

Initiativärende angående omfattningen av utevistelser som beviljats en intagen

I ett beslut den 21 december 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

I en artikel i Expressen den 30 december 1999 stod följande att läsa.

"Vi gjorde fel i AA:s fall"

Av BB

Under årets fem första månader fick den misstänkte polismördaren AA 65 permissioner. Det var en felbedömning i hans fall, erkänner CC på kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdsstyrelsen utreder just nu permissionsreglerna för långtidsdömda, det vill säga för fångar som dömts till fyra års fängelse eller mer. En av dem som misstänks ha mördat poliserna DD och EE, AA, dömdes den 3 augusti 1995 till sex års fängelse bland annat för förberedelse och stämpling till mord. Han skulle ha frigivits den 6 maj nästa år. Men mellan januari och maj i år hade han 65 permissioner, skriver Göteborgs-Posten. Att AA skulle ha permission är självklart. Han var alltså inne i frigivningsfasen, säger CC till Göteborgs-Posten. Men det man kan kritisera, och som inte var rätt, var att han fick så många permissioner och att dessa inte var kontrollerade. Det var ett bedömningsfel i hans fall.

Tycker du att regelverket för permissioner i dag är för generöst? Nej, regelverket är inte för generöst, men på sina håll har tillämpningen varit väl generös när det gäller kontroll och villkor.

Artikeln föranledde mig att samma dag besluta att utreda saken inom ramen för ett initiativärende.

Utredningen

Ett yttrande infordrades från Kriminalvårdsstyrelsen. I sitt svar den 2 mars 1999 anförde FF följande.

Bakgrund

I Kriminalvårdsanstalten Tidaholm bedrevs under år 1998 ett projekt med teaterverksamhet. Den verksamheten ingick som en del av en programverksamhet där bl.a. dramaundervisning ingick. Efter det att kontakt tagits med författaren GG inleddes ett samarbete med Riksteatern, vilket sedan utmynnade i den numera riksbekanta teaterpjäsen 7:3. AA, som avtjänar fängelse i sex år – plus ett år, sex månader och 25 dagar i förverkad villkorligt medgiven frihet – med preliminär

villkorlig frigivning tidigast den 13 april 2000, deltog i denna verksamhet. Föreställningen växte fram under hösten 1998 och i november visades en del av pjäsen som offentlig repetition inne i anstalten Tidaholm där även allt repetitionsarbete ägt rum. Man kan alltså konstatera att programverksamheten dittills skett inom anstalten.

Planeringen var den att pjäsen skulle bli en av Riksteaterns produktioner. För att kunna möjliggöra det befanns det nödvändigt att förflytta de aktuella intagna till en anstalt i Stockholmsområdet. Detta för att Riksteatern ligger i Stockholm och för att kunna genomföra en allt intensivare repetitionsperiod.

AA förflyttades därför den 1 december 1998 till Kriminalvårdsanstalten Österåker. Under december 1998 beviljades han en särskild permission med anledning av teaterprojektet.

Från och med januari 1999 förändrades bilden. Den programverksamhet, teaterprojektet, som dittills skett inom anstalt kom nu istället att helt äga rum utanför anstalten. Inför premiären, som ägde rum den 6 februari, beviljades AA särskild permission varje dag under tiden den 18–23 januari respektive den 25–31 januari samt den 4 februari. Dessa utevistelser varade som regel från klockan 08.45 till 20.00 och omfattade även sammanlagt två timmars restid för resor mellan anstalten Österåker och Riksteatern i Hallunda. I samband med premiären på Riksteaterns scen i Umeå beviljades han särskilda permissioner dagligen under tiden den 6–10 februari.

Därefter, fram till den 28 maj 1999 då han avvek, hade AA särskilda permissioner för teaterverksamheten enligt följande. I februari dagarna 12, 15–19 och 24–25. I mars den 9 och 26. I april dagarna 5–9, 12–17 och 26–29 och i maj under dagarna 7–8, 17–21 och 26–28. Många av dessa utevistelser har sträckt sig från omkring klockan 08.00 på morgonen till någon tidpunkt mellan 20.00–22.00. I flera fall har de särskilda permissionerna beviljats att sträcka sig ända till klockan 01.00 eller 02.00 dagen därpå.

AA har därutöver haft normalpermissioner vid följande tillfällen. Den 7–8 januari, den 31 januari–3 februari, den 25–28 februari, den 17–20 mars, den 1–3 och 24–25 april samt den 12–15 maj. Han var också beviljad normalpermission den 28–30 maj.

Förutom de nu angivna permissionerna har AA vid nio tillfällen beviljats utevistelser i form av fritidsverksamhet utom anstalt.

Bedömning

Av 32 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår bl.a. att 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. Enligt bestämmelsens andra stycke får permission 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.

I 14 § andra stycket KvaL stadgas bl.a. att om det lämpligen kan ske bör en intagen ges tillfälle att vistas utanför anstalten för att på fritiden delta i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället.

I de allmänna råden till 1 § i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om permissioner (permissionsföreskrifterna) sägs bl.a. att bedöms det nödvändigt att permission äger rum under särskilt kontrollerade former bör villkor ställas om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt. När det gäller intagna som dömts för narkotikabrott, våldsbrott eller annan allvarlig brottslighet bör sådana villkor normalt meddelas.

Av 8 § permissionsföreskrifterna framgår att särskild permission får beviljas för att en intagen utanför anstalten skall kunna ombesörja angelägenheter som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ombesörjas under normalpermission

eller på annat sätt. I de allmänna råden till 8 § anges att särskild permission exempelvis får beviljas för angelägna aktiviteter inom ramen för programverksamhet, som den intagne inte kan beredas i anstalten och som inte kan tillgodoses genom 11 eller 14 §§ KvaL.

AA har beviljats ett stort antal utevistelser utanför anstalt. Det antal normalpermissioner och fritidsaktiviteter utom anstalt han har haft kan inte sägas vara uppseendeväckande många. Normalpermissionerna har vid några tillfällen endast haft villkor om drog- och alkoholförbud. I vissa fall har han dessutom haft villkor om permissionsadress. Normalpermissionerna har inte i något fall haft villkor om anmälningsplikt vilket enligt de allmänna råden borde ha varit fallet. Beträffande fritidsaktiviteterna utom anstalt finns det i behandlingsjournalen för AA ingen dokumentation som visar på hans behov av sådana utevistelser.

Det är de särskilda permissionerna för teaterverksamheten som medfört det stora antalet utevistelser.

Bakgrunden till denna omfattning är den att AA är dömd till ett långt fängelsestraff för mycket allvarlig brottslighet och tillhör en grupp intagna som det är svårt att påverka, och som därför kräver särskilda insatser för att kunna motiveras till ett liv utanför den kriminella världen. När han tillsammans med andra intagna ville delta i teaterverksamheten i anstalten Tidaholm lades det därför ner mycket tid och resurser på den verksamheten. När det sedan blev aktuellt med att i Riksteaterns regi visa föreställningen för allmänheten sågs detta som ett viktigt led i de intagnas utveckling. Kriminalvårdsstyrelsen fann i samråd med de inblandade regionmyndigheterna det således så värdefullt för de intagna att teaterprojektet kunde slutföras på planerat sätt att det var motiverat med utevistelser i den omfattning som krävdes för att AA och de andra intagna skulle kunna medverka i projektet.

Styrelsens inställning grundade sig på att själva idén med verksamheten hade ett mycket gott syfte.

De särskilda permissionerna för teaterverksamheten beviljades sedan i huvudsak av anstalten Österåker i samråd med ledningen för regionmyndigheten i Stockholm och helt i enlighet med Riksteaterns planering för verksamheten. Emellertid blev teaterföreställningarna flera och tidsåtgången för verksamheten större än vad det ursprungligen fanns anledning att antaga. Det fanns t.o.m. planer på föreställningar på Dramaten i augusti 1999. Projektet fick givetvis genom det massmediala intresset och GG:s engagemang en särskild tyngd och uppmärksamhet.

De särskilda permissionerna för teaterverksamheten har mestadels beviljats under så långa sammanhängande tidsperioder och så långa tider för varje enskild dag att verksamheten närmast kan liknas vid en heltidssysselsättning. Det är något som permissionsinstitutet inte torde vara avsett för. Sådana utevistelser brukar normalt hanteras inom ramen för frigång enligt 11 § KvaL. Därvid kan noteras att frigång normalt kommer i fråga först i verkställighetens slutskede och då endast i undantagsfall under en längre tidsperiod än sex månader. Detta får ses emot att AA skulle ha kunnat bli villkorligt frigiven tidigast den 13 april 2000.

De särskilda permissionerna har beviljats utan särskild kontroll eller planering från kriminalvårdens sida. Man synes ha beviljat utevistelserna helt i enlighet med Riksteaterns önskemål därom. Någon risk för att permissionerna skulle kunna misskötas på något sätt bedömdes inte föreligga. I ett yttrande till Justitiekanslern den 23 april 1999 (JK:s dnr. 590-99-21) uttalade Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. att alltför omfattande vistelser utanför anstalt medför risk för att straffet inte längre uppfattas som det frihetsberövande det är och att teaterföreställningarna blev flera till antalet än det ursprungligen fanns anledning att förutse. Styrelsen fann då, mot bakgrund av det värde som teaterverksamheten har haft för de intagna, och vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet, att omfattningen av utevistelserna var acceptabel.

Mot bakgrund av vad som därefter förekommit kan Kriminalvårdsstyrelsen inte vidhålla den inställningen. Trots den speciella programverksamhet som gällde för AA och de säregna omständigheterna i övrigt finner Kriminalvårdsstyrelsen numera

att utevistelserna för teaterverksamheten såväl till antal som utformning inte står i samklang med lagstiftarens intentioner. Vidare har AA:s verkställighet, genom att han dessutom beviljats normalpermissioner och utevistelser för fritidsaktiviteter, urholkats på ett oacceptabelt sätt.

Med anledning av bl.a. innehållet i Riksrevisionsverkets rapport, 1999:27 ”effektivare kriminalvård” och händelserna i Malexander har Kriminalvårdsstyrelsen gjort utredning angående långtidsdömdas utevistelser, 1999 års permissionsutredning. Mot bakgrund av analysen och förslagen i denna utredning har styrelsen inlett ett arbete med översyn av kriminalvårdens regelverk vad avser bl.a. permissioner och övriga utevistelser med särskild inriktning på långtidsdömda. Målet för det arbetet kan sammanfattas med att det för intagnas utevistelser skall bli stramare tillämpning och bättre kontroll. Meningen är att antalet normalpermissioner skall minska samtidigt som det för varje sådan permission skall finnas en skriftlig plan och varje permission skall ha ett strukturerat och planerat innehåll som tillika kan kontrolleras samtidigt som utfallet i efterhand kan följas upp. Vidare skall nödvändigheten av att åsätta villkor för permissionen understrykas.

Vad gäller särskilda permissioner är det meningen att sådana angelägenheter som kan ge anledning till särskild permission i högre grad än tidigare skall kunna ombesörjas inom ramen för normalpermission. Det bör vara möjligt att med en bättre utredning och planering av den intagnes normalpermissionsgång kunna åstadkomma en ordning där den intagne utför flera sådana angelägenheter under normalpermissionen.

Beträffande utevistelser enligt 14 § KvaL är allmänna råd i det ämnet under utarbetande. Tanken är att man där skall understryka vikten av en noggrann prövning av den intagnes behov av sådan utevistelse och ange hur ofta sådana utevistelser normalt bör medges.

När dessa nu angivna åtgärder genomförts bör det innebära att utevistelser under sådana förhållanden som det är fråga om i detta fall inte skall kunna komma i fråga i framtiden.

Bedömning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat i enlighet med de regler för förfarandet som gäller för dem. När det däremot gäller sådana frågor där olika bedömningar kan göras inom ramen för tillämpliga regler brukar JO endast i undantagsfall uttala sig. Annorlunda uttryckt brukar JO inte uttala sig om huruvida ett beslut är riktigt i sak.

Frågan om i vilken omfattning permissioner och andra utevistelser skall beviljas en intagen är en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte yttrar sig i. När det gäller de normalpermissioner och de utevistelser som AA har beviljats finner jag heller inte skäl att frångå denna princip. Jag kan dock dela Kriminalvårdsstyrelsens synpunkt att normalpermissionerna – med hänsyn till arten av den brottslighet AA dömts för – borde ha varit förenade med villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt.

Det är det stora antalet särskilda permissioner som AA beviljades som är iögonfallande och som föranlett detta initiativärende. För att använda Kriminalvårdsstyrelsens ord kom den programverksamhet som AA deltog i periodvis att utgöra näst intill en heltidssysselsättning för honom. På grund härav kan jag inte annat än dela Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att AA:s

verkställighet kom att urholkas på ett sätt som inte är acceptabelt. Den omfattning som hans permissioner fick kan inte anses ha varit förenlig med lagstiftarens intentioner med permissionsinstitutet och riskerar att rubba allmänhetens tilltro till kriminalvården. Det måste därför enligt min mening anses ha varit olämpligt att bevilja särskild permission i den utsträckning som skett i förevarande fall. Min ståndpunkt i denna fråga grundar sig enbart på omfattningen av permissionerna och inte på vem som beviljats permissionerna eller hur dessa sköts.

Sedan ovannämnda händelser ägde rum har Kriminalvårdsstyrelsen utfärdat nya föreskrifter och allmänna råd angående permissioner, frigång samt utevistelser enligt 14 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt (se Kriminalvårdsverkets författningssamling – KVVFS – 2000:1, 2000:2 och 2000:7). De gäller från den 1 september respektive den 1 oktober 2000. I dessa har bl.a. förutsättningarna för särskild permission för programverksamhet klargjorts. Det finns anledning att anta att de nya allmänna råden kommer att leda till ett mer restriktivt förhållningssätt till permissioner för programverksamhet än vad som var fallet i det nu aktuella ärendet.