

## Handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission

---

### Anmälningar

AA framförde i två anmälningar, som kom in till JO den 8 november 2007, klagomål mot Kriminalvården, anstalten och kriminalvårdsinspektören BB, och anförde därvid bl.a. följande. När han den 30 oktober 2007 skulle påbörja en beviljad tillsynspermission fick han beskedet att permissionen förkortats med en timme, och att han under permissionen endast fick vistas i den lägenhet som angetts som vistelseadress, trots att det i permissionssedeln angivits att han under utevistelsen endast fick vistas i Gävle kommun. Vid förfrågan fick han veta att det var BB som hade beslutat detta. Han begärde att få ta del av beslutet, men nekades det. Dagen efter lämnade han in två framställningar i vilka han begärde att få del av motiveringen till beslutet och övriga handlingar i ärendet. Han fick dock ingen beslutsmotivering som han anser uppfyller förvaltningslagens krav. I samband med permissionen meddelade också BB transportpersonalen nya riktlinjer för permissionen, vilket medförde att den kom att behandlas som en bevakad sådan, trots att det var fråga om en tillsynspermission och trots att det saknades beslut om ändring till bevakad permission. Kriminalvårdspersonalen bar tjänstedräkt under permissionen. Dessutom behandlade personalen hans anhöriga på ett förnedrande sätt under genomförandet av permissionen.

AA hade bifogat ett antal handlingar till sina anmälningar.

### Utredning

Anmälningarna remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (Region Stockholm), genom regionchefen CC, bl.a. följande (bilagor här utelämnade).

---

### Regelverk

Kval:

Av 32 § lag om kriminalvård i anstalt (Kval) framgår följande. 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.

KVFS 2006:26:

I 9 kap. i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:26 finns gällande tillämpningsregler.

Av de allmänna råden till 9 kap. framgår att den som fattar ett beslut i ett permissionsärende har ansvaret för att underlaget för beslutet är tillräckligt och att permissionen planeras på ett sådant sätt att risken för misskötsamhet motverkas.

Av 9 kap. 3 § framgår att permission som genomförs under bevakning eller åtföljande av kriminalvårdstjänsteman får om inte särskilda skäl föranleder annan bedömning omfatta högst sex timmar inklusive restid.

Av 9 kap. 5 § framgår att skriftlig permissionsplan skall upprättas för varje permissionstillfälle. Planen skall utformas på ett sådant sätt att planens innehåll så långt möjligt kan kontrolleras och följas upp. Av de allmänna råden till samma paragraf framgår att i permissionsplanen, vilken bör upprättas i samråd med den intagne, anges vilket innehåll permissionen planeras att ha. När det gäller normalpermission ingår i planeringen, utöver kontakter med anhöriga och liknande, också sådana aktiviteter som kan planeras in under normalpermission, t.ex. besök hos optiker, arbetsförmedling och liknande. Permissionsplanen läggs även till grund för beräkning av det antal timmar som permissionen bör omfatta.

Av 9 kap. 7 § framgår att eventuella villkor för permission skall anges i permissionsbeslutet och framgå av den permissionsedel som den intagne skall medföra under permissionen. Den intagne skall före permissionen noggrant informeras om villkorens innebörd. Villkor om att följa uppgjord permissionsplan skall ställas om det inte kan anses obehövt. När det gäller intagna som dömts för narkotikabrott, våldsbrott, eller annan allvarlig brottslighet skall villkor om vistelseort, permissionsadress och anmälningsplikt ställas om det inte kan anses obehövt.

Av 9 kap. 11 § framgår att utfallet av den uppgjorda permissionsplanen skall kontrolleras i nära anslutning till att den intagne återkommit efter permissionen. Av de allmänna råden framgår bl.a. att det är viktigt att tillsammans med den intagne gå igenom utfallet av den uppgjorda permissionsplanen.

KVFS 2006:8:

Av 17 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om ersättningar m.m. till intagna i anstalt och häkte, KVFS 2006:8, framgår att 10 % av intagens ersättning skall innehållas för permissions- och frigivningsändamål. Av de allmänna råden till samma paragraf framgår att anstalten beslutar om användningen av medlen och storleken på de belopp som får användas.

KVAF (SÄK) 2007:2:

Av 2 § i Kriminalvårdens föreskrifter om tjänstedräkt, KVAF (SÄK) 2007:2, framgår följande. Tjänstedräkt skall bäras vid transport av intagna och häktade mellan anstalter, häkten och polismyndigheter samt i samband med inställelse till domstol. Om det är motiverat av säkerhetsskäl skall tjänstedräkt bäras också vid andra transporter än de som avses i första stycket, vid sjukhusbevakning och vid

bevakad permission. Om det är möjligt skall dock civil klädsel bäras vid transport av intagna och häktade där allmänna kommunikationsmedel används.

Av 3 § framgår att om särskilda skäl föreligger för visst transportuppdrag får chefen för ett lokalt verksamhetsområde ... besluta om undantag från bärandebestämmelserna. Ett sådant beslut skall dokumenteras.

#### **Av handlingar i ärendet framgår följande**

I enlighet med de särskilda villkor som beslutats av Kriminalvården den 8 mars 2006 beviljades AA som ett led i en permissionsstege en dagspermission den 30 oktober. Permissionsansökan inlämnades den 12 oktober 2007. Av ansökan framgår att AA den 30 oktober vill "åka upp till Gävle och umgås med fam". Den 16 oktober inkom AA med en ansökan om att få ta med sig 550 kronor från kontot disponibla medel och 550 kronor från permissionskontot, totalt 1 100 kronor under permissionen.

Av det permissionsbeslut som fattats den 16 oktober 2007 av DD med innebörden att AA bifallits en "normalpermission under tillsyn 6 timmar inkl eventuell restid under tiden 2007-10-30 kl. 08.00 åter anstalten senast kl. 14.00 samma dag för vistelse i Gävle kommun".

Som särskilda villkor för permissionen har i anslutning till beslutet bl.a. följande angivits: Vistelseadress Valbogatan 22, 803 23 Gävle. AA får under utevistelsen endast vistas i Gävle kommun. AA skall rätta sig efter medföljande personals anvisningar.

Minst två man skall medfölja på permissionen. Transportledaren har ansvaret för transportens genomförande. Eventuella inköp under permissionen skall vara uttryckligen godkända av behörig beslutsfattare innan utevistelsen.

I anslutning till permissionsbeslutet har beslutsfattaren DD i bakgrundsbeskrivningen angivit att AA har inkommit med en ansökan om normalpermission den 30 oktober 2007, och att denne vill besöka sin flickvän och sitt barn som bor i Gävle. Vidare anges att AA tidigare vistats i anstaltens behandlingsavdelning och där genomgått diverse program och sysselsättning, samt att han därifrån tidigare åkt på permission till sin sambo och dotter och då erhållit 8 timmars permissionstid inklusive restid.

Av den permissionssedel som utfärdats framgår att AA beviljats normalpermission den 30 oktober 2007 kl. 08.00–14.00. Av angiven resplan framgår följande: "Från anstalten Norrtälje 07-10-30 med bil klockan 08.00 till Valbogatan 22, Gävle. Från Valbogatan till Norrtälje med ankomst Norrtälje klockan 14.00 samma dag".

De särskilda villkor som finns angivna i permissionsbeslutet är även angivna i permissionssedeln.

I den dokumenterade uppföljning av permissionen som gjorts av AA:s kontaktman framgår att utevistelsen ej genomförts i enlighet med uppgjord plan p.g.a. att "permissionen blev ändrad i sista stund" samt att "medföljande personal uppträdde enligt AA ej korrekt."

#### **Inhämtande av kompletterande uppgifter**

Kompletterande underlag till remissvar har inhämtats hos kriminalvårdschefen. Av yttrande avgivet av tf kriminalvårdschefen EE efter föredragning av kriminalvårdsinspektör BB framgår

- att utevistelsen var en permission åtföljd av personal (ej bevakning),
- att permissionstiden justerades från sju till sex timmar genom kriminalvårdsinspektör BB:s (ansvarig för säkerhetsfrågor) försorg,
- att inget avsteg från normalbestämmelsen om att uniform ska bäras under tjänsteövning beordrades då inga säkerhetsskäl talade för alternativ klädsel. Det

fanns snarast skäl för viss förhöjd vaksamhet mot bakgrund av vad som var känt rörande AA:s beteende i anstalten,

– att då det gäller säkerhetsgrundande bedömningar har kriminalvårdsinspektör säkerhet delegation att vid behov överpröva och göra justeringar i aktiviteter innefattande personaldeltagande vid intagnas utevistelser.

Följande har framkommit vid kompletterande samtal med olika tjänstemän.

#### **Samtal med samordnare DD, beslutsfattaren i permissionsärendet**

DD som har delegation att fatta beslut i permissionsärenden uppger att man på avdelningen hade funnit skäl att göra undantag från den s.k. sextimmarsregeln och att bevilja AA sju timmars utevistelse inklusive restid. DD skrev också initialt ett sådant permissionsbeslut. Avsikten var att AA skulle få umgås med sin familj såväl i bostaden som utanför bostaden i Gävle. Någon mer konkret detaljplanering än den som framgår i ovanstående redovisning skrevs dock ej. Dagen innan eller möjligen på permissionsdagens morgon kontaktades DD av kriminalvårdsinspektör BB rörande permissionstidens omfattning. BB uppgav då att maximalt sex timmar kunde beviljas. DD ändrade på BB:s uppmaning det tidigare skrivna beslutet i enlighet med detta. Något konkret ställningstagande till vad AA skulle få inhandla hade inte gjorts utan överläts åt säkerhets- och transportpersonalen att avgöra mot bakgrund av de säkerhetsaspekter som kunde påverka denna bedömning.

#### **Samtal med kriminalvårdsinspektör BB, ansvarig för säkerhetsfrågor vid utevistelser**

Kriminalvårdsinspektör BB har uppgivit att då han såg underlaget för permissionen var det för honom uppenbart att AA inte skulle ha mer än sex timmars permission. En utevistelse på mer än sex timmar kan med hänsyn till personalens tjänstgöringslistor och rätt till raster/måltid av tillsyns- och bevakningsskäl kräva ett annat upplägg än då den omfattar mer än sex timmar. Beroende på utfallet av den enskilda säkerhetsbedömning som måste göras vid utevistelser längre än sex timmar kan man då komma fram till antingen att personalstyrkan inte behöver förstärkas eller att ytterligare en person måste medfölja under utevistelse. Mot denna bakgrund är det av säkerhetsskäl som BB anmodat beslutsfattaren i permissionsärendet DD att ändra från sju till sex timmars utevistelse.

BB tolkade permissionsbeslutet på sådant sätt att permissionen endast innebar en vistelse i den intagnes bostad, och alltså ingen rätt att vistas utanför bostaden. Det fanns ingen skriftlig permissionsplan som gav annat utrymme.

Schablonmässigt brukar anstalten bevilja att den intagne får medföra 500 kronor för t.ex. kioskinköp, mat under utevistelsen m.m., således sådant som man ska kunna förbruka under permissionen. Normalt tillåts inte andra förvärv under utevistelsen om det inte finns något konkret beslut om rätten att handla. I detta fall fanns inget sådant beslut. Sådant tillstånd ska medges av den som fattar permissionsbeslutet.

Transportpersonalen har enligt BB:s mening agerat helt och hållet utifrån det permissionsbeslut som fanns formulerat och utifrån de villkor som permissionen var förenad med. Då man anländer till en hemmiljö är det transportpersonalens skyldighet att informera sig om miljön. Någon anledning till kritik finns därför inte heller i det avseendet. Rörande personalens beklädnad uppger BB att han tolkar gällande föreskrifter på sådant sätt att tjänstedräkt ska användas i ett sådant här fall om det inte finns skäl till undantag, alltså en presumtion för tjänstedräkt. Den tolkningen har han stöd för av Kriminalvårdens centrala säkerhetsorganisation.

BB delar uppfattningen att en kommunikation mellan avdelnings- och transportpersonal i det aktuella fallet torde ha medfört att den nu aktuella konflikten inte skulle ha uppstått. Då transportpersonalen först kvällen innan utevistelsen fick kännedom om transportuppdraget fanns dock inte tid för detta.

### **Vidtagna åtgärder**

Med anledning av det nu aktuella ärendet har kriminalvårdsinspektör BB och berörd avdelningschef, kriminalvårdsinspektör FF, gått igenom anstaltens rutiner inför utevistelser med intagna. Som ny rutin har också införts att BB numera får underlaget i god tid före verkställandet av en intagens utevistelse under bevakning/åtföljande av personal. Därmed kommer det att finnas tid att reda ut eventuella oklarheter. Numera finns också i anstalten enhetliga civila kläder som transportpersonal kan klä sig i, i de fall tjänstedräkt inte bärs under utevistelse med intagen.

### **Kriminalvårdens, Region Stockholm, sammanfattning och bedömning**

#### Beslutsbehörigheten

Det åvilar anstalten Norrtälje att som första instans göra den materiella prövningen av normalpermissioner och dess innehåll och villkor. Region Stockholm värderar enbart den formella hanteringen av permissionen.

Samordnaren har delegation att fatta permissionsbeslut samtidigt som kriminalvårdsinspektör säkerhet har delegation att av säkerhetsskäl ändra gynnande beslut. Region Stockholm motsätter sig inte en sådan ändring av säkerhetsskäl då det finns en väl underbyggd grund för detta. Det är då angeläget att särskilja på faktorer som rör säkerhetsbedömningar och sådana som rör rena personalresursskäl. Region Stockholm konstaterar vidare att det varken med förvaltningsrättslig eller organisationsrättslig grund finns stöd för en tjänsteman att beordra en annan behörig tjänsteman att ändra sitt beslut så som skett i detta fall. Beslutet skall i sådant fall istället ändras av den som har behörighet att av säkerhetsskäl ändra det gynnande beslutet.

#### Permissionsplaneringen

Region Stockholm konstaterar att den permissionsplan som diskuterats med den intagne och som denne var inställd på inte fullföljdes efter intentionerna. Vikten av att permissionsplanens innehåll är konkret, tydligt och skriftligt formulerad måste framhållas, vilket också framgår i Kriminalvårdens regelverk. Det får självfallet inte vara så att ett beslut kan tolkas på olika sätt.

#### Personalens kläder

Enligt Region Stockholms mening har anstalten fel utgångspunkt i sin presumtion rörande huruvida åtföljande personal skall bära tjänstedräkt eller ej. Gällande föreskrifter måste enligt Region Stockholms mening i ett fall som det nu aktuella utgå från presumtionen att civila kläder skall bäras om inte säkerhetsbedömningen ger skäl till tjänstedräkt.

#### Övrigt

Genom ett tätare samarbete mellan olika personalkategorier och genom en bättre framförhållning minimeras risken för att konflikter av nu aktuell art uppstår. Region Stockholm konstaterar att det aktuella ärendet har föranlett diskussion mellan avdelnings- och säkerhetspersonal i detta syfte.

— — —

AA kommenterade remissvaret.

I beslut den 17 april 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

### **Bedömning**

Permissionen m.m.

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för den rättsliga reglering, framförallt bestämmelserna i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i

anstalt (KVFS 2006:26) (anstaltsföreskrifterna), som gällde vid tidpunkten för AA:s permission. Dessa föreskrifter upphörde att gälla den 1 april 2008 och ersattes då med nya anstaltsföreskrifter (KVFS 2008:3). Bestämmelserna om permission återfinns numera i 10 kap. i dessa föreskrifter.

AA har anfört att permissionen kom att behandlas som en bevakad permission trots att det var fråga om en tillsynspermission. Med anledning av det finner jag skäl att något redogöra för bestämmelserna om olika former av normalpermission.

Enligt 32 § lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) kan en intagen, för att underlätta anpassningen i samhället, beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission). Av bestämmelsen framgår att det för permissionen 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 ska vara ställd under bevakning. Av 9 kap. 7 § anstaltsföreskrifterna följer bl.a. att eventuella villkor för permissionen ska anges i permissionsbeslutet och framgå av den permissionssedel som den intagne ska medföra under permissionen. Enligt de allmänna råden som hör till bestämmelsen kan ett villkor vara – om den intagne bedöms vara i behov av stöd av medföljande personal – att den intagne ska åtföljas av kriminalvårdstjänsteman (s.k. tillsynspermission). Enligt 9 kap. 8 § anstaltsföreskrifterna ska en permission vara bevakad om det föreligger en påtaglig risk för att en intagen kan komma att missköta permissionen eller begå brott under permissionen (bevakad permission). Bevakning innebär att den intagne ska stå under tillsyn av minst två kriminalvårdstjänstemän under hela utevistelsen. Förarbetena till kriminalvårdslagen behandlar skillnader mellan bevakad permission och beledsagad permission (numera s.k. tillsynspermission). Enligt förarbetena är bevakad permission främst avsedd att tillämpas när den intagne anses vara rymningsbenägen och beledsagad permission, med en ringare grad av tillsyn, när den intagne är i behov av stöd av medföljande personal (prop. 1978/79:62 s. 47 f.).

AA och Kriminalvården är ense om att permissionen inte fullföljdes efter intentionerna. Av utredningen framgår att samordnaren DD initialt fattade ett beslut om att AA skulle medges en permission om sju timmar inklusive restid. Avsikten var att AA skulle umgås med sin familj såväl i som utanför bostaden i Gävle. Någon sådan permissionsplan som anges i 9 kap. 5 § anstaltsföreskrifterna upprättades inte.

På order av kriminalvårdsinspektören BB ändrade DD beslutet till att enbart avse permission i sex timmar. Jag kan konstatera att BB i och för sig hade befogenhet att på grund av säkerhetsskäl ändra redan meddelade beslut om permission. I detta fall tycks det dock inte ha varit fråga om säkerhetsskäl utan bristande personalresurser som var orsaken till ändringen. Oavsett hur det förhåller sig härmed borde BB – om han ansåg att permissionsbeslutet skulle ändras – själv ha fattat ett nytt beslut. Jag vill i sammanhanget anmärka att BB hade andra, formella, möjligheter att ändra det gynnande beslutet än DD. Det var därför fel av honom att uppmana DD

att ändra det tidigare meddelade beslutet. Jag är mycket kritisk till BB:s agerande i denna del.

När det sedan gäller permissionsbeslutets utformning och det faktiska utfallet av permissionen har BB uppgett att han tolkade permissionsbeslutet som att det enbart avsåg vistelse i AA:s bostad. Denna oklarhet hade sannolikt kunnat undvikas om planerna för permissionen hade dokumenterats på ett bättre sätt. Detsamma gäller frågan om det rörde sig om en så kallad tillsynspermission eller en bevakad permission. Jag instämmer i det Kriminalvården anført om att en permissionsplan måste vara konkret och tydlig samt skriftlig. Kommunikationen mellan avdelnings- och transportpersonal har i förevarande fall brutit, vilket gått ut över AA och den permission han genomförde.

Sammanfattningsvis kan konstateras att handläggningen och hanteringen av AA:s permission brutit i de avseenden jag redogjort för ovan.

#### Personalens klädsel

Enligt 2 § i Kriminalvårdens föreskrifter om tjänstedräkt (KVAF [SÄK] 2007:2) ska tjänstedräkt bäras vid transport av intagna och häktade mellan anstalter, häkten och polismyndigheter samt i samband med inställelse till domstolsförhandling. Om det är motiverat av säkerhetsskäl ska tjänstedräkt också bäras vid andra transporter än de som nämns ovan, vid sjukhusbevakning och vid bevakad permission. Om det är möjligt ska civil klädsel bäras vid transport av intagna och häktade där allmänna kommunikationsmedel används.

Av Kriminalvårdens regler följer således att medföljande personal ska bära civila kläder vid permissioner, om inte säkerhetsskäl motiverar tjänstedräkt. Detta ligger i linje med bestämmelsen i 9 § kriminalvårdslagen om att intagna ska behandlas med aktning för sitt människovärde.

Frågan om personalens klädsel vid permissioner diskuterades vid den inspektion jag företog av anstalten Norrtälje i slutet av 2007. I protokoll från den avslutande genomgången den 10 januari 2008 uttalade jag följande (dnr 5475-2007). Vid utevistelser ska intagna inte utsättas för onödig uppmärksamhet. Anstalten bör vid varje permission noggrant överväga om säkerheten kräver att den medföljande personalen bär tjänstedräkt. Jag vill understryka att jag alltjämt har den uppfattningen.

Personalen bar tjänstedräkt vid AA:s permission den 30 oktober 2007. Anstalten synes inte ha gjort något övervägande i fråga om personalens klädsel, utan tillämpade den presumtion om tjänstedräkt som anstalten ansåg gälla. Jag är kritisk till anstaltens handlande även i denna del. Jag utgår ifrån att anstalten numera följer Kriminalvårdens föreskrifter.

#### Övrigt

AA har även klagat på personalens beteende under permissionen. I detta avseende har utredningen inte gett stöd för att personalen betedde sig på det sätt han påstår. Jag finner det inte meningsfullt att utreda frågan vidare. Jag vill dock erinra om att

medföljande personal ska utföra sitt uppdrag med iakttagande av största möjliga hänsyn mot den intagne och de andra personer som vistas i den intagnes närhet.

Vad AA anfört i övrigt föranleder inget uttalande från min sida.

Med den delvis allvarliga kritik som uttalats ovan avslutas ärendena.