

Anmälan mot Kriminalvården, anstalten Umeå, angående möjligheten till permission under covid-19-pandemin

Beslutet i korthet: Beslutet omfattar en redogörelse från Kriminalvården för myndighetens begränsningar av permissionsverksamheten under covid-19-pandemin och hur framför allt intagna med särskilda villkor kompenserats för begränsningarna. JO ger i beslutet sin syn på vissa av Kriminalvårdens åtgärder. Det finns enligt JO skäl för att prioritera intagna som drabbats av inställda permissioner och som har s.k. särskilda villkor. Hon noterar att Kriminalvården under pandemin inom myndigheten påtalade behovet av omprövning av de intagnas särskilda villkor för att de skulle kunna komma vidare i verkställighetsplaneringen.

Genom utredningen har det kommit fram att åtminstone två av anmälarens permissioner ställts in på grund av personalbrist under pandemin. Enligt JO är det naturligtvis beklagligt för den intagne, men hon noterar samtidigt att detta inte ledde till att placeringen av honom i en anstalt av lägre säkerhetsklass fördröjdes. Hon finner inte anledning att uttala någon kritik mot Kriminalvården.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 juni 2021 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Umeå. Han anförde bl.a. följande.

Anstalten har med kort varsel ställt in fyra av hans permissioner. Därigenom har anstalten varken iakttagit de särskilda villkor som han har meddelats eller följt verkställighetsplanen. Den 6 juni 2021 skulle han ha genomfört en permission utan bevakning och därefter haft möjlighet till placering i en anstalt med lägre säkerhetsklass. Eftersom permissionerna ställts in har inget av detta skett. Vid tiden för anmälan hade han fortfarande inte fått något nytt datum för permission.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in muntliga upplysningar från anstalten, och det kom fram bl.a. att fyra av AA:s bevakade permissioner hade ställts in med kort varsel på grund av personalbrist. Därefter remitterades AA:s anmälan till Kriminalvården för yttrande. Remissen omfattade följande anmodan:

Yttrandet ska innehålla en redogörelse för handläggningen och relevant lagstiftning. Av utredningen i JO:s ärende dnr O 12-2020 [JO 2020/21 s. 219; JO:s *anm.*] framgick att Kriminalvårdens begränsningar av permissioner under pandemin hade fått konsekvenser bl.a. för möjligheten för intagna med särskilda villkor att flytta till en anstalt i lägre säkerhetsklass. Myndigheten hade därför för avsikt att genomföra vissa åtgärder (se JO:s beslut i ärendet den 30 juni 2020, s. 17 f.). Kriminalvårdens yttrande ska innehålla en redogörelse för dessa åtgärder samt en övergripande beskrivning av hur intagna med särskilda villkor under pandemin har haft möjlighet att genomföra permissioner i förhållande till beslutade verkställighetsplaner.

Av remissvaret ska också myndighetens bedömning av handläggningen i det aktuella ärendet framgå. Kriminalvården ska vidare svara på följande frågor:

- Av vilka skäl har det varit personalbrist vid de fyra tillfällen som AA:s bevakade permissioner ställts in med kort varsel?
- Finns det någon särskild rutin om hur prioriteringar ska göras vid personalbrist och hur är rutinen i så fall utformad?
- Har AA möjlighet att uppfylla de särskilda villkoren för nedflyttning till en anstalt i lägre säkerhetsklass (se bifogat beslut den 17 oktober 2019) och i så fall på vilket sätt och inom vilken tid?

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom chefsjuristen vid sektionen för verksjuridik, bl.a. följande:

Utredning

När det gäller den bifogade anmälan och därtill kopplade frågor har uppgifter om sakförhållandena hämtats in från Region Nord. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

Av JO upprättad tjänsteanteckning den 23 juni 2021 framgår att anstalten bekräftat att AA:s permissioner med tillsyn vid fyra tillfällen ställts in med kort varsel. Genom vidtagen utredning kan Kriminalvården dock endast bekräfta att det rört sig om två inställda permissionstillfällen, den 2 juni och den 18 juni 2021. Det har inte varit möjligt att i efterhand klarlägga varför det förekommit personalbrist just dessa två dagar, men generellt kan det handla om sjukdomsfall hos personal eller akuta händelser på anstalten såsom brådsakande transporter till sjukhus eller tandläkare. Det finns ingen skriftlig rutin kring vilka prioriteringar som ska göras vid personalbrist, men i första hand prioriteras genomförandet av anstaltens dagliga verksamhet. Därefter prioriteras utevistelser såsom akuta besök hos sjukvård eller tandläkare. Finns det till följd av någon inträffad oförutsebar omständighet inte tillräckliga personalresurser en viss dag kan en permission därför behöva senareläggas. När det gäller permissioner med tillsyn prioriteras intagna som efter en sådan permission i närtid kan bli föremål för nedklassning alternativt kan komma ifråga för särskild utslussningsåtgärd.

AA hade enligt sina särskilda villkor möjlighet att genomföra högst två permissioner med tillsyn under sin första permissionsperiod. På grund av personalbrist genomfördes endast en sådan permission, den 15 april 2021. Enligt AA:s särskilda villkor hade han under sin andra permissionsperiod möjlighet att genomföra dagspermission på egen hand vid högst tre tillfällen. Av de särskilda villkoren framgick också att AA fick beviljas placering i anstalt av säkerhetsklass 3 tidigast efter att ha genomfört en dagspermission på egen hand. AA:s andra permissionsperiod inleddes den 6 juni 2021. Kriminalvårdens då gällande anvisningar för permissionsverksamhet under covid-19 angav att intagna som beviljades permission på egen hand, men som inte ansågs ha ett tillräckligt skydd mot covid-19, behövde underkasta sig vissa smittskyddsåtgärder vid återkomst från permissionen. AA gav uttryck för att denne inte var intresserad av en permission som var förenad med sådana åtgärder. Den 10 juni 2021 beslutade Kriminalvården om ändrade anvisningar för permissionsverksamhet, vilka trädde

ikraft den 1 juli 2021. Ändringen innebar en lättnad vad avsåg möjligheten att beviljas permission på egen hand utan att särskilda smittskyddsåtgärder behövde vidtas. AA genomförde därefter den 2 juli 2021 en dagspermission på egen hand. Anstalten initierade sedan ett ärende om omplacering och AA förflyttades den 9 juli 2021 till en anstalt i säkerhetsklass 3.

När det sedan gäller redogörelsen för intagnas med särskilda villkor möjligheter till permission under pandemin och vilka åtgärder som vidtagits för att minska de negativa konsekvenserna som begränsningarna i permissionsanvisningarna medfört för denna grupp har uppgifter hämtats in från placeringssektionen och operativa smittskyddsgruppen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Av uppgifterna framgår sammanfattningsvis följande.

För att motverka de allvarliga konsekvenser som en smittspridning av covid-19 skulle medföra i anstalt eller häkte bedömde Kriminalvården tidigt under pandemin att det var nödvändigt att införa särskilda rutiner som begränsade intagnas möjlighet till permissioner under det pågående utbrottet. Den 12 mars 2020 beslutades därför om ett s.k. permissionsstopp, vilket gällde samtliga permissioner utom de som bedömdes absolut nödvändiga såsom exempelvis akuta sjukvårds- eller tandläkarbesök.

Därefter togs Kriminalvårdens anvisningar för permissionsverksamhet under covid-19 (2020:05) fram, vilka trädde i kraft den 1 juli 2020. Denna anvisning har därefter återkommande reviderats i takt med samhällsutvecklingen av pandemin sett i relation till risken för smittspridning inom Kriminalvårdens verksamhet och graden av skydd som kan erhållas mot covid-19 genom vaccinering eller genomgången infektion.

Genom anvisningarna av den 1 juli 2020 öppnade Kriminalvården åter upp för möjligheten att genomföra smittskyddssäkra permissioner. Av anvisningarna framgick att endast permissioner som skedde under bevakning eller som var förenade med villkor om åtföljande av personal fick medges. De intagna som i första hand skulle prioriteras var de som efter genomförd permission bedömdes ha möjlighet att förflyttas till anstalt av lägre säkerhetsklass eller som kunde beviljas en särskild utslusningsåtgärd. Det framgick därvid att för de intagna som hade särskilda villkor kunde regelbunden permission i enlighet med villkoren beviljas.

Anvisningarna reviderades den 1 september 2020 med anledning av att Kriminalvården bedömde att intagna återigen kunde genomföra permissioner på egen hand, men endast under förutsättning att den intagne sattes i karantän vid återkomst från permissionen. Revideringen föranleddes även av att intagna med genomgången covid-19, konstaterad med ett maximalt sex månader gammalt test, kunde återgå i normal permissionsgång, dvs. utan några särskilda smittskyddsåtgärder. Anvisningen om bevakade permissioner ändrades till att det var främst, och inte uteslutande, sådana permissioner som fick medges. Anvisningen om att intagna med möjlighet till nedklassning eller utslusningsåtgärd skulle prioriteras behölls. Ett förtydligande skrevs in om att en intagen som utgångspunkt borde medges endast en permission på egen hand i syfte att kunna medge förflyttning eller särskild utslusningsåtgärd, såvida inte de särskilda villkoren föreskrev krav på fler än en dagspermission. Då kunde flera permissioner på egen hand behöva genomföras.

Den 29 september 2020 reviderades anvisningarna på nytt med anledning av att intagna som hade antikroppar, vilket diagnosticerats med ett av Kriminalvården godkänt antikroppstest, från och med den 1 oktober 2020 kunde återgå i normal permissionsgång. Anvisningen enligt ovan för intagna med särskilda villkor behölls oförändrad.

Den 16 november 2020 beslutade Kriminalvården, till följd av den ökade samhällsspridningen av covid-19, att anvisningarna om permissionsverksamhet inte skulle tillämpas i de delar som avsåg permission på egen hand. Detta beslut förlängdes därefter vid två tillfällen och gällde till och med den 31 maj 2021.

Beslutet innebar ett stopp för permissioner på egen hand för samtliga intagna, även de med beslut om särskilda villkor.

Inskränkningen i möjligheten att genomföra permissioner på egen hand gällde dock med följande undantag. Den 29 januari 2021 reviderades anvisningarna på så sätt att intagna som före den 21 januari 2021 hade diagnosticerats med ett av Kriminalvården godkänt antikroppstest tilläts återgå i regelbunden permissionsgång under sex månader från att det positiva testet hade lämnats.¹ Vidare kunde intagna med genomgången covid-19 under det senaste halvåret återgå i regelbunden permissionsgång. Den 22 mars 2021 reviderades anvisningarna med anledning av att även intagna som fullföljt vaccinering (två doser) tilläts att återgå i regelbunden permissionsgång.

Anvisningarna reviderades återigen den 27 maj 2021 bl.a. med anledning av att den nationella begränsningen för permission på egen hand efter den 31 maj 2021 inte längre behövdes. I och med ändringen kunde en intagen, i de fall Kriminalvården bedömde att denne behövde genomföra permission på egen hand för att det skulle finnas tillräckligt beslutsunderlag för förflyttning eller särskild utslusningsåtgärd, medges en kortare dagspermission på egen hand under förutsättning att anstalten hade möjlighet att vidta nödvändiga smittskyddsåtgärder vid återkomst från permissionen. Den prioritetsordning som gällde sedan tidigare för intagna som kunde bli aktuella för nedklassning eller särskilda utslusningsåtgärder fanns alltså kvar.

Sedan den 1 juli 2021 har anvisningarna ändrats avseende tidpunkten för när intagna som erhållit vaccin mot covid-19 har tillåtits att återgå i regelbunden permissionsgång. Sedan dess krävs att den intagne har mottagit en dos vaccin mot covid-19 och att tre veckor därefter förflutit. Tillräckligt skydd anses därefter fortsatt vara tillräckligt fram till och med den vecka som sjukvården anvisar för erhållande av den andra dosen vaccin.

När det gäller de beslut om särskilda villkor som Kriminalvården fattar och omprövning av sådana beslut kan följande tilläggas.

Beslut om särskilda villkor är tänkta att gälla under en lång tid. Vilka begränsningar för permissionsverksamheten som gäller till följd av covid-19 vid respektive beslutstidpunkt för initialbeslut varierar följaktligen över tid. När det gäller regelbunden permissionsgång finns i 10 kap. 1 § första stycket 1 fängelselagen (2010:610), FäL, angivet vid vilken tidpunkt regelbunden permission överhuvudtaget tidigast får beviljas. För många av de intagna som initialt ska åsättas särskilda villkor ligger denna tidpunkt långt fram i tiden. Kriminalvården saknar vid beslutstidpunkten för initialbeslut kunskap om i vilken grad pandemin kommer att fortleva och huruvida en begränsning avseende permissionsmöjligheterna därför behöver finnas. Det är inte heller möjligt att vid beslutstidpunkten göra en framåtsyftande bedömning gällande vilka eventuella begränsningar i anvisningarna för permissionsverksamhet som kommer att gälla vid kvalifikationstidens utgång. Vad gäller initialbeslut har Placeringssektionen därför inte tagit hänsyn till vad som anges i Kriminalvårdens anvisningar för permissionsverksamhet under covid-19 (2020:05).

Placeringssektionen har genom informationsutskick till samtliga anstalter den 4 maj 2020 påtalat att det till följd av ett eventuellt långvarigt permissionsstopp kunde finnas anledning att se över de intagnas särskilda villkor och i vissa fall ta bort krav på genomförd regelbunden permission för att möjliggöra för den intagne att komma vidare och få lättnader under verkställigheten. Förhandsbedömningen lämnades att det kunde bli svårt för den intagne att kunna visa på

¹ Kriminalvården upphörde med utförande av antikroppstester den 21 januari 2021.

annat sätt att riskerna kring denne hade sänkts, men att det kunde finnas anledning att se över de särskilda villkoren för de intagna där anstalten ändå kunde identifiera en sänkt risk. Anstalterna anmodades att i de fallen initiera en omprövning av den intagnes särskilda villkor. Placeringssektionen har av denna orsak inte på egen hand initierat några omprövningsärenden.

Placeringssektionen bedömer hur många och vilken typ av permissioner som minst ska ha genomförts innan anstaltsplacering i en lägre säkerhetsklass kan komma i fråga. Vid omprövningsärenden enligt 1 kap. 8 § FäL har den bedömningen gjorts i ljuset av gällande anvisningar för permissionsverksamhet under covid-19. Någon skriftlig rutin som anger att sådan hänsyn ska tas har emellertid inte tagits fram. Om den intagne inte hunnit med alla permissioner i enlighet med dennes tidigare beslutade permissionsstege har i vissa fall de särskilda villkoren gällande anstaltsplacering ändrats till att avse en lägre säkerhetsklass. Det saknas statistik kring huruvida sådana nedklassningar faktiskt har blivit vanligare sedan pandemins utbrott, men upplevelsen är att så är fallet.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 5 § första och andra styckena FäL ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.

Enligt 1 kap. 6 § första stycket FäL får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Enligt 1 kap. 7 § FäL ska, om det inte är uppenbart obehövligt, det för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller 1. placering i anstalt, 2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och 3. särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §. Om det finns särskilda skäl ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i två år.

Enligt 1 kap. 8 § FäL ska prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det. Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller särskilda utslussningsåtgärder får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

Av 10 kap. 1 § FäL framgår att en intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om 1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och 2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. För en intagen som avtjänar ett livstidsstraff ska tiden enligt första stycket 1 bestämmas som om strafftiden är arton år. Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket 1 inte förflutit.

Av 10 kap. 2 § FäL framgår att en intagen får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om 1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodose genom permission enligt 1 §, och 2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av 10 kap. 5 § första stycket FäL framgår att ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

Av 2 § första stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården framgår bl.a. att Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, framgår bl.a. följande i det allmänna rådet till 1 kap. 7 § FäL. I beslutet om särskilda villkor anges normalt i vilka anstalter eller avdelningar den intagne får placeras och när omplacering till anstalt eller avdelning med lägre grad av övervakning och kontroll får beviljas, om och när permission får beviljas och om och när särskilda utslusningsåtgärder få beviljas.

Av FARK Fängelses allmänna råd till 10 kap. 2 § FäL framgår av tredje stycket att en intagen som avtjänar ett långvarigt fängelsestraff får beviljas särskild permission för att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet. En sådan permission bör inte beviljas förrän minst två år av strafftiden har avtjänats och därefter högst en gång var nionde månad.

Av 10 kap. 3 § första och tredje styckena FARK Fängelse framgår följande. En intagen får inom en period som omfattar tre månader (permissionsperiod) beviljas en eller flera permissioner. Permission som sker under bevakning eller åtföljande av personal får beviljas vid högst två tillfällen per permissionsperiod. En intagen i anstalten Luleå får dock, inom ramen för ett lokalt förmånssystem för yngre intagna, beviljas permission under bevakning eller åtföljande av personal vid högst fyra tillfällen per permissionsperiod. En intagen får inte påbörja permission oftare än varannan vecka, om det inte finns särskilda skäl. En intagen i anstalten Luleå får dock, inom ramen för ett lokalt förmånssystem för yngre intagna, beviljas permission oftare än varannan vecka.

Av FARK Fängelses allmänna råd till 1 kap. 8 § FäL framgår bl.a. att omprövning av de särskilda villkoren kan initieras av Kriminalvården eller av den intagne.

I Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning (2012:2), s. 23, anges bl.a. följande. Ibland kopplas möjligheten till placering i anstalt av lägre säkerhetsklass till att den intagne skött permission tillsammans med personal, på egen hand eller med övernattnig. [...] De särskilda villkoren anger om den intagne får beviljas regelbunden permission enligt 10 kap. 3 § FARK Fängelse [...] samt i så fall vid vilken tidpunkt. Vidare anger de särskilda villkoren hur den regelbundna permissionsgången inledningsvis ska utformas. Ofta anges i de särskilda villkoren att permission inledningsvis ska beviljas under bevakning eller åtföljande av personal.

Kriminalvårdens bedömning

När det gäller AA:s anmälan kan Kriminalvården konstatera att denne under sin första permissionsperiod har haft en s.k. tillsynspermission inplanerad vid flera tillfällen som har behövt ställas in på grund av personalbrist. Detta är självklart beklagligt. Det förhållande att AA endast genomförde en tillsynspermission, och inte de två som han maximalt kunde genomföra enligt de särskilda villkoren, har emellertid inte fördröjt hans placering i en anstalt av lägre säkerhetsklass.

När det gäller intagnas med särskilda villkor möjligheter till permission under pandemin, och vilka åtgärder som vidtagits för att minska de negativa konsekvenserna som begränsningarna i permissionsanvisningarna medfört för denna grupp, är Kriminalvårdens bedömning följande.

Kriminalvården använder en s.k. permissionsstege, som innebär att den intagne prövas succesivt under friare former. Den mest restriktiva formen av permission utgörs av permission under bevakning eller med åtföljande av personal. Friare former utgörs av permission på egen hand med eller utan övernattnig. Möjligheten till permission i samtliga dessa former har påverkats av vad som uttryckts i anvisningarna för permissionsverksamhet under covid-19. Efter det s.k. permissionsstoppet som infördes den 12 mars 2020 har intagna med särskilda villkor

sedan den 1 juli 2020 haft samma möjligheter och begränsningar vad gäller möjligheten till permission, och i förlängningen omplacering till en anstalt av lägre säkerhetsklass, som övriga intagna. Permission under bevakning eller med åtföljande av personal är resurskrävande och har under vissa perioder sedan pandemins utbrott varit den enda permissionsform som ur smittskyddssynpunkt har kunnat medges. Intagna, dvs. även de med beslut om särskilda villkor, som har behövt genomföra permissioner med eller utan personal för att kunna komma ifråga för bl.a. placering i en anstalt av lägre säkerhetsklass har genomgående pekats ut som en prioriterad grupp i anvisningarna för permissionsverksamheten. Det har därtill funnits möjlighet att kunna medges ytterligare dagspermissioner på egen hand för de intagna där de särskilda villkoren har föreskrivit krav på det. Intagna med beslut om särskilda villkor som inte i närtid har varit aktuella för placering i en anstalt av lägre säkerhetsklass eller särskild utslussningsåtgärd har i stället kunnat beviljas särskild permission i enlighet med 10 kap. 2 § FäL.

Det är även Kriminalvårdens bedömning att det vid omprövningsärenden enligt 1 kap. 8 § FäL tillfälligt har lättats på kraven kring hur många och vilken typ av permissioner som minst ska ha genomförts för att den intagne ska kunna komma ifråga för omplacering, vilket har skett i syfte att försöka minska de negativa konsekvenserna som begränsningarna i permissionsanvisningarna har medfört.

Berörda befattningshavare har getts tillfälle att lämna synpunkter och har fått del av remissvaret.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för den rättsliga reglering som är relevant och jag hänvisar till den.

Intagnas möjlighet till permissioner under covid-19-pandemin

Kriminalvården har under pandemin haft att anpassa i princip hela sin verksamhet utifrån såväl de föreskrifter och allmänna råd som Folkhälsomyndigheten utfärdat som myndighetens löpande bedömningar av risken för smittspridning. Vid inledningen av pandemin ställde Kriminalvården in i princip all permissionsverksamhet. I min granskning av förhållandena för frihetsberövade inom kriminalvården under våren 2020 kom det fram att en konsekvens av begränsningen var att intagna med särskilda villkor inte kunde flytta till en anstalt i lägre säkerhetsklass. Det kunde t.ex. handla om att en intagen hade ett särskilt villkor som krävde att han eller hon skulle ha genomfört ett visst antal permissioner utan anmärkning. Jag kunde konstatera att Kriminalvårdens åtgärder för att hindra smittspridning innebar inlåsnings effekter för intagna. Mot den bakgrunden välkomnade jag den översyn av begränsningarna i permissionsverksamheten som Kriminalvården hade aviserat. Jag påpekade att myndigheten i en sådan analys borde ta hänsyn till det grundläggande uppdraget att utforma verkställigheten så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och att negativa följder av frihetsberövandet motverkas samt att verkställigheten, i den mån det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt ska inriktas på återfallsförebyggande åtgärder. (Se JO 2020/21 s. 219, särskilt på s. 235, och 1 kap. 5 § fängelselagen.)

Kriminalvården har i sitt remissvar nu utförligt beskrivit de anvisningar och rutiner för permissionsverksamheten som myndigheten meddelat under den cirka två år långa pandemin. Det förhållandet att myndigheten kontinuerligt reviderat sina styrande dokument utifrån Folkhälsomyndighetens allmänna råd och bedömningar av smittspridningsrisken, har varit ägnat att inte begränsa permissionsverksamheten onödigt mycket. Min tidigare granskning och utredningen i det nu aktuella ärendet visar emellertid att begränsningarna har fått vissa konsekvenser för intagna med särskilda villkor, bl.a. för möjligheten till nedklassning.

Enligt min mening bör utgångspunkten för att kompensera intagna med särskilda villkor för begränsningarna vara att prioritera dem i permissionsverksamheten, givetvis efter en allsidig prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Jag kan konstatera att Kriminalvården i anvisningarna för permissionsverksamheten också har pekat ut denna grupp som prioriterad och, jämfört med annars, i större utsträckning medgett dagpermissioner på egen hand som förutsättning för omplacering till anstalt av lägre säkerhetsklass. När det gäller intagna som inte i närtid varit aktuella för sådan s.k. nedklassning noterar jag att Kriminalvården har kunnat bevilja dem särskilda permissioner enligt 10 kap. 2 § fängelselagen.

Kriminalvården har i kompensatoriskt syfte uppenbarligen dessutom använt sig av omprövningsinstitutet enligt 1 kap. 8 § fängelselagen. I informationsutskicket till anstalterna redan den 4 maj 2020 påtalade myndigheten att det kunde finnas skäl att genom omprövning av de intagnas särskilda villkor ta bort krav på regelbunden genomförd permission, för att dessa intagna skulle komma vidare i verkställighetsplaneringen. Enligt remissvaret har Kriminalvården även vid omprövningarna varit generös när det gäller villkor om hur många och vilken typ av permissioner som ska ha genomförts för att en intagen ska kunna komma i fråga för omplacering. Jag konstaterar att den ”praxisförändring” som myndigheten, med beaktande av kravet på samhällsskydd, omtalade våren 2020 alltså realiserats (se det nyss nämnda JO 2020/21 s. 219).

Det är positivt att Kriminalvården i det exceptionella läge som rådde under pandemin har vidtagit åtgärder som rimligen kunnat krävas av myndigheten, för att säkerställa att intagna med särskilda villkor inte skulle drabbas onödigt hårt till följd av de begränsade möjligheterna till permission. Vad som har kommit fram i övrigt i denna del motiverar inte någon kommentar från min sida.

Handläggningen av AA:s ärende

Jag vill inledningsvis framhålla att jag inte har någon synpunkt på den prioriteringsordning vid personalbrist som Kriminalvården redogjort för. När det gäller den del som avser permissioner med tillsyn kan jag se skäl för att förtur ges till intagna som efter tillsynspermission kan bli aktuella för nedklassning eller särskilda utslussningsåtgärder. Det är naturligtvis upp till Kriminalvården att avgöra om det är tillräckligt att anstaltspersonalen får

mundtlig information om hur prioriteringarna ska göras eller om detta även bör dokumenteras i skrift. Jag föreställer mig dock att sannolikheten för en enhetlig tillämpning ökar om rutinen dokumenteras i exempelvis en av myndighetens handböcker.

Genom utredningen är klarlagt att i vart fall två av AA:s permissioner ställts in på grund av personalbrist. Det är otillfredsställande att det inte har gått att klarlägga vad personalbristen då bestått i. Om det varit fallet hade det varit möjligt att göra en bedömning av hur anstaltens beslut att ställa in AA:s permissioner förhållit sig till prioriteringsordningen. Det som har kommit fram ger emellertid inte anledning till kritik.

Av remissvaret framgår att det inte bara var personalbrist när permissionerna ställdes in, utan bitvis även under AA:s första permissionsperiod. Det fick också den följden att enbart en permission med tillsyn genomfördes under denna period, i stället för två sådana. För AA är det naturligtvis beklagligt att han inte fått möjlighet att genomföra det maximala antalet permissioner under den första permissionsperioden. Jag noterar dock att Kriminalvården därefter såg till att AA redan efter en dagspermission på egen hand placerades i en anstalt av säkerhetsklass 3. Personalbristen ledde således inte till någon fördröjning av placeringen av honom i en anstalt av lägre säkerhetsklass.

Ärendet, som inte medför inte några ytterligare uttalanden, avslutas.