

Anmälan mot Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje om återkallelse av beslut om uttag från permissions- och frigivningskonto m.m.

Anmälan

AA har i en anmälan, som kom in till JO den 19 januari 2004, anfört i huvudsak följande. Han hade beviljats lufthålspermission för att inhandla kläder, resväskor samt mobiltelefon inför frigivningen. Anstalten hade för detta ändamål även beviljat ett uttag om 5 800 kr från hans permissions- och frigivningskonto. När han skulle gå på permission fick han dock beskedet att han bara fick ta ut 500 kr. Om han inte accepterade detta skulle permissionen ställas in.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje för yttrande. I remissvaret anförde kriminalvårdschefen BB i huvudsak följande.

AA är ådömd fängelse 7 år för grovt narkotikabrott och försök till varusmuggling. Han är även ådömd utvisning. Han förflyttades till Kvm Norrtälje den 10 oktober 2003. Han hade haft tre lufthålspermissioner från annan anstalt och skött dessa utan anmärkning. Han ansökte i oktober 2003 om lufthålspermission och beviljades detta i ett beslut den 26 november 2003 fattat av avdelningens samordnare. Av beslutet framgår att AA inte skulle få inhandla kläder, mobiltelefon och dylikt under permissionen utan att han skulle få sköta detta på annat sätt. Den 12 december 2003 återkallade avdelningens kriminalvårdsinspektör beslutet, sedan AA valt att inte gå ut på den beviljade lufthålspermissionen, som skulle ha genomförts samma dag. Anledningen till att han inte ville gå ut var att han inte fick ta med sig önskad summa pengar (6 000 kr) och inte fick göra de inköp han själv ville. Av tillgängliga handlingar framgår inte att han skulle ha delgivits permissionsbeslutet i förväg. AA inkom med ny ansökan om lufthålspermission daterad den 7 december 2003. I beslut daterat samma dag biföll avdelningens samordnare ånyo AA lufthålspermission, 4 timmar, på dag och tid då anstalten har personalresurser för uppdraget. Av beslutet framgår att AA får inhandla kläder, resväskor samt mobiltelefon inför frigivningen. Dessutom framgår av beslutet att lufthålspermissioner ej är till för att möjliggöra diverse inköp, utan detta får skötas på annat sätt, men att inköp i det enskilda fallet får ombesörjas via lufthålspermissioner om det inte är möjligt att ombesörja detta på annat sätt. Beslutet fattades i samråd med ansvarig kriminalvårdsinspektör. Ändringen i innehållet berodde på att man trots allt bedömde det rimligt att AA fick tillfälle till inköp inför frigivningen. AA bifölls i ett separat beslut daterat den 12 december 2003 uttag med 5 800 kr för inköp av bl.a. kläder. Han delgavs beslutet om permissionen den 7 december 2003 (ej uppgifter om tid och plats) och beslutet om pengar den 13 december 2003. AA:s tidigaste dag för villkorlig frigivning inföll den 4 november 2004 och detta skulle således bli hans sista lufthålspermission före fri-

givningen, eftersom sådana permissioner normalt inte beviljas utvisningsdömda under de sista sex månaderna för frigivningen.

Personalresurser fanns att genomföra den beviljade permissionen den 15 januari 2004. Den personal som skulle medfölja AA på permissionen kontaktade den 14 januari 2004 ansvarig kriminalvårdsinspektör om säkerhetsaspekterna avseende utevistelsen. Myndigheten har tidigare haft en för intagna välvillig tolkning av de allmänna råden avseende innehållet i lufthålspermissioner. Intagna har tillåtits besöka affärer i Norrtälje centralort för inköp av kläder m.m. På detta sätt har säkerheten äventyrats, då det genom inköpsönskemålen gått att styra permissionen till vissa affärer. Myndigheten har därför under senare tid skärpt säkerhetstänkandet i synnerhet avseende lufthålspermissioner, vilket lett till att inköp av angivet slag normalt ej längre bifallits.

Ansvarig kriminalvårdsinspektör kom vid samtal med bevakningspersonalen till insikt om att permissionsbeslutet närmast med anledning av AA:s långa strafftid i kombination med utvisningsbeslutet ej uppfyllde de säkerhetskrav som myndigheten ställer på lufthålspermissioner. Hon ändrade därför den 14 januari 2004 beslutet om lufthålspermission, så att AA visserligen bifölls sådan permission men att inköp ej tilläts. Vidare återkallade myndighetens kriminalvårdschef av säkerhetsskäl samma dag beslutet om uttag av 5 800 kr till permissionen. Kriminalvårdsinspektören fattade samma dag beslut om att AA bifölls uttaga 500 kr från permissionskontot till permissionen. När AA den 15 januari 2004 kallades ner till anstaltens civilförråd för att gå ut på den beviljade lufthålspermissionen hade han inte delgivits beslutet om ändring av innehållet i permissionen, återkallandet av beviljat uttag från permissionsmedel eller beviljat mindre uttag pengar till permissionen. Dessa beslut hade visserligen lämnats till AA:s bostadsavdelning, men hade genom ett förbiseende ej delgivits direkt. Beslutet om lufthålspermission återkallades av ansvarig kriminalvårdsinspektör den 15 januari 2004, sedan AA uttalat att han ej var intresserad av att gå ut på lufthålspermissionen, eftersom han inte fick handla.

AA överklagade anstaltens förfaringsätt avseende uttag från permissions- och frigivningskontot till Kriminalvårdsstyrelsen, som i beslut den 12 februari 2004 ej ändrade Kvm Norrtäljes beslut (KVS ärendenr. 73-2004-803). Kriminalvårdsstyrelsen fann inte skäl att ifrågasätta myndighetens säkerhetsbedömning i samband med aktuell permission. Då planering av lufthålspermission görs av anstalten kan det i förväg inte beslutas om inköp av varor.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades därefter att yttra sig över AA:s anmälan och remissvaret från Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje. Yttrandet skulle särskilt belysa vissa frågor, bl.a. i vilka situationer en kriminalvårdsmyndighet får ändra eller återkalla ett gynnande beslut och hur Kriminalvårdsstyrelsen definierar begreppet säkerhetsskäl i detta sammanhang. I Kriminalvårdsstyrelsens yttrande anförde överdirektören CC bl.a. följande.

Ändra/återkalla gynnande beslut

Återkallelse av ett gynnande beslut anses inom förvaltningsrätten möjlig bl.a. av hänsyn till fara för människors liv eller hälsa eller andra sådana säkerhetsskäl. JO har 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 (JO1996/97 s.114).

I ett senare ärende, som gällde ändring av villkoren för ett beslut om permission, fann JO att även i ett sådant fall har en kriminalvårdsmyndighet rätt att ändra beslutet om det bedöms erforderligt av säkerhetsskäl (JO:s beslut den 19 augusti 2005, dnr 3184-2003).

Av detta följer att en kriminalvårdsmyndighet således har rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms erforderligt utifrån de säkerhetsskäl som kriminalvården har att beakta. Detta gäller oavsett om det beror på att nya omständigheter inträffat eller om det beror på att man gjort en annan bedömning av säkerhetsrisken än vid det ursprungliga beslutet. Säkerhetsrisker är dynamiska frågor. Nya omständigheter kan vara att gamla omständigheter av någon anledning måste ses i ny dager.

Mot denna bakgrund kan Kriminalvårdsstyrelsen inte finna annat än att det i det nu aktuella fallet var korrekt att ändra beslutet om permission för AA.

Definition av säkerhetsskäl

De säkerhetsskäl som åberopas kan vara direkt knutna till den person som beslutet avser genom t.ex. vad som framkommit om denne under verkställigheten. Emellertid kan sådana skäl även baseras på generella säkerhetsaspekter t.ex. den erfarenhetsmässigt höga risken för avvikelser i slutet av en verkställighet som ska övergå i utvisning. Det kan vara förhållanden i anstalten som är kopplade till individen, det kan även vara vunnit information framför allt från polisen om olika omständigheter, t.ex. fritagning eller rymning.

Av de särskilda villkor för verkställigheten som i enlighet med 7 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) beslutats för AA framgår bl.a. att han ej skall medges normalpermission. Permission för hans del måste därför ske i form av särskild permission i enlighet med 32 § KvaL dvs. en permission som i de då gällande permissionsföreskrifterna (KVVFS 2002:2) benämndes lufthålspermission.

I det av Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje avgivna remissvaret anges de säkerhetsmässiga krav som vid tiden för de nu aktuella besluten gällde för lufthålspermissioner enligt de då gällande föreskrifterna och allmänna råden om permissioner. Myndigheten följde uppenbarligen inte dessa säkerhetskrav i samband med beslutet att bevilja AA lufthålspermission på det sätt som skedde och myndigheten förtjänar kritik för den tolkning man tidigare haft av de säkerhetsmässiga kraven i föreskrifterna.

De nu angivna säkerhetsmässiga kraven utgör exempel på sådana generella säkerhetsaspekter som kan hänföras till förhållandena inom kriminalvården i stort. Oavsett sådana generella säkerhetsaspekter måste själva beslutet enligt KvaL alltid grundas på en individuell prövning i varje enskilt fall. Det kan således förekomma, om alldeles utomordentliga omständigheter föreligger i det enskilda fallet, att en intagen som ska utvisas i samband med den villkorliga frigivningen kan få t.ex. normalpermission eller lufthålspermission inom sexmånadersperioden före utvisningen. Om några sådana skäl till undantag till huvudregeln inte föreligger, som det alltså inte gjorde i det nu aktuella fallet, innebär det att riskbedömningen får göras med hänsyn till dessa generella säkerhetsaspekter. Detta betyder då att ansökan om permission avslås eller att redan meddelade beslut om utformningen av permissionen som inte är i överensstämmelse med de generella säkerhetsaspekterna ändras eller återkallas.

Som kriminalvårdsmyndigheten anger i sitt yttrande skulle AA före genomförandet av den aktuella permissionen ha underrättats om ändringen av det ursprungliga beslutet om lufthålspermission. Så borde ha skett.

Bedömning

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) anges att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Omprövningskyldigheten enligt denna bestämmelse är en minimireglering. Den är inte avsedd att inskränka de omprövningsbefogenheter som myndigheterna har på sedvanerättslig grund (prop. 1985/86:80 s. 39 och 76). Enligt praxis vinner ett gynnande beslut inom förvaltningsförfarandet i allmänhet rättskraft. Beslutet kan i princip inte återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten. Endast om en författningsbestämmelse medger det, om det gynnande beslutet försetts med återkallelseförbehåll, om beslutet av säkerhetsskäl inte fortsättningsvis skall gälla eller om beslutet meddelats till följd av att den enskilde vilselett myndigheten kan det upphävas (Hellners/Malmqvist: Förvaltningslagen med kommentarer, s. 327 ff.).

Återkallelse av ett gynnande beslut anses möjlig bl.a. av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl (se bl.a. prop. 1985/86:80 s. 39). JO har i ett tidigare ärende, som gällde besök i anstalt, gett uttryck för uppfattningen att en kriminalvårdsmyndighet har rätt att ändra eller återkalla ett för en intagen gynnande beslut om det bedöms erforderligt med hänsyn till de säkerhetsskäl kriminalvården har att beakta (JO 1996/97 s. 114).

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar anfört att en kriminalvårdsmyndighet har rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms erforderligt utifrån de säkerhetsskäl som kriminalvården har att beakta oavsett om det beror på att nya omständigheter inträffat eller att man gjort en annan bedömning av säkerhetsrisken än vid det ursprungliga beslutet. De säkerhetsskäl som åberopas kan därvid vara direkt knutna till den person som beslutet avser genom t.ex. vad som framkommit om denne under verkställigheten. De kan också baseras på generella säkerhetsaspekter, t.ex. den erfarenhetsmässigt höga risken för avvikelser i slutet av en verkställighet som skall övergå i utvisning. Jag har inte någon annan uppfattning än Kriminalvårdsstyrelsen i dessa frågor.

Besluten om att AA under sin lufthålspermission skulle få göra diverse inköp och att han för detta ändamål skulle få disponera 5 800 kr är för honom gynnande beslut. Av utredningen i ärendet framgår att skälet till att de aktuella besluten ändrades var att kriminalvårdsmyndigheten hade skärpt säkerhetstänkandet, i synnerhet avseende innehållet i lufthålspermissioner. Jag finner mot bakgrund av det ovan anförda inte anledning att rikta någon kritik mot myndigheten i denna del. Jag vill dock erinra om vikten av att myndigheterna när beslut fattas gör en noggrann bedömning av säkerhetsfrågorna. Den enskilde skall normalt kunna lita på att myndighetens beslut står fast, och han skall kunna företa olika åtgärder med beslutet som grund utan att behöva riskera att det plötsligt återkallas eller ändras.

Som framgår av kriminalvårdsmyndighetens remissvar delgavs AA inte de ändrade besluten innan permissionen skulle äga rum. Av utredningen framgår inte annat än att detta har berott på ett förbiseende. Kriminalvårdsmyndigheten kan trots detta inte undgå kritik i denna del.

Ärendet avslutas.