973-års kriminalvårdsreform

Kriminalvårdsreformen år 1973 innefattade betänkandet SOU (1971:74) *Kriminalvård i anstalt* framlagt av kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (KAIK) samt även betänkandet SOU (1972:64) *Kriminalvård*²¹, av Kriminalvårdsberedningen, vilket var en diger genomgång av kriminalvårdens olika områden.²² Beredningen avgav förslag om allt från organisation och administration till frivård och olika verksamheter inom anstalterna. Syftet var att ange riktlinjer för hur det fortsatta reformarbetet skulle bedrivas.²³ Reformen resulterade i den *lag om kriminalvård i anstalt* som fortfarande gäller.

Angående permissionsinstitutet ansåg kriminalvårdsberedningen att korttidspermissionerna utgjorde ett värdefullt inslag i kriminalvården. Korttidspermission reglerades som nu i lagens 32 § och indelades i regelbunden permission samt särskild permission.²⁴ Med hänvisning till det ökande narkotikaproblemet i landet och ett antal avvikande från permissioner av utländska medborgare placerade på svensk anstalt, flyttades under år 1972 befogenheten att besluta om särskild permission över från kriminalvårdsdirektörerna till kriminalvårdsstyrelsen. Utöver detta var beredningen positiv till en utvidgning av korttidspermissionerna, och instämde i övrigt i de synpunkter den tidigare utredningen av KAIK presenterade gällande korttidspermissioner. Kommittén hade funnit att erfarenheterna av permissioner var positiva samt att behandlingsfördelarna borde väga tungt då man diskuterade en utvidgning av institutet. Att ett större antal permissioner ökade risken för misskötsel fick inte anses vara utslagsgivande menade kommittén.²⁵

Ur propositionen framgår att lagförslaget innebär en utvidgning av permissionsinstitutet. Regelbunden permission skall kunna beviljas *om inte faran*

¹⁹ Rosvall, Göran i *Karnov 2000/01* s. 2608 not. 3

²⁰ *Med sikte på framtiden, En debattskrift om framtidens kriminalvård* s. 1

²¹ Den senare utredningen innefattar den tidigare synpunkter varför hädanefter endast hänvisas till SOU 1972:64

²² Berg m fl (2000) *Brottsbalkskommentaren* s. KvaL:1

²³ SOU 1972:64 s. 117

²⁴ Se Bilaga för fullständig lagtext.

²⁵ SOU 1972:64 s. 212

för fortsatt missbruk²⁶ är avsevärd. Den tidigare regeln i 36 § behandlingsslagen²⁷ föreskrev att permission för besök av närstående som var svårt sjuk eller beivrande av närståendes begravning kunde tillåtas *om fara för missbruk inte ansågs föreligga*. Även i annat fall kunde dock permission för viss kort tid tillåtas med hänsyn till anstaltstidens längd eller eljest starka skäl. Den tidigare lagregleringen hade varit oförändrad sedan år 1945 men antalet korttidspermissioner hade ökat avsevärt och de regelbundna permissionerna blivit ett normalt inslag i anstaltsvården trots den restriktiva utformningen av bestämmelsen.²⁸

Permissionen kunde vara regelbunden men också ges om annan särskild anledning förelåg. Det uppställdes för den senare typen en regel om att permission kunde vara bevakad. Departementschefen menade att detta kunde användas för att neutralisera mera påtagliga risker för missbruk då det förelåg särskilt starka skäl för permission. Alltså kunde denna typ av permission beviljas trots att det förelåg avsevärd fara för missbruk.²⁹

Lagförslaget innefattade också ett nytt anstaltssystem med indelning i öppna och slutna samt riks- och lokalanstalter. I rixanstalterna skulle mer svårhanterliga personer samt långtidsdömda och personer som dömts till kortare straff främst av allmänpreventiva skäl placeras. För denna kategori intagna föreslogs dock en strängare praxis av permissioner, vilket framgår nedan i kapitel 2.3.3 som behandlar långtidsdömda.³⁰

2.3.2 Klientelet differentieras

En debatt blossade upp sommaren 1976 efter vissa uppmärksammade rymlingar och fritagningar, angående permissionsinstitutets betydelse för den stigande brottsligheten. Inom Justitiedepartementet tillsattes då en arbetsgrupp som avlämnade sin promemoria Ds Ju 1977:13 *Permissioner inom kriminalvården* i december 1977.³¹ Gruppen fick i uppdrag att kartlägga tillämpningen av permissionsreglerna och föreslå lämpliga ändringar. Ett antal mindre undersökningar om permittenters brottslighet och misskötsamhet samt tillämpningen av permissionsreglerna initierades. Resultaten av dessa undersökningar ansågs ge vid handen att misskötseln av permissionerna varken var så omfattande eller allvarlig att en allmän skärpning av permissionsbestämmelserna var motiverad. Snarare kunde en dylik skärpning få negativa effekter i form av att de intagnas anknytning till icke-kriminella normer ytterligare försvagades så att de avskärmades från samhället i än

²⁶ Med termen missbruk avses i detta fall missbruk av permission och *inte* alkohol- eller narkotikamissbruk. Naturligtvis kan ett antal regelbrott dock begås i samband med den senare nämnda formen av missbruk, vilket i sin tur kan innebära att permissionen anses som missbrukad.

²⁷ SFS 1964:541

²⁸ Prop. 1974:20 s. 2, 32f, 41 samt 93f

²⁹ Prop. 1974:20 s. 94 samt 145

³⁰ Prop. 1974:20 s. 38

³¹ Prop. 1978/79:62 s. 7

större utsträckning. Andra effekter kunde vara att klimatet på anstalterna försämrades i sådan utsträckning att personalens möjlighet till positiv påverkan på de intagna försvårades samt att de disciplinära problemen förväntades öka. Permissionerna utgjorde ett viktigt inslag i påverkansarbetet med de intagna och risken för misskötsamhet fick inte göra att permission ansågs utesluten. Arbetsgruppen uttalade om missbruk av relativt lindrig natur, exempelvis att permittenten återvänder alkoholpåverkad att ”det är inte ägnat att förvåna [eftersom många av dem är kända missbrukare]”.³² Dock menade de, var det inte accepterat att permissionerna användes för kriminell verksamhet. I en av undersökningarna som hade företagits framgick att en mindre grupp intagna (ca 200-300 st) kontinuerligt gjorde sig skyldiga till brottslighet i samband med permissioner. Därför föreslogs en markering i lagtexten att permission kunde vägras vid påtaglig risk för fortsatt brottslig verksamhet. Slutligen konstaterades att trots att permissionsföreskrifterna inte behövde skärpas generellt, borde bestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL istället utvidgas till att omfatta ett större klientel.³³

Ur propositionen framgick att arbetsgruppens förslag fallit i god jord. Den skärpning som föreslogs om möjlighet att vägra permission vid påtaglig risk för fortsatt brottslighet accepterades. Att faran skulle vara påtaglig innebar att bestämmelsen främst tog sikte på den grupp av kriminella som mer regelmässigt använde permissionen för att begå nya brott. Enligt den nya bestämmelsen skulle alltså permission enligt 32 § KvaL tillåtas om inte *påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk* förelåg. Även den föreslagna utvidgningen av gruppen intagna som omfattas av 7 § tredje stycket KvaL tillstyrktes, och formulerades så att hänsyn även skulle tas *till arten av hans [den intagnes] brottslighet* vid placering enligt lagrummet.³⁴

Även framöver fortsatte förändringarna av permissionsinstitutet att främst gälla de s k ”7:3-orna”. År 1988 utvidgades gruppen ytterligare och för dessa var det fortfarande endast den särskilda permissionen som kunde komma ifråga. I samband med dessa ändringar gjordes också den bevakning som kunde föreskrivas vid permissioner av detta slag obligatorisk. Departementschefen uttalade att ändamålsenliga regler som förhindrar rymningar och fortsatt brottslighet under verkställighetstiden för denna grupp var en förutsättning för att de flesta andra intagna skulle ha generösare regler och kunna placeras i öppna anstalter.³⁵ Förslaget förstärker alltså ytterligare den differentiering av klienterna som pågått under perioden.

³² Ds Ju 1977:13 i Prop. 1978/79:62 s. 70

³³ Ds Ju 1977:13 i Prop. 1978/79:62 s. 42, 53, 63f samt 70f

³⁴ Prop. 1978/79:62 s. 2, 19f samt 22

³⁵ Prop. 1987/88:130 s. 12, 31 samt 34

2.3.3 Särbehandling av vissa långtidsdömda

Genom ikraftträdandet av KvaL år 1974 särbehandlades för första gången en viss grupp intagna vad gällde möjligheterna till permission. Bestämmelsen tog i första hand sikte på anstaltsplaceringen av denna grupp kriminella, men särbehandlingen fick flera följder varav en var att möjligheterna till permission påverkades. I 7 § tredje stycket KvaL stadgades att ”...den som dömts till fängelse i lägst två år eller till internering (...) bör placeras i slutan stalt, om det med hänsyn till att han saknar fast anknytning till riket eller eljest kan befaras att han är särskilt benägen att avvika och fortsätta en brottslig verksamhet, vilken på grund av omfattning och inriktning är av särskilt allvarlig karaktär”.³⁶

Departementschefen fann förslaget om denna uppdelning välbetänkt och framhävde att det var ett led i de strävanden om åtgärder mot narkotikamissbruket som framlagts av riksdagen i en proposition år 1972. Han menade att det var fråga om individer som ägnat sig åt organiserad, systematisk kriminalitet av särskilt samhällsfarlig natur, ofta med internationell anknytning. Dessa individer saknade företrädesvis anknytning till riket och förutsättningarna för en positiv påverkan av kriminalvårdens åtgärder var därför ytterst begränsade. För detta klientel infördes en särbestämmelse som innebar att korttidspermission endast fick beviljas om *synnerliga skäl* förelåg. Vidare framhävde departementschefen att avsikten med bestämmelsen inte var att göra det långtidsdömda klientelet helt avskurna från möjligheten till permission, utan snarare att garantera att frågan alltid blev föremål för en noggrann och allsidig prövning i dessa fall. Avslutningsvis framhävdes att permissionerna kunde vara bevakade samt att det i vissa fall endast kunde bli fråga om sådan bevakad permission.³⁷

Den undersökning som lades fram år 1977 av en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet föreslog att den grupp intagna som kunde hänföras till 7 § tredje stycket KvaL borde utökas eftersom lagrummet fått en restriktiv tolkning i praxis. Arbetsgruppen syftade på den dom som Regeringsrätten avkunnade den 2 mars 1977 angående huruvida en intagen var att hänföra till den kategori intagna som åsyftas i nämnda lagrum. Personen ifråga var starkt belastad i kriminellt hänseende. Han hade flera tidigare domar om ungdomsfängelse och fängelse samt hade till sist dömts till internering. Under denna sista verkställighet hade han avvikit vid fem tillfällen och i samband med dessa avvikelser begått nya brott. Brottsligheten avsåg bl a urkundsförfalskning, tillgrepp av fortskaffningsmedel samt grova stölder. RegR menade att fastän den intagne ansågs särskilt benägen att avvika och fortsätta en brottslig verksamhet, av omfattande och svårartad karaktär, kunde han med hänsyn till innehållet i förarbeten till KvaL (SOU 1972:64 samt Prop. 1974:20) inte anses omfattas av 7 § tredje stycket KvaL. RegR syftade

³⁶ Prop. 1974:20 s. 40

³⁷ Prop. 1974:20 s. 90 samt 94f

troligen på att hans brottslighet saknade internationell anknytning, inte avsåg narkotika och ej heller kunde anses vara av ”särskilt allvarlig karaktär”.³⁸

Det snäva tillämpningsområde som bestämmelsen erhållit i praxis borde därför utvidgas menade arbetsgruppen. De ansåg att avsikten vid KvaL:s tillkomst knappast var att endast brottslingar med internationell anknytning eller de dömda för narkotikarelaterad brottslighet skulle omfattas. Alltså föreslogs att även intagna som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet av samhällsfarlig art borde omfattas, även om brottsligheten saknade internationell anknytning. Även lagöverträdare som visat likgiltighet för annans liv och hälsa eller särskild hänsynslöshet borde omfattas. Som exempel nämndes väpnade bank- och postrån samt annan förmögenhetsrättslig brottslighet där gärningsmannen visat hänsynslöshet genom att använda sprängmedel. Denna hänsynslöshet kunde också kännetecknas av långvarig och frekvent kriminalitet av allvarlig beskaffenhet genom vilken den intagne visat sig oemottaglig för påverkan att upphöra med brottslighet.³⁹ Utvidgningen av gruppen som omfattas i lagrummet godkändes och fastställdes i proposition 1978/79:62.

I början av 80-talet fanns behov av att klargöra vilken form av narkotikarelaterad brottslighet som skulle leda till den särbehandling 7 § tredje stycket KvaL innebar. År 1982 inskränktes området därför till att enbart omfatta dem som dömts för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling avseende narkotika. Två år senare utvidgades det dock till att även omfatta försök, förberedelse, medverkan och stämpling till nämnda brott.⁴⁰

Den särbehandlade gruppen blev genom ett nytt förslag år 1988 betydligt större. Även personer som undergick fängelse i mer än fyra år, oberoende av brottstyp omfattades utöver de till minst två år dömda narkotikabrottslingarna. Att bestämmelsen omfattade de som *avtjänar* fängelse i minst fyra år, istället för de som *dömts* till detsamma innebar att även de med förverkad villkorligt medgiven frigivning omfattades. Departementschefen menade att risken för återfall i allvarlig brottslighet i denna grupp var nog så påtaglig. För att allmänheten skulle behålla sitt förtroende för kriminalvården var det viktigt att omhändertagandet av de intagna tedde sig konsekvent och rimligt. Omotiverade skillnader bland de intagna borde undvikas. I en undersökning fann man att av de intagna som ansågs farliga eller rymningsbenägna och därför hade placerats på specialavdelning, var endast hälften dömda för grova narkotikabrott. De andra hade långa strafftider för exempelvis mord, dråp och grova rån. För konsekvensens skull borde därför dessa grupper föras in i särbestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL, resonerade departementschefen. Narkotikaproblemet på anstalterna var dock fortfarande av den digniteten att detta motiverade särbehandlingen av de som dömts för grova narkotikabrott redan vid en strafftid på två år.⁴¹

³⁸ Ds Ju 1977:13 i Prop. 1978/79:62 s. 67

³⁹ Ds Ju 1977:13 i Prop. 1978/79:62 s. 68f

⁴⁰ (prop. 1981/82:141, prop. 1983/84:148) 1999-års *permissionsutredning* s. 11

⁴¹ Prop. 1987/88:130 s. 2f, 11 samt 13f

På senare år har det framförallt diskuterats hur kriminalvården skall kunna humaniseras samtidigt som säkerheten behålls. Den formella indelningen i kategorin ”7:3-or” ersattes år 1998 av ett individualiserat beslut om särskilda villkor vilka skulle gälla under verkställigheten och kunde omfatta placering samt vistelse utanför anstalt m m. Sådana särskilda villkor skulle beslutas för samtliga intagna vilka undergick fängelse i minst fyra år och vid särskilda skäl även för dem som dömts till minst två års fängelse. Ingen skulle längre undantas från denna säkerhetsbedömning. Alltså innefattades även de dömda för t ex ekonomisk brottslighet, vilka enligt den tidigare regleringen skulle ha fallit utanför.⁴²

Bakgrunden till denna ändring kan främst skönjas i det missnöje som fanns med den tidigare klassificeringen, främst bland de intagna själva. Dessa upplevde sig som godtyckligt och orättvist behandlade utan chanser att själva påverka bedömningen. Ofta stod anstaltspersonalen, vilka hade daglig kontakt med de intagna, på deras sida gentemot KVS:s beslut om klassificering enligt 7 § tredje stycket KvaL. Ytterligare en svaghet med det tidigare systemet var att det uppfattades som trubbigt och oflexibelt. Eftersom det bara fanns en möjlighet till särbehandling uppstod tröskeleffekter och avgränsningsproblem. Den individualiserade bedömningen skulle å andra sidan innebära att de intagna gavs större möjlighet att aktivt påverka sin verkställighet, vilket borde leda till ett bättre anstaltsklimat resonerade departementschefen. Vidare ledde förslaget också till en ökad förutsägbarhet för den intagne. I beslutet skulle nämligen anges efter hur lång tid permission kunde komma ifråga. På grund av denna nya utformning frångicks det tidigare förbudet för normalpermission. Istället lades det till ett stycke i 32 § KvaL om att permission inte fick meddelas i strid med de särskilda villkoren. Det samordnade förfarandet vid riksmottagningen på Kumla utgjorde en viktig förutsättning för den individuella prövningen. Genom att denna centraliserats skapades goda möjligheter till ett enhetligt förfarande och likvärdiga bedömningar, för bedömningen var individuell och kunde resultera i villkor som såg olika ut från individ till individ.⁴³

De långtidsdömda i Sverige är en grupp som ökar i antal. År 1990 fanns 759 personer inskrivna i kriminalvårdsanstalt som långtidsdömda, av dessa var 35 st dömda till livstidsstraff. År 1999 har siffran ökat till 1 129 personer varav 87 st avtjänar livstidsstraff. Under 90-talet har i genomsnitt 315 individer intagits per år, med den absoluta toppen år 1993 då 378 personer dömdes till fyra års fängelse eller mer.⁴⁴

⁴² Prop. 1997/98:95 s. 9 samt 37

⁴³ Prop. 1997/98:95 s. 15, 33 samt 35f

⁴⁴ *Kriminalvårdens officiella statistik 1999* s. 65, tabell 4.13

3 Omarbetning av permissionen

3.1 1999-års permissionsutredning

Efter kritik mot kriminalvården i Riksrevisionsverkets rapport (*Effektivare kriminalvård* 1999:27) samt efter att det visat sig att en av de misstänkta vid Malexanderskjutningarna var på permission från en kriminalvårdsanstalt initierade generaldirektören för Kriminalvårdsverket en utredning avseende långtidsdömdas utevistelser. Behovet av en sådan ansågs än mer viktigt när det visade sig att utöver de tragiska händelserna i Malexander hade andra grova brott begåtts av de misstänkta under permissioner som kriminalvården trots varit välskötta.

Detta resulterade i 1999-års permissionsutredning. Av direktiven till utredningen framgår att arbetsgruppen skulle undersöka bl a i vilken mån kunskaper från riksmottagningen på Kumla använts vid anstalternas riskbedömningar och i vilken mån en ny riskbedömning behövde göras vid senare permissionsansökningar. Vidare skulle förberedelserna inför permission och uppföljningen av densamma samt tillämpningen av villkor i samband med permission granskas.⁴⁵

Nödvändig information för att besvara frågeställningarna inhämtade arbetsgruppen genom personliga besök på anstalter med ett stort antal långtidsdömda. Viktigt att notera är att utredningen endast omfattade en begränsad del av utevistelserna samt att medlemmarna i arbetsgruppen inte gör anspråk på att ha företagit en undersökning i tillsynssyfte eller enligt vetenskaplig modell. Arbetsgruppen ansåg dock att underlaget var tillräckligt för den analys som gjordes och för de förslag på förändringar som lades fram. I utredningen konstaterades inledningsvis att trots att permissionerna ökat under den senaste tioårs-perioden, har misskötsamheten minskat. Mot denna bakgrund hade gruppen som utgångspunkt att det var ytterst viktigt att behålla permissionsmöjligheten även för de långtidsdömda, i de fall då den innebär ett accepterat risktagande samt tillgodoser allmänhetens förtroende för kriminalvården.⁴⁶

Arbetsgruppen granskade behandlingsjournal, dom och i förekommande fall riksmottagningens utvärdering samt övrig personalia för ca 250 st långtidsintagna. De fann att flera anstalter tillämpar gällande regler på ett bra sätt, men de uppmärksammade även vissa brister. Exempelvis var de permissionsstegar⁴⁷ som utarbetas för de intagna inom ramen för de särskilda villkoren ibland alltför snabba och medgav permission på egen hand efter

⁴⁵ 1999-års permissionsutredning s. 5f

⁴⁶ 1999-års permissionsutredning s. 7f

⁴⁷ Så kallas förfarandet att först tillåta kortare bevakade permissioner som sedan successivt blir längre och där den intagne får ta ett allt större eget ansvar för genomförandet.

alltför kort tid. Ett annat problem som uppmärksammades var att anstalterna hade svårt att stå emot de intagnas krav på full tilldelning av antalet permissionstimmar. Gruppen fann inget fall där den intagne inte fått de 72 respektive 144 timmar som då tilläts, så snart de särskilda villkoren medgav detta. Det hände även att intagna beviljades ett litet antal resterande permissionstimmar, vilket ledde till att proportionen mellan resttid och permissionstid blev orimlig. Kritik riktades även mot hur misskötsamhet under permission hade hanterats. Flera fall uppmärksammades där permission hade tillåtits alltför snabbt efter att misskötsamhet förekommit. Slutligen avseende särskild permission fann man att den ofta beviljades i strid mot en viktig huvudregel, nämligen att särskild permission inte skall beviljas för ärenden som kan utföras under den regelbundna permissionen. Dessutom omfattade de särskilda permissionerna ofta onödigt lång tid, t ex ansågs 08.00-20.00 vara för mycket för ett ärende som bara tar några timmar.⁴⁸

Eftersom det i utredningen på ett tidigt stadium konstaterades att tillräcklig dokumentation om handläggning av varje enskilt ärende saknades, kompletterades materialet med intervjuer av personal på anstalterna. Arbetsgruppen fann att riksmottagningens risk- och farlighetsbedömning spelade en stor roll vid prövningen av huruvida permission skulle tillåtas senare i verkställigheten. Ofta kompletterades detta befintliga material endast med iakttagelser av vårdare. Gruppen fann detta oroväckande eftersom farlighetsbedömningen endast borde utgöra en del i det material som skulle ligga till grund för beslut om permission. Vidare har utvärderingen från riksmottagningen en kort livslängd som klinisk status. För detta klientel kunde dock avsevärd tid förflyta efter utvärderingen innan det blev aktuellt med permission. En kvalificerad riskbedömning var dock mycket kostsam och borde förbehållas de fall då indikationer på farlighet förelåg. Kriminalvårdens kontroll av vistelseadress och miljön som den intagne skulle tillbringa sin permission i befanns ofta vara bristfällig. Kontakt med polisen i syfte att införskaffa fakta om permissionsadressen var mycket ovanligt. Även den avstämning som skulle ske inom kriminalvården avseende tidpunkt och plats för permission för målskamrater var ovanlig. Endast vid känd hotbild gjordes en sådan kontroll. Avseende villkor för permission framkom vid undersökningen att inga andra villkor ställts än de som förekom i föreskrifterna, trots att dessa uttryckligen endast utgjorde exempel på lämpliga villkor. Delegering var omfattande vid beslut angående permission och ofta saknades rutiner för uppföljning av detta. För en viss intagen kunde beslut om permission fattas av flera olika befattningshavare utan att någon hade ett tydligt ansvar att kontrollera hur många utevistelser som beviljades. Slutligen fungerade uppföljningen av permissionerna ej på lämpligt sätt. Flera anstalter saknade strukturerade modeller för detta.⁴⁹

Sammanfattningsvis fann arbetsgruppen att beslut om permission ofta fattades utan föredragning, i närhet till den intagne och genom skyndsamt förfä-

⁴⁸ 1999-års permissionsutredning s. 17, 19-21

⁴⁹ 1999-års permissionsutredning s. 23-26

rande. Var en intagen inne i permissionsgång, alltså hade han en s k permissionsstege, gjordes oftast ingen ny bedömning utan besluten tycktes rutinemässiga. Endast vid misskötsamhet aktualiserades riskbedömningen igen. Dessa brister i handläggnings- och uppföljningsrutiner gjorde att kriminalvården, enligt gruppen av utredare, ansågs ha bristande kontroll och samordning av permissioner för långtidsdömda.⁵⁰

I utredningen uppställdes en förklaringsmodell till varför situationen tycktes ha glidit kriminalvården ur händerna. Anledningen till detta skulle främst sökas i den förändring som skett av anstaltsklientelet. Tidigare var den typiske intagne en socialt utslagen person, ofta med alkoholmissbruk. Denna person levde i stor utsträckning utanför samhället med låg utbildning, dåliga sociala relationer och utan kontakt med arbetsmarknaden. Tanken med permissionerna var att vid flera kortare tillfällen träna den intagne för ett annat liv och där resultatet mättes med ankomst i rätt tid efter permissionen samt genom nykterhetskontroll. Nykter återkomst till anstalten var ett tecken på att den intagne lärde sig hantera sin situation. Detta var det kanske något förlegade måttet på skötsamhet som fortfarande tillämpades. Därför minskade misskötsamheten kontinuerligt, trots att situationen ändå var allvarlig. Det nya anstaltsklientelet bestod nämligen av resursstarka individer som hade ett annat behov av permissionerna.⁵¹ Tidigare lade personalen ner stor möda på att motivera de intagna för permissionerna medan dagens situation präglades av intagna som ”tryckte på” personalen för att utnyttja varje tillfälle till vistelse utanför anstalt. Den decentralisering och omfattande delegering av beslut som skett under 90-talet tycktes inte ha tagit denna förändring i beaktande. Detta var enligt arbetsgruppen den troliga orsaken till de förhållanden som beskrivits ovan. Begreppet skötsamhet borde omvärderas och numera relateras till en omsorgsfull bedömning av risk för avvikande eller återfall i grova brott under permissionen. Uppföljning av utevistelsen samt noggrann förberedelse och planering skulle då bli avgörande för beviljandet, vilket torde leda till en större restriktivitet av beviljanden.⁵²

I utredningen föreslogs inga ändringar i lagstiftningen men dock en omfattande omarbetning av KVS:s föreskrifter. Problemen som skulle åtgärdas var i första hand den praktiska tillämpningen av regelverket, samt bristerna i intern kontroll och uppföljning.

3.2 Stramare tillämpning och bättre kontroll

Permissionsutredningen fick ett stort genomslag och många av arbetsgruppens synpunkter uppmärksammades i det nya regelverket. Resultatet blev att permissionsföreskrifterna från år 1998 ersattes av de nya KVVFS 2000:7.

⁵⁰ 1999-års permissionsutredning s. 26

⁵¹ Detta bekräftas av Anders Nilsson som har forskat kring fångars levnadsförhållanden. Se ovan under kapitel 1.

⁵² 1999-års permissionsutredning s. 27-29

Nedan skall de förändringar som gjordes behandlas eftersom de innebar en omfattande åtstramning och en bättre kontroll av reglerna för permission.

Enligt förslag i utredningen omfattar nu varje permissionsperiod en månad istället för två. Under denna period kan permission endast beviljas vid ett tillfälle och inte som tidigare vid flera. Intervallet skall alltså bli en månad mellan normalpermissionerna för att möjliggöra en bra planering. Även antalet timmar förändrades från 144 per 2-månadersperiod för intagna dömda till mindre än två år fängelse, till 72 timmar/månad. För intagna dömda till två år eller mer ändrades antalet från 72 per 2-månadersperiod till 48 timmar/månad. De sistnämnda får alltså en relativ ökning av antalet timmar.

Tidigare byggde uppdelningen av hur många permissionstimmar en intagen skulle ha rätt till på huruvida en intagen var placerad på öppen eller slutan stalt. Detta har nu helt frångåtts och strafftiden är det avgörande. Arbetsgruppen drev också igenom att en avvägning skall ske mellan restid och permissionstid.

Vidare betonades i utredningen att det är viktigt att tydliggöra syftet med permissionen. Normalpermissionen skall användas för att ombesörja viktiga angelägenheter, t ex besök hos sociala myndigheter. Det är inte fråga om vistelse utanför anstalten i ”rekreationssyfte” och därför föreslås i utredningen att den intagne själv inför varje utevistelse upprättar en skriftlig plan som kan kontrolleras av kriminalvården.⁵³ Resultatet i föreskrifterna blev att en skriftlig plan skall upprättas vid varje permissionstillfälle samt att den skall utformas så att den i största möjliga mån är kontrollerbar. Planen skall dock upprättas av kriminalvården, men i samråd med den intagne.⁵⁴ Även tidigare planerades permissionerna naturligtvis men inget krav fanns på en skriftlig plan⁵⁵. Arbetsgruppen hoppades att en bättre planerad permission skall underlätta den individuella prövning som skulle ske vid varje permissionstillfälle samt väsentligt underlätta kontrollen av den intagne under utevistelsen.⁵⁶

Avseende villkor i samband med permission framhålls i utredningsförslaget att det är rimligt att ställa villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt av långtidsdömda. Denna önskan infriades med viss modifikation och de föreslagna villkoren krävs numera alltid för intagna dömda för narkotikabrott, våldsbrott eller annan allvarlig brottslighet. Villkor borde även i större utsträckning kunna gälla för hela verkställigheten. De särskilda villkor som skall finnas för långtidsdömda enligt 7 § tredje stycket Kval borde ändras i sin utformning ansåg arbetsgruppen. Tidigare var de normalt utformade så att det angavs en tidpunkt för när utevistelser kunde bli aktuella samt om dessa skulle vara övervakade. I utredningen efterlystes utöver detta att grundläggande villkor för permissionens genomförande skall stäl-

⁵³ 1999-års permissionsutredning s. 31f

⁵⁴ 5 § KVVFS 2000:7

⁵⁵ Inledande allmänna råd KVVFS 1998:9 s. 3

⁵⁶ 1999-års permissionsutredning s. 32

las, t ex anmälningsplikt till polis. Dessa grundläggande villkor skulle då gälla för hela verkställighetstiden. Detta skulle säkerställa att permissionerna blev mer villkorade och lättare att kontrollera.⁵⁷

Vidare förespråkar gruppen ett generellt förbud mot alkoholförtäring under permission. Detta gällde tidigare endast de som begått brottet under påverkan av alkohol samt de som missbrukade alkohol.⁵⁸ I föreskrifterna från år 2000 finns dock denna bestämmelse om ett generellt alkoholförbud under permissionen i de allmänna råden till 7 §. Detta förbud har dock nyligen uppmärksamrats i ett kammarrättsavgörande. Rätten fann att ett sådant generellt alkoholförbud inte var förenligt med lagens ordalydelse och syfte.⁵⁹ Rättsfallet refereras mer utförligt under kapitel 4.2.

Genom förslag i utredningen skall numera anmälningsplikten under permission kunna fullgöras antingen hos polismyndighet, kriminalvårdsmyndighet eller hos frivården. Syftet med detta är att undvika situationer då anmälning inte är möjlig eftersom vissa myndigheter har stängt under helgerna. Nytt är också att permissionen muntligen skall gås igenom med den intagne efter återkomst till anstalten.⁶⁰ Tidigare bestod kontrollen endast av urinprov samt uppvisande av biljett eller stämpel.

Slutligen föreslog utredningen att beslut om permission skulle fattas lägst av en kriminalvårdsinspektör efter beredning av den intagnes kontaktman. Detta skulle försäkra kvalitén på besluten. Dock avgör rutinen på anstalten i vilken mån detta efterlevs.⁶¹

⁵⁷ 1999-års permissionsutredning s. 32f

⁵⁸ Allmänna råd till 1 § KVVFS 1998:9

⁵⁹ Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 19 mars 2001 mål 949-2001

⁶⁰ 11 § KVVFS 2000:7

⁶¹ 1999-års permissionsutredning s. 36f

4 Permissionsinstitutet

Permissioner är ämnade att dämpa den skadliga påverkan av individen som kan förväntas då man spärrar in någon under en längre tid i anstalt. De fyller också en funktion av att förbereda den intagne för en återanpassning till samhället efter avtjänad verkställighetstid.

Möjligheten till permission kan också anses ha en lugnande effekt på anstaltsklimatet. Svensk kriminalvårdspersonal har varit relativt förskonade från våld eller hot från de intagna. En trolig anledning till detta är just att de intagna inte vill riskera möjligheten till permission, menar Clas Amilon och Eva Edstedt i boken om deras gemensamma erfarenheter av svensk kriminalvård.⁶²

Viktigt att notera är dock att permission är en *möjlighet* och inte en *rättighet* för den intagne. En rättighet gäller lika för alla oavsett t ex medborgarskap. Permission eller placering på en öppen anstalt utgör dock möjligheter och när en individuell bedömning görs finner man ofta att risken för avvikande är större för den som saknar anknytning till Sverige. Resultatet kan bli att en utländsk medborgare endast tillåts få bevakade lufthålspermissioner, en form av särskild permission som beskrivs under kapitel 4.1.3. Det kan tyckas diskriminerande men är alltså en konsekvens av permissionens natur och den individuella prövningen.⁶³

För att underlätta förståelsen för följande avsnitt finns 4, 7 och 32 §§ KvaL samt 12 § KvaF införda i fulltext i bilagan. I samband med detta kapitel bör läsaren hålla i minnet att tre regelnivåer finns, lagen (KvaL), förordningen (KvaF) och myndighetsföreskrifterna (KVVFS). De behandlas i ovan nämnda ordning i den löpande texten.

4.1 Gällande rätt

Kriminalvårdens utformning regleras i KvaL:s 4 §.⁶⁴ Där finns uttryckt ett samhällsskydd i två betydelser. Dels skall kriminalvården utformas så att den enskildes anpassning till samhället underlättas samt att den skadliga effekten av frihetsberövandet blir så liten som möjligt. Dels framgår att åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten bör genomföras utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. Med det senare avses att förberedande åtgärder såsom permission endast bör tillåtas då man bedömer att den intagne inte kommer att begå brott. Att dessa två funktioner är svåra att förena är tydligt. Det blir därför istället fråga om en kontinuerlig avvägning mellan kraven på samhällsskydd och säkerhet och den intagnes rehabilite-

⁶² Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 106

⁶³ Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 77f

⁶⁴ Se Bilaga för fullständig lagtext.

ringsmöjligheter. KvaL och KVS:s föreskrifter ger handledning och direktiv i denna avvägning men ofta är det omständigheterna i det enskilda fallet som faller avgörandet.⁶⁵

Den individuella prövningen är viktig och det fastställdes redan år 1978 i ett JO-uttalande att det inte är tillåtet att införa ett generellt permissionsförbud ens när särskilda situationer som i det fallet, arbetsvägran, bland de intagna råder. Kriminalvårdsstyrelsen beslöt att inga permissioner skulle tillåtas eftersom assistentpersonalen som annars planerade och förberedde permissioner hade fullt upp med andra arbetsuppgifter påkallade av den uppkomna situationen. JO frågade sig dock om denna prioritering hade behövt yttra sig i ett generellt förbud och menar att det istället kunnat utformas så att det gavs direktiv om prioritering av arbetsuppgifter på anstalterna. Då hade anstalterna i mån av tid kunnat handlägga permissionsärenden och varje ärende hade fått den individuella prövning som krävs.⁶⁶

Det kan enkelt sammanfattas så, att kriminalvården skall förhindra att nya brott begås under verkställighetstiden samt förhindra att fler brott begås efter frisläppandet från fängelset. För att kontrollera om tidigare intagna i kriminalvården begår nya brott kan information sökas i återfallsstatistiken. Återfall används ibland som ett mått på hur effektiv kriminalvården är och detta brukar ge mycket nedslående resultat. Av en årspopulation intagna i fängelse återfaller strax under hälften (45 %) i brott inom två år. Det finns stora variationer beroende på brottstyp. Återfallsfrekvensen är högst för de som dömts till fängelse för tillgreppsbrott, av dessa återfaller fler än hälften (62 %) inom tre år. För våldsbrott är återfallen under samma tid 34 %. Men det finns många invändningar mot att använda återfallsstatistiken på det här sättet. Den som studerar återfallsstatistik skall vara på det klara med att statistiken endast visar sannolikheten att åter lagföras för brott vilket inte är detsamma som att all ny brottslighet redovisas.⁶⁷ Mer om återfallsmätningar och deras problematik nedan under kapitel 4.5.

Permissionsinstitutet regleras i 32 § KvaL, 12 § KvaF samt i KVVFS 2000:7 *Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om permissioner*. Föreskrifterna är upplagda i paragrafform och efter varje paragraf följer ett avsnitt kallat "allmänna råd" där detaljregler och förklaringar till hur paragrafen bör tolkas finns. För att illustrera skillnaden mellan huruvida någonting framgår ur föreskrifterna eller ur de allmänna råden till föreskrifterna kan ett uttalande i praxis användas. LR framhäver där, i en dom som sedan KamR instämmer i, att de allmänna råden inte är detsamma som ett uttryckligt stadgande i föreskrifterna samt att de allmänna råden bör tillämpas med försiktighet.⁶⁸ Av 32 § KvaL framgår att det finns två typer av permission, normalpermission och särskild permission.

⁶⁵ Berg m fl (2000) *Brottsbalkskommentaren* s. KvaL: 6

⁶⁶ JO 1978/79 s. 108

⁶⁷ *Kriminalvårdens redovisning om återfall 1999* s. 17, 41 och 43

⁶⁸ Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 19 mars 2001 mål 949-2001

4.1.1 Normalpermission

Normalpermission regleras i 32 § första stycke KvaL och kan beviljas en intagen om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Syftet med denna korta vistelse utanför anstalt är som nämnts tidigare att underlätta återanpassningen till samhället. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller om han utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov.

Begreppet *påtaglig fara för fortsatt brottslighet* prövades nyligen av kammarrätten i Stockholm. Målet gällde en man som avtjänade sin tredje verkställighet för grov egenmäktighet med barn. Han hade vid två tillfällen tagit barnen från deras svenska mor, vilken hade ensam vårdnad av barnen, och flyttat dem till släktingar i Tunisien. Hans underlåtenhet att vidta åtgärder för att återföra barnen till Sverige resulterade i den senaste av de tre domarna. Detta var det brott som den intagne befarades återfalla i under permissionen. KamR fann att risken för att så skulle ske var påtaglig men, brottets begående var inte beroende av huruvida normalpermission erhöles eller ej. Brottet kunde lika gärna ha begåtts inne på anstalten och skulle därför inte anses vara ett sådant brott som omfattades av begreppet ”påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet”.⁶⁹

Lagrummet begränsas av 12 § KvaF där det framgår att intagna dömda till minst två års fängelse ej bör beviljas normalpermission under de sex första månaderna av straffet om det inte finns särskilda skäl härför.⁷⁰ Tidigare häktningstid i omedelbar anslutning till att den intagne påbörjat verkställigheten av straffet räknas in i denna kvalifikationstid såvida inte KVS föreskriver annat. För intagna dömda till minst två års fängelse finns även ett krav på särskilda skäl för beviljande av normalpermission om brottet den intagne dömts för innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Av KVVFS 2000:7 framgår att den som fattar beslut i ett permissionsärende har ansvaret för att underlaget för beslutet är tillräckligt samt att permissionen planeras på ett sådant sätt att missbruk motverkas.⁷¹ Permission beslutas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En individuell riskbedömning skall göras inför varje permissionstillfälle. Hur noggrann denna bedömning behöver vara avgörs från fall till fall. För intagna som omfattas av de särskilda villkoren i 7 § tredje stycket KvaL har redan en initial riskbedömning gjorts och de har sedan särskilda regler att följa.

Under rubriken riskbedömning i KVVFS 2000:7 uppställs ett antal faktorer som bör beaktas vid prövningen av permission. Uppräkningen är inte uttömmande och det poängteras att den inte skall användas schablonmässigt.

⁶⁹ Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 4 juli 2000 mål 3102-2000

⁷⁰ Se Bilaga för fullständig lagtext.

⁷¹ Inledande allmänna råd, KVVFS 2000:7 s. 2

En helhetsbedömning skall alltid göras där även andra faktorer kan spela in. Prövningen kan leda till att permissionen medges eller nekas men den kan också leda till att permissionen kräver en mycket strukturerad form för att kunna medges. De faktorer som nämns i uppräkningslistan är art och omfattning av aktuell och tidigare brottslighet, eventuella målsägande i utsatt ställning eller eventuella besöksförbud, huruvida strafftiden är lång och om lång tid återstår till frigivningen, vidare misstanke om fortsatt brottslig verksamhet, personliga förhållanden såsom psykisk störning eller missbruksproblem samt utfallet av den intagnes eventuella tidigare och pågående verkställigheter. Särskild hänsyn skall tas till om han begått brott, avvikit, missbrukat permission eller tagit befattning med droger eller dopingmedel. Slutligen skall hänsyn tas till de förhållanden under vilka den intagne kommer att tillbringa den eventuella permissionen exempelvis huruvida vistelsemiljön kommer att innebära tillgång till alkohol, droger, vapen, eller till potentiella eller identifierade brottsoffer. Denna kontroll av vistelsemiljön kan ske i samverkan med t ex polisen eller frivården.⁷²

För att bedöma risken för återfall i våldsbrott skall särskilt uppmärksammas om debuten för våldshandlingar var åldersmässigt tidig. Utredningen skall vid osäkerhet om riskerna även kompletteras med ett utlåtande från en i riskvärdering tränad psykiater eller psykolog. Vid sådana tillfällen bör den intagnes grad av psykopati särskilt efterfrågas.⁷³

Att en allmän risk för misskötsamhet anses föreligga, skall inte förhindra beviljandet av normalpermission. Viss brottslighet innebär emellertid i sig att det föreligger en fara för fortsatt brottslighet eller annat missbruk. Här kan nämnas organiserad och systematisk brottslighet samt allvarliga våldsbrott, i synnerhet de som begåtts av alkohol- eller narkotikamissbrukare eller av personer med psykiska störningar. I dessa fall skall alltså normalpermission normalt sett inte beviljas. Även i det enskilda fallet kan kombinerade omständigheter göra att normalpermission inte bör beviljas. Som exempel nämns upprepade och snabba återfall i brott eller allvarliga missbruksproblem i förening med en relativt kort strafftid. I regel godkänns heller inte normalpermission för den som skall utvisas. Har den intagne deltagit i gäng- eller ligabrottslighet bör även tidpunkter för målskamraters utevistelser beaktas i de fall där samtida utevistelser bedöms utgöra risk för fortsatt brottslighet.⁷⁴

I 1 § KVVFS 2000:7 anges att normalpermissionen skall föregås av en individuellt bestämd kvalifikationstid. Som tidigare framhållits är permissionen inte någon rättighet och kvalifikationstiden skall alltså inte ses som en utfästelse att permission medges efter en bestämd tid. Avsikten med regleringen är istället att skapa en förutsägbarhet i systemet.⁷⁵ Detta syftar till att uppnå bästa möjliga resultat med permissionen. Bestämmelsen om kvalifi-

⁷² Inledande allmänna råd, KVVFS 2000:7 s. 2f

⁷³ Inledande allmänna råd, KVVFS 2000:7 s. 3

⁷⁴ Inledande allmänna råd, KVVFS 2000:7 s. 3

⁷⁵ Allmänna råd till 1 § KVVFS 2000:7

kationstid innebär att för intagen som avtjänar fängelse i minst två år eller mer samt för intagna placerade i sluten anstalt får kvalifikationstiden inte understiga en fjärdedel av den totala strafftiden eller vara kortare än två månader. För intagen som avtjänar kortare tid än två års fängelse eller är placerad i öppen anstalt gäller en kvalifikationstid på en månad då strafftiden är högst sex månader, två månader om strafftiden är mellan sex månader och ett år samt tre månader vid strafftid mellan ett och två år. Ytterligare en gräns finns för kvalifikationstiden och avser intagna som avtjänar fängelsestraff på mer än arton år samt livstid. Dessa måste vänta fyra år och sex månader tills de kan komma ifråga för normalpermission.

För att normalpermission skall kunna beviljas innan en månad av straffet har avtjänats krävs att det föreligger synnerliga skäl. Regeln är till för att ge anstalten en möjlighet att bereda permissionsärendet och planera permissionen. Detta kan också bli aktuellt då en intagen flyttats till annan anstalt och tidsåtgången för planeringen får bedömas från fall till fall men skall emellertid inte överstiga en månad.⁷⁶ Minimitiderna avser tid i svenskt fängelse, alltså inräknas inte tid tillbringad i fängelse utomlands eller tid då intagen genomgått psykiatrisk vård. Slutligen framgår dock att häktningstid fullgjord i utlandet eller i Sverige i omedelbar anslutning till verkställigheten skall inräknas i kvalifikationstiden.

När sedan kvalifikationstiden löpt ut påbörjas permissionsperioderna. Ur 2 § i nämnda föreskrifter framgår att dessa omfattar en månad och inom denna månad får permissionen förläggas vid endast ett tillfälle. Permission får inte påbörjas oftare än med tre veckors intervall. Denna regel skall tolkas så att tiden beräknas från den veckodag när den första permissionen påbörjades⁷⁷. Permission får heller inte påbörjas under de fjorton sista dagarna av verkställigheten.

Slutligen stadgas i föreskrifternas 3 § att varje permissionsperiod, alltså varje månadsintervall, får omfatta högst 72 timmars permission om återstående verkställighet understiger två år. Är den återstående verkställigheten dock mer än två år, omfattar varje period 48 timmar. Kommer intagen på g a strafftidens längd endast ifråga för en permissionsperiod bör denna omfatta högst 36 timmar och om det vid periodens början återstår mindre än en månad, endast 24 timmar. Till permissionstiden får dock läggas nödvändig resttid till och från permissionsadressen.

Det förtjänar att upprepas att det inte finns någon utfästelse om att detta antal timmar skall beviljas, utan det är den lokala kriminalvårdsmyndigheten som skall besluta antalet timmar mot bakgrund av vad som framkommit i riskbedömningen samt vad som framgår ur permissionsplanen. Här skall även beaktas i vilket skede av verkställigheten den intagne befinner sig i.

⁷⁶ Allmänna råd till 1 § KVVFS 2000:7

⁷⁷ Allmänna råd till 2 § KVVFS 2000:7

Utvecklingen bör vara återhållsam tillåtelse i början för att sedan successivt ökas enligt en s k permissionsstege.⁷⁸

Misskötsamhet regleras i de allmänna råden under rubriken misskötsamhet i KVVFS 2000:7. Normalpermission får beviljas tidigast sex månader från det att misskötsamhet⁷⁹ av olika slag ägt rum. Denna misskötsamhet kan bestå i att den intagne brukat eller innehaft narkotiskt preparat, begått brott under verkställighetstiden, rymt eller försökt rymma, uteblivit i samband med permission eller annan utevistelse, vid upprepat tillfälle vägrat lämna urinprov eller gjort sig skyldig till annan allvarlig förseelse.

Normalpermission får dock tidigast beviljas redan efter fyra månader om misskötsamheten var i form av innehav eller påverkan av läkemedel eller annat berusningsmedel än narkotika, innehav av föremål särskilt ägnade att användas för narkotikabruk, såsom kanyler eller vägran att lämna urinprov vid första tillfället under verkställigheten. Slutligen nämns att viss typ av misskötsamhet inne på anstalten, t ex bagatellartat störande av ordningen, inte ensamt skall utgöra skäl för att bedöma att missbruk av permission kan befaras. En individuell prövning skall göras vid misskötsamhet, det framgår av de allmänna råden, men minimitiden på sex respektive fyra månader skall användas som vägledning och får ej underskridas. Det ligger i permissionsinstitutets natur som möjlighet (i förhållande till rättighet) att reglerna inte avser att beskriva när permission *skall* beviljas utan när så *kan* ske.

4.1.2 Särskild permission

Regleringen i 32 § andra stycket KvaL medger att permission beviljas om det finns annan särskild anledning än vad som tillåts enligt reglerna om normalpermission i första stycket. Denna andra form av permission kallas för särskild permission. Särskild permission kan enligt 4 § KVVFS 2000:7 beviljas för att ombesörja personliga angelägenheter och får inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för detta. Det framgår ur de allmänna råden att alla de angelägenheter som är förutsedda bör kunna planeras in i normalpermissionen. Syftet med den särskilda permissionen är att intagen skall kunna ombesörja angelägenhet utanför anstalten som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ordnas under normalpermission eller på annat sätt.⁸⁰

I föreskrifternas allmänna råd till 4 § finns ett antal exempel på angelägenheter som bör kunna medge denna form av permission. Exempelen är just exempel och det poängteras att det inte går att i detalj ange för vilka ändamål den särskilda permissionen bör medges. En bedömning får alltså göras i det enskilda fallet och en avvägning skall då göras mellan angelägenheten för den intagne å ena sidan och risken för missbruk å andra sidan. Mycket talar

⁷⁸ Allmänna råd till 3 § KVVFS 2000:7

⁷⁹ Se vidare om misskötsamhet *av permission* under kapitel 5.3

⁸⁰ Rosvall, Göran i *Karnov 2000/01* s. 2611 not. 17

dock för att permission bör medges för att den intagne skall kunna besöka svårt sjuk närstående⁸¹ eller närvara vid närståendes begravning⁸², kunna inställa sig i domstol eller hos annan myndighet såvida det inte begärs att detta sköts genom anstaltens försorg samt även på annat sätt kunna bevaka sitt intresse i en rättslig angelägenhet som rör honom. Vidare kan intagen också få möjlighet att företa enskild resa till en anstalt till vilken han ska förflyttas samt där annan form av vistelse utanför anstalt inte är möjlig av medicinska skäl eller för att gifta eller sambor på olika anstalter skall kunna besöka varandra. Sådana träffar bör dock beviljas först efter 2-3 månaders verkställighet och sedan med liknande intervaller.

Den principiellt viktiga frågan om permission till utlandet bör tillåtas prövades av Kammarrätten i Stockholm år 1999. Där ansökte en intagen, som ej tidigare haft normalpermission om särskild permission för att besöka sin döende mor i Oslo. KamR i likhet med LR fann att anledningen till permissionen var ett ytterst starkt skäl. Den intagne bedömdes heller inte vara särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet. Han var dömd för mord till tio års fängelse men ej klassificerad enligt 7 § tredje stycket KvaL. Domstolen fann att han borde beviljats särskild permission under tillsyn samt att andra villkor kunde uppställas.⁸³

Denna typ av permission skall enligt KVVFS 2000:7 som regel inte beviljas under de sex sista månaderna innan en utvisning eller avvisning verkställs, eftersom det anses generellt föreligga ett högre krav på säkerhet under den perioden. Kammarrätten i Göteborg avgjorde nyligen ett fall där en intagen dömd till tio års fängelse för mord och därefter utvisning begärt särskild permission för att låta döpa sig i pingstkyrkan när endast några månader återstod av verkställigheten. Den intagne anförde att dopet ej kunde genomföras om han ej beviljades permission samt att det var av stor betydelse för honom. KVS betonade å sin sida risken med att plats och tidpunkt i förväg skulle vara kända vilket på ett oacceptabelt sätt ökade risken för rymning eller fritagning. KamR fann att med hänsyn till den korta tid som återstod av verkställigheten samt risken ur säkerhetssynpunkt att permissionen inte skulle beviljas.⁸⁴

4.1.3 Lufthålspermission

Det finns även möjlighet till en kortare särskilt bevakad permission av mentalhygieniska skäl, s k lufthålspermission. Denna regleras inte särskilt i lagen, förordningen eller föreskrifterna utan faller där in under begreppet särskild permission. Lufthålspermissionen har som enda syfte att undvika skadliga verkningar av anstaltsvistelsen och beviljas även samhällsfarliga

⁸¹ Med närstående avses främst makar, föräldrar, barn, syskon, far- och morföräldrar. Dock skall en individuell prövning av närståendebegreppet enligt föreskrifterna alltid göras.

⁸² Detta var en gång i tiden den huvudsakliga anledningen för permission då den först började användas i Sverige. Se vidare ovan under kapitel 2.1

⁸³ Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 18 maj 1999 mål 1411-1999

⁸⁴ Kammarrätten i Göteborg dom meddelad 22 december 2000 mål 7295-2000

individer, som t ex begått grova vålds- och narkotikabrott. Av de allmänna råden framgår att det generellt anses föreligga ett behov hos de intagna av denna form av permission och att den som regel bör medges två år efter häktningsdagen och därefter var sjätte månad. Vidare anges att lufthålspermissionen, förutom en kortare restid inte bör omfatta mer än fyra timmar.

Vid prövningen av lufthålspermissionen skall hänsyn tas till om behovet av vistelse utanför anstalt tillgodosetts genom annan sådan vistelse. Vid rymning eller försök till rymning bör ett till två år förflyta innan en intagen återigen blir aktuell för lufthålspermission. Dock skall här en bedömning i det enskilda fallet göras där hänsyn tas till omständigheterna kring rymningen, säkerhetskraven samt den intagnes behov av permissionen.

Lufthålspermissionen skall planeras av anstalten och särskild vikt skall läggas vid säkerheten vad gäller innehåll, tid, plats, antal tjänstemän samt information till dessa om uppdraget. Planeringen skall även innefatta färd sätt, kommunikationsutrustning samt samråd med polis. Den plan som upprättas av anstalten skall sedan följas. Huruvida den intagne skall informeras i för tid om tid och plats avgörs i det enskilda fallet. En annan åtgärd för att öka säkerheten är att lufthålspermissionen ej bör företas i större folksamlingar, eller i för den intagne välkända lokaler. Detta står att läsa i de allmänna råden till 11 § i KVVFS 2000:7.

4.2 Kontroll under permission

4.2.1 Permissionsplan

Inför varje permission skall en skriftlig permissionsplan upprättas enligt 5 § KVVFS 2000:7. Planen skall utformas i samråd med den intagne och ange vilket innehåll permissionen skall ha för att göra det möjligt att kontrollera och följa upp den. I de allmänna råden framhävs att eftersom den intagne under verkställigheten på anstalt kan kontrolleras på ett ingripande och omfattande sätt, och permissionen räknas som verkställighetstid, bör den intagne kunna kontrolleras tillfredsställande även under permissionen. Risken för återfall i brottslighet kan vara extra påtaglig under vistelse utanför anstalt och kontrollnivån bör därför individanpassas i samband med permissionen.

Vikten av att en permission förbereds och planeras tillräckligt kan inte nog understrykas. Även då permissionen är bevakad eller under tillsyn (tidigare kallad beledsagad) krävs en god planering från anstaltens sida, annars läggs ett för stort ansvar på de enskilda tjänstemännen som medföljer den intagne. JO har kommenterat betydelsen av planering. I ett fall avvek en intagen från en bevakad permission genom att gnida peppar i de medföljande vårdarnas ögon och sedan försvinna in på en centralt belägen stormarknad under pågående julrusch. Vårdarna hade inte från anstaltsledningen fått några som helst instruktioner om vad permissionen skulle innehålla för aktiviteter eller var dessa skulle äga rum. JO ansåg därför att vårdarna inte kunde lastas för de

brister som fanns i permissionens genomförande utan det ansågs att anstaltsledningen bar ansvaret för det inträffade.⁸⁵

4.2.2 Villkor i samband med permission

Villkor kan enligt 7 § i nämnda föreskrifter ställas på den intagne under permissionen. Dessa villkor skall anges i permissionsbeslutet och framgå av den permissionssedel som den intagne skall medföra under permissionen. Den intagne skall naturligtvis vara väl informerad om vilka villkor som uppställts för hans permission. För intagna dömda för narkotikabrott, våldsbrott eller annan allvarlig brottslighet skall villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt ställas om det inte anses obehövt. Särskild permission kräver alltid villkor om ändamål och vistelseort. Vidare anges att permissionen bör påbörjas och avslutas i anstalt om det inte anses obehövt. Av de allmänna råden till 7 § kan man också utläsa att vissa typer av villkor normalt bör ställas vid permissionen, medan andra villkor blir aktuella vid en mer individuell utformning. Den intagne skall informeras om vad han bör företa sig om något oförutsett inträffar, t ex att han genast bör kontakta anstalten om permissionsplanen inte kan följas.

Vad gäller villkor om vistelseort kan de utformas så att den intagne tillåts vistas på en eller flera orter eller att han inte tillåts att vistas på en viss ort. Han kan även förbjudas att vistas på viss adress eller inom visst område. Syftet med regeln är att förebygga att den intagne uppsöker brottsplatsen eller brottsoffret. Vidare skall det endast i yttersta undantagsfall komma ifråga att en intagen på permission får vistas i lokal som nyttjas av en sk extrem organisation. Frågan om permittenten under permission får lämna landet är intressant. Ett villkor som kan ställas är nämligen att intagen skall lämna ifrån sig sitt pass. Så hade inte skett i det fall JO prövade år 1985 efter stor uppmärksamhet i pressen. Den intagne var i det aktuella fallet dömd till fängelse i tre år och sex månader för grovt bedrägeri m m. Han ansökte hos KVS att få tillbringa sina regelbundna permissioner hos sin familj i Schweiz och ansökan beviljades. JO konstaterar i sin bedömning att det saknas regler för var en intagen skulle vistas under en regelbunden permission men att villkor kunde ställas om vistelseort. Dock, fortsatte han, torde det ligga i sakens natur att den som avtjänar fängelsestraff i Sverige inte annat än i särskilt ömmande fall tillåts vistas i annat land under permission. Här bortser JO från andra nordiska länder. Sammanfattningsvis fann JO att den intagne i detta fall fått en alltför förmånlig behandling.⁸⁶ En senare dom från Kamrätten i Stockholm gällde begärd permission till Norge för att besöka en svårt sjuk och döende mor. Frågan avgjordes av KamR när permissionen inte längre var aktuell men ansågs principiellt viktig. Tidigare hade sådan permission endast medgivits intagna som länge haft permissioner på egen hand och där det inte ansetts föreligga någon risk för misskötsamhet. Den intagne avtjänade tio års fängelse för mord och hade ca fem månader kvar

⁸⁵ JO 1977/78 s. 182

⁸⁶ JO 1985/86 s. 163

till han kunde beviljas normalpermission. Av utredningen framgick att han inte var särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär och därför fanns inte heller någon påtaglig risk att permissionen skulle misskötas. De ytterst starka skäl som den intagne hade åberopat skulle därför leda till att permissionen borde ha beviljats.⁸⁷

Avseende villkor om anmälningsplikt, innebär det att den intagne anmäler sig fysiskt hos polismyndighet, frivårdsmyndighet eller kriminalvårdsmyndighet. Anmälningsplikten är enligt föreskrifterna en viktig form av kontroll som bör användas i stor utsträckning. Plikten att anmäla sig kan också förenas med utandningsprov. I vissa fall kan det räcka att den intagne på vissa tider åläggs att kontakta anstalten per telefon.

Nyttjande av alkohol och andra berusningsmedel har generellt förbjudits i villkoren genom ett stadgande i KVVFS 2000:7, permissionsföreskrifternas allmänna råd. Kammarrätten i Stockholm har dock i ett nyligen uppmärksammat fall funnit att ett sådant generellt förbud inte var förenligt med lagens ordalydelse och syfte. Bestämmelsen finns som sagt i föreskrifternas allmänna råd, dock saknas stöd i lag och förordning. LR ansåg, vilket sedan KamR instämde i, att en individuell bedömning skulle göras huruvida alkoholförbud borde utgöra ett villkor för permission. Syftet med att uppställa villkor var att tillgodose samhällsskyddet, underlätta den enskildes anpassning till samhället samt säkerställa syftet med den aktuella permissionen. Den intagne i det aktuella fallet var inte dömd för ett alkoholrelaterat brott och hade ej heller visat några tecken på missbruk. Ej heller hade det framkommit att viss alkoholkonsumtion kunnat medföra att han åsidosatt aktiviteter planerade för permissionen eller på annat sätt misskött den. Sammanfattningsvis fann LR att det generella alkoholförbudet inte var förenligt med lagstiftningens ordalydelse eller syfte.⁸⁸

I vissa fall kan det även föreskrivas en anti-alkoholbehandling för den intagne under permissionen. Denna praxis har tillämpats sedan länge och prövades och godkändes av JO redan år 1973. Dock får en anti-alkoholbehandling endast genomföras efter konsultation av läkare, eftersom vissa biverkningar kan uppstå. JO uttalade detta efter klagomål från en intagen som upplevt problem med sitt sexualliv under permissionen som en följd av behandlingen.⁸⁹ Villkor kan även innefatta att urinprov skall lämnas inför permissionen av den som har eller har haft missbruksproblem.

4.2.3 Bevakad permission

Föreligger påtaglig risk för att en intagen kan komma att missköta permissionen eller begå brott under tiden utanför anstalt, men den trots allt bör be-

⁸⁷ Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 18 maj 1999 mål 1411-1999

⁸⁸ Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 19 mars 2001 mål 949-2001

⁸⁹ JO 1973 s. 196 samt JO 1980/81 s. 257

viljas, regleras i föreskrifternas 8 § att permissionen skall vara bevakad.⁹⁰ Detta innebär att minst två kriminalvårdstjänstemän skall ha den intagne under översyn hela den tid permissionen varar. Är tillsynen ordnad på annat sätt anses permissionen som obebakad⁹¹. I villkoren kan föreskrivas att intagen skall åtföljas av en kriminalvårdstjänsteman under permissionen om det anses nödvändigt för att den intagne skall kunna genomföra densamma. Av de allmänna råden kan man utläsa att om kriminalvårdstjänsteman eller annan lämplig person skall åtfölja den intagne på permissionen av andra skäl än säkerhetsskäl, är det fråga om permission under tillsyn. Permission under tillsyn kan vara ett alternativ till bevakning då permissionen skall förläggas utomlands där bevakning ej är möjlig. Naturligtvis krävs då att säkerhetsskäl ej talar för bevakning.

Polisen skall underrättas om permissionen samt om vilken ort den intagne skall vistas på om det anses som erforderligt eller om polisen särskilt begär det. Är permissionen bevakad enligt 8 § eller tillåts permission för intagen dömd till mer än två års fängelse skall polisen *alltid* underrättas.

4.2.4 Underrättelse till målsägande

Även målsägande⁹² skall i vissa fall underrättas då en intagen har permission, vilket regleras i 35 § KvaL. Är den intagne dömd för brott mot liv och hälsa, frihet och frid skall enligt paragrafen målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad bl a om i vilken anstalt den intagne placeras, när han har permission enligt 32 § KvaL, samt om han frigges, rymmer eller uteblir efter permission eller annan vistelse utanför anstalt. Dock behöver underrättelse inte ges vid planerad permission om det på g a beslutad övervakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövt. Underrättelsen skall lämnas så tidigt som möjligt och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Denna utformning fick bestämmelsen genom en lagändring år 1998 efter att situationen året innan kommenterats av JO. I det fallet hade målsägandena inte fått någon förfrågan om de önskade information om eventuella permissioner och ej heller vid den senare aktuella permissionen fått någon sådan underrättelse. Bestämmelsen saknade då ovannämnda undantag och specificering. Av utredningen framkom följande. Det gällde en lufthålspermission för en intagen dömd för mord och försök till mord, en händelse som blev mycket uppmärksam i media. Anstalten övervägde att meddela målsägande om permissionen i förväg men beslutade av flera skäl att så inte skulle ske. En anledning är att permissioner av detta slag har ett omfattande säkerhetsarrangemang där en förutsättning är att den intagne så sent som möjligt får känne-

⁹⁰ Att påtaglig risk skall föreligga innebär ett högt ställt krav och det visas genom att det under år 1998 godkändes hela 3 755 obebakade permissioner från fängelser av klass I och II. RRV 1999:27 *Effektivare kriminalvård* s. 113

⁹¹ Rosvall, Göran i *Karnov 2000/01* s. 2611 not. 18

⁹² Här avses främst enskilda personer. Det räcker vidare att personen angivits som målsägande i domen eller åtalet, inget krav ställs alltså på att hon skall ha varit part i målet. Rosvall, Göran i *Karnov 2000/01* s. 2611 not. 20

dom om när och var permissionen skall genomföras. Vidare skulle det stora medieintresset för den intagnes person kunna utgöra ett hinder för permissionens genomförande. Slutligen fanns en tydlig hotbild mot den intagne. Kriminalvårdsstyrelsen hade dock efter den aktuella händelsen beslutat att information till målsägande ändå skulle ges vid lufthålspermissioner men att informationen bör utformas så att sekretessen kan bibehållas. Ett exempel på en sådan utformning är: ”N.N. kommer att medges en kortare bevakad utestvistelse i Norrtäljes omgivning någon gång under de närmsta två-tre veckorna”. JO fann i sin bedömning att 35 § KvaL, vid denna tidpunkt inte gav något utrymme för att underlåta att tillfråga målsägande huruvida de vill ha underrättelse om den intagnes permissioner. Dock gav utformningen inget hinder för att underrättelser som lämnas utformas som lämpligt är med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.⁹³ Ett annat fall där JO kommenterat underrättelse till målsägande gäller ett fall där den intagne meddelats besöksförbud gentemot en kvinna. Hon fick inte besked om att permission beviljats och anförde detta i en anmälan till JO. Den intagne avtjänade dock straff för brott som inte riktat sig mot kvinnan och besöksförbudet hade inget samband med denna brottslighet. Anstalten hade därför ingen författningsstadgad skyldighet att meddela henne. JO ifrågasatte dock om så icke borde föreskrivas och överlämnade en kopia av sitt beslut till Rege-
ringskansliet för den åtgärd detta kunde ge upphov till.⁹⁴

Som en sista kontrollåtgärd av permissionen finns regler om uppföljning. Dessa innebär att det i nära anslutning till att en intagen återkommit till anstalt efter permissionen skall göras en kontroll som kan innefatta prov på drogfrihet, uppvisande av färdbiljetter eller intyg m m. I samband med detta skall även utfallet av den uppgjorda permissionsplanen diskuteras med den intagne. Regler om detta finns i 11 § KVVFS 2000:7 samt i de allmänna råden till denna paragraf.

4.3 Kostnader i samband med permission

Den intagne betalar för uppehälle samt för reskostnader under permissionen vilka uppgår till högst 0,5 % av basbeloppet⁹⁵ enligt 10 § KVVFS 2000:7, med aktuell reglering innebär det ca 190 kr. Om permissionens ändamål eller andra särskilda omständigheter talar för det skall dock kostnaderna bäras av kriminalvården. Ett sådant ändamål som kan motivera att kriminalvården står för kostnaderna kan vara om permissionen är nödvändig av medicinska orsaker. Resekostnader utöver 190 kr betalas av kriminalvården om inte särskilda skäl finns där emot.

⁹³ JO 1997/98 s. 195

⁹⁴ JO 1998/99 s. 134

⁹⁵ Numera kallat prisbasbelopp enligt Lagen (1962:381) om allmän försäkring. Aktuellt pris-
basbelopp för år 2001 är 37 700 kr.

Att den intagne saknar ekonomiska medel kan som regel inte användas som skäl att neka honom permission. En undersökning får då göras för att fastställa varför det förhåller sig på det viset. Beror avsaknaden av tillgångar på arbetsbrist på anstalten eller på att den intagne inte kunnat arbeta p g a sjukdom är det exempel på sådana särskilda skäl som gör att kriminalvården bör stå för kostnaderna. Den intagne har dock ett eget ansvar att hushålla med sina resurser och planera ekonomiskt inför sina permissioner. Hänsyn tas till hur den intagne förvaltat sina pengar vid bedömningen av huruvida medel skall utgå för permissionen. Har den intagne brustit i detta ansvar skall detta vägas mot hur angelägen permissionen är för hans återanpassning i samhället.⁹⁶

4.4 Övervakning av permission

Övervakningen av intagna på permission handhas bl a av kriminalvårdens transportverksamhet. Genom prop. (1964:100) *angående organisation av polis-, åklagar-, och exekutionsväsendet m m* övertogs samtliga polisväsendets transporter av kriminalvården. Efter viss omorganisation inrättades en ny myndighet kallad kriminalvårdens transporttjänst i Göteborg år 1994. Deras uppgift är främst att ansvara för transporter till och från Sverige samt längre transporter av intagna mellan anstalter, häkten och polismyndigheter. De lokala regionmyndigheterna ansvarar för vad som kallas lokal extern verksamhet under tillsyn. Denna kan vara externt eller internt initierad. Externt initierade aktiviteter är beslutade utanför kriminalvården och kan omfatta t ex häktnings- och huvudförhandlingar. Internt initierade aktiviteter innebär således att beslut har fattats inom kriminalvården. Här ingår transporter i samband med permissioner under tillsyn samt rutinmässiga besök vid sjukvårdsinrättningar.⁹⁷

Permissioner är dock vanligen bevakade av kriminalvårdstjänstemän anställda vid respektive anstalt. Bevakad permission regleras i 8 § KVVFS 2000:7 och innebär att den intagne under hela utevistelsen skall stå under bevakning av minst två kriminalvårdstjänstemän. Minst en av dessa två skall tillhöra vård och tillsynspersonalen. En av tjänstemännen skall vara ansvarig för uppdragets genomförande och ha samma ansvar och befogenheter som gäller för transportledare från transporttjänsten.

Efter oklarheter om ansvar för bevakning då en intagen avvek från en permission prövade JO huruvida polisen måste biträda kriminalvårdens personal med bevakning av intagna under bevakade permissioner från kriminalvårdsanstalt. Någon sådan skyldighet ansågs inte finnas utan det ankommer på kriminalvårdsmyndigheten att ställa de resurser till förfogande som krävs för bevakningen. Dock är polisen självklart skyldiga att lämna den hjälp som

⁹⁶ Allmänna råd till 10 § KVVFS 2000:7

⁹⁷ *Kriminalvårdens transportverksamhet, Transportutredningen -slutrapport* s. 3f, 6 och 31

erfordras om oförutsedda och riskfyllda situationer uppkommer under permissionen.⁹⁸

4.5 Återfallsproblematiken

Som nämnts ovan är kriminalvårdens syfte delvis att försöka förhindra återfall i brott. Ett traditionellt sätt att mäta effektiviteten av kriminalvårdens insatser är studier om återfall i brott. Men, att mäta återfall i brott är mycket komplicerat och det är näst intill omöjligt att säga vad som leder till återfallet eller ett uteblivande av återfall. Flera faktorer påverkar en individ under en anstaltsvistelse. Vilka av dessa som motverkar framtida brottslighet är svårt att veta. För att få så tydliga siffror som möjligt försöker man konstanthålla ett antal faktorer som tidigare belastning, kön, ålder och medborgarskap. Mätningarna omfattar endast grövre brottslighet och kan variera kraftigt beroende på vilket antal år som ingår i studien. Det vanliga är dock att två till fyra år används som uppföljningstid. Beroende på hur undersökningen utformas får resultaten alltså kraftiga variationer. Slutligen är det viktigt att vara på det klara med att det är risken att återigen lagföras för ett brott som mäts, inte risken att en person åter *begår* brott. Alltså kommer även upptäcksriskerna för de aktuella brotten att spela en stor roll. Förändringar i kriminalpolitik, påföljdspraxis och lagstiftning kan också få stora verkningar på återfallsstatistiken, bl a har införandet av intensivövervakning inneburit att de kortare fängelsestraffen minskat markant. Klientelet som placeras i fängelse har därmed genomsnittligt blivit en mer belastad grupp.⁹⁹

De som saknar tidigare erfarenhet av kriminalvården återfaller i klart lägst grad. I denna grupp återfaller numera 10 % vilket innebär att en ökning skett de senaste åren från ca 5-6 %. Högst återfall har den grupp som har tidigare erfarenhet av frihetsberövande. Hela 49 % av dessa personer återfaller.¹⁰⁰ Siffrorna är minst sagt deprimerande. Som jag beskrivit har emellertid återfallet svagt förklaringsvärde vad gäller kriminalvårdens effektivitet. Det förhåller sig nämligen så att de som dömts till fängelse för femte gången och de som gjort det för första gången troligen har olika förutsättningar att bryta sin kriminella livsstil. Däremot tycker jag att återfallsstatistiken är intressant för att visa att de fängelsedömda är en differentierad grupp med olika förutsättningar. Den specialisering som kriminalvården genomgår, i vilken riksmottagningens utvärdering av de långtidsdömda är en viktig komponent, är kanske nödvändig för att få en reell påverkan på de dömda individerna så att de inte återfaller i brott.

⁹⁸ JO 1977/78 s. 172

⁹⁹ *Kriminalvårdens redovisning om återfall 1999* s. 5 och 8f

¹⁰⁰ *Kriminalvårdens redovisning om återfall 1999* s. 20

5 Bedömningen inför permission

Beroende på intagens anstaltsplacering och återstående verkställighetstid kan permissionen alltså omfatta 48 eller 72 timmar per permissionsperiod. En permissionsstege utarbetas vanligtvis där korta och bevakade permissioner gradvis övergår till längre permissioner på egen hand efter att den intagne visat sig skötsam.

På anstalt skall det enligt 7 § KvaF finnas ett behandlingskollegium med uppgift att som rådgivande organ handlägga frågor rörande den intagnes behandling. Kollegiets medverkan skall bl a avse permission från anstalt.

5.1 Riksmottagningens utvärdering

Den individuella bedömningen sker sedan år 1997 enligt ett samordnat förfarande där nyintagna män¹⁰¹ som dömts till mer än fyra års fängelse slussas igenom riksmottagningen på Kumlaanstalten. Förfarandet regleras genom KVVFS 1997:3 *Föreskrifter och allmänna råd om mottagningsförfarande och beslutsadministration vid riksmottagningen*.

Syftet med riksmottagningen är att i så stor utsträckning som möjligt finna den lämpligaste anstaltsplaceringen för en intagen utifrån säkerhets- och behandlingsaspekter. Riskbedömningen sker som sagt främst av långtidsdömda men enligt de allmänna råden kan även individer dömda till kortare fängelsestraff bli aktuella för denna typ av utvärdering om de i samband med tidigare verkställighet gjort sig kända som problematiska fall. I undantagsfall kan även intagen som redan undergår verkställighet placeras på riksmottagningen om ny dom, rymning eller annan händelse har avgörande betydelse för säkerheten av en fortsatt placering.

På avdelningen, som har plats för 34 män, tas en individuell risk- och behovsprofil fram. Riskprofilen skall innehålla de fakta och bedömningar som behövs för att genomföra kategoriprövningen enligt 7 § tredje stycket KvaL. Behovsprofilen däremot skall ge vägledning ifråga om anstaltsplacering och verkställighetsinnehåll. Utvärderingen tar i allmänhet ca tre veckor och får inte överstiga sex veckor. Allt tillgängligt material från polis, åklagare, advokat m fl skall införskaffas och ligga till grund för bedömningen. Även civil- eller myndighetsperson som den intagne själv åberopar kan bidra till utredningen. Särskilt viktiga är observationer inhämtade från det häkte där den intagne vistats innan han kom till riksmottagningen. Den intagne skall även observeras under vistelsen på avdelningen. Utöver detta genomför avdelningens psykolog strukturerade intervjuer med den intagne samt tester av psykometrisk typ. Detta material sammanställs sedan med de uppgifter om

¹⁰¹ För de få kvinnor som omfattas av 7 § tredje stycket i KvaL finns en motsvarande avdelning på Hinseberganstalten. Berg m fl (2000) *Brottsbalkskommentaren* s. KvaL:11

den intagne som finns dokumenterade i dom och personakt och ligger sedan till grund för KVS:s beslut.¹⁰²

Farlighetsbedömningars värde diskuterades i en utredning presenterad år 1996. Som skäl för ett ökat användande av farlighetsinstrumenten anfördes att forskningen inom området under senare år utvecklats mycket. Tidigare hade farligheten ofta överpredicerats. Resultatet blev att det var betydligt vanligare att människor bedömdes som farliga och spärrades in, än att de felaktigt tilläts att vistas i samhället. En förbättring som det numera vanligt förekommande instrumentet HCR-20 har i relation till sin föregångare Risk Assessment Guide (RAG), är att det förstnämnda även mäter kliniska data. HCR-20 mäter 20 variabler där "H" utgör historiska data, "C" kliniska data och "R" riskfaktorer. Genom att identifiera även kliniska data kommer tidigare ostraffade individer att kunna identifieras som farliga. Så skedde exempelvis med Thomas Quick som genom att hänsyn togs även till kliniska faktorer identifierades som extremt farlig i två rättspsykiatriska undersökningar innan det att hans brottslighet blev känd.¹⁰³

Riskfaktorerna i HCR-20

Historiska data

Tidigare våldshandlingar
Tidig debut i våldshandlingar
Instabilitet i förhållanden
Problem på arbetsmarknaden
Alkohol- eller drogmissbruk
Psykisk sjukdom
Psykopati
Tidig missanpassning
Personlighetsstörning
Tidigare misskötsamhet vid permission

Kliniska data

Brist på insikt
Negativ attityd
Psykiatriska problem
Instabilitet
Dålig behandlingsbarhet

Riskhantering

Orealistisk framtidsplanering
Tillgänglighet och brist på tillsyn
Brist på stöd och hjälp
Brist på samtycke och motivation
Stress

Källa: Bilaga till riksmottagningens utvärdering av intagna.

Risk- och farlighetsbedömningar görs därför numera enligt strukturerade kliniska bedömningar. Ett instrument som används vid riksmottagningen på Kumla är just HCR-20. Bedömningen utifrån detta instrument innebär en allsidig genomgång där hänsyn tas till såväl historiska och kliniska data som data om framtida planering av riskhantering för individen. HCR-20 var ursprungligen tänkt för forskning och har därför ett system där personen poängsätts för att resultaten skall kunna databehandlas. Syftet är att instrumentet skall fungera som underlag för den psykolog/psykiater som gör risk-

¹⁰² 2 och 3 §§ KVVFS 1997:3 samt Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 59

¹⁰³ Belfrage, Henrik *Farlighetsbedömningar* s. 329 samt 331f

bedömningen. Det viktiga är alltså det skriftliga utlåtandet som denna person skriver och inte poängsumman på kodformuläret.¹⁰⁴

Riskbedömningarna används inom rättspsykiatrisk vård, kriminalvård och rättspsykiatrisk utredningsverksamhet. Utgångspunkten är en sannolikhetsbedömning av risken att återfalla i ett beteende givet olika omständigheter. Ordet risk antyder att denna risk kan minskas med olika insatser. HCR-20 har en validitet på omkring 75-80 %, vilket är att betrakta som ett mycket gott resultat. Den slutliga bedömningen ligger dock hos människor i och med att psykiatriker/psykologens utlåtande ligger till grund för KVS:s, kriminalvårdsinspektören eller anstaltschefens bedömning. I den mån denna bedömning avviker tydligt från instrumentets resultat tvingas psykiatriker/psykologen redogöra för sina argument på ett tydligt sätt vilket kan underlätta för forskningen på området.¹⁰⁵

På svenska fängsvårdssällskapets höstmöte år 1999 behandlades frågan huruvida farlighet kan diagnostiseras. En osäkerhet fanns kring hur effektiva instrumenten och diagnoserna är. Emma Aveborn menar att stor försiktighet är nödvändig vid farlighetsbedömningar. Att vi idag känner till flera riskfaktorer för framtida farlighet innebär inte att den framtida farligheten på individnivå kan mätas på ett självklart och enkelt sätt. Ett etiskt förfarande präglad av saklighet och opartiskhet som kritiskt granskas är nödvändigt för att undvika felaktiga bedömningar som kan leda till höga kostnader och inte minst ett stort mänskligt lidande. Särskilt viktigt är enligt Aveborn att begreppsdefinitionen är fastslagen. Vad skall begreppet farlighet innebära? Vad betyder riskbegreppet? Talar vi om farlighet ur ett individ- eller samhällsperspektiv? Mot vem eller vilka riktas farligheten? osv.¹⁰⁶

Även den personutredning som frivården i vissa fall företar på begäran av domstol i brottmål kan ligga till grund för den individuella bedömningen inom kriminalvården. Domstolen har en relativt stor frihet att avgöra i vilka fall det är lämpligt att genomföra en sådan utredning. Personutredningen har flera fördelar om den genomförs på ett tillfredsställande sätt. Dels ökar förutsättningarna för att kunna döma till annan påföljd än fängelse och dels kan verkställigheten få ett bättre innehåll i de fallen där man finner att fängelsestraff är nödvändigt, eftersom utredningen ger en tydlig bild av den intagnes förhållanden och levnadssätt. Synpunkter har förts fram från kriminalvårdens håll om att personutredningar bör företas i fler fall än vad som nu sker, samt att de bör tillmätas större betydelse vid valet av påföljd. Det skulle för dem vara en stor fördel om domstolen i varje enskilt fall motiverar varför fängelse valdes före annan påföljd.¹⁰⁷ Detta skulle även vara ett led i strävan att finna alternativ till fängelsestraff. Ju mer kunskap kriminalvården har om

¹⁰⁴ Belfrage, Henrik *Risk- och farlighetsbedömningar* s. 383 och 387

¹⁰⁵ Belfrage, Henrik *Risk- och farlighetsbedömningar* s. 384f och 387f

¹⁰⁶ Aveborn, Emma *Kan farlighet diagnostiseras?* [sic!] s. 19f

¹⁰⁷ *Med sikte på framtiden, En debattskrift om framtidens kriminalvård* s. 64

sina klienter desto större förutsättningar finns att tillgodose deras behov och på så vis få en effektivare kriminalvård.¹⁰⁸

Under sin vistelse på riksmottagningen får den intagne besked om beslut avseende dels den kategoriprovning som görs enligt 7 § tredje stycket KvaL samt dels om den anstaltsplacering som blivit följden av denna provning. Vid provningen skall anstaltschefen eller den tjänsteman han utsett närvara samt avdelningens psykolog och den intagnes kontaktman.¹⁰⁹ Den intagne skall vid detta tillfälle beredas möjlighet att yttra sig. Beslutet är normerande för den fortsatta verkställigheten och är därför ett beslut i särskilt fall som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 59 § KvaL. Villkoren skall omprövas när det finns anledning till det. Någon fast tidsgräns för när så skall ske finns inte och det torde därför enligt Göran Rosvall innebära att anstaltschefen eller den som har det övergripande ansvaret för den intagnes verkställighet har en skyldighet att påkalla uppmärksamhet till de omständigheter som kan innebära att en ny bedömning bör göras¹¹⁰.

Själva placeringen av de intagna efter bedömningen handhas av en ensam person. Detta placeringsarbete har lyfts fram som mycket framgångsrikt och det är ovanligt att anstalterna motsätter sig att ta emot den klient de blivit anvisade.¹¹¹

5.2 Placering i öppen eller sluten anstalt

Bestämmelser om var en intagen skall placeras finns i 7, 7a, 8 och 8a §§ KvaL samt i KVVFS 2000:13 *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt*. Huvudregeln är som nämnts ovan placering i öppen anstalt men av ett antal skäl kan en intagen istället placeras i sluten anstalt. Föreskrifterna reglerar hur placeringen bör gå till för de dömda när beslut tas av den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Först och främst upprättas ett placeringsunderlag med hjälp av den tillgängliga information som finns om den intagne. Det är också viktigt att den intagne motiveras till att medverka i placeringsprocessen genom att om möjligt beakta hans önskemål. Nästa steg är att genomföra en risk- och behovsbedömning. I riskbedömningen skall hänsyn tas till den eventuella risken för fortsatt brottslighet, rymning eller fritagning, hot och våld från den intagnes sida samt missbruk eller hantering av narkotika och andra droger under verkställigheten. Behovsbedömningen syftar till att identifiera de tänkbara behoven och bedöma dem utifrån en angelägenhetsgrad. Intagen bör få ta del av materialet innan beslut om anstaltsplacering fattas.

Det händer att intagna placeras i en sluten anstalt trots att detta inte är nödvändigt av säkerhetsskäl. Placeringen kan ske för att en intagen skall delta i

¹⁰⁸ *Med sikte på framtiden, En debattskrift om framtidens kriminalvård* s. 59

¹⁰⁹ 4 § KVVFS 1997:3

¹¹⁰ Rosvall, Göran i *Karnov2000/01* s. 2608 not. 9

¹¹¹ RRV 1999:27 *Effektivare kriminalvård* s. 118

ett påverkansprogram som tillhandahålls på just den anstalten. Denna placering av intagna i slutna anstalter trots att det inte anses nödvändigt av säkerhetsskäl, är emellertid ett stort resursslöseri anser Riksrevisionsverket. Placeringen innebär höga dygnskostnader¹¹² för samhället genom att krav finns på dessa anstalter att effektivt hindra de intagna från att rymma eller att fritas.¹¹³

5.3 Misskötsamhet

Vad är då misskötsamhet? Termen misskötsamhet innefattar dels den allmänna misskötsamheten på anstalten som kan resultera i disciplinära reaktioner och som kan vara en bidragande orsak till att permission inte tillåts. Dels kan termen syfta på misskötsamhet av själva permissionen. I den senare betydelsen, som skall diskuteras här, omfattas alla de former av regelbrott som innebär att permissionen inte har fullgjorts på ett riktigt sätt. Här syftas på allvarligare företeelser som att brott begåtts under permissionen, den intagne har uteblivit eller varit försenad, alkohol eller narkotikabruk har förekommit, men också på mer bagatellartade företeelser som t ex vistelse utanför permissionsorten vanligtvis utgör.¹¹⁴

Misskötsamheten kan vara av olika grad. Ringa misskötsamhet åtgärdas på olika sätt vid de enskilda anstalterna. Åtgärderna kan bestå av tillsägelser eller att villkor införs för nästa permission. Grövre misskötsamhet resulterar i att ett förhållningsprotokoll upprättas med den intagne samt att åtgärder vidtas från anstaltens sida, t ex påpekande eller villkor för nästa permission. Ett annat resultat av misskötsamheten kan vara att permissionstiden inte räknas in i verkställighetstiden. Enligt 39 § KvaL skall nämligen så inte ske då särskilda skäl talar emot ett inräknande. Dessa särskilda skäl är bland annat brottslig verksamhet, brott mot föreskrift t ex alkoholförbud, narkotikamissbruk samt sen ankomst eller uteblivande.¹¹⁵

I två fall har Regeringsrätten prövat vad begreppet särskilda skäl enligt 39 § KvaL innebär. I det första fallet från år 1988 beviljades en intagen särskild permission från kl 10.30-22.00 för att delta i gudstjänster anordnade av en kyrka. Det antecknades i beslutet att den intagne skulle hämtas och återföras av personal från kyrkan. Så skedde även vid resan till gudstjänsten. Efter att gudstjänsten avslutats kl 12.30 åkte dock den intagne tillsammans med en annan intagen, som också han befann sig på permission samt en annan bekant till ett friluftsmuseum och en småbåtshamn. Sällskapet gick därefter på restaurang och de två intagna delade på en flaska vin. De återkom till anstalten kl 18.30. I ett förhör dagen efter påpekade den intagne att det inträff-

¹¹² Dygnskostnaden för en intagen är i klass I anstalt - 2 954 kr, klass II anstalt - 2 201 kr, klass III anstalt - 1 922 kr och i anstalt av klass IV - 1 288 kr. RRV 1999:27 *Effektivare kriminalvård* s. 112

¹¹³ RRV 1999:27 *Effektivare kriminalvård* s. 113

¹¹⁴ Lindsten och Krantz, *Några samlade fakta* s. 5

¹¹⁵ Gustavsson, Jan *Regelbundna permissioner* s. 6f

fade berodde på såväl oförstånd som okunnighet om gällande regler. RegR konstaterade att särskild permission enligt då gällande föreskrifter (KVVFS 1986:4) alltid skulle förberedas och planeras i syfte att minska faran för missbruk. Villkor skulle ställas avseende ändamål med permissionen samt vistelseort. Några villkor hade inte uppställts av anstalten och trots att den intagne delvis använt permissionen för annat ändamål än det avsedda kunde det inte anses att han allvarligt misskött densamma.¹¹⁶ Det andra fallet avgjordes år 1989 och gällde en intagen som på återfärd efter permission från anstalten Tidaholm råkade ut för en trafikolycka och skadade sig i örat. Han ringde anstalten från Östra sjukhuset i Göteborg kl 21.20 eftersom han skulle ha varit tillbaka kl 21.00 och fick då utsträckt tid till kl 23.30. Den intagne skulle få skjuts till anstalten, en sträcka på 15 mil, av en privatbilist. Dock inställde han sig på anstalten först kl 02.20. Skälet som uppgavs här till var att svårt regnväder rådde. RegR fann att den tid som den intagne beviljades var otillräcklig samt att den intagne inte hade någon realistisk möjlighet att inställa sig i tid med beaktande av att resan skulle företas med bil i mörker och under kraftigt regnväder. Därför ansågs den sena ankomsten inte utgöra sådant särskilt skäl som innebar att permissionstiden ej skulle räknas som verkställighet.¹¹⁷

Att misskötsamheten av permissioner stadigt har minskat råder det inget tvivel om. Från att ha varit omkring 10 % för samtliga permissioner de närmaste åren efter kriminalvårdsreformen år 1973, låg misskötsamheten under större delen av 80-talet på omkring 4 procent.¹¹⁸ Under 90-talet omfattar den statistik jag funnit endast permissioner enligt 32 § KvaL, missköta genom uteblivande varför en direkt jämförelse inte kan göras. Däremot framträder samma minskande trend även här. Från att det år 1990 fanns en misskötsamhet på omkring 2 % har en stadig minskning skett till omkring 0,6 % för år 1999.¹¹⁹

Det är tydligt att misskötsamheten varierar beroende på vilken typ av permission det är fråga om. Normalpermission missköts oftare än särskild permission och intagna på anstalt av klass III och IV missköter sig oftare än intagna på anstalt av klass I eller II.¹²⁰ Siffrorna är dock överlag låga. Normalpermission enligt 32 § KvaL missköts i 2 % av fallen av intagna i anstalt av klass I och II samt i 3 % av fallen av intagna i anstalt av klass III eller IV. Särskild permission har en lägre misskötsamhet på 0,1 % för klass I och II samt 0,4 % för klass III och IV. Siffrorna gäller för år 1999.¹²¹ Det kan spekuleras i anledningen till detta men ett rimligt antagande är att den särskilda prövning som långtidsdömda genomgår innan placering i anstalt av klass I och II avsevärt minskar det antal klienter som kan komma ifråga för permis-

¹¹⁶ RÅ 1988 ref 82

¹¹⁷ RÅ 1989 not 18

¹¹⁸ Lindsten och Krantz, *Några samlade fakta* s. 1

¹¹⁹ *Kriminalvårdens officiella statistik 1999* s. 73, tabell 4.25

¹²⁰ Lindsten och Krantz, *Några samlade fakta* s. 1, samt *Kriminalvårdens officiella statistik 1999* s. 73f, tabell 4.25

¹²¹ *Kriminalvårdens officiella statistik 1999* s. 73f, tabell 4.25

sion. Alltså kan antalet beviljade permissioner ge en förklaring till siffrorna. Under år 1999 medgavs 6522 st permissioner för intagna i anstalt av klass I eller II, medan motsvarande siffra för intagna i anstalt av klass III eller IV var 46 869 st.¹²²

I den undersökning kriminalvårdsstyrelsens forsknings- och utvecklingsgrupp gjorde år 1986 görs ett försök att identifiera vilka intagna som missköter sina permissioner. De valde att jämföra en grupp personer som misskött sina permissioner med en annan slumpmässigt utvald grupp och studerade ett antal olika faktorer. Resultatet visade att de som misskötte sina permissioner ofta var yngre personer, 80 % var under 40 år, de hade straffats tidigare och ofta flera gånger till fängelsestraff. Personerna var ofta dömda för egendomsbrott och trafikbrott, 86 % resp. 38 % samt ofta till kortare fängelsestraff. Slutligen konstaterades att drygt 60 % av de som misskötte sina permissioner var klassificerade som narkotikamissbrukare.¹²³

Låt mig i detta sammanhang påminna om vad 1999-års permissionsutredning kom fram till i sin analys av misskötsamhet (se kapitel 3.1). De menade att reglerna var anpassade till den typiske intagne under 60- och 70-talet, alltså en socialt utslagen person, ofta med alkoholmissbruk som i stor utsträckning levde utanför samhället med låg utbildning, dåliga sociala relationer och utan kontakt med arbetsmarknaden. Det nya anstaltsklientelet ansågs däremot bestå av resursstarka individer som hade ett annat behov av permissionerna. Att återkomma nykter och i tid var inget problem för de individer som använt tiden till planering eller genomförande av brott, som i fallet med de dömda i Malexander målet. Mot bakgrund härav föreslog utredningen att begreppet skötsamhet därför borde omvärderas och numera relateras till en omsorgsfull bedömning av risk för avvikande eller återfall i grova brott under permissionen.¹²⁴

¹²² *Kriminalvårdens officiella statistik 1999* s. 73f, tabell 4.25

¹²³ Gustavsson, Jan *Regelbundna permissioner* s. 22, 24 och 26f

¹²⁴ *1999-års permissionsutredning* s. 27-28

6 Beslut i permissionsfrågan

För beslut i ärenden inom kriminalvården gäller förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. FL är subsidiär i förhållande till speciallagstiftning, vilket följer av lagens 3 §, alltså går KvaL före FL då regler av samma slag förekommer i båda lagarna.

6.1 Beredning av permissionsärende

Begreppen beredning och utredning har samma mål, de syftar till att frambringa ett så detaljerat och fullständigt underlag som möjligt inför beslut i ett ärende. Beredning avser dock verksamheten inom en myndighet medan utredning syftar till det som sker i kontakten mellan myndigheten och den enskilde. Beredningsfrågor regleras internt genom exempelvis arbetsordningar.¹²⁵ Inom kriminalvården definieras beredning genom 59 § KVVFS 2000:19 *Arbetsordning för Kriminalvårdsverket*, till att innefatta ”att utreda och sammanställa det underlag som behövs samt presentera förslag till beslut för den som beslutar i ärendet”.

Frågan om huruvida handläggning av ett permissionsärende varit tillräckligt omsorgsfull prövades av JO år 1985 efter att en intagen avvikit från en bevakad permission. Den intagne avtjänade fängelsestraff och betecknades som rymningsbenägen. Han hade under de senaste femton åren notoriskt begått brott och ett flertal gånger avvikit från anstalt. I samband med sin senaste avvikelse hade han begått nya brott och åklagaren som var förundersökningsledare fann ej anledning att häkta den intagne men meddelade anstalten att han hade för avsikt att begära den intagne häktad om frigivningsdagen skulle infalla innan huvudförhandling ägde rum för de nu aktuella brotten. Dessa uppgifter antecknades dock inte i den intagnes behandlingssjournal. Efter att den intagne sedan flyttats till en annan anstalt beviljades en bevakad permission för förberedelser inför frigivningen. Den intagne avvek då från permissionen. Av JO:s utredning framkommer att vid föredragningen inför beslutet om permission framkom det att den intagne tidigare vid flera tillfällen varit avviken och begått brott samt att han även nyligen varit avviken. JO menar då att det legat nära till hands att fråga sig om brott begåtts även vid den senaste avvikelser. Att inte göra en kontroll av detta hos polis eller åklagare innebar att den ansvarige beslutsfattaren inte varit tillräckligt omsorgsfull i beredningsarbetet inför permissionsbeslutet.¹²⁶

¹²⁵ Wennergren, Bertil *Offentlig förvaltning i arbete* s. 93

¹²⁶ JO 1985/86 s. 170

6.2 Delegering av beslutsbefogenhet

Ett viktigt sätt för en statlig myndighet att rationalisera sin organisation är att delegera beslutsbefogenheten. Bestämmelser om detta finns i verksförordningen¹²⁷ samt i myndighetens föreskrifter. Delegering är dock även ett sätt att skapa god personalpolitik eftersom att besluta under eget ansvar upplevs som mer meningsfullt. Att delegera är således en fråga om ansvar och ärendegruppens genomsnittliga svårighetsgrad blir avgörande för om dessa ärenden bör delegeras. Det kan dock uppenbara sig ärenden av särskilt svår art vilka bör tas av någon med högre kompetens än den delegerade och det kan då bli fråga om att hänskjuta ärendet till närmaste överordnad. Även för att undvika att det upplevs som genant för den delegerade krävs tydliga regler för hur detta skall fungera.¹²⁸

Beslut enligt KvaL skall enligt lagens 58 § tas av KVS. Dock kan regeringen enligt 58 a § besluta att vistelse utom anstalt beträffande en viss intagen skall överlämnas till regeringen för prövning. Då krävs det att det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften. Lagens 60 § ger regeringen möjlighet att flytta över KVS:s beslutsbefogenhet till annan kriminalvårdsmyndighet eller till tjänsteman inom kriminalvården.

Av KvaF 19 § framgår vidare att beslut avseende villkor som avses i 7 § tredje stycket KvaL ej får delegeras av KVS, samt ej heller beslut om vistelse utanför anstalt av den som dömts för brott som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. I samma paragraf ges även en generell delegeringsbefogenhet från KVS till chef för kriminalvårdsmyndighet samt till tjänsteman inom kriminalvården.

Beträffande beslut i enskilda klientärenden, exempelvis avseende permissioner, finns särskilda bestämmelser om delegering i KVVFS 2000:19 *Arbetsordning för Kriminalvårdsverket*. Huvudregeln är att myndighetschefen fattar beslut, om detta inte anses nödvändigt kan det dock avgöras av annan genom delegering. Detta ger den delegerade möjlighet att besluta inom de ramar som angivits i beslutet för delegationen. Den delegerade övertar också ansvaret att lösa uppgiften på ett författningenligt och effektivt sätt. Ur 64 § KVVFS 2000:19 framgår att delegering i ärenden bör främjas. Syftet med detta är att besluten skall avgöras så nära verksamheten som möjligt med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Beslutet om delegering skall vara noga preciserat och väl avgränsat avseende ärendetyp. Vid beslutandet av delegation skall noga vägas in ärendets svårighetsgrad samt principiella betydelse likväl som den delegerades kompetens och erfarenhet. En intern kontroll och uppföljning av delegeringsbesluten skall finnas. Slutligen är det den delege-

¹²⁷ SFS 1987:1100

¹²⁸ Wennergren, Bertil *Offentlig förvaltning i arbete* s. 115-117

rades uppgift att anmäla om han/hon inte anser sig ha tillräcklig kompetens eller erfarenhet för att klara av de uppgifter som har delegerats.

I den intervjuundersökning som gjordes med anstaltspersonal inom ramen för 1999-års permissionsutredning framgår att beslut om permission ofta fattas av kriminalvårdsinspektören, alltså chefen i första linjen. I de fallen utarbetar den intagnes kontaktman, en vårdare, underlaget till beslutet. Det förekommer dock att även kontaktmän, med andra ord vårdare, har givits rätt att besluta i fråga om normalpermission. Myndighetschefen har olika roller vid olika anstalter. En del deltar i beslutsfattandet genom att personalen samråder med myndighetschefen och i undantagsfall är det denne som personligen undertecknar beslutet. Andra myndighetschefer ser sig mer som "teamchef" och låter klientbesluten fattas av annan personal.¹²⁹

6.3 Motiveringsskyldighet

En viktig funktion hos förvaltningsrätten är att skydda den svagare parten och med ett antal regler styra förvaltningen till att fungera på ett sätt som blir begripligt för den enskilde. Denna skyldighet innebär bl a att ett förvaltningsbeslut normalt skall följas av en motivering om vilka skäl som legat till grund för beslutet. Relevansen av dessa regleringar kan inte nog understrykas och de är centrala för den enskildes rättssäkerhet inom förvaltningsrätten. Motiveringsskyldigheten är viktig då den också ger möjlighet för myndigheter att ha en konsekvent tillämpning av reglerna och därigenom göra prövningen saklig och genomarbetad vilket naturligtvis är gynnsamt för den enskilde. Vidare ökar den allmänhetens förtroende för myndigheternas beslutsfattande eftersom det är möjligt att följa deras resonemang. Motiveringskravet som det är utformat är resultatet av den avvägning som kontinuerligt görs inom förvaltningsrätten mellan den enskildes rättssäkerhet och vad som är rimligt att begära av en myndighet.¹³⁰

I KvaL saknas dock specifika bestämmelser om motiveringsskyldighet och då finns alltså förvaltningslagens regler att falla tillbaka på. Motiveringsskyldigheten i FL återfinns i lagens 20:e paragraf och stadgar som huvudregel att *ett beslut varigenom en myndighet avgör att ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild*. Till detta kan sedan undantag, helt eller delvis, göras från denna skyldighet i ett antal situationer som uppräknas i lagtexten. Slutligen finns i paragrafens andra stycke en regel om att i fall där skälen utelämnats så bör myndigheten på begäran av den enskilde upplysa honom om detta i efterhand.

Till att börja med kan det konstateras att regleringen omfattar endast *slutliga beslut*, vilket innebär beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende. Det saknar betydelse huruvida det slutliga beslutet är överklagbart eller inte. Att

¹²⁹ 1999-års permissionsutredning s. 25

¹³⁰ Hellners, Trygve *Nya förvaltningslagen* s. 202

ett beslut inte är överklagbart innebär egentligen bara ytterligare en anledning att motivera det. Ett beslut kan vara muntligt eller skriftligt.¹³¹

Vidare framgår av paragrafen att ett *beslut (...) skall innehålla de skäl som bestämt utgången*. Formuleringen är ganska allmänt hållen och det beror på att utredningsgruppen i förarbetsdiskussionen¹³² kom fram till att det inte fick ställas orimligt höga krav på myndigheterna. Som formuleringen nu lyder syftar den på de omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Det behöver alltså inte finnas någon förklaring om sakförhållandena i motiveringen eller någon beskrivning av hur den beslutande resonerat då olika omständigheter vägts mot varandra. Följden av detta blir att motiveringsskyldigheten är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Klart är dock att de lagar eller föreskrifter som beslutet grundar sig på alltid skall anges. Lämpligt är att detta inte endast är en paragrafhänvisning utan att regelns innehåll framgår. Dessutom skall de faktiska omständigheter i det aktuella fallet som låg till grund för beslutet utpekas. Även vid beslut baserade på skönsmässiga överväganden borde dock detta kunna efterlevas. I dessa fall kan det vara mycket viktigt att inför ett överklagande veta vilken omständighet som fällde avgörandet.¹³³

Slutligen omfattar motiveringsskyldigheten endast *myndighetsutövning* och vad är då det? Begreppet myndighetsutövning förekommer på flera ställen i FL och har samma betydelse där som i den tidigare lagen ÄFL, trots att det i denna lag inte förekom i själva lagtexten; istället användes definitionen *utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande*. När myndighetsutövning diskuterades i förarbetena vid tillkomsten av FL hänvisades till den tidigare lagen för att förklara begreppet. Utredningsgruppen ansåg att begreppet numera var väl känt och att någon förklaring ej längre var nödvändig.¹³⁴ Klart är att det är fråga om beslut eller andra åtgärder som är ett uttryck för samhällets makt gentemot sina medborgare. Den enskilde ställs alltså i ett slags beroendeförhållande till staten.¹³⁵ Intagna i en kriminalvårdsanstalt är troligen i de flesta fall där mot sin vilja. Därför torde i princip alla beslut tagna inom KvaL:s tillämpningsområde utgöra myndighetsutövning.

En motivering skall skrivas på ett språk som är enkelt och lättbegripligt och specialtermer bör i möjligaste mån undvikas. I samband med detta kommer alltså kravet på lättbegriplighet i FL:s 7 § in.¹³⁶

Motiveringsskyldigheten är som nämnts tidigare en skyddsmekanism för den enskilde avsedd att leda myndigheten till att fatta ett genomtänkt och

¹³¹ Hellners, Trygve *Nya förvaltningslagen* s. 204f

¹³² SOU 1968:27 s. 194

¹³³ Hellners, Trygve *Nya förvaltningslagen* s. 206-208

¹³⁴ Prop. 1985/86:80 s. 55

¹³⁵ Prop. 1971:30 s. 331

¹³⁶ Wennergren, Bertil *Offentlig förvaltning i arbete* s. 132

konsekvent beslut samt verka för att den enskilde skall veta vad han kan förvänta sig för utslag samt ge honom en förklaring till varför utfallet blev som det blev. När motiveringsskyldigheten ställs i förhållande till lagen om kriminalvård i anstalt är det ett område där den kanske är extra viktig. Här har vi att göra med individer som befinner sig i en mycket utsatt situation och som av flera anledningar särskilt kan behöva den fördel som institutet innebär. De intagna är de facto isolerade från omvärlden vilket innebär att om de inte själva förstår ett beslut så finns det kanske inte någon att fråga och få en förklaring ifrån. Dessutom skall inte förglömmas vilka som befolkar våra fängelser. Av de intagna är 18 % utländska medborgare, 23 % är neutraliserade invandrare eller andra generationens invandrare, 15 % saknar fullbordad utbildning och 54 % har en utbildning motsvarande årskurs 9 eller lägre.¹³⁷ Detta innebär att det kan vara fråga om människor vilka inte behärskar svenska eller inte har svenska som sitt förstaspråk. Vidare är läsförståelsen kanske sämre än normalt. Därför är det extra viktigt att en motivering är klar och otvetydig. Troligen är beslutet också väldigt viktigt för den enskilde, och ett nekande av en önskad permission kan få stora konsekvenser. I Sverige gäller dock *normaliseringsprincipen* som innebär att de intagna har samma rätt till stöd och hjälp från samhällets sida som andra medborgare. Dock kan dessa uppgifter övergå till kriminalvårdens organ om det av säkerhetsskäl inte är möjligt att genomföra kontakten med andra samhällsorgan.¹³⁸ Trots detta kan man inte komma ifrån att de intagnas personliga frihet kan inskränkas på flera sätt utifrån beslut tagna av olika myndigheter och det finns därför anledning att vara uppmärksam så att dessa beslut tas på rätt sätt samt blir relevanta och konsekventa.

Motiveringsskyldigheten har uppmärksammats av justitieombudsmannen och i ett fall skrev en intagen och klagade över att han fått bristande motivering till vissa avslagsbeslut i permissionsärenden. Ett antal skäl till att beslut bör motiveras räknas upp av JO, bl a framhålls det viktiga i att den enskilde förstår beslutet så att onödiga överklaganden kan undvikas. I de fall där överklagande sker spelar motiveringen till det avslagna beslutet en utomordentligt viktig roll för att den enskilde skall veta hur han bör lägga upp sin talan i besvärsmålet. JO säger sig förstå kriminalvårdsstyrelsens argument att det kan vara svårt att ange vad som faller avgörandet i ett beslut grundat på flera omständigheter som vägts samman, dock bör det ändå vara möjligt fortsätter han, att i stort ange vilka omständigheter det rör sig om. Alltså hade de olika sammanvägda skälen kunnat tagits upp och var för sig behandlats.¹³⁹

JO påminde i ett fall, om avslag på en framställan om permission, från år 1989 angående missvisande formuleringar, om att beslutet för den enskilde ”är det enda iakttagbara vittnesbörden om myndighetens verksamhet...[samt

¹³⁷ Motsvarande siffror för jämförelsepopulationen är 6, 12 samt 0,3 och 17 %, Nilsson och Tham *Fångars levnadsförhållanden* s. 22 samt 26

¹³⁸ Berg, Ulf m fl (1985) *Kommentar till Brottsbalken III* s. 540f

¹³⁹ JO 1984/85 s. 145

att]...beslut som är slarvigt formulerande eller innehåller direkta sakfel är ägnade att undergräva förtroendet för myndigheternas ärendehantering”¹⁴⁰

6.4 Besluts överklagbarhet

Möjlighet att kunna påkalla en högre instans prövning av ett myndighetsbeslut utgör en av de viktigaste förvaltningsrättsliga principerna för att skapa rättstrygghet för den enskilde. Inom kriminalvården gäller att när en intagen klagar på ett beslut som har drabbat honom sker den första prövningen i ärendet av KVS innan en eventuell vidare prövning sker vid domstol. Att en överordnad myndighet på enskilds begäran kan överpröva och ändra eller upphäva en underordnad myndighets beslut är specifikt för kriminalvården, polis och åklagarväsendet samt militären. Denna typ av klagomål kallas rekurs.¹⁴¹

Att kriminalvårdsstyrelsen är överprövningsinstans i ärenden som beslutas av kriminalvårdsmyndigheterna enligt kriminalvårdslagstiftningen efter delegation framgår av 61 § KvaL. KVS:s beslut i särskilda fall kan i sin tur överklagas till allmän förvaltningsdomstol, med andra ord länsrätt, vilket följer ur 59 § KvaL. Efter prövningstillstånd är det även möjligt att överklaga till kammarrätt.

Vad gäller överklagbarheten finns en regel i 60 § KvaL om att beslutet skall angå den enskilde samt ha gått honom emot. Detta stämmer väl överens med den allmänna regel i 22 § FL om att ett beslut får överklagas av den enskilde *om det berör honom* samt *om det gått honom emot*. Vad gäller beslut om permission så torde det inte vara svårt att uppfylla det första kravet. Dock avseende det andra, kontraritet, krävs att det skall ha påtagligt negativa effekter i just det hänseende som det har ansetts beröra den enskilde.¹⁴² Alltså, kan ett beslut om fyra timmars bevakad lufthålspermission anses gått honom emot om han önskade fjorton timmars obevakad permission? Trygve Hellners menar att i de fall där det är oklart om beslutet gått den enskilde emot eller ej, måste hänsyn tas till samtliga förhållanden i det enskilda fallet och beslutets hela innebörd för den enskilde måste beaktas.¹⁴³

Huruvida även beslut enligt 7 § fjärde stycket KvaL om särskilda villkor för verkställigheten kan överklagas diskuterades i propositionen. Kammarrätten i Jönköping var remissinstans och anförde att sådana villkor endast prövats då de varit förenade med villkor om permission eller frigång. De uttryckte en önskan om reglering av detta i lagen. Departementschefen anför dock att dessa beslut naturligtvis är överklagbara då de får direkta rättsverkningar för den enskilde, varför ingen särskild bestämmelse om detta krävs.¹⁴⁴

¹⁴⁰ JO 1989/90 s. 112

¹⁴¹ Wennergren, Bertil *Offentlig förvaltning i arbete* s. 152

¹⁴² Wennergren, Bertil *Offentlig förvaltning i arbete* s. 156

¹⁴³ Hellners, Trygve *Nya förvaltningslagen* s. 261

¹⁴⁴ Prop. 1987/88:130 s. 33

7 Internationella regler

7.1 Det internationella samarbetet utvecklas

Internationellt samarbete på kriminologins och penologins område har funnits i ungefär 150 år. Syftet var från början humanitärt och avsikten var att förbättra villkoren för de straffade. Mycket av arbetet har genomförts med FN:s *deklaration från år 1948 om de mänskliga rättigheterna* som grund eftersom detta dokument även omfattar de som berövats sin frihet av domstol efter brott. Särskilt angeläget har arbetet att öka de intagnas rättssäkerhet samt deras skydd mot rättsövergrepp från staten sida varit, alltså det vertikala rättsförhållande som folkkrätten har som sitt huvudsyfte att kontrollera. FN har vidare antagit *standardminimiregler för behandling av intagna* år 1955.¹⁴⁵ Dessa regler är rekommendationer till medlemsländerna och har haft en utomordentlig betydelse för utvecklingen då de ger en vägledning om hur kriminalvård utifrån moderna principer och med ett bibehållande av respekt för de intagnas mänskliga rättigheter bör bedrivas. Trots att det rör sig om minimiregler har dock stora delar av medlemsländerna inte nått upp till denna standard.¹⁴⁶

Samarbetet inom kriminalvårdsområdet sker dock även på regional nivå, där en likartad historisk bakgrund, gemensamma värderingar och liknande social standard gör det lättare att samarbeta och nå resultat. År 1987 antogs av Europarådets ministerkommitté *europiska fängelseregler*.¹⁴⁷ Dessa är uppbyggda kring sex grundläggande principer på vilka det övriga regelsystemet vilar. (1) Först och främst skall verkställigheten ske under materiella och moraliska förhållanden som garanterar respekt för mänsklig värdighet, (2) reglerna skall vidare tillämpas opartiskt och diskriminering får inte förekomma. (3) Vid behandling av de intagna skall deras hälsa och självkänsla bevaras och i den mån strafftiden tillåter det skall deras frigivning förberedas genom att hjälpa dem att utveckla sin ansvarskänsla och sina färdigheter. (4) Kriminalvårdsverksamheten skall regelbundet inspekteras av behörig myndighet för kontroll av att verksamheten bedrivs i enlighet med lagarna och (5) fångarnas rättigheter skall garanteras genom kontroll av ett från kriminalvården oberoende organ. (6) Avslutningsvis stadgas att dokumentet skall hållas tillgängligt för personal och intagna på landets språk.¹⁴⁸ Europarådet har även en kommitté med inspektionsrätt i medlemsstaterna, den så kallade tortyrkommissionen.¹⁴⁹ Vid inspektioner i Sverige år 1991 samt 1994 var det främst isoleringen av häktade som kommittén fann under vissa omständigheter vara att jämföras med inhuman och degraderande behandling. För

¹⁴⁵ *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* adopted Aug. 30 1955

¹⁴⁶ Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 141

¹⁴⁷ *European Prison Rules* Recommendation No. R(87)3 adopted 12 February 1987

¹⁴⁸ *European Prison Rules* Recommendation No. R(87)3 PART I, The basic principles

¹⁴⁹ European Committee for the Prevention of Torture, Cruel and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (CPT)

utländska besökare kan den isolering som finns på häktena synas stå i tydlig kontrast till den relativa öppenhet som råder på anstalterna. Förklaringen finns i våra rättsprocessuella regler och åklagarens möjlighet att ålägga restriktioner på de häktade i fråga om t ex gemensamhetsaktiviteter och kontakt med omvärlden. I detta sammanhang är det också viktigt att ha i åtanke att häktningstiderna i Sverige ofta är korta vid en internationell jämförelse.¹⁵⁰

7.2 Europakonventionen

Särskilt viktigt för det europeiska samarbetet är Europakonventionen,¹⁵¹ från år 1950 som sedan 1 januari 1995 är en del av svensk rätt. Inkorporeringen skedde genom *lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*. Samtidigt infördes i 2 kap. 23 § regeringsformen en regel om att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Sverige har visserligen varit folkrättsligt bunden av Europakonventionen sedan 1950-talet men det var först genom Sveriges anslutning till EU som en inkorporering fanns vara nödvändig. Medlemskapet i EU innebär att svenska förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter numera måste beakta och tillämpa EG-rätten i de fall där EG-rättsliga angelägenheter berörs av deras rättsskipning och handläggning. Europakonventionen ansågs i EG-rätten utgöra en del av de rättsprinciper som skall beaktas.¹⁵²

Då konventionens bestämmelser är allmänt författade får man vid tolkningen av reglerna använda sig av praxis från Europadomstolen (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna). Europakonventionen garanterar ett antal positiva och negativa rättigheter bl a rätten till liv, personlig frihet och domstolsprövning samt rätt att inte utsättas för tortyr eller omänsklig behandling och rätt att inte heller dömas till straff utan stöd i lag. Dessa rättigheter har sedan kompletterats med ett antal tilläggsprotokoll. Det är rätten till domstolsprövning i artikel 6, den mest åberopade artikeln inför Europadomstolen och Europakommissionen, som skall behandlas i denna framställning.¹⁵³

7.2.1 Rätten till domstolsprövning

Avsikten med rätten till domstolsprövning är att säkerställa att tvistefrågor och anklagelser om brottsligt handlande prövas av domstol. Reglerna i artikel 6 är tillämpliga dels vad gäller tvister om någons civila rättigheter och skyldigheter samt dels vid förfaranden som avser prövning av anklagelser för brott. Domstolens prövning måste utformas så att rättssäkerhetsgarantier

¹⁵⁰ Amilon och Edstedt *Kriminalvård -insikter och utblickar* s. 33 samt 144

¹⁵¹ *European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* adopted on 4 November 1950

¹⁵² Danelius, Hans *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* s. 43

¹⁵³ Danelius, Hans *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* s. 17f, 46 samt 123

uppnås. För att så skall ske bör vissa krav tillgodoses. Dessa räknas upp i Artikel 6.1; domstolen skall vara oberoende och opartisk, den skall ha inrättats enligt lag, förfarandet skall vidare vara korrekt och rättvist mot den enskilde ("fair hearing"). I allmänhet bör förfarandet också vara muntligt och offentligt, men undantag härifrån får göras i vissa fall och vidare skall prövningen ske inom skälig tid och domen skall avkunnas offentligt.¹⁵⁴ Det är anklagelser om brottsligt handlande och rätten till domstolsprövning i samband med dessa jag skall behandla nedan, eftersom det vanligtvis är sådana anklagelser som kan uppstå i samband med en verkställighet av fängelsestraff. "Anklagelse för brott" är ett autonomt begrepp och skall alltså ges en självständig tolkning. Därför är det nationella rättssystemets bedömning av ärendet inte avgörande, dock tillmäts den viss betydelse vid Europadomstolens tolkning. Alltså kan handlingar som anses vara disciplinära bestraffningar vara att betrakta som brott vid tillämpningen av artikel 6. Ett intressant fall från Europadomstolen som rör just rätten till domstolsprövning i samband med utövandet av kriminalvård är *Campbell och Fell mot Storbritannien*.

7.2.2 Tillämpligheten av artikel 6 vid kriminalvård

Fallet avsåg en anmälan mot Storbritannien av John Campbell och Fader Patrick Fell, båda medborgare i landet. De båda männen var fängslade för grova brott och tillhörde den högsta säkerhetsklassen. De ansågs mot sitt nekanke ha samröre med organisationen Irish Republic Army (IRA). Männen hade ådömts disciplinstraff för sin inblandning i en situation som tog plats i fängelsets korridor under hösten 1976. De två intagna deltog i en protest mot behandlingen av andra fångar genom att tillsammans med fyra andra intagna sätta sig ner och vägra flytta på sig. När personal ingrep för att avbryta protesten uppstod tumult där flera av de intagna och personalen skadades. John Campbell skadades mer allvarligt och tillbringade två veckor på sjukhus efter händelsen. De anklagades för myteri och John Campbell även för fysiskt angrepp mot en av vårdarna. Saken prövades av en nämnd (*Board of visitors*) vars uppgift var bl a att handlägga disciplinärenden inom fängelset. De anklagade valde att inte närvara vid nämndsammanträdet. John Campbell ansågs skyldig till anklagelserna och fick sin villkorliga frigivning framflyttad med 570 dagar samt förlorade vissa privilegier under en period av 91 dagar. Ingen ny tid lades dock till det ursprungliga straffet.¹⁵⁵

De klagande hävdade inför Europadomstolen att Storbritannien genom nämndens behandling av ärendet brutit mot bland annat Europakonventionens artikel 6. Med beaktande av att särskilda förhållanden råder på ett fängelse samt att det kan finnas bl a säkerhetsskäl till att snabbt och effektivt kunna lösa disciplinproblem skall dock rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 respekteras, ansåg Europadomstolen. För att denna artikel skall bli tillämplig krävs att det rör sig om anklagelser för brott. Enligt engelsk lag-

¹⁵⁴ Danelius, Hans *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* s. 123

¹⁵⁵ *Campbell och Fell mot Storbritannien*, 28 juni 1984, Ser. A, nr 80 s. 3f samt 5

stiftning var det fråga om handlingar som skulle behandlas av nämnden och på vilka följde disciplinära straff. Viktigare var dock, menade domstolen, handlingarnas natur. Myteri och angrepp mot en vårdare utgjorde grova överträdelser mot reglerna samtidigt som den senare handlingen överensstämde med brottet misshandel (*Assault*) enligt strafflagen. Inget hindrade heller, vilket dock inte skedde i det här fallet, att handlingen prövades både i disciplinnämnden samt i en brottsmålsdomstol. Avslutningsvis värderade domstolen straffets stränghet och natur för att finna om det rörde sig om ett brott. I samband med detta diskuterades naturen av den villkorliga frigivningen. I engelsk rätt betecknas den som en möjlighet snarare än en rättighet, något vi känner igen från svensk kriminalvårds syn på permissionen. Domstolen tillerkände dock inte detta resonemang något större värde utan menade att viktigare var det faktum att villkorlig frigivning trots allt regelmässigt medges och därför hos den intagne skapar en legitim förväntan om densamma. Att straffet sedan går utöver den tid som förväntats får därför anses vara ett "straff i straffet". Trots att det alltså inte lades någon ny fängelsestid till den ursprungliga verkställighetstiden ansåg domstolen att "(...) *the forfeiture of remission which Mr. Campbell risked incurring and the forfeiture actually awarded involved such serious consequences as regards the length of his detention that these penalties have to be regarded, for Convention purposes, as "criminal"*".¹⁵⁶ Alltså ansågs artikel 6 var tillämplig på disciplinnämndens förfarande.

För den som har blivit anklagad för brott uppställs i artikel 6.3 vissa minimirättigheter. Dessa omfattar till att börja med rätten för en anklagad att utan dröjsmål och i detalj bli informerad om anklagelserna som har riktats emot honom. Den klagande, John Campbell, ansåg att brottet myteri var komplext och att han inte förstått vad som avsågs med termen. Domstolen ansåg dock att han hade kunnat få klarhet i detta genom att delta i nämndens sammanträde. Eftersom han valt att avstå ifrån detta var ansvaret härför hans eget och inget brott mot artikel 6.3 (a) förelåg därför.¹⁵⁷

Andra viktiga minimiregler är att den som blivit anklagad skall få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar samt få möjlighet att försvara sig själv eller göra så genom ett rättegångsbiträde, vilket framgår av artikel 6.3 (b) och (c). Den klagande hade fått kännedom om förhandlingarna fem dagar i förväg samt dagen innan de ägde rum fått ett skriftligt besked om att han kunde välja att i skriftlig form bemöta anklagelserna (*Notices of report*). Vid tiden för nämndens sammanträde angående anklagelserna mot John Campbell gällde dock en lag i Storbritannien som nekade honom möjlighet till rättsligt biträde. Denna lag stred i sig mot artikel 6.3 (c) vilket i sin tur gjorde att även brott mot (b) förelåg. Domstolen resonerar som följer; "*a lawyer could scarcely "assist" his client - in terms of sub-paragraph (c) (art. 6-3-c) - unless there had been some previous consultation between them.*

¹⁵⁶ Campbell och Fell mot Storbritannien, 28 juni 1984, Ser. A, nr 80 s. 26

¹⁵⁷ Campbell och Fell mot Storbritannien, 28 juni 1984, Ser. A, nr 80 s. 32

*[...therefor...] the "facilities" contemplated by sub-paragraph (b) (art. 6-3-b) were not afforded".*¹⁵⁸

Sammanfattningsvis fann Europadomstolen alltså i fallet att disciplinära straff avkunnade av en nämnd i anstalt, med de förutsättningar som framgick där, således omfattas av Europakonventionens regler om rätten till domstolsprövning enligt artikel 6. Avseende permissioner tycks möjligheten till domstolsprövning vara relativt tillgänglig i Sverige. Att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätt samt att muntlig förhandling inte som huvudregel används i det svenska förvaltningsförfarandet kan naturligtvis uppfattas som en inskränkning i rättigheten fastställd i artikel 6. Min uppfattning är dock även med beaktande av detta att Sverige inom förvaltningsområdet kriminalvård lever upp till sina åtagande enligt konventionen.

¹⁵⁸ Campbell och Fell mot Storbritannien, 28 juni 1984, Ser. A, nr 80 s. 33

8 Analys och slutsatser

En intressant iakttagelse jag gjort vid arbetet med denna uppsats är de cirkelrörelser över tiden, vilka jag beskrivit som ideologiska strömningar där den grundläggande samhällssynen påverkar vilken plats fängelsestraffet får vid bekämpningen av brottslighet. Alltså, om fängelsestraffets syfte är att vedergrälla brottslingen för det brott han har begått, huruvida straffet skall stå i proportion till brottet så att någon form av rättvisa uppstår eller om det i stället skall fungera som en nystart för den dömda med rehabilitering och hjälp att finna en väg ut ur kriminaliteten. Straffets inneboende syfte får genomslag i all verksamhet inom kriminalvården, så också permissionsinstitutet. Därför har jag i uppsatsen noterat att den nygamla syn på brottslingen som en rationellt handlande individ, där brottet begås av fri vilja efter en övervägning av fördelar och nackdelar, torde ligga bakom de strängare regler för beviljande av permission som utarbetats under de senaste åren. Jag lägger ingen värdering i detta utan vill bara uppmärksamma läsaren på dessa intressanta cirkelrörelser som framstår så tydligt vid ett betraktande i det historiska perspektivet.

Som en andra notering vill jag även nämna det faktum att kriminalvården tycks ha påverkats av den allmänna opinionen vid ett flertal tillfällen. Utredningar och lagändringar har initierats efter missbrukade permissioner uppmärksammade av media. En verksamhet som kriminalvård, dit personer som begått brott förpassats av samhället, är naturligtvis i hög utsträckning beroende av att deras verksamhet bedöms som väl fungerande. Det är viktigt att allmänheten känner förtroende för verksamheten. Syftet med fängelsestraffet är bl a att fysiskt hindra de intagna från att begå fler brott och en viktig del av kriminalpolitiken är att minska rädslan för brott hos allmänheten. Straffsystemet skall skydda medborgaren från att utsättas för brott. En möjlig förklaring till allmänhetens inverkan på reglernas utformning kan kanske vara viktologiens framväxt. Brottoffret har genom denna hamnat i det fokus som tidigare låg på gärningsmannen. Därför har också skyddet för allmänheten kommit att upplevas som allt viktigare. Följaktligen röner brott som intagna har begått under permission stor uppmärksamhet och kriminalvården måste för att bevara sin trovärdighet agera för att återställa allmänhetens förtroende.

Avsikten med lagstiftningen inom kriminalvårdens område är att åstadkomma och bevara ett humant omhändertagande av de intagna samtidigt som säkerheten bibehålls. Grundläggande för humaniteten är just det individuella bemötandet. Den differentiering som de intagna i kriminalvårdsanstalt har genomgått under senare tid är ett tydligt steg i denna riktning. Jag har i uppsatsen funnit att stor vikt numera läggs vid det enskilda fallet vid bedömningen av huruvida permission skall tillåtas eller inte. Denna individuella prövning har framhävts i några av de rättsfall och JO-uttalanden jag

har använt mig av i uppsatsen.¹⁵⁹ De långtidsdömda genomgår en individuell bedömning vid riksmottagningen för att fastställa vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten. Ett flertal utredningar och test görs med den enskilde intagne för att avgöra vilka villkor som skall gälla för just honom. Även senare i verkställigheten när det efter utlöppt kvalifikationstid är dags för prövning av om permission nu bör tillåtas görs dock en ny bedömning, samma bedömning som alltid görs när en permissionsansökan läggs fram av en intagen. Denna skall grundas på allt det material och den kunskap som anstalten besitter om den intagne för att få en omfattande och riktig prövning av risken för misskötsamhet under permissionstillfället.

När ett beslut fattas om att en permission skall tillåtas finns det ett oräkneligt antal kombinationer av hur permissionen kan utformas för att bäst tillgodose de behov som finns i det enskilda fallet. Först och främst kan det beslutas om huruvida normalpermission eller särskild permission, den senare även i den speciella formen lufthålspermission, bör tillåtas. Permissionen kan vara bevakad eller den intagna kan åtföljas av en stödperson. Därefter kan tiden som permissionen skall omfatta anpassas till vad som är lämpligt och avslutningsvis kan ett antal villkor ställas om exempelvis vistelseadress, anmälningsplikt och alkoholförbud. Jag har alltså funnit att permissionsinstitutet är mycket flexibelt och anpassningsbart efter förhållandena i det enskilda fallet, det grundläggande i humanitetstanken. Samtidigt finns det flera regler ägnade att främja säkerheten och skydda samhället mot brott av de intagna under permissionerna. Min bild efter att ha studerat regelverket är således att svensk kriminalvård är humanitär samtidigt som säkerheten bibehålls.

Genom den individuella prövningen skapas alltså en situation där kriminalvården kan vara human utan att säkerhetsaspekten kommer i bakgrunden. Alla intagna, vilka uppnått kvalifikationstiden får sin begäran om permission prövad. Jag ser det som oerhört viktigt att denna individualisering av prövningen upprätthålls samt att det även av de intagna generellt uppfattas som ett rättvist förfarande. Upplevelsen av att få sin sak prövad på ett rättssäkert sätt bör vara avgörande för att en individ skall förstå och respektera systemet. Vilket för oss vidare in på de formella reglerna för överprövning av permissionsbeslutet. De förvaltningsregler som gäller på rättsområdet lägger stor vikt vid att den enskilde skall få sina rättigheter gentemot staten garanterade. Jag har i uppsatsen tagit upp de regler om beredning, delegering, motivering och överklagande som säkerställer en sådan prövning och funnit att de fyller sin funktion väl.

Avslutningsvis har jag berört frågan om Sverige inom området kriminalvård når upp till nivån som regleras i rätten till domstolsprövning i Europakonventionens artikel 6. Jag fann här att det finns goda möjligheter till överklagande och trots att prövningstillstånd krävs till kammarrätt avgörs ändå ett

¹⁵⁹ Se särskilt Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 19 mars 2001 mål 949-2001 samt JO 1978/79 s. 108

antal fall där och min bedömning är därför att det inom detta förvaltningsområde inte torde föreligga några problem med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Bilaga

Utdrag ur: Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt

4 § Kriminalvården i anstalt skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersättes bör verksamheten från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten. Frigivning skall förberedas i god tid.

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

En intagen bör placeras i en öppen anstalt, om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i en sluten anstalt skall bland andra omständigheter beaktas om det finns risk för att den intagne skall avvika eller fortsätta med brottslig verksamhet. Vidare skall den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten företrädesvis placeras i en sluten anstalt.

För den som avtjänar fängelse i lägst fyra år skall det särskilt beslutas om de villkor som skall gälla för verkställigheten när det gäller placering i anstalt samt permissioner och vistelser utanför anstalt enligt 11, 14, 32 och 34 §§. Om det finns särskilda skäl skall sådana villkor beslutas också för annan intagen som dömts till fängelse i lägst två år.

Prövning av vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten enligt tredje stycket skall ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars så snart behov därav uppkommer. Villkoren skall omprövas när det finns anledning till det.

Beslut om anstaltsplacering, förflyttning till annan anstalt samt permissioner och vistelser utanför anstalt enligt 11, 14, 32 och 34 §§ som strider mot de särskilda villkoren får inte meddelas.

32 § För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission), om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov enligt 52 d §.

Permission får också ges, om det finns någon annan särskild anledning än den som anges i första stycket (särskild permission).

För normalpermission eller särskild permission får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Om noggrann tillsyn behövs, kan det föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning.

Av 7 § följer att beslut om permission inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

Utdrag ur: Förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt

12 § En intagen som har dömts till fängelse i lägst två år bör endast om det finns särskilda skäl beviljas normalpermission med stöd av 32 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt innan den intagne har avtjänat sex månader av straffet. Har den intagne varit häktad räknas i dessa sex månader in den tid som den intagne har varit häktad i omedelbar anslutning till att den intagne påbörjat verkställigheten av straffet. Kriminalvårdsstyrelsen kan dock föreskriva att viss tid av straffet bör ha avtjänats i anstalt innan permissionen beviljas.

En intagen som avses i första stycket bör inte annat än om det finns särskilda skäl beviljas normalpermission som avses i samma stycke eller medgivande som avses i 11 § och 14 §

andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, om den intagne har dömts för brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

- Ds Ju 1977:13 Permissioner inom kriminalvården, publicerad i Prop. 1978/79:62 om ändring i lagen om kriminalvård i anstalt m.m.
- SOU 1968:27 Förvaltningslag
- SOU 1972:64 Kriminalvård
- Prop. 1971:30 Förvaltningsrättsreform: omorganisation av förvaltningsrättsskipningen, förvaltningslag, förvaltningsprocesslag, m.m.
- Prop. 1974:20 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny lagstiftning om kriminalvård i anstalt m.m.; given den 14 december 1973.
- Prop. 1978/79:62 Regeringens proposition om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt m.m.
- Prop. 1985/86:80 Ny förvaltningslag
- Prop. 1987/88:130 Regeringens proposition om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt m.m.
- Prop. 1997/98:95 Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen, m.m.
- RRV 1999:27 Effektivare kriminalvård, En hindersanalys

Kriminalvårdsstyrelsens publikationer

- KVVFS 1997:3 Föreskrifter och allmänna råd om mottagningsförfarande och beslutsadministration vid riksmottagningen
- KVVFS 1998:9 Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om permissioner
- KVVFS 2000:7 Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om permissioner

KVVFS 2000:13 Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt

KVVFS(Ao) 2000:19 Arbetsordning för kriminalvårdsverket

Med sikte på framtiden, En debattskrift om framtidens kriminalvård, Kriminalvårdsstyrelsen, Norrköping 1999 (cit. *Med sikte på framtiden, En debattskrift om framtidens kriminalvård*)

Kriminalvårdens officiella statistik 1999, Kriminalvårdsstyrelsen, Norrköping 2000, (cit. *Kriminalvårdens offentliga statistik 1999*)

Långtidsdömdas utevistelser 1999 års permissionsutredning - analys och förslag, Kriminalvården, Norrköping 2000 (cit. *1999 års permissionsutredning*)

Kriminalvårdens redovisning om återfall 1999 Kriminalvårdsstyrelsen, Norrköping 2000(cit. *Kriminalvårdens redovisning om återfall 1999*)

Kriminalvårdens transporttjänst, Transportutredningen -slutrapport, Kriminalvården

Övrig litteratur

Amilon, Clas och Edstedt, Eva Kriminalvård -insikter och utblickar, Nordstedts Juridik AB, Stockholm 1998

Belfrage, Henrik Risk- och farlighetsbedömningar ur Svensk rättspsykiatri, En handbok, Red. Lidberg, Lars, Studentlitteratur, Lund 2000

Berg, Ulf m fl Brottsbalken. En kommentar. Kap 25-38. Följdförfattningar, Nordstedts förlag, Stockholm 2000 (cit. [2000] *Brottsbalkskommentaren*)

Berg, Ulf m fl Kommentar till Brottsbalken III Påföljder m.m. Nordstedts förlag, Stockholm 1985 (cit. [1985] *Kommentar till Brottsbalken III*)

Danelius, Hans Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Nordstedts Juridik AB, Stockholm 1997

Ekbohm, Thomas m fl Brott, straff och kriminalvård, Natur och Kultur, Stockholm 1999

- Gustavsson, Jan Regelbundna permissioner, Rapport 1986:5, Kriminalvårdsstyrelsen
- Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo Nya Förvaltningslagen, Nordstedts Juridik AB upplaga 5, Stockholm 1999
- Lilly, J. Robert Criminological theory, context and consequences, Sage Publications, Inc., USA 1995
- Lindsten, Karin och Krantz, Lars Några samlade fakta om permissioner, permissionsmissbruk och förrymda fångar, PSF PM 1990:2, Kriminalvårdsstyrelsen
- Nilsson, Anders och Tham, Henrik Fångars levnadsförhållanden, resultatet av en levnadsnivåundersökning, Kriminologiska Institutionen Stockholms universitet 1999, Kriminalvården
- Rosvall, Göran i Karnov 2000/01, fakta Info Direkt, Stockholm 2000
- Wennergren, Bertil Offentlig förvaltning i arbete, Nordstedts Juridik AB upplaga 1, Stockholm 2000

Artiklar

- Aveborn, Emma Kan farlighet diagnosceras? [sic!] ur Tidskrift för Kriminalvård, nr 4 för 1999
- Belfrage, Henrik Farlighetsbedömningar - senare års forskning och utveckling, ur SOU 1996:185 Straffansvarets gränser
- Nilsson, Anders Gå direkt i fängelset utan att passera "Gå" - välfärdsproblem bland fångar, Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab 87. årgang. Nr. 4, 2000

Övrigt

Sarnecki, Jerzey Föreläsning 28 augusti 2000, Stockholms universitet

European Prison Rules, Recommendation No. R(87)3 adopted 12 February 1987, Internet 20 April 2001, <http://www.uncjin.org/Laws/prisrul.htm>, efter sökning i Google (www.google.com) använda sökord: prison rules 1987 european prisoners

Rättsfallsförteckning

Regeringsrättens domar

RA 1988 ref 82

RA 1989 not 18

Kammarrättsdomar

Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 18 maj 1999 mål 1411-1999

Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 4 juli 2000 mål 3102-2000

Kammarrätten i Göteborg dom meddelad 22 december 2000 mål 7295-2000

Kammarrätten i Stockholm dom meddelad 19 mars 2001 mål 949-2001

Justitieombudsmannens ämbetsberättelse

JO 1973 s. 196

JO 1977/78 s. 172

JO 1977/78 s. 182

JO 1978/79 s. 108

JO 1980/81 s. 257

JO 1984/85 s. 145

JO 1985/86 s. 163

JO 1985/86 s. 170

JO 1989/90 s. 112

JO 1997/98 s. 195

JO 1998/99 s. 134

Europadomstolens domar

Campbell och Fell mot Storbritannien, 28 juni 1984, Ser. A, nr 80