

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för bristfällig motivering i ett beslut om återkallelse av besökstillstånd m.m.

Beslutet i korthet: Ett gynnande beslut kan i princip inte återkallas eller ändras till nackdel för en enskild av beslutsmyndigheten, om det inte har inträffat nya omständigheter. I vissa situationer finns emellertid möjlighet att ändra ett beslut genom en *omvärdering* av det ursprungliga beslutsunderlaget. Vid bedömningen av om det finns ett sådant utrymme, måste enligt chefsJO hänsyn tas till den tid som förflutit från det att beslutet meddelades. Möjligheten till omvärdering minskar i takt med den tid som passerar. Om den enskilde dessutom inrättar sig efter beslutet, och exempelvis ansöker och tar emot anstaltsbesök, minskar möjligheten till omvärdering ytterligare. Under sådana förhållanden är det som regel nödvändigt att det har *tillkommit* något förhållande – som gör att det ursprungliga beslutet kan ifrågasättas – för att beslutet ska kunna ändras.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 30 juli 2013, framförde bl.a. AA klagomål över att anstalten Salberga hade återkallat besöks- och telefontillstånd för hans barn, avslagit begäran om innehav av vissa kassetband och dragit in hans s.k. luft-hålspermissioner. AA anförde i huvudsak följande. Han är dömd till fängelse på livstid och ska när straffet avtjänats utvisas med förbud att återvända till landet. Han har verkställt sitt fängelsestraff på anstalterna Kumla, Hall, Tidaholm samt Norrtälje och har under nio år haft besöks- och telefontillstånd för sina fyra barn. När han kom till anstalten Salberga återkallades tillstånden med motiveringen att han har dödat barnens moder. Vidare har anstalten avslagit hans begäran om att få inneha inspelningar av barnens röster och dessutom har hans ”luft-hålspermissioner” återkallats.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen BB, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Utredning har inhämtats från Kriminalvården region Mitt som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Salberga. Av utredningen framgår bl.a. följande.

AA ankom till anstalten Salberga från anstalten Hall den 5 februari 2013. I samband med hans ankomst uppkom fråga om överflyttning av godkända besökstillstånd avseende hans fyra barn. Anstalten Salberga noterade att barnen är målsägande och att det gått lång tid sedan tillstånden medgavs år 2009. Därefter hade endast omprövning skett av beslutet gällande besökstillståndet för dottern CC, där ett villkor om bevakning hade beslutats med hänsyn till vad som framkommit om hennes person och personliga förhållanden. Det uppmärksammades också att vissa av barnen blivit myndiga under verkställigheten, men att något samtycke inte hade inhämtats från dem.

Vid genomgång av all dokumentation framkom en omfattande problematik i familjen sedan lång tid, med upprepat våld mot barnen och frun, vilket lett till insatser från socialtjänsten. AA dömdes år 2002 till fängelse två år och sex månader för misshandel, olaga frihetsberövande vid två tillfällen, grov fridskränkning vid minst tio tillfällen, grov kvinnofridskränkning vid minst tio tillfällen, olaga hot och grov skadegörelse. I samband med AA:s villkorliga frigivning i december 2003 omhändertogs barnen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den 17 januari 2004 berövade AA livet på sin före detta hustru efter att hon anmält AA för misshandel och flyttat till sin svägerska. AA utövade även våld mot svägerskan och dömdes för grov misshandel mot henne. Påföljden bestämdes till livstids fängelse. Efter utredning vid riksmottagningen i anstalten Kumla placerades AA i anstalten Hall. I samråd med fosterfadern beviljades besökstillstånd för barnen tillsammans med fosterföräldrarna. Såvitt har framkommit inhämtades inget yttrande från socialtjänsten inför prövningen av om besökstillstånd kunde medges. Besök skedde två till tre gånger per år under åren 2005–2011. Därefter kom barnen inte på besök.

På grund av det som framkom om AA bedömde anstalten Salberga att det fanns anledning att utreda förutsättningarna för en fortsatt giltighet av besökstillstånden. Bland annat skedde samråd med socialtjänsten gällande det yngsta barnet som fortfarande var underårigt och samtal med de övriga barnen. Ärendet togs även upp i permissionskollegium på anstalten, och vid BOS-handledning (brottsofferluss). Den information som framkom sammantaget med riskbedömningen avseende AA medförde att anstalten beslutade att återkalla besökstillstånden avseende samtliga barn, då besök bedömdes kunna vara till skada för barnen och risken inte bedömdes kunde avhjälpas genom att besöken kontrollerades. AA har inte begärt omprövning av beslutet.

Anstalten Salberga avslog den 10 april 2013 ansökan om innehav av kassetbandspelare och kassetband. AA begärde omprövning av beslutet och Kriminalvården region Mitt beslutade den 30 april 2013 att inte ändra anstaltens beslut. Förvaltningsrätten i Uppsala avslog överklagande den 24 september 2013 (mål nr 2400-13 E).

Den 26 juni 2013 ansökte AA om särskild permission, s.k. lufthålspermission. Anstalten Salberga avslog ansökan den 12 juli 2013 då det bedömdes att behovet att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet var tillgodosett genom andra uteviselser som AA hade haft. AA begärde inte omprövning av beslutet.

Aktuella författningsbestämmelser

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610, FäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det 1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §, 2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller 3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 2 § FäL får ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att 1. personal övervakar besöket, eller 2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas. Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

Av 5 kap. 1 § FäL framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller 2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt 10 kap. 2 § FäL får en intagen, 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 tillgodoses 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.

Enligt 7 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Enligt 7 kap 30 § FARK Fängelse upphör ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet för en annan än en närstående att gälla om den intagne omplaceras till en annan anstalt. Detsamma gäller ett sådant tillstånd för en närstående, om den intagne omplaceras till en anstalt i högre säkerhetsklass eller placeras i säkerhetsavdelning.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår följande. Att ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation fortsätter att gälla efter en omplacering hindrar inte den mottagande anstalten att vid behov genomföra en ny kontroll och eventuellt återkalla tillståndet, om det finns grund för det. Behov av att göra en ny kontroll kan finnas t.ex. om det har gått lång tid sedan föregående kontroll eller om det finns anledning att anta att den närståendes personliga förhållanden har förändrats i något avseende som påverkar prövningen av tillståndet.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen framgår att anstalten Salberga gjort bedömningen att tidigare meddelade beslut om besökstillstånd till AA:s barn skulle återkallas av säkerhetsskäl. Kriminalvården finner inte anledning att ifrågasätta denna bedömning. I sammanhanget kan nämnas att JO i ett tidigare ärende, som gällde besök i anstalt, gett uttryck för uppfattningen att en kriminalvårdsmyndighet har rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms erforderligt ur de säkerhetsaspekter Kriminalvården har att beakta (JO 1996/97 s.114). Av utredningen framgår vidare att AA inte har begärt omprövning av besluten.

Det har inte framkommit något i utredningen som visar att det förekommit några fel eller brister när det gäller anstalten Salbergas handläggning av ärendena om innehav eller permission. Innehavsärendet har prövats av förvaltningsdomstol och permissionsärendet har inte begärts omprövat.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Med anledning av vad som har framkommit i ärendet kommer jag att i min bedömning *dels* beröra anstalten Salbergas återkallelse av besökstillstånden, *dels* ge vissa synpunkter på Kriminalvårdens möjligheter att återkalla eller ändra gynnande beslut. Jag kommer inledningsvis att beröra återkallelsen av besökstillstånden och därefter beröra den mer generella frågeställningen.

Återkallelsen av besökstillstånden

Utredningen visar att anstalten Hall 2009 meddelade besökstillstånd avseende AA:s fyra barn. Den 5 februari 2013 ankom AA till anstalten Salberga. Såväl anstalten Salberga som Hall tillhör Kriminalvårdens högsta säkerhetsklass. Utgångspunkten är att tidigare beviljade besökstillstånd avseende närstående per automatik fortsätter att gälla vid förflyttning till en anstalt i samma eller lägre säkerhetsklass. Det innebär att en intagen som förflyttas inte ska behöva ge in förnyade ansökningar om besökstillstånd avseende närstående vid ankomsten till en ny anstalt. Emellertid finns det inte något hinder mot att en anstalt, efter en individuell bedömning, genomför en förnyad utredning för att kunna bedöma om tillståndet ska bestå eller återkallas (se JO 2013/14 s. 245).

Av remissvaret framgår att anstalten Salberga efter AA:s ankomst kompletterade det tidigare materialet med ytterligare utredningar angående förutsättningarna för besökstillstånden. Bl.a. togs kontakt med socialtjänsten angående det barn som fortfarande var underårigt och vidare genomfördes samtal med övriga barn. Enligt Kriminalvården var det den information som framkom vid den förnyade utredningen sammantaget med riskbedömningen avseende AA, som gjorde att anstalten beslutade att återkalla besökstillstånden.

Anstalten har i beslutet beträffande den minderårige sonen redogjort för vad som framkommit i kontakten med socialtjänsten. I de övriga tre besluten har det inte skett någon redogörelse för den information som framkommit vid den förnyade utredningen. I dessa beslut har anstalten således inte fullt ut angett de skäl som har bestämt utgången i ärendena (se 20 § förvaltningslagen [1986:223]). Anstalten förtjänar kritik för denna brist.

Möjligheten att återkalla beslut utan tillkommande utredning

En grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet är att beslut i allmänhet vinner rättskraft. Ett sådant beslut kan i princip inte återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten till nackdel för den enskilde, om inte nya omständigheter har inträffat. Anledningen till det är att den enskilde ska kunna lita på att beslutet står fast och att han eller hon därmed kan vidta olika åtgärder med anledning av beslutet, utan att behöva riskera att det plötsligt återkallas. I praxis har emellertid utvecklats tre viktiga undantag från denna huvudregel. Ett gynnande beslut kan nämligen återkallas

- om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll eller ett sådant förbehåll finns i den författning som ligger till grund för beslutet,
- om det är nödvändigt med hänsyn till en hälso-, brand- eller trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl, eller
- om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter (se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 358 ff.).

JO har i tidigare ärenden uttalat att Kriminalvården har en rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms nödvändigt utifrån de säkerhetsaspekter som Kriminalvården har att beakta (se JO 1996/97 s. 114). I ett beslut den 18 oktober 2005 i dnr 225-2004 utvecklades det tidigare uttalandet med att ett beslut kan återkallas utifrån säkerhetsskäl oavsett om det beror på att nya omständigheter inträffat eller att man har gjort en annan bedömning av säkerhetsrisken än vid det ursprungliga beslutet. De säkerhetsskäl som åberopas kan *dels* vara direkt knutna till den person som beslutet avser genom t.ex. vad som framkommit om denne under verkställigheten, *dels* generella säkerhetsaspekter som t.ex. den erfarenhetsmässigt höga risken för avvikelser i slutet av en verkställighet som ska övergå i utvisning. (Se även JO:s beslut den 17 januari 2010 i dnr 6108-2009.)

De tre ärenden som har nämnts ovan har det gemensamt att de gynnande besluten återkallats i nära anslutning till att det ursprungliga besluten meddelades. Som längst gick det en dryg månad innan omprövningen skedde (se dnr 225-2004). Frågan som inställer sig är emellertid vilka möjligheter som Kriminalvården har att återkalla eller ändra ett gynnande beslut när – som i fråga om besöksstillstånden för AA:s barn – det passerat en inte obetydlig tid sedan besluten meddelades.

Vid bedömningen av om det finns möjlighet att återkalla eller ändra det tidigare beslutet genom en *omvärdering* av det ursprungliga beslutsunderlaget, måste enligt min mening hänsyn tas till den tid som förflutit från det att beslutet meddelades. Möjligheten till omvärdering minskar i takt med tiden som går. Om den enskilde dessutom inrättar sig efter beslutet, och exempelvis ansöker och tar emot anstaltsbesök, minskar möjligheten till omvärdering ytterligare. Under sådana förhållanden är det, enligt min uppfattning, som regel nödvändigt att det har *tillkommit* något förhållande – som gör att det ursprungliga beslutet kan ifrågasättas – för att beslutet ska kunna ändras. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om att barnen far illa av besöken. Det sagda understryker nödvändigheten av att myndigheten anger om tillkommande uppgifter har legat till grund för beslutet.

Övriga frågor

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att kommentera AA:s övriga klagomål mot anstalten Salberga. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.