

Brott och annan misskötsamhet under permission

BRÅ-rapport 2001:6

BRÅ

centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundtjänst, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@liber.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31775-3

Författare: Markus Grundtman

Omslag: Johanna Blomberg

Tryck: Elanders Gotab, 2001

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Brott under permission – en laddad fråga	6
Samkörning av kriminalvårdsregistret och registret över lagförda	6
Permissioner kan vara värdefulla på många sätt	6
Från undantagsföreteelse till reguljärt inslag	7
En procent av permissionerna missköts	7
Främst tillgreppsbrott	8
Antalet permissioner minskade kraftigt år 2000	8
Inledning	9
Material och metod	11
De intagna och fängelserna	13
Färre tas in i fängelse i dag än för tio år sedan	13
Längre strafftider	13
55 fängelser med olika grad av slutenhet	14
Män som begått tillgreppsbrott är vanligast bland de intagna	14
Permissionsinstitutets framväxt	16
Från undantag till regelbundet inslag	16
Särskilda permissioner dominerar men andelen minskar	19
Dagens permissionsregler	20
Kvalifikationstiden varierar med straffets längd	20
Permissionerna planeras noga	21
Få permissioner missköts	22
Hur minskades misskötta permissioner?	24
Reglerna för långtidsdömda skärptes gradvis	24
Kortare och mindre täta permissioner	26
Riskbedömning inför varje permission	27
Noggrannare permissionsplanering	27
Brott under permission	28
Få av frigivna år 1998 begick brott under permission	28
En tredjedel avvek i samband med brottspermission	28
Tillgreppsbrott vanligaste brottet under permission	29
Bara en av 29 var kvinna	31

En grupp med tung brottslig bakgrund	31
Minst två tredjedelar var missbrukare.....	32
Synpunkter på permissioner från intagna och personal	34
Mycket är positivt med permissioner	34
Även negativa sidor	36
Misskötsamhet oftast att återfalla i missbruk.....	36
Kontaktmannen utreder och förbereder permissionen	37
Permissionsvillkor – stöd eller kränkning?	40
Diskussion	41
Permissioner fyller en viktig funktion	41
Få misskötta permissioner – både före och efter skärpningen år 2000	41
Viktigt att utveckla instrumenten för riskbedömning	42
Referenser	43
English summary	45

Förord

Systemet att intagna i anstalt får regelbundna permissioner är något ganska unikt för de nordiska länderna. De syftar till att underlätta de intagnas anpassning i samhället och motverka anstaltsskador. De ger de intagna bättre möjlighet att upprätthålla kontakten med sin familj och sina barn. Med tiden har permissioner kommit att bli ett allt viktigare inslag i det svenska fängelse-systemet.

Att bevilja permissioner innebär emellertid också en risk. Legitimiteten i permissionssystemet försvagas om de missköts och i synnerhet om de missköts genom allvarlig brottslighet. När allvarliga, uppmärksammade brott begås under permission, kommer en diskussion om det berättigade med permissioner.

Det är mot denna bakgrund som BRÅ, i samråd med Kriminalvårdsstyrelsen, gjort en studie om brott och annan misskötsamhet under permission. Den bygger dels på material från statliga utredningar och utredningar av Kriminalvårdsstyrelsen, dels på en kartläggning av brottsligheten under permission bland alla som frigavs från anstalt under 1998. Tanken är att materialet, och då särskilt den nya kartläggningen om brott under permission, ska kunna tjäna som ett värdefullt underlag för beslutsfattare på området. Rapporten kan också vara en bra utgångspunkt för en allmän diskussion om permissioners omfattning och utformning.

Rapporten är skriven av Markus Grundtman, tidigare verksam vid BRÅ.

Stockholm i maj 2001

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Brott under permission – en laddad fråga

Rymningar och brott i samband med permission är en laddad fråga, som aktualiseras med jämna mellanrum. I regel kommer frågan upp när ett grovt brott i samband med permission uppmärksammas, som till exempel efter mordet i Malexander. Händelser av det slaget leder ofta till en debatt om det berättigade med permissioner och ett ifrågasättande av hur permissionssystemet tillämpas.

Hur vanligt är det då att intagna missköter sin permission genom att till exempel rymma, återfalla i missbruk av narkotika eller begå brott? Hur pass representativa är de händelser som uppmärksammas i massmedierna? Det är huvudfrågorna i denna rapport. Den belyser också hur permissionsinstitutet växt fram och vad som över tid gjorts för att minska risken för att permissionerna missköts. Den innehåller slutligen också några intervjuer med intagna och personal om deras syn och erfarenhet av permissioner.

Rapporten visar att det är mycket sällsynt att intagna lagförs för brott under permission. Av de 9 300 personer, som frigavs från fängelse 1998, hade 29 lagförts för brott i samband med en permission under strafftiden. Även annan form av misskötsamhet under permission är mycket ovanlig.

Samkörning av kriminalvårdsregistret och registret över lagförda

Hur stor andel av alla permissioner som missköts, framgår av statistik som kriminalvården årligen sammanställer. Den statistiken inrymmer dock inga uppgifter om hur många som missköter sig under permission genom att *begå brott*. För att få reda på något om brottsligheten under permission, har BRÅ gjort en egen studie. Uppgifter från centrala kriminalvårdsregistret över samtliga frigivna 1998 har samkörts med BRÅ:s register över lagförda personer. Sedan har kriminalvårdsakterna för dem, som är lagförda för brott under sin tid i fängelse, samlats in.

Rapporten bygger därutöver främst på material från olika utredningar, som staten eller kriminalvården tillsatt för att se över reglerna för permission. En mindre intervjuundersökning har också gjorts.

Permissioner kan vara värdefulla på många sätt

Systemet med regelbundna permissioner är något ganska unikt för de nordiska länderna. De syftar till att underlätta de intagnas anpassning i samhället och motverka anstaltsskador. De ger de intagna bättre möjlighet att upprätthålla kontakten med familj, vänner och släkt. Även för barn till intagna kan permissionerna ha stor betydelse. De ger barnet möjlighet att hålla kon-

takten med sin pappa eller mamma under anstaltstiden och att kunna träffa honom eller henne utanför anstaltsmiljön.

De intervjuade tog i intervjuerna också upp andra värden med permissioner. De såg dem som ett viktigt avbrott i anstaltslivets tristess. De nämnde att permissioner kan hjälpa dem att upprätthålla självkänsla och identitet under ett längre fängelsestraff. De upplevde också att permissioner kan "lätta på trycket" i den slutna anstaltsmiljön.

Från undantagsföreteelse till reguljärt inslag

Möjligheten att få permission kom under 1930-talet. De första åren fick några enstaka fångar permission per år. Det krävdes ett mycket starkt skäl, till exempel att besöka en döende anhörig, och risken för misskötsamhet skulle vara utesluten. Sextio år senare, i mitten av 1990-talet, hade det årliga antalet permissioner ökat till cirka 60 000. Korttidspermissioner, så kallade normalpermissioner, är i dag ett reguljärt inslag i fängelsetiden. Efter en viss kvalifikationstid, som varierar beroende på strafftidens längd, kan den intagne en gång i månaden få ett par dagars permission. Kriminalvården försöker på olika sätt minska risken för att permissionerna missköts, till exempel genom att följa upp hur den intagne skött tidigare permissioner eller sätta upp permissionsvillkor. Men risken för misskötsamhet behöver enligt lagen inte vara helt utesluten för att en normalpermission ska kunna beviljas.

En intagen kan också få särskild permission för speciella ändamål. Det kan till exempel gälla att söka ett jobb eller besöka läkare. De särskilda permissionerna har alltid varit fler än normalpermissionerna. Men efter en skärpning av kriminalvårdens regler i september 2000, har de särskilda permissionerna minskat kraftigt. Kraven på att normalpermissionerna ska planeras så att de kan utnyttjas för viktiga ändamål har höjts.

Totalt ökade antalet permissioner från 1960-talet till 1990-talet mycket kraftigt. Parallellt med detta skedde dock en ökad differentiering, när det gällde vilka som beviljades permission. Strängare regler för grova brottslingar med långa straff har gradvis utvecklats. Detsamma gäller aktiva narkotikamissbrukare. Särskilt stränga och noggranna utredningar görs för dem med strafftider över fyra år. Det finns en särskild Riksmottagning, som utreder hur och var deras straff ska verkställas och i vad mån de bör få permission. Överlag är deras möjlighet att få permission i dag mycket begränsade.

En procent av permissionerna missköts

Trots den stora volymen permissioner är det inte mer än en procent av permissionerna, som på något sätt missköts. En halv procent missköts genom att den intagne uteblir och en halv procent genom annan misskötsamhet, till exempel drogmissbruk. I mitten av 1960-talet rymde mer än tio procent av dem som fick permissioner. Sedan dess har dock andelen misskötta permis-

sioner gradvis minskat till dagens mycket låga nivå. I reella tal har det de senaste åren i genomsnitt inneburit att 300-400 permissioner missköts genom att den intagne inte återkommit i tid och ungefär lika många har missköts på annat sätt.

Främst tillgrepsbrott

De 29 som frigavs 1998 och hade lagförts för brott under permission hade tillsammans begått 58 brott under permission, det vill säga i snitt två per person. Det rörde sig i huvudsak om relativt lindriga brott. Totalt var åtta av brotten rubricerade som grova. Vanligast var tillgrepsbrott. Inget grovt våldsbrott begicks; av brotten mot person var ett misshandelsbrott. Därutöver förekom fyra brott mot besöksförbudslagen. I huvudsak begick de samma brott som de var dömda för.

De som hade begått brott under permission var en tungt belastad grupp. En stor majoritet (86 procent) var lagförda minst tio gånger tidigare, vilket är tre gånger fler än genomsnittet för alla intagna. I genomsnitt hade de varit lagförda 28 gånger. Tre fjärdedelar av dem var missbrukare och minst hälften narkotikamissbrukare.

Brotten begicks i stor utsträckning under en permission som även i övrigt missköttes, till exempel genom att den intagne kom för sent tillbaka till anstalten eller missbrukade narkotika under permissionen.

Antalet permissioner minskade kraftigt år 2000

Efter mordet i Malexander sågs reglerna för att bevilja permission över och praxis skärptes. Det ledde till att antalet permissioner minskade från 53 000 1999 till 39 000 2000. Andelen misskötta permissioner minskade dock inte utan låg kvar på den redan tidigare låga nivån – en procent. I reella tal innebar minskningen med 14 000 permissioner att antalet misskötta permissioner minskade med cirka 170 (från 649 till 482).

Inledning

Permissioner är ett viktigt inslag i det svenska fängelsesystemet. De syftar till att underlätta den intagnes anpassning i samhället och att motverka anstaltsskador. De ger de intagna bättre möjlighet att upprätthålla kontakten med familj, vänner och släkt. För dem som sitter i fängelse har permissionerna ett högt värde.

Även för de barn, vars föräldrar sitter i fängelse, kan permissioner ha stor betydelse. Det framgick i den utredning, som Socialstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen gjorde 1998, *"Barn med frihetsberövade föräldrar"* (KVS-rapport 1998). Permissionerna ger barnen möjlighet att hålla kontakten med föräldern under anstaltstiden och vidmakthålla relationen till föräldern, trots den separation som fängelsestraffet innebär.

Att bevilja permissioner innebär emellertid också en risk. Permissionen kan misskötas på olika sätt. Den intagne kan till exempel avvika eller komma tillbaka drogpåverkad. Permissionen kan också utnyttjas för att begå nya brott. Att grova brott begåtts i samband med permissioner uppmärksammas med jämna mellanrum med följd att permissionsreglerna ifrågasätts och ses över. Polismorden i Malexander 1999 är ett av flera sådana exempel. Värdet av permissioner vägs mot de skador som brotten åsamkar. Legitimiteten i permissionssystemet försvagas om de missköts och i synnerhet om de missköts genom allvarlig brottslighet.

Få tidigare studier om brott under permissioner

Det saknas nästan helt tidigare studier om hur vanligt det är att brott begås under permissioner från anstalt. Det finns tre mindre undersökningar, två från 1970-talet och en från 1980. De har olika, och begränsade, urval och de ger en något motsägelsefull bild av om det är vanligt med brott under permission.

Den första studien är en uppsats, som gjorts vid kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Den handlar om intagna inom den östra räjongen i Stockholmsområdet, som under 1972 missbrukat en permission (Bengtson, Pettersson och Åström, 1976). Den visade att en femtedel av dem, som missbrukat en permission genom uteblivande, också begått brott under den permissionen.¹ Om den andelen var representativ för hela landet 1972 skulle 280 personer ha begått brott under permission det året. De brott, som begicks vid permissioner i östra räjongen, var främst tillgreppsbrott eller försök till sådana. Det var ingen som misstänktes eller lagfördes för rån. Endast ett fall avsåg våldsbrott (misshandel).

¹ De var skäligen misstänkta eller lagförda för brott under permission.

De två andra studierna ställer, i motsats till den förra, inte direkt frågan i vilken utsträckning intagna överlag begår brott under permission. De koncentrerar sig på de mest brottsbelastade av de intagna. Den ena gjordes av Leif G.W. Persson 1977 (Ds Ju 1977:13). Han försökte med utgångspunkt från uppgifter om de mest brottsbelastade skatta hur stor andel av samtliga brott, som begås under permission eller rymning från fängelse. Perssons bedömning blev att brott under permission och rymning svarar för en mycket liten del av den totala brottsligheten. När det gäller ett par brottstyper, som rån mot post- och bankkontor, bostadsinbrott och bilstölder, uppskattade han dock att brotten under permission eller rymning kunde ha större betydelse för den totala brottsligheten. Persson gjorde beräkningen att intagna, som var på rymmen eller på permission, hade begått cirka 800 bostadsinbrott i Stockholms län under 1976. När det gällde väpnade rån mot post- och bankkontor beräknade han att rymningar och permittenter hade svarat för 16-20 procent av de brott som begicks 1976.

Den tredje kartläggningen, från 1980, gjordes också inom ramen för en översyn av permissionsreglerna. Den fokuserade uteslutande *på långtidsdömda*. Den byggde på ett slumpmässigt urval av intagna som dömts till minst två års fängelse och avtjänat minst sex månader av straffet. Den visade att 18 procent av dessa begått brott under permission² (Ds Ju 1981:14 sid 40). Det skulle, uppräknat till samtliga, innebära att 260 intagna, som en given dag 1980 avtjänat sex månader och mer av ett minst tvåårigt straff, hade begått brott under permission. De skulle då ha begått cirka 360 brott. Av båda de sistnämnda undersökningarna framgick också att såväl de långtidsdömda som andra tungt brottsbelastade intagna haft permissioner i mycket stor utsträckning.

Syfte och frågeställningar

I vilken utsträckning missköts permissioner? Hur vanligt är det att de missköts genom att nya brott begås? Är de brott under permissioner, som uppmärksammas i massmedierna, undantagsföreteelser eller inte? Det är huvudfrågorna i denna rapport. Som ett komplement har också ett mindre antal intagna och anställda inom kriminalvården intervjuats, för att ge exempel på vad som kan ses som värdefullt respektive svårt med permissioner.

² I några fall handlade om annan typ av utevistelse, nämligen frigång eller kortare s k § 14-aktiviteter.

Material och metod

För att få en bild av permissionsinstitutets utveckling har olika offentliga utredningar studerats. Kriminalvårdens löpande statistik över antalet beviljade permissioner har också analyserats. Även uppgifter från riksdagstryck och andra källor har utnyttjats.

Frågan om andelen misskötta permissioner följs årligen upp inom kriminalvården. Sedan början av 1960-talet förs statistik över andelen permissioner, som missköts. Statistiken bygger på sådana uppgifter om misskötsamhet som finns tillgängliga i direkt anslutning till återkomsten från permissionen. Det rör sig vanligen om att den intagne inte återkommit, det vill säga rymmer, är berusad eller drogpåverkad vid återkomsten eller inte följt de villkor som ställts upp för permissionen. I den mån ett brott under permission uppdragas i nära anslutning till att den intagne återkommer registreras permissionen som misskött. Att misskötsamheten avser just brottslighet anges dock inte vid registreringen.

Det saknas således löpande systematiska uppgifter om i vad mån nya brott begås under eller i samband med permissioner. För att besvara frågan om brott under permission har BRÅ genomfört en studie. Den bygger i huvudsak på följande fyra olika datakällor:

1. Centrala kriminalvårdsregistret
2. BRÅ:s register över lagförda personer
3. Brottmålsdomar
4. Kriminalvårdens personakter

Den grupp intagna som valts ut för att belysa förekomsten av brott under permission, urvalsgruppen, är *samtliga som frigavs från fängelse under 1998*.³ Det rör sig om cirka 9 300 personer. Förutom uppgifter om vilket datum de togs in respektive frigavs, har uppgifter om deras ålder, kön och medborgarskap hämtats från Centrala kriminalvårdsregistret. Uppgifter om vid vilka tidpunkter personerna i urvalet begått brott har hämtats från BRÅ:s register över lagförda personer. En matchning av verkställighetstid och brottstillfälle har genomförts genom en registersamkörning.

Brott under permission mäts i studien genom lagföringar. Med lagföring avses att en person dömts för brott i domstol eller meddelats åtalsunderlåtelse eller godkänt strafföreläggande

³ År 1998 valdes för att det vid tidpunkten för registerkörning, sommaren 2000, var det senaste året som kunde väljas för att få med lagakraftvunna domar.

I de fall registersamkörningen visade att den frigivne var lagförd under verkställigheten inhämtades uppgift om datum för brottet. Den uppgiften hämtades från brottmålsdomen, strafföreläggandet eller åtalsunderlåtelsen. De lagförda kriminalvårdsakter samlades också in. Därifrån har uppgifter inhämtats om när de haft permissioner och om permissionerna missköttes. Även andra uppgifter har, i den mån de funnits tillgängliga, tagits från domarna och akterna.

Slutligen har intervjuer gjorts med åtta intagna, fyra på sluten anstalt och fyra på öppen anstalt. Elva anställda har intervjuats, sex på sluten anstalt och fem på öppen. De anställda representerar personalkategorierna kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör, vårdare/kontaktman samt säkerhetspersonal. Syftet med intervjuerna har varit att låta dem, som har egna erfarenheter av permission lämna synpunkter på systemet. Ett annat syfte var att få mer konkreta beskrivningar av hur arbetet med att bevilja, planera och kontrollera permissioner kan se ut i praktiken.

De intagna och fängelserna

Färre tas in i fängelse i dag än för tio år sedan

Under 1990-talet har antalet personer som dömts till fängelse och tagits in i anstalt per år sjunkit från cirka 15 800 till 9 300. Det beror främst på att nya påföljder och verkställighetsformer⁴ har vuxit fram. År 1988 infördes påföljden kontraktsvård och 1993 påföljden samhällstjänst. År 1997 infördes möjligheten för dem med högst tre månaders fängelsestraff att verkställa påföljden i hemmet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja).

⁵ Dessa alternativ till fängelse berör främst dem med fängelsestraff på upp till två månader. Ett urvalskriterium är också att personen bedöms kunna sköta sig och inte återfalla i brott eller missbruk under verkställighetstiden. En grupp, som i dag i större utsträckning än tidigare får alternativ till fängelse, är till exempel de som dömts för rattfylleri.

Längre strafftider

Det totala antalet avtjänade dagar i fängelse ökade under andra hälften av 1990-talet, trots att antalet nyintagna sjönk kraftigt. Skälet är i första hand att möjligheten att frigges efter halva strafftiden började tillämpas mer restriktivt och i januari 1999 togs den möjligheten bort genom en lagändring.⁶ Verkställighetstiden har alltså ökat. Alla måste nu avtjäna minst två tredjedelar av den utdömda tiden. Därutöver har den genomsnittligt utdömda tiden för vissa brott, som narkotikabrott, våldtäkt och andra våldsbrott, höjts. Antalet intagna med straff på fyra år eller mer har ökat från 759 den 1 oktober 1990 till 1 129 vid samma tidpunkt 1999. Sammantaget innebär de olika förändringarna att den som frigavs från fängelse 1999 i genomsnitt hade avtjänat avsevärt fler dagar än den som frigavs 1992, 157 dagar jämfört med 99. Det framgår av tabell 1.

⁴ Med *verkställighetsform* avses att en påföljd kan fullgöras på olika sätt. Ett fängelsestraff kan till exempel helt eller delvis avtjänas i hemmet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. *Verkställighetstiden* i fängelse kan också vara kortare än den utdömda strafftiden. Så är fallet vid villkorlig frigivning.

⁵ Möjligheten hade införts som försöksverksamhet redan 1994 i sex distrikt.

⁶ Lagändringen gjordes 1999, i Brottsbalken 26 kap 6 §.

Tabell 1. Genomsnittligt antal avtjänade dagar i fängelse per intagen, antal nyintagna samt det totala antalet avtjänade dagar i fängelse, 1992-1999

År	Antal nyintagna	Avtjänade dagar i genomsnitt	Total strafftid i dagar
1992	13 836	99	1 369 764
1993	14 321	106	1 518 026
1994	14 198	119	1 689 562
1995	13 644	104	1 418 976
1996	12 123	111	1 345 653
1997	9 112	132	1 202 784
1998	9 497	152	1 443 544
1999	9 300	157	1 460 100
2000	siffrorna ej tillgängliga		

Källa: Officiell statistik från kriminalvården.

55 fängelser med olika grad av slutenhet

Det fanns den 1 januari 1999 totalt 55 fängelser i landet. De är fördelade på 35 slutna anstalter, 15 öppna och fem anstalter med både öppen och sluten avdelning. De slutna anstaltsavdelningarna har olika slag av resurser att förhindra rymningar och andra former av misskötsamhet som insmuggling, missbruk, hot och våld. Även de öppna avdelningarna har ofta någon form av yttre ”hinder”, till exempel ett metallstängsel, för att undvika spontanrymningar. Vissa slutna anstalter har avdelningar med så kallad ”förhöjd säkerhet”, vilket i första hand innebär att personalresurserna är förstärkta. Totalt finns det i dag 200 sådana platser.

Under 1999, som är det senaste året det finns samlad statistik från, fanns det i medeltal närmare 4 100 fängelseplatser. I genomsnitt var ungefär 3 600 av platserna belagda, vilket motsvarar en beläggning på 87 procent. Av den totala tid, som avtjänades i anstalt under 1999, tillbringades 63 procent på sluten anstalt och 27 procent på öppen anstalt (KOS 1999).

Män som begått tillgreppsbrott är vanligast bland de intagna

De intagna i landets fängelser består till 95 procent av män och bara fem procent är kvinnor (KOS 1999). De flesta är över 20 och under 50 år, med en dominans för åldersintervallet 35-45 år. Tillgreppsbrott är det vanligaste huvudbrottet. Det är huvudbrott för en fjärdedel av de intagna. En knapp femtedel har dömts för våldsbrott som huvudbrott och en dryg tiondel för narkotikabrott respektive rattfylleri. Nästan två tredjedelar av de intagna har varit dömda tidigare. Mer än hälften har suttit i fängelse minst en gång tidi-

gare. Ungefär hälften av de intagna är narkotikamissbrukare, ytterligare en del är alkoholmissbrukare (KROD 1998, 1999; KOS 1999).

De personer, som avtjänar fängelsestraff, utgör en socialt utsatt grupp. De saknar i stor utsträckning både utbildning och sysselsättning. Deras bostadsförhållanden och hälsa är också sämre än normalbefolkningens. (Tham och Nilsson, 1999).

Detta är den ”ram” inom vilken permissionsinstitutet verkar. Den pekar på faktorer, som ökar behovet av permissioner, till exempel att den genomsnittliga tid som en intagen tillbringar i fängelse har ökat. Samtidigt innebär tillkomsten av nya påföljdsalternativ att korttidsdömda utan sociala problem i mindre utsträckning döms till fängelse eller, om de döms, får avtjäna fängelsestraffet i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Denna ”negativa selektion” av intagna i fängelse torde medföra en ökad risk att andelen misskötta permissioner ökar.

Permissionsinstitutets framväxt

Från undantag till regelbundet inslag

Möjligheten att få permission under en fängelsevistelse infördes på 1930-talet. Kriterierna för att bevilja permission var stränga: om det fanns starka skäl kunde en intagen få tillstånd att besöka en närstående som var svårt sjuk eller bevista närståendes begravning (1938 års fångstadga). Permission kunde bara beviljas under förutsättning att risken för misskötsamhet var utesluten (SOU1971:74). Få permissioner beviljades under de första åren. År 1941, då det genomsnittliga antalet intagna var ungefär hälften mot i dag, beviljades till exempel 22 permissioner.

Systemet med permissioner bedömdes fungera bra och i 1945 års verkställighetslag utvidgades därför permissionsgrunderna. Grunden för permissionen skulle fortfarande vara att det fanns starka skäl, men ändamålen som skulle kunna berättiga en permission utvidgades. Det blev till exempel möjligt att få permission för att delta i undervisning utanför anstalten eller söka arbete inför frigivningen. Mer privata skäl angavs också som möjliga permissionsgrunder i lagens förarbeten, till exempel ”för att undvika risken för en invertering av sexuallivet”. En lämplig permissionstid ansågs vara två till tre dagar (SOU:1972:64).

Det dröjde nästan 30 år innan det gjordes någon revidering av den lagtext som reglerade permissionerna. Det skedde med den nya lagen om kriminalvård i anstalt 1974, KvaL (Lag om kriminalvård i anstalt, SFS 1974:203). Trots det ökade antalet korttidspermissioner kraftigt under mellantiden. År 1960 beviljades cirka 5 000 permissioner, 1973 drygt 20 000. Ökningen berodde på att Kriminalvårdsstyrelsens praxis fortlöpande liberaliserades när det gällde vad som skulle anses vara ”starka skäl” för att en intagen skulle få permission (SOU 1993:76 s.246).

Reglerna i KvaL utökade ytterligare möjligheterna till korttidspermission genom att ta bort kravet på ”starka skäl”. Dessutom blev reglerna något mindre stränga när det gällde vilken risk för missbruk av permissionen som fick vara för handen. Dittills hade lagen varit formulerad så att permission endast fick beviljas om fara för missbruk inte kunde anses föreligga. I KvaL blev formuleringen i stället att permission skulle beviljas om inte faran för att den missbrukades var avsevärd (KvaL 32 §). I förarbetena till ändringen markerades att värdet av korttidspermissioner var så stort att det borde vara möjligt för en intagen att beviljas permission även om det förelåg en viss risk för missbruk. I betänkandet utvecklades motiven på bland annat följande sätt:

”Genom att korttidspermissionen kommit att utgöra ett ordinärt inslag i behandlingen för en stor del av klientelet och då den meddelats efter tämligen fasta regler har de intagna kunnat förutse när och i vilken om-

fattning de kunnat påräkna sådan permission. Härigenom har dessa intagna haft något mer näraliggande än frigivningen att se fram emot, vilket torde ha minskat den psykiska press, som anstaltsvistelsen måste innebära. Genom att detta tryck avtar kan man anta att den intagne blir mera positivt inställd till anstaltsbehandlingen och till sin egen rehabilitering.”

Långa ”frigivningspermissioner” införs

Under 1960-talet hade, utöver regelbundna korttidspermissioner, ett system med längre så kallade ”frigivningspermissioner” växt fram. De kunde beviljas efter att två tredjedelar av straffet verkställts och pågå upp till 14 dagar. Det var en möjlighet som utnyttjades i stor utsträckning. Med tillkomsten av KvaL 1974 utvidgades också de legala förutsättningarna för denna typ av långtidspermissioner. Nu blev det möjligt att få sådan permission från och med att halva strafftiden avtjänats, det vill säga den tidpunkt då den intagne kunde bli villkorligt frigiven. Tidsgränsen på 14 dagar togs också bort. Tanken var dock fortfarande att frigivningspermissionen skulle vara tidsbegränsad, men att tiden skulle kunna förlängas om den intagne skötte sig. Utgångspunkten var också att permissionen normalt skulle övergå i villkorlig frigivning.

Tanken var att den intagne skulle ägna långtidspermissionen åt att söka och om möjligt påbörja ett arbete, åt studier eller för behandling för missbruk. Syftet var således både att underlätta frigivningsförberedelserna och att ge möjlighet till behandlingsmöjligheter utanför fängelset.⁷ ”Genom denna ordning får den intagne en mjuk, kontrollerad övergång från anstaltsvistelsen till friheten”, står det i betänkandet som föregick utvidgningen (SOU 1971:74).

Argumenten för långtidspermissioner som ett sätt att förstärka frigivningsförberedelserna liknar i stor utsträckning dem, som förts fram som motiv för det nya ”back door systemet” för långtidsdömda, det vill säga den möjlighet att få tillbringa slutet av verkställighetstiden i hemmet med fotbollar, som är planerat att införas den 1 oktober 2001 (Ds 2000:37). En skillnad är dock att det system, som nu eventuellt kommer att införas, innebär en avsevärt högre kontrollnivå än frigivningspermissionerna.

Reglerna för frigivningspermission begränsades senare och inga sådana permissioner gavs efter mitten av 1990-talet. År 1999 utmönstrades möjligheten till frigivningspermission helt i lagen om kriminalvård i anstalt.

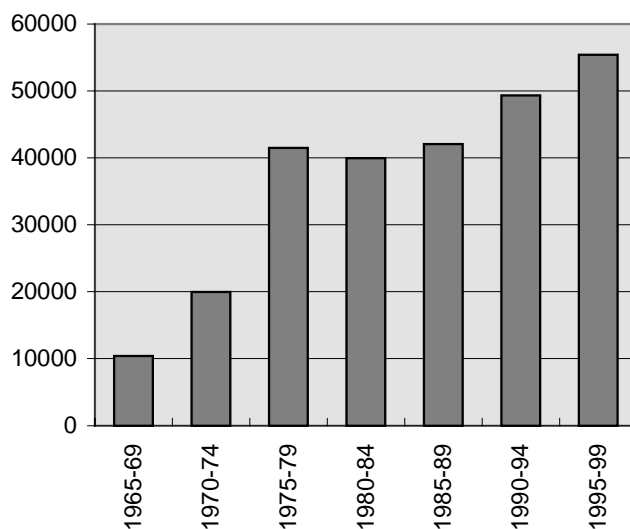
⁷ Möjligheten att tillbringa en del av strafftiden utanför anstalten för behandlingsåtgärder, till exempel vård på behandlingshem för missbrukare, lagstodgades 1974 i § 34 KvaL.

Över 60 000 permissioner år 1995

Synsättet att permissioner bör vara ett naturligt inslag i verkställigheten av längre straff fick ett allt starkare fäste. Regelbundna permissioner kom under andra halvan av 1970-talet allt mer att betraktas snarast som en rättighet för intagna, om inte starka skäl talade emot det. Andra hälften av 1970-talet, med dess allmänt liberala samhällsklimat, var också den period då permissionerna ökade kraftigast. Det genomsnittliga antalet beviljade permissioner per år ökade från cirka 20 000 till cirka 40 000. (Kriminalvården, KOS). Även efter 1970-talet har antalet årligen beviljade permissioner ökat. Störst var antalet beviljade permissioner i mitten av 1990-talet, då antalet permissioner var över 60 000 på ett år (KOS).

Ökningen torde kunna förklaras både av en allt mer generös hållning till permissioner inom kriminalvården och av det faktum att antalet personer, som döms till långa fängelsestraff, har ökat. Till en viss del förklaras ökningen också av att varje permission i dag är kortare än förr och att samma mängd permissionsdagar alltså sprids ut över fler tillfällen än tidigare. Hur stor del av ökningen som kan hänföras till denna förändring går dock inte att säga, eftersom det saknas statistik över hur mycket antalet permissionsdagar ökat under permissionsinstitutets utbyggnad.

I Figur 1 redovisas hur antalet permissioner har utvecklats i medeltal i femårsintervaller från 1965 till och med 1999.



Figur 1. Antalet permissioner i medeltal i femårsintervaller, 1965-1999.

År 1995 var antalet permissioner som störst, 62 541. Därefter började antalet permissioner gradvis sjunka, vilket torde förklaras av att antalet avtjänade dagar i fängelse också sjönk under denna period (se sid 14). År 2000 skedde

dock en mer drastisk minskning av antalet permissioner, från 53 000 till 39 000. Orsaken var skärpt praxis och skärpta regler för permission efter mordet i Malexander.

Tabell 2. Antalet permissioner, 1994-2000.

År	Antal
1994	59 619
1995	62 541
1996	57 278
1997	51 874
1998	51 898
1999	53 391
2000	39 200

Särskilda permissioner dominerar men andelen minskar

Majoriteten av alla permissioner har alltid utgjorts av så kallade "särskilda" permissioner. I slutet av 1990-talet var över 60 procent av samtliga permissioner särskilda permissioner och 40 procent normalpermissioner (KOS). Normalpermissionen är en regelbundet återkommande möjlighet till utevistelse, som en fånge kan få möjlighet till efter avverkad kvalifikationstid, och som inte behöver motiveras utifrån ett särskilt bestämt syfte. De särskilda permissionerna är avsedda för särskilda ändamål som inte kunnat planeras in i samband med normalpermission, till exempel att besöka närstående som blivit sjuk. Kontrollen och planeringen ska generellt sett vara högre vid särskilda permissioner än vid normalpermissioner.

De skärpta reglerna som infördes år 2000 syftade bland annat till att minska antalet särskilda permissioner, eftersom praxis bedömdes ha blivit mer liberal än vad som var avsett med skrivningen "särskilda ändamål". Minskningen skulle bland annat ske genom att normalpermissionerna planerades bättre. När antalet beviljade permissioner sjönk kraftigt 2 000, handlade det således i första hand om antalet särskilda permissioner. De minskade med 50 procent (opublicerat material, KUM).

Tabell 3. Antal normalpermissioner och särskilda permissioner, 1999 och 2000.

År	Totalt	Normalpermissioner	Särskilda permissioner
1999	53 000	20 000	33 000
2000	39 000	17 000	22 000

Dagens permissionsregler

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 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.

Lagen om kriminalvård i anstalt, § 32.

Målen med permissioner är främst att underlätta den dömdes anpassning i samhället och att minska de skadliga verkningarna av fängelsevistelsen. Ett sekundärt mål är att permissionerna ska genomföras på ett sådant sätt att inte syftet med fängelsestraffet kommer i fara. Kriminalvårdens definition av "misskött permission" är: "En permission kan misskötas genom att klienten inte kommer tillbaka till anstalten i rätt tid, s.k. uteblivande efter permission. Permissionen kan även misskötas på annat sätt, t.ex. genom att klienten inte vistas på rätt ort eller inte sköter föreskrift om drogfrihet." (KOS 1998). Ett brott under permission räknas också som en misskött permission även om tidsramen hålls.

I KvaL finns lagreglerna som ger stöd för permissioner. Kriminalvården har därutöver interna föreskrifter som reglerar permissionshanteringen i detalj. De är utformade med intentionen att både anpassnings- och skötsamhetsmålen ska uppnås. Dagens föreskrifter är delvis nya; de trädde i kraft den 1 september 2000 (KVVFS 2000:7).

Kvalifikationstiden varierar med straffets längd

För att kunna få permission måste den intagne ha avtjänat en viss del av sitt straff (KVVFS 2000:7). Kvalifikationstidens längd är beroende av hur långt straff den intagne har. Kvalifikationstiden är till exempel för den som är dömd till 1-2 års fängelse och placerad på öppen anstalt tre månader och för dem med minst två års strafftid en fjärdedel av verkställighetstiden.

En intagen kan beviljas normalpermission högst en gång per månad. Varje permission kan vara längst 72 timmar. Särskilda permissioner ska, enligt de nya föreskrifterna, utfärdas mer restriktivt än tidigare. Så har till

exempel föreskrifterna när det gäller särskilda permissioner i samband med programverksamhet skärpts.⁸

Permissionerna planeras noga

Den allmänna utgångspunkten är att permissioner inte får beviljas om det finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat permissionsmissbruk. Kriminalvårdsmyndigheterna ska inför varje enskilt permissionstillfälle bedöma risken för att permissionen kommer att misskötas. Om det råder osäkerhet om hur stora riskerna är, bör enligt föreskrifterna en psykiater eller psykolog, som är tränad i riskvärdering, anlitas.

Vid beslut om permission ska också hänsyn tas till skötsamheten inne i anstalten. Det ska ”särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov” enligt 32 § KvaL. I princip måste alla intagna narkotikamissbrukare lämna negativt urinprov innan permission beviljas.

För dem som har strafftider över fyra år gäller särskilda regler för verkställigheten. För deras verkställighet gäller särskilda villkor, som innebär att det är Kriminalvårdsstyrelsen, som fattar beslut om att permission ska beviljas. Praxis är i dag mycket restriktiv när det gäller att bevilja dem permission.

Permissionerna ska planeras noga. I samband med varje permission ska, enligt de nya föreskrifterna, en skriftlig permissionsplan upprättas där planerade aktiviteter ingår. Med aktivitet menas till exempel myndighetsbesök eller vilka anhöriga som ska besökas.

Om det finns behov av det ska permissionerna vara förenade med villkor, till exempel att inta antabus eller anmäla sig hos polisen under utevistelsen.

Anstaltspersonalen ska även göra en uppföljning efter varje permissionstillfälle. En del av uppföljningen är att de intagna vid återkomsten från permissionen regelmässigt får lämna urinprov för att man ska kunna kontrollera om de missbrukat narkotika. Ett positivt prov innebär att det krävs ny kvalifikationstiden innan de kan få permission på nytt (KVVFS 2000:7).

I intervjuavsnittet (sid 35) berättar personal och intagna mer om hur dagens permissionsregler tillämpas i praktiken.

⁸ Den intagne, som var inblandad i polismorden i Malexander och som deltog i Riksteaterns projekt Sju-tre, kunde delta i teaterprojektet genom ett stort antal särskilda permissioner.

Få permissioner missköts

Andelen permissioner som missköts har gradvis minskat och är nu mycket liten, trots att antalet permissioner gradvis ökat.

Ett sätt att missköta permissionen är att inte återkomma eller att komma tillbaka försent.⁹ Av statistiken framgår att andelen permissioner som leder till att den intagne uteblir har sjunkit dramatiskt sedan slutet av 1960-talet. Under åren 1965-1969 missköttes 13 procent av permissionerna på det sättet. Trettio år senare hade andelen sjunkit till 0,6 procent.

Även antalet missköta permissioner har sjunkit. I reella tal var antalet som störst under andra hälften av 1970, då i snitt 4 000 permissioner missköttes genom uteblivande. Antalet hade sjunkit till i snitt 300 per år under andra hälften av 1990-talet.

Tabell 4. Antal permissioner i medeltal i femårsintervall, avrundade tal, samt andel permissioner som missköts genom uteblivande, 1965-1999.

År	Antal	Därav missköta genom uteblivande	
		Antal	Andel (%)
1965-69	10 000	1 300	13
1970-74	20 000	2 000	10
1975-79	41 000	4 000	9
1980-84	40 000	2 400	6
1985-89	42 000	1 700	4
1990-94	49 000	700	1,5
1995-99	55 000	300	0,6

(Officiell statistik från kriminalvården, 1999, Kriminalvården 1965-79; Amilon, C., Edstedt, E. 1998.)

Permissionerna kan även misskötas på annat sätt än genom uteblivande. På annat sätt kan till exempel vara att återkomma berusad till anstalten eller på andra sätt bryta mot de villkor som gäller under permissionen. Det kan också avse att brott begåtts under permissionen, i den mån brottet uppdagades för anstaltspersonalen i direkt anslutning till permissionen (då uppgifter om misskötsamhet registreras). Någon särredovisning av brott under permission finns dock inte. Frågan om brott tas upp separat i nästa avsnitt, där resultatet av BRÅ:s egen studie redovisas.

Tabell 5 redovisar hur antal och andel permissioner, som missköts på annat sätt, har utvecklats sedan 1994. Det har inte bedömts som meningsfullt att plocka fram äldre statistik för den typen av misskötsamhet, eftersom det

⁹ En kort försening på upp till någon timme brukar ofta accepteras om det finns godtagbara skäl, som till exempel en tågförsening.

registrerade antalet permissioner, som missköts på annat sätt, i stor utsträckning påverkas av kontrollnivån över tid och strängheten i bedömningen av vad som ska betraktas som misskötsamhet. Ett exempel är att omfattningen av antalet urinprov för att kontrollera narkotikamissbruk har ökat kraftigt sedan möjligheten tillkom på 1980-talet.

Av tabellen framgår att andelen permissioner, som missköts på annat sätt, under 1990-talet är ungefär lika stor som andelen permissioner där den intagne uteblir. Totalt har årligen drygt en procent av permissionerna missköts de senaste sju åren. Men eftersom antalet permissioner minskat innebär detta att antalet missköta permissioner i reella tal minskat.

Tabell 5. Antal permissioner 1994-2000 och andel därav som missköttes, procent.

År	Antal	Antal missköta totalt	Andel missköta uteblivande	Andel missköta på annat sätt	Andel totalt
1994	59 619	831	0,9	0,4	1,3
1995	62 541	810	0,8	0,4	1,2
1996	57 278	737	0,7	0,5	1,2
1997	51 874	642	0,6	0,6	1,2
1998	51 898	669	0,6	0,6	1,2
1999	53 391	649	0,6	0,6	1,2
2000	39 200	482	0,5	0,7	1,2

(Officiell statistik från kriminalvården; Verksamhetsstatistik KVS 2000)

I reella tal har antalet missköta permissioner minskat från 831 till 482 mellan 1994 och 2 000. Antalet som missköts genom att den intagne inte återkom i tid sjönk under samma tid från 536 till 196.

Den mycket kraftiga minskningen av antalet permissioner från 1999 till 2000 har inte lett till någon minskning i andelen permissioner som missköts. I reella tal ledde minskningen av antalet permissioner med 14 000 till att antalet missköta permissioner minskade med 170.

Hur minskades misskötta permissioner?

Alltsedan permissionsinstitutets tillkomst har kriterierna för att bevilja permission gradvis setts över för att minska risken för misskötsamhet. Översynerna har avsett:

- *De långtidsdömdas rätt till permission*
- *Hur lång kvalifikationstid i anstalt som ska krävas innan man kan få permission*
- *Hur frekventa och långa permissioner som ska beviljas*
- *Hur noggrann och sträng bedömning som ska göras i varje enskilt fall av risken för att permissionen inte ska misskötas*
- *Hur permissionen ska planeras och följas upp*

Frågan hur man ska kunna minimera andelen misskötta permissioner har aktualiserats med jämna mellanrum under åren. Ofta har frågan kommit i fokus i samband med uppmärksammade brott eller rymningar i samband med permissioner. Olika utredningar har tillsatts för att se över kriterierna för permission och på så sätt minska andelen som missköts. Det har skett på flera olika sätt. De långtidsdömdas rätt till permission har ofta varit i fokus liksom frågan om hur man generellt ska bli bättre på att bedöma risken för att en intagen kommer att missköta en eventuell permission.

Dagens föreskrifter, som tillkom i september 2000, är generellt mer restriktiva än de som gällde tidigare. Syftet med den ökade restriktiviteten är att minska antalet misskötta permissioner. De nya reglerna tillkom efter en större översyn av permissionssystemet, som gjordes i den så kallade Permissionsutredningen. Utredningen hade i uppgift att se över praxis när det gäller långtidsdömdas utevistelser (KVS, 2000).¹⁰ De medel som lyftes fram i utredningen var att minska antalet utevistelser, förbättra riskbedömningen, planeringen, kontrollen samt uppföljningen. Även om utredningen enbart avsåg de långtidsdömda kom den att styra utformningen av föreskrifterna för samtliga intagna.

Reglerna för långtidsdömda skärptes gradvis

Ambitionen har bland annat varit att bättre sortera fram de grupper där sannolikheten för att permissionen missbrukas är särskilt stor och skärpa kraven och kontrollen, när det gäller eventuell permission till dem. Det har inneburit

¹⁰ Bakgrunden till utredningen var dels en kritisk rapport från RRV (RRV 1999:7) och dels ett par permissionsrelaterade händelser, nämligen polismorden i Malexander och teaterprojektet Sju-tre.

att permissionsreglerna har skärpts för vissa högriskgrupper. Detta har skett samtidigt som möjligheten att få permission har utökats för övriga grupper av intagna.

1974 års kriminalvårdsreform innebar som helhet att reglerna för permission liberaliserades. Liberaliseringen inrymde dock inte de lagöverträdare med långa strafftider, som enligt den nya regeln i 7 § tredje stycket (7:3 KvaL) skulle vara placerade i slutan anstalt. Den grupp man där hade i åtanke var främst grova återfallsförbrytare. De skulle endast beviljas permission om det fanns "synnerliga" skäl.

I slutet av 1970-talet kom ytterligare skärpningar i permissionsreglerna för sådana grupper av intagna, som bedömdes ofta missköta sina permissioner. Ändringarna var en konsekvens av kartläggningen "Klippkort på kriminalen", som gjordes inom ramen för en översyn av praxis och som publicerades 1977 (Persson, 1977). I den gjordes bedömningen att det fanns en liten grupp tungt brottsbelastade intagna, uppskattningsvis 200-300 personer, som regelmässigt utnyttjade sina permissioner för att begå nya grova brott. Kartläggningen tydde också på att denna grupp intagna tycktes få permission i större omfattning än övriga intagna.

Det ledde till en utvidgning av kriterierna för vilka intagna, som ska tillhöra gruppen "7:3or". Det blev således fler som enligt 7:3 § KvaL skulle vara placerade i slutan anstalt och ha särskilt restriktiva regler för permission. Det ledde också till en skärpning i 32 § KvaL, som reglerar rätten till permission. Tidigare hade formuleringen varit att permission kunde beviljas om det inte fanns avsevärd fara för missbruk. Nu blev skrivningen att permission inte får beviljas om det finns *påtaglig fara för fortsatt brottslighet* eller avsevärd fara för annat missbruk.

Åren 1980 och 1987 tillsattes ytterligare utredningar för att se över de långtidsdömdas rätt till permission. Bakgrunden till 1980 års utredning var olika incidenter, bland annat hade intagna begått grova narkotikabrott under permission och inne i anstalt. Liksom Perssons kartläggning, visade utredningen att långtidsdömda som inte klassats som 7:3or, beviljades permission i mycket stor utsträckning och att många av dem misskötte permissionerna. 1987 års utredning tillkom efter spionen Stig Berglings rymning under permission 1987. Resultatet av de två utredningarna blev att permissionsreglerna för grova brottslingar med fleråriga straff skärptes.

Den senaste utredningen med syfte att se över långtidsdömdas permissioner gjordes 1999. Bakgrunden var bland annat teaterprojektet "Sju-tre" och mordet i Malexander. Utredningen ledde inte till några ytterligare särregler för de långtidsdömda, men medförde att det blev en allmän skärpning av permissionsregler och permissionsbedömningar.

För gruppen livstidsdömda har permissionsreglerna nyligen skärpts. År 2000 ändrades kvalifikationstiden från tre år och sex månader till fyra år och sex månader (KVVFS 2000:7).

Allmänt sett kan sägas att restriktiviteten i dag är mycket stor, när det gäller att bevilja permission till långtidsdömda (i dag avses med långtidsdömda oftast dem med minst fyra års strafftid). Ramarna för deras eventuella permissionsgång utreds och prövas i särskild ordning.

Hur hänger teaterprojektet Sju-tre och mordet i Malexander ihop med permissioner?

På våren 1998 startade ett teaterprojekt på Tidaholmsanstaltens studieavdelning för långtidsdömda. Lars Norén blev engagerad i projektet och pjäsen "Sju-tre" växte fram och sattes upp av Riksteatern. För att kunna delta i repetitioner och föreställningar beviljades ett antal av de intagna särskilda permissioner. Kriminalvården kritiserades i medierna för projektet och anmäldes även till Justitiekanslern och Justitieombudsmannen. Projektet avslutades i maj 1999. Dagen efter avslutningen rånades en bank i det östgötiska samhället Kisa och under den efterföljande jakten mördades två poliser i Malexander. En av dem som dömdes för polismorden hade deltagit i teaterprojektet och hade permission under rånet. Ytterligare en av de inblandade i rånet hade fungerat som chaufför i teaterprojektet.

Kortare och mindre täta permissioner

Under 1960- och 1970-talen utvecklades möjligheten för vissa grupper av intagna att få mycket långa permissioner för att förbereda frigivningen. Denna typ av långa permissioner utmönstrades senare ur systemet, bland annat för att det var svårt kontrollera om de utnyttjades till det de var avsedda för. Ett annat skäl var att de inte sällan missköttes.

Utöver att långtidspermissionerna utmönstrats har också korttidspermissionerna blivit kortare. I början av 1990-talet kunde en intagen bli beviljad en normalpermission på två-tre dagar varannan månad (KVVFS 1986:4 och Kriminalvårdens ARK 1989:1). År 1995 blev föreskrifterna mer flexibla och generösa. 72 respektive 144 timmar kunde fördelas vid fler tillfällen under en tvåmånadersperiod. Det högre antalet permissionstimmar gällde för dem med mindre än två års verkställighetstid kvar. Det var möjligt för en intagen att få normalpermission med 14 dagars mellanrum. Varje enskilt permissionstillfälle fick dock fortfarande inte vara längre än tre dagar.

I dag får ingen permission vara längre än 72 timmar. Därmed kan de både planeras och kontrolleras på ett noggrant sätt. Normalpermission kan inte beviljas oftare än en gång i månaden.

Riskbedömning inför varje permission

Vikten av att göra en noggrann riskbedömning inför varje permission har kommit att betonas allt mer inom kriminalvården. Mer tid läggs ned på att göra individuella bedömningar av risken för att den intagne kommer att missköta permissionen.

Kriminalvårdsmyndigheterna ska inför varje enskilt permissionstillfälle bedöma risken för att permissionen kommer att misskötas. Om det råder osäkerhet om hur stora riskerna är, bör enligt föreskrifterna en psykiater eller psykolog, som är tränad i riskvärdering, anlitas. HCR-20, som är ett strukturerat bedömningsinstrument (Webster, Douglas, Eaves och Hart, 1997; Belfrage och Fransson, 1997), används vid flera stora svenska anstalter som till exempel Kumla, Hinseberg, Mariefred och Hall.

För dem som har strafftider över fyra år gäller särskilda regler för utredning och beslut om permission. De utreds i början av sin påföljd på den så kallade Riksmottagningen vid Kumlaanstalten. Utredningen ska ge underlag för beslut om anstaltsplacering, säkerhetsföreskrifter och utevistelser. Utredningen ger förslag till när den intagne tidigast bör få permission, hur antalet permissionstimmar gradvis kan utökas och om permissionerna bör vara bevakade. På grundval av detta fattar Kriminalvårdsstyrelsen beslut om vilka ramar som ska gälla för den intagnes permissioner. Inom dessa ramar beslutar sedan anstalten, där den dömd placeras, om varje enskild permission.

En annan grupp, som bedöms ha en generell hög risk att missköta permissionen, är de som missbrukar narkotika. Detta samtidigt som mer än hälften av de intagna är narkotikamissbrukare. Tillägget i KvaL från 1988, att man vid permissionsprövningen särskilt ska beakta om den intagne har nyttjat narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat lämna urinprov, tillkom för att förstärka uppmärksamheten på risken för misskötsamhet inom missbrukargruppen.

Noggrannare permissionsplanering

För att minska andelen missköta permissioner läggs i dag också ökad vikt vid att varje enskild permission planeras väl. I samband med varje permission ska, enligt de nya föreskrifterna från september 2001, en skriftlig permissionsplan upprättas där planerade aktiviteter ingår. Med aktivitet menas till exempel myndighetsbesök eller vilka anhöriga som ska besökas. Syftet med permissionsplan är att garantera att en normalpermission förbereds på ett bra sätt och får ett ändamålsenligt innehåll. Tanken är därutöver att ett sådant arbetssätt ska minska behovet av särskilda permissioner. Dessa minskade också kraftigt under 2000.

Brott under permission

Få av frigivna år 1998 begick brott under permission

År 1998 frigavs 9331 personer från fängelse. Av dessa hade 29 lagförts för brott i samband med en permission under fängelsetiden, alltså cirka tre promille. Antalet brott, som de lagfördes för under "brottspermissionen", var 58. I detta avsnitt beskrivs gruppen och deras brott närmare. Det bör dock understrykas att redovisningen avser den *kända* brottsligheten under permission. Mörkertalet av brott, som därutöver kan ha ägt rum, går inte att uttala sig om. Möjligen kan man tänka sig att mörkertalet är något lägre än vid brott som begås i frihet, eftersom den som begår brott i samband med en permission gör det under en jämförelsevis övervakad tidsperiod. Risken att åka fast i samband med brottet skulle då öka. Å andra sidan kanske risken för upptäckt ibland kan minska i de fall permittenten inte omedelbart åker fast. Gärningsmannen är ju då inte kvar på orten utan åter på anstalt, när brottet börjar utredas av polisen.

Det saknas uppgifter om hur många permissioner de som frigavs 1998 hade haft. Det går därför inte att beräkna hur stor andel av alla permissioner som lett till att ett brott begåtts. Den övergripande slutsatsen är dock att brott under permission svarar för en oerhört liten del av den lagförda brottsligheten och att det är mycket sällsynt att intagna blir lagförda för brott under permission.

En tredjedel avvek i samband med brottspermission

De 29 hade i genomsnitt haft fyra permissioner före den permission, då brott begicks. Det går emellertid inte att därutöver se något tydligt mönster, när det gäller om brott oftare begås under den första delen av strafftiden eller den senare delen. Det finns både intagna som begick brott vid den första beviljade permissionen, och intagna som gjorde det först efter flera permissioner, när strafftiden började närma sig slutet.

Oavsett om brottet begicks under den första eller andra hälften av strafftiden, så fick de flesta ingen ytterligare permission efter att brottet under permission upptäckts. Det totala antalet permissioner som brottsgruppen hade under sin strafftid varierade från en till 25. Om detta innebar att de haft normal permissionsgång fram till brottspermissionen går inte att säga, eftersom deras strafftider varierade.

De flesta brottspermissionerna var normalpermissioner. Endast fyra av de 29 permissionerna var med säkerhet särskilda permissioner. Ingen av dem, som begick brott under permission, var intagen på anstalt med högsta säkerhetsklass.

Tre fjärdedelar av permissionsbrotten hade begåtts på en permission som även i övrigt missköttes. I de flesta av de fallen handlade det om att permittenten inte återvände till anstalten. De som avvikit under brottspermissionen var oftast på fri fot i drygt två veckor, innan de kunde återföras till anstalten.

I två tredjedelar av fallen fanns det dock ingen koppling till annan misskötsamhet vid tillfället. Den intagne återkom opåverkad, nykter och i rätt tid. De allra flesta av de totalt 58 brotten upptäcktes dock under strafftiden och dokumenterades i personakterna.

Tillgreppsbrott vanligaste brottet under permission

Utöver antalet brott under permission är brottens svårhetsgrad en viktig fråga att belysa. Det visar sig dock att grova brott mycket sällan förekom; det var bara åtta av de 58 brotten som var grova.¹¹ Våldsbrott begicks i stort sett inte alls. Ett misshandelsbrott förekom, medan rån eller andra grövre våldsbrott inte förekom alls. Det vanligaste brottet under permission var tillgreppsbrott. Det rörde sig ofta om butiksstölder och snatterier. Därefter kom trafikbrott och narkotikabrott.

Brotten mot person var i första hand överträdelser av besöksförbud (Lag 1988:688 om besöksförbud). Det handlade i samtliga fall om män som av åklagare/domstol belagts med förbud att besöka en kvinna, som de tidigare haft en nära relation till. De avtjänade straff för våld eller hot eller tidigare överträdelse av besöksförbud mot kvinna.

De flesta lagfördes för samma typ av brott på sina permissioner som de avtjänade straff för.

¹¹ Med grov avses här brottets rubricering enligt Brottsbalken.

Tabell 6 . Brotten som de frigivna 1998 begick under permission och andelen av dem som var grova.

Brott	Antal	Varav grova
Tillgreppsbrott	14	5
Narkotikabrott	10	0
Trafikbrott	9	1
Häleri- och bedrägeribrott	8	0
Överträdelse av besöksförbud	4	0
Rattfylleri	3	2
Mordbrand	3	0
Misshandel	1	0
Olaga hot o dylikt	1	0
Övrigt (vapenbrott, förfalskning m.m)	5	0
Summa	58	8

De brott under permission, som har uppmärksammats i medierna, har varit av allvarlig karaktär. Detta material, liksom undersökningen från 1972 (Bengtson, Pettersson och Åström, 1976), tyder på att de fall, som uppmärksammas i medierna, inte alls är representativa för de brott, som vanligen begås under permission. De flesta brott i både denna kartläggning och den tidigare var relativt lindriga.

Resultatet när det gäller antalet brott ligger väl i linje med resultaten från kriminologiska institutionens undersökning från 1972. Den tydde på att antalet brott under permission i Sverige då kunde vara mellan 200 och 300, men då var också antalet missskötta permissioner avsevärt högre än i dag.¹² Däremot skiljer sig resultatet avsevärt från den bild av en omfattande brottslig verksamhet under permission, som gavs i studierna från 1976 och 1980 (Ds 1977:13, Ds 1981:14) . Persson skattade ju till exempel att upp till 800 inbrott i Stockholm 1976 kan ha begåtts av intagna i samband med permission. Det tyder på att kriminalvården sedan dess begränsat permissionerna för målgruppen i de två studierna - de mest brottsbelastade långtidsdömda. Det kan också tyda på att Perssons studie något överskattade brottsligheten i samband med permission. Man bör dock ha i åtanke att Persson försökte skatta det faktiska antalet brott och inte antalet lagförda för brott.

I genomsnitt hade de som begick brott i samband med permission begått två brott vardera. Men spridningen var stor. Den som lagfördes för flest brott

¹² Det beviljades 19 000 permissioner 1972 varav sju procent misssköttes genom avvikelser. Det ger 1 330 missskötta permissioner. 1998 misssköttes 311 permissioner genom avvikelser. Det bör dock uppmärksammas att "observationsperioden" i de två kartläggningarna inte är helt jämförbara.

hade lagförts för nio olika brott och ytterligare en person för åtta brott. Båda dessa tillhör kategorin som avvikit under en permission och deras brottsdatum var utspridda över en tid på som mest tre månader. De allra flesta av gruppens permissionsbrott ägde rum under 1998, vilket är naturligt eftersom de flesta av dem hade strafftider som enbart sträckte sig över det året.

Bara en av 29 var kvinna

I detta avsnitt jämförs de som lagförts för brott under permission närmare med samtliga, som frigavs under 1998. Den ideala jämförelsen hade naturligtvis varit mellan samtliga som hade haft permission och dem som begick brott under permission; det hade gett det bästa underlaget till kriminalvården om vilka grupper av intagna, som i störst utsträckning riskerar att missköta en permission i detta avseende. Någon sådan beskrivning av hela permissionsgruppen går dock inte att få fram. Detta innebär att de, som begick brott under permission, jämförs inte bara med övriga som hade permission, utan även med de intagna som inte hade permission.

28 av de 29 som begick brott under permission var män; endast en var kvinna. Av alla som frigavs 1998 var sex procent kvinnor. Att deras andel av brottspermittenterna är mindre skulle antingen kunna bero på att kvinnornas strafftider är kortare och att de därmed haft färre permissioner eller på att de är mindre benägna att missköta permissionen genom att begå brott.

De 29 som begick brott under permission var något yngre än genomsnittet av samtliga som frigavs 1998, 34 år i snitt mot 39 för samtliga. Deras ålder varierade från 20 till 52 år. De flesta, 26 stycken, var svenska medborgare, två var nordiska medborgare och en av dem hade utomnordiskt medborgarskap. Det är en lägre andel än bland samtliga intagna, vilket kanske delvis förklaras av att utvisningsdömda inte får permissioner.

En grupp med tung brottslig bakgrund

De som begått brott under permission var i genomsnitt dömda till ett fängelsestraff på nästan 13 månader. Den som hade kortast straff var dömd till två månader och den längsta strafftiden var fyra år. Den genomsnittliga strafftiden för samtliga som frigavs under 1998 var knappt fem månader.¹³ Gruppen som lagförts för brott under permission hade därmed längre strafftid än genomsnittet. Däremot går det inte att säga om gruppen som begått brott under permission har längre strafftid än övriga som haft permission. Det är dock rimligt att tänka sig att deras längre strafftid främst förklaras av att de som har mycket korta straff inte får några normalpermissioner.

¹³ Observera att strafftiden och den tidigare nämnda verkställighetstiden inte är synonymer. För strafftider över en månad frigives den intagne efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet.

De som begick brott under permission var en grupp med tung kriminell belastning. I genomsnitt hade de varit lagförda 28 gånger, det vill säga antingen dömts, fått strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse så många gånger tidigare. Den med flest lagföringar hade lagförts 75 gånger. Så många som 86 procent av dem hade minst tio lagföringar, vilket kan jämföras med 27 procent av samtliga som dömdes till fängelse 1998. (Källa: Kriminalstatistiken 1998)

Minst två tredjedelar var missbrukare

Från personakterna inhämtades uppgifter om eventuellt missbruk och psykisk störning bland dem som begått brott under permission. Uppgifter fanns tillgängliga för 26 av de 29. Tre fjärdedelar av dem, 19 personer, hade någon form av dokumenterat missbruk. Elva var narkotikamissbrukare, ytterligare ett par var blandmissbrukare och några missbrukade enbart alkohol. Två hade en kombination av missbruk och psykisk störning. Om man jämför detta med kriminalvårdens statistik över antalet missbrukare i anstalt tycks andelen missbrukare i gruppen vara något högre än för intagna i allmänhet. Det bekräftar den bild, som framträder från kriminalvårdens riktlinjer och intervjuer med personal, att misskötsamhet under permission, inklusive brottslighet, oftast är förknippat med drogmisbrukande personer.

Knappt hälften av de 29 hade, enligt vad som framkom från deras personakter, vid minst ett tillfälle tidigare under strafftiden misskött sig på något sätt. I ett fall hade den intagne misskött en tidigare permission, en intagen hade rymt och en hade försökt rymma. Övriga hade misskött sig inom anstalten genom att de till exempel vägrat arbeta, vägrat lämna urinprov eller hotat eller varit våldsamma mot personal eller medintagna. Några jämförbara uppgifter för samtliga intagna eller samtliga permittenter finns inte tillgängliga.

I Tabell 7 redovisas en sammanfattande jämförelse mellan samtliga intagna och dem som begick brott under permission. Man bör dock hålla i minnet att osäkerhetsmarginalerna i siffrorna är ganska stora, eftersom gruppen som begick brott under permission var så liten

Tabell 7. Sammanfattande jämförelse mellan intagna 1998 och frigivna 1998 som begick brott under permission.

Intagna 1998		Permissionsbrottsgruppen
39 år	Genomsnittsålder	34 år
6 %	Andel kvinnor	3%
63%	Dokumenterat missbruk (narkotika, alkohol, blandmissbruk)	73 % (19 av 26)
30 %	Dokumenterat narkotikamissbruk	45 % (11 av 26)
5 månader	Genomsnittligt utdömd strafftid	13 månader
2,5 månader	Medianstrafftid	8 månader
27 %	Andel med minst 10 tidigare lagföringar	86 %

(Officiell statistik från kriminalvården 1998, urvalets personakter och BRÅ:s register över lagförda personer)

Uppgifterna om intagnas genomsnittsålder, andel kvinnor och strafftid avser samtliga frigivna 1998. Uppgifterna om intagnas missbruk och narkotikamissbruk är hämtade från mätningar som gjordes den 1 april 1998 och den 1 oktober 1998. Uppgifter om intagnas tidigare lagföringar avser samtliga som dömdes till fängelse 1998 enligt Kriminalstatistik 1998 (BRÅ 200:12).

Synpunkter på permissioner från intagna och personal

För att få en närmare bild av hur intagna och personal på anstalter kan se på permissioner har ett mindre antal intervjuer gjorts. Fyra intagna på slutan stalt och fyra intagna på öppen anstalt har intervjuats. De är alla män och hade strafftider på minst ett år. Tre av dem satt i fängelse för första gången medan övriga hade avtjänat flera tidigare straff.

De intagna har valts ut genom att personal vid respektive anstalt ombetts att välja ut några fångar, som varit beredda att ställa upp på att besvara frågor om egna permissionserfarenheter. Urvalet har alltså legat i anstaltspersonalens händer.

Därutöver har sex anställda på slutan stalt och fem anställda på öppen anstalt intervjuats. Kvinnorna är i majoritet; sex av de elva intervjuade är kvinnor. De representerar olika personalkategorier inom en anstalt: kriminalvårdschefer, kriminalvårdsinspektörer, vårdare/kontaktmän och säkerhetspersonal. De har valts ut genom att kriminalvårdschefen givit förslag på personer vid anstalten, som har erfarenhet av att hantera permissionsärenden.

Intervjuerna var i första hand inriktade på följande:

- Betydelsen av permissioner; vad är positivt med möjligheten till permission och vilka är svårigheterna?
- Hur går personalen till väga när man bedömer risken för misskötsamhet vid beslut om permission? Vilka svårigheter inrymmer bedömningarna?
- Vilka förändringar skulle man önska när det gäller permissioner?

Mycket är positivt med permissioner

Alla intervjuade, både personal och intagna, såg permissioner som något positivt. De olika positiva funktioner som togs upp rörde sig inom sex olika teman, nämligen att permissioner

- förbättrar möjligheten att upprätthålla viktiga relationer med familj och andra närstående
- minskar barnens utsatthet när föräldern sitter i fängelse
- är ett välkommet avbrott i anstaltslivet
- kan stärka de intagnas personliga identitet
- innebär en träning i att klara av livet i frihet inför frigivningen
- ger möjlighet att praktiskt förbereda livet efter frigivningen.

Att träffa anhöriga i hemmiljö

Permissioner utnyttjas i stor utsträckning till att få träffa partner, barn och föräldrar. Att detta var något värdefullt och bidrog till att relationerna kunde

”överleva” lyftes fram av flera intagna. Även bland personalen fanns uppfattningen att fängelset inte är någon bra miljö för sociala kontakter med dem utanför. Möjligheten att underhålla familjerelationer nämndes som den största vinsten med permissioner.

Permissionernas speciella betydelse för barnen togs också upp. Att ha pappa eller mamma i fängelse är en tung upplevelse för ett barn, med olika möjliga skadeverkningar beroende på barnets ålder. För yngre barn innebär separationen att anknytningsprocessen försvåras (KVS/Socialstyrelsen 1998). För de äldre barnen kan skam och obehag inför att besöka föräldern i fängelse vara en dominerande upplevelse. Att permissioner är viktiga i det sammanhanget lyftes fram av en intagen:

” Till exempel tycker jag det är viktigt att visa sig i miljöer där man kan tro att barnen vill visa upp en pappa. På permissioner brukar jag alltid promenera i bostadsområdet och skjutsa barnen till skolan och gå ur bilen en stund, liksom bara för att visa upp mig, så att mina barn kan säga: ’Det där är min pappa.’ Det är betydelsefullt för mig och barnen.”

”Ett avbrott i tristessen”

Några intagna tog upp permissionernas betydelse för att bryta tristessen i anstaltslivet. Någon formulerade det så att den vecka, då man har permission, går fort för det är en viss förberedelse och omställning före permissionen. Permissionstimmarna går väldigt fort och sedan går det åt tid att samla sig efter permissionen. En annan upplevde att livet i anstalten är så inrutat att varje avbrott från rutinerna, till exempel genom permission, är välkommet.

”Att få vara ute och känna sig som man är”

Flera intagna talade om permissionens betydelse för att upprätthålla sin självkänsla och identitet under anstaltsvistelsen. De beskrev hur frihetsberövandet kan upplevas som en stark kränkning av integriteten och att en permission då kan ”lätta på trycket”. Vissa såg det som att permissionen minskade risken för att bli ”kåkskadad”. Åter andra talade om att man fick tillbaka människovärdigheten under permissionen - ”inne på anstalten är man inte sitt riktiga jag”.

Att praktiskt och känslomässigt förbereda sig inför frigivning

I detta att vara ”kåkskadad” ingår att uppleva att man är hemma när man är på anstalten och känna sig otrygg och vilsen utanför murarna. Att träna sig inför livet i frihet genom permissioner kan då minska risken för återfall, enligt några av de intagna, som intervjuats. Särskilt inför frigivningen kan det också vara nödvändigt att personligen besöka myndigheter och arbetsgivare. Sammantaget uppfattade både personal och intagna att permissionerna är ett viktigt utslussningsinstrument.

Även negativa sidor

Även om alla intervjuade såg permissioner som något övervägande positivt, lyftes även negativa sidor fram. Ett par av de intagna beskrev hur permissionerna ibland kunde kännas påfrestande och kravfyllda. Man vill uppleva friheten, men är samtidigt rädd att misslyckas och därmed försämra sin situation. *"Permissioner är väl bra, men jag är ofta väldigt stressad på utsidan. Det är lite svårt att varva ner när man är ute"*, sade någon.

Därtill kommer, enligt en del av de intervjuade, att tiden direkt efter permissionen kan kännas mycket svår. *"Permissioner är i regel bra, men de första dagarna efteråt är ett helvete, man mår så dåligt"*, ansåg en av de intagna. Bland personalen uppfattade man också dessa delade känslor: Några är på mycket bra humör när de kommer tillbaka, medan andra mår sämre. Saknaden efter livet där ute väcks till liv. Men det kan också vara så att svårigheter och förluster blir tydliga. *"Vissa får en jättekick. Men de som går ut och ser att de inget har kvar mår dåligt."* Detta skildrar sannolikt både skillnader i upplevelse av permission samt skillnader mellan olika individer.

Permissionerna påverkar inte bara den individ som själv berörs. Personalen beskrev hur detta att en permission beviljas eller avslås kan påverka stämningen på en hel avdelning. Det verkar också, enligt de intervjuade, vara så att män och kvinnor hanterar dessa känslor olika. Manliga intagna uppfattades hålla sina känslor kring permissionen mer för sig själva och stämningen på avdelningen påverkades därmed inte på samma sätt. På kvinnoavdelningar kunde emellertid ett avslag leda till upprörda känslor på hela avdelningen. Personalens bild var dock att de flesta intagna, både män och kvinnor, följer hur reglerna för permission tillämpas inom anstalten och reagerar på sådant som de uppfattar som orättvist.

Både personal och intagna var eniga om att permittenter ibland för in narkotika på anstalten. Även andra otillåtna saker kan smugglas in, till exempel vapen och mobiltelefoner. Det kan också vara så att information smugglas in eller ut ur anstalten. Detta kan vara ett problem i de fall då vissa fångar har kommunikationsrestriktioner. Några av de intervjuade i personalen uppfattade dock att besök var en större "införselväg" än permissioner.

Misskötsamhet oftast att återfalla i missbruk

De intagna tillfrågades om sina erfarenheter av att ha misskött en permission. Deras syn var att man vanligen går ut på permission med intentionen att sköta den. Om man sedan inte lyckas hänger det oftast ihop med att man återfaller i missbruk. Man träffar kanske kriminella eller missbrukande vänner och dras med i missbruk eller brott. Bidragande faktorer kan också vara familje- och relationsproblem, som växer en över huvudet under permissionen. Det kan utlösa återfallet i missbruk eller leda till att man blundar för den utsatta tiden.

Men det förekommer också, enligt de intagna, att man bestämmer sig redan innan för att "leva om" under permissionen och strunta i konsekvenserna för att man är så utled på anstaltsvistelsen.

"Jag var ute en dag för länge. Började dricka och gick självmant till häktet och ställde in mig en dag för sent. Jag gick dit när jag druckit klart. Sanktionen blev att permissionsdagarna inte räknades in i strafftiden plus en extradag plus att jag fick en ny kvaltid på fyra månader. Det blev så, det var inget konstigt med sanktionerna. Man vet ju reglerna."

(Med "kvaltid" menade den intervjuade den tid av skötsamhet som måste förflyta innan en ny permission kan bli aktuell)

Kontaktmannen utreder och förbereder permissionen

Riskbedömningen – en svår uppgift

Inför varje permission ska en bedömning göras av om det finns "påtaglig risk för missbruk och brottslighet". Finns det, ska permissionen avslås. Det är vårdarna, och då i första hand den vårdare som är kontaktman för den intagne, som har i uppgift att samla in underlag för beslut om permission.

Enligt den intervjuade personalen lägger man ner mest arbete på att skaffa sig en bild av risken för misskötsamhet inför den första permissionen. Men även vid senare permissioner görs kontroller av risksituationen.

Ett första steg vid bedömningen är att läsa igenom personakten och studera förekomst av missbruksproblem. Har den intagne lämnat positivt urinprov vid drogtest i anstalten eller efter tidigare permission? Man tar reda på hur den intagne skött sig tidigare under strafftiden och under eventuella tidigare anstaltsvistelser.

De intervjuade tyckte att det är lätt att bedöma risken för misskötsamhet när det gällde de stabila och välanpassade klienterna utan missbruksproblem. Där var risken liten. Men när det gällde missbrukare är det svårt att bedöma risken för att permissionen kommer att misskötas. *"Det är svårt att kunna motivera känslan av att det inte kommer att gå bra"*, sade en anställd. *"Det är som rysk roulett"*, sade en annan. Särskilt svårt är det att göra riskbedömningen för första permissionen för en förstagångsdomd, eftersom underlaget att grunda beslutet på då kan vara väldigt litet.

Det sågs också som en svår och krävande uppgift att bedöma risken för att våldsbrottslingars begår nya brott under permission. *"Våldsbrottslingars permissioner kan vara svåra att riskbedöma. Permissionen kan vara hur välstrukturerad som helst, men om de har försämrad impuls kontroll kan vad som helst hända."*

Starkast vikt vid bedömningen tycks läggas vid utfallet av tidigare permissioner. *"Det är det bästa instrumentet om det inte skett drastiska föränd-*

ringar i personens liv eller i nuläget. När man sitter med den intagne kan han förleda en, så det är viktigt att titta tillbaka.”

Det synsättet ifrågasattes dock av den av de intervjuade, som arbetar på en avdelning för våldsbrottslingar på anstalten Hall. Även om historiska faktorer har betydelse får man inte enbart väga in dem i en riskbedömning, menade man på Hallanstalten. Där pågår ett projekt, där man tillsammans med två rättspsykiatriker planerar de intagnas verkställighet utifrån riskbedömningsinstrumentet HCR20. Erfarenheten därifrån var att ”historiska faktorer” inte var så betydelsefulla, som man tidigare hade trott. Kliniska faktorer och klientens inställning kunde ibland betyda mer. Erfarenheten från Hall var också att ”kringfaktorer” kan ha stor betydelse för hur permissionen går. Det kan till exempel ha hänt något i familjen utanför anstalten, som starkt emotionellt påverkar den intagne.

Förberedelser inför permissionen

I bedömningen och förberedelsen inför permissionen ingår också att skaffa en bild av omständigheterna kring de brott, som den intagne tidigare begått. Var det förknippat med omständigheter, som bör undvikas under permissionen? Tillhör han eller hon ett kriminellt gäng? En viktig del i detta kan ibland vara att ta reda på var medgärningsmännen befinner sig och – om de befinner sig i anstalt – kontrollera när de ska ha permission.

Man kontrollerar att den intagne verkligen är folkbokförd på uppgiven adress. Om den intagne inte är folkbokförd på det ställe som han eller hon ska bo på under permissionen försöker man, till exempel med polisens hjälp, ta reda på om det är en ”lämplig adress”.

När det gäller planeringen av vad permissionen ska ägnas åt, lyfte någon av de anställda fram att denna planering blivit bättre. Han tyckte dock att man kunde strama upp planeringen av permissionstiden ytterligare. *”Fyll permissionstiden med händelser!”*

Vem som fattar permissionsbeslutet varierar

Beslutet om permissionen fattas vanligen av kriminalvårdsinspektören. (Kriminalvårdsinspektören är chef på nivån under kriminalvårdschefen, som är högste chefen på anstalten.) På en del öppna anstalter har dock kontaktmännen beslutanderätt i de flesta permissionsärenden, men ärendet föredras i ett så kallat behandlingskollegium. De intervjuade, som hade erfarenhet av det beslutssystemet, tyckte att det var bra. Det bidrog enligt dem till att ärendet genomlyses ordentligt och att man får en samsyn när det gäller bedömningskriterier.

När det rör sig om intagna som bedöms vara mycket farliga eller ärenden som är komplicerade fattar ofta kriminalvårdschefen beslutet.

Polis och målsägande informeras

När permissionsbeslutet fattats informeras polisen i de fall det handlar om en person, som är dömd för grövre brott. Det finns en överenskommelse mellan RPS och KVS om att när personer dömda till 2 års fängelse eller mer vistas utanför anstalten ska polis underrättas.

Enligt (35 § KvaL) ska målsäganden informeras om att gärningsmannen kommer att ha permission. Rutinen är ofta uppbyggd så att en förfrågan först skickas ut till målsäganden om han eller hon vill ha sådan information. Enligt personalens bedömning är det ungefär en tredjedel, som vill veta när gärningsmannen har permission. Några intervjuade upplevde att kontakten med brottsoffret ibland kan vara jobbig. Offret ifrågasätter till exempel ibland beslutet att bevilja den intagne permission. Särskilt problematisk upplevdes kontakten med kvinnor som utsatts för relationsvåld av den intagne, som begärt permission.

Uppföljning av både välskötta och misskötta permissioner

De rutiner som brukar förekomma när en intagen återkommer från permission är visitering, urinprov och ibland kontroll av om han eller hon är alkoholpåverkad. Kroppsbesiktning kan förekomma vid enstaka tillfällen, om man har starka misstankar om att något otillåtet förs in i anstalten.

Enligt de nya regler, som trädde i kraft i september 2000, ska kontaktmannen också i ett samtal med den intagne följa upp varje permission. Det innebär att kontaktmannen och den intagne sitter ned och går igenom vad som hänt under permissionen. Om han eller hon haft villkor, till exempel kravet att kontakta polis eller socialtjänst under permissionen, ska detta följas upp särskilt.

Om permissionen missköts kan olika sanktioner vidtas beroende på hur allvarlig misskötsamheten varit. När det gäller misskötsamhet i form av försen ankomst finns en viss toleransram. Om den intagne kan ge en rimlig förklaring, till exempel att bussen var försenad, brukar den ofta godtas. Följden av misskötsamheten kan bli isolering ("placering i avskildhet") och senareläggning av den villkorliga frigivningen. Kvalifikationstiden för ny permission brukar förlängas; riktmärket är en väntetid på fyra till sex månader. Personalen uppgav även att i vissa fall kan den misskötta permissionen leda till att den intagne inte får fler permissioner. Om misskötsamheten varit grov kan den intagne också bli förflyttad till annan anstalt.

Sammantaget upplevde de intervjuade kontaktmännen, att arbetet med att bedöma, förbereda och följa upp permissioner hade blivit mer omfattande efter att de nya reglerna trädde i kraft hösten 2000. De uppfattade kraven som en kvalitetshöjning. Både de och de intervjuade intagna kunde också se det positiva i den ökade individualisering av praxis, som de mer noggranna utredningarna medförde. Samtidigt kunde personalen känna en konkurrens

mellan denna arbetsuppgift, som tog allt mer tid, och övriga viktiga uppgifter, som ingår i arbetet som vårdare och kontaktman.

Den allmänna uppfattningen bland de intagna var att de nya föreskrifterna lett till en försämring.

Permissionsvillkor – stöd eller kränkning?

Det är inte ovanligt att permissionen förenas med någon form av villkor. De intervjuade hade erfarenhet av flera sådana villkor: Att följa en uppjord resväg till och från permissionsadressen, att tillbringa nattvilan på permissionsadressen och förbud mot att använda alkohol, ibland förenat med kravet att ta antabus, som är en spärrmedicin mot alkoholanvändning. Med permissionsadress menas den adress som permittenten uppgivit som vistelseplats och som anstaltspersonalen godkänt som vistelseort. Någon hade erfarenhet av kravet att vid flera tillfällen ringa anstalten, som sedan motringde. På det sättet kontrollerar anstalten att permittenten ringer från rätt adress. En annan hade haft kravet att gå in på permissionsortens polisstation och visa upp sig.

Ett villkor, som också togs upp, var besöksförbud. Här avsågs inte den form av besöksförbud, som beslutas av åklagare utan villkor som anstalten sätter upp. Vanligen handlar det om förbud att besöka ett brottsoffer, oftast en kvinna som den intagne misshandlat eller trakasserat. Men ett besöksförbud kan till exempel också innebära att den intagne inte får besöka mc-gängets klubblokal.

De intagna upplevde villkoren som både ett påfrestande och ett stödjande inslag i permissionen. Det som kändes som mest besvärande och förnedrande, var kravet att anmäla sig hos polisen. En av de intervjuade menade att om det kravet skulle ställas på honom så skulle han avstå från sina permissioner. Att ringa till anstalten under permissionen kunde de lättare acceptera, även om de inte riktigt förstod meningen med det. De ansåg att om man har kravet att ringa en gång per dag finns ändå möjlighet att ”röra sig mycket” under mellantiden om man vill. *”Tänk dig att du får villkoret att ringa anstalten, eller anmäla dig hos polisen på fredag kväll och lördag eftermiddag. Beroende på hur du transporterar dig så bör man ju åtminstone hinna till Tyskland tur och retur på de 18-20 timmarna”*, sade en intagen med tio års strafftid.

En av de intagna, som hade alkoholproblem, såg emellertid kravet på att han skulle ta antabus på permissioner som ett stöd. Han hade erfarenhet av att vid ett tillfälle inte ta antabus och sedan misslyckas med permissionen, med följd att han inte fick någon ny permission på fyra månader.

Den intervjuade personalen uppfattade å sin sida att det blivit vanligare att sätta upp permissionsvillkor och de såg det som en förbättring.

Diskussion

Permissioner fyller en viktig funktion

Den svenska modellen, där intagna i fängelse har möjlighet att regelbundet få permission från anstalten, har stora värden. Permissioner fyller en viktig funktion för att minska skadeverkningarna för den enskilde intagne av att vara placerad i anstalt. Även för anstaltsklimatet som helhet är denna öppning mot yttvärlden värdefull. Permissionssystemet är alltså något som det finns alla skäl att värna om.

Samtidigt är det så att de som sitter i fängelse i stor utsträckning tillhör en riskgrupp, när det gäller att missköta sig. Nästan två tredjedelar av dem har tidigare fängelsestraff bakom sig och en majoritet är missbrukare. Många av dem har ingen ordnad social situation utanför anstalten. Mönstret att det är en socialt utslagen grupp som befinner sig i anstalt har ytterligare accentuerats de senare åren. Det beror bland annat på att det växt fram alternativa påföljder och sätt att avtjäna straffet för dem med en mer ordnad situation och lägre risk för återfall i brott.

Med denna utgångspunkt är det en grannliga uppgift att besluta hur stränga reglerna för permission bör vara. Å ena sidan är brottslighet och annan misskötsamhet under permission inte acceptabelt såväl med tanke på risker för samhället som straffets genomförande. En hög andel misskötta permissioner medför också att systemets legitimitet kommer i fara. Å andra sidan kan en alltför restriktiv praxis med mycket stränga riskbedömningar urholka syftet med permissionerna. Om permissionerna ska kunna fungera som ett instrument för återanpassning bland intagna med många återfall bakom sig, då finns också en viss risk för misslyckanden. I annat fall kommer permissionssystemet att främst bli utnyttjat av dem som från rehabiliteringssynpunkt har minst behov av permissioner. Att en viss risk för misslyckanden måste accepteras är också den grundsyn som uttrycks i permissionsparagrafen i lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Få misskötta permissioner – både före och efter skärpningen år 2000

Inom ramen för KvaL är det kriminalvården som har att hantera permissionssystemet. Det är kriminalvården som har att tolka hur liberalt eller restriktivt lagen ska tolkas och utforma riktlinjer på grundval av det. Det ingår även att utveckla riskbedömningarna och permissionsplaneringen för varje enskild intagen.

Kriminalvården har lyckats förena ett extensivt utnyttjande av permissionsinstitutet med en mycket låg andel misskötta permissioner. De senaste åren har drygt en procent av permissionerna missköts. Runt 300 permissioner av 52 000 permissioner 1998 ledde till att den intagne avvek eller kom

tillbaka för sent, vilket måste betraktas som mycket få. BRÅ:s studie av brottslighet under permissioner bland de frigivna samma år förstärker bilden. Det var inte fler än 29 av de frigivna 1998 som lagfördes för brott under en permission. Flertalet av brotten var av lindrig karaktär. Inga grova våldsbrott förekom bland lagföringarna. När det gäller brottsligheten måste man dock hålla i minnet att lagförd och faktisk brottslighet inte är detsamma – hur stort mörkertalet är vet vi inte.

Andelen misskötta permissioner av de 53 000 som beviljades 1999 var lika låg som 1998. År 1999 inträffade emellertid en händelse med mycket allvarlig brottslighet i samband med permission – mordet i Malexander. Av bland annat det skälet skärpte kriminalvården sina regler för permission under 2000 och antalet permissioner minskade med 14 000 till 39 000. Det skedde främst genom att restriktiviteten när det gäller särskilda permissioner ökade. Men även reglerna för normalpermission blev mer restriktiva, de kan nu ges med mindre täta intervaller än tidigare. Antalet misskötta permissioner minskade med 167.

Vilken som är den rätta omfattningen av permissioner utifrån lagstiftarens intentioner kan inte bedömas i detta sammanhang. Det kan bara konstateras att det minskade antalet permissioner har haft tämligen begränsade effekter på antalet misskötta permissioner.

Viktigt att utveckla instrumenten för riskbedömning

Däremot reser händelser som mordet i Malexander, enligt BRÅ:s bedömning, frågor om möjligheten att ytterligare förbättra riskbedömningarna när det gäller permission till de allra grövsta brottslingarna. Kriminalvården har lagt ned stor möda på att organisatoriskt och metodmässigt utveckla sådana riskbedömningar; den så kallade Riksmottagningen på Kumla utreder nu alla långtidsdömda med HCR-20 som riskbedömningsinstrument. Att ytterligare utveckla riskbedömningsinstrumenten med systematiska uppföljningar av träffsäkerheten är angeläget. Arbete pågår också för att i bred skala introducera bedömnings- och planeringsverktyget ASI/MAPS på anstalterna. Förhoppningsvis kan tillämpningen av det också bidra till att allvarliga händelser i samband med permissioner kan undvikas.

Referenser

- Belfrage, H., och Fransson, G.** (1997). HCR-20. *Bedömning av risk för framtida våld. Manual med instruktioner och kommentarer.* Växjö: Forskningsenheten, Regionpsykiatriskt centrum.
- Bengtson, T., Pettersson, B. och Åström, R.** (1976). *Permissionsmissbruk inom den östra räjongen år 1969 och år 1972.* Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (1998). *Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen & Socialstyrelsen** (1998). *Barn med frihetsberövade föräldrar.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (1999). *Kriminalvårdens officiella statistik 1998.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2000). *Kriminalvårdens officiella statistik 1999.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2000). *Åter avsändaren. Om återfall och återfallsproblematik i kriminalvården.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2000). *Kriminalvårdens årsredovisning 2000.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2000). *Verksamhetsstatistik för kriminalvårdsmyndigheter och transporttjänsten.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Nilsson, A. och Tham, H.** (1999). *Fångars levnadsförhållanden. Resultat från en levnadsnivåundersökning.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Riksrevisionsverket** (1999). *Effektivare kriminalvård. En hinderanalys.* RRV 1999:27. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Rudstedt, G.** (1946). De nya permissionsreglerna inom fångvården. I: *Tidskrift för Kriminalvård.* 1946:4:127-131. Södertälje: Svenska Fångvårds-sällskapet och Svenska skyddsförbundet.

Kriminalvårdsinterna studier

- Green, A.** (1996). *Från fem år till livstid. Del 2. En intervjustudie med långtidsdömda fångar.* Rapport 1996:2. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Gustavsson, J.** (1995). *Vad tycker fångarna? – en intervjuundersökning med intagna vid klass III- och IV-anstalter.* Rapport 1995:1. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Gustavsson, J.** *Regelbundna permissioner.* Rapport 1986:5.,
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2000). *Långtidsdömdas utevistelser. 1999 års permissionsutredning. Analys och förslag.* Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.

Lindsten, K. och Krantz, L. Några samlade fakta om permissioner, permissionsmissbruk och förrymda fångar. PSF PM 1990:2.

Webster, C., Douglas, K., Eaves, D. och Hart, S. (1997) *HCR-20. Assessing the risk of violence*. Version 2. Simon Fraser University and Forensic Psychiatric Services Commission of British Columbia.

Offentligt tryck

Ds Ju 1977:13 *Permissioner inom kriminalvården*. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds Ju 1981:14 *Straffverkställighet för vissa långtidsdömda m.m.* Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 1971:74 *Kriminalvård i anstalt*. Stockholm: Justitiedepartementet

SOU 1972:64 *Kriminalvård*. Stockholm: Justitiedepartementet

Ds Ju 2000:37. *Från anstalt till frihet*. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds Ju 2000:50. *Behandling av personuppgifter inom kriminalvården*. Stockholm: Regeringskansliet.

Kriminalvårdsinterna föreskrifter och allmänna råd och krav

KVVFS 1986:4 (Kriminalvårdsverkets föreskrifter)

Kriminalvårdens ARK 1989:1 (Allmänna råd och krav)

KVVFS 2001:7 (Kriminalvårdsverkets föreskrifter)

English Summary

Crimes committed while on prison leave – a contentious issue

Author:

Markus Grundtman

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)

P.O.Box 1386

SE-111 93 Stockholm, Sweden

Internet: www.bra.se

Reference:

BRÅ-report 2001:6

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31775-3

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice

SE-106 47, Stockholm, Sweden

The question of escapes and criminal offences occurring in association with prison leave is a contentious issue, which is brought to the fore at regular intervals. As a rule, the question is brought up when attention becomes focused on a serious crime committed in connection with prison leave, as was the case after the police murders in Malexander, for example. Incidents of this kind often lead to a debate on whether there is any justification for leave from prison and a questioning of the way that the leave system is administered.

How common is it, then, that inmates abuse the opportunities offered by prison leave by escaping, for example, or relapsing into drug abuse or committing other offences? How representative are the incidents on which attention is focused in the mass media? These are the central questions examined in this report. The report also illuminates how the institution of prison leave has emerged and evolved, and what has been done over the years in order to reduce the risk of misconduct in association with prison leave. The report also contains a number of interviews with inmates and staff on their views and experiences of prison leave. The report shows that it is very rare for inmates to be convicted of offences that are committed while they are on prison leave. Of the 9,300 individuals that were released from prison in 1998, 29 had been convicted of an offence that they had committed while on

leave from prison during the course of their prison term. Other forms of misconduct whilst on prison leave are also uncommon.

Combining the prison service register with the convictions register

How large a proportion of all prison leaves that are abused can be seen from statistics that are compiled annually by the prison and probation service. These statistics do not however contain information on how many have abused prison leave by committing criminal offences. In order to discover whether crimes have been committed during prison leave, the National Council for Crime Prevention has conducted its own study. Data from the central prison and parole service register of all those released from prison in 1998 have been matched and cross-referenced with the National Council's register of persons convicted of criminal offences. Thereafter, the prison service files of those individuals convicted of offences during their time in prison were collected.

Besides these sources, the report is based primarily on material from different inquiries appointed by the prison service or the government in order to conduct overhauls of the rules relating to prison leave. A small interview study has also been carried out.

Prison leave may be of value in many ways

The system of regular prison leave is something fairly unique to the countries of Scandinavia. The objective is to facilitate the inmate's readjustment to society and to combat the harms associated with institutionalisation. Leave provides the inmate with a better opportunity to maintain contact with family and children, friends and relatives. Prison leave may also be of great importance to the children of inmates. Such leave gives the child an opportunity to maintain contact with his/her father or mother during the term of the sentence and to be able to meet him or her outside of the institutional environment.

The interview subjects also brought up other ways in which prison leave was of value. They saw such leave as providing a break from the boredom of life in prison. They mentioned that prison leave may help them to maintain their self-esteem and identity over the course of a long prison sentence. They also felt that prison leave may "ease the tension" of the enclosed prison environment.

From exceptional occurrence to regular feature

The possibility of being granted prison leave arose first during the 1930s. During the first few years, this involved only a few isolated cases of prison leave per year. Very good grounds were required, such as a visit to a dying

relative for example, and there was to be absolutely no risk of misconduct. Sixty years later, in the mid 1990s, the number of annual prison leaves had risen to approximately 60,000. Short term leave, so-called 'normal' leave is today a regular feature of a prison term. After a certain qualification period, which varies depending on the length of the sentence, the inmate may be given a few days leave once a month. The prison service attempts to reduce the risk that leave will be abused in a number of ways, such as by following up how an inmate has conducted him/herself on earlier prison leave, for example, or by specifying leave conditions. But according to the law, the risk for abuse need not be non-existent for a period of normal leave to be granted.

An inmate may also be granted special leave for certain specific purposes. This might involve applying for a job, for example, or visiting a doctor. Special leave has always been more common than normal leave. But since the prison service regulations were tightened in September 2000, the amount of special leave granted has fallen off sharply. More has also been made of the requirement that normal leave be planned so that it is devoted to important objectives.

In total, the number of occasions when leave was granted increased very substantially between the 1960s and the 1990s. In parallel with this, however, there was an increasing level of differentiation in relation to who was granted leave. Tighter rules have gradually been developed relating to serious offenders serving long prison terms. The same is true for active drug abusers. Particularly stringent and scrupulous investigations are conducted for those serving a prison term of longer than four years. There is a special national reception centre which investigates how and where the sentences of these long term inmates are to be served and the extent to which they ought to be granted leave. Their chances of being granted leave are very limited today, right across the board.

Leave is abused in one per cent of cases

In spite of the large volume of leave granted, it is only in one per cent of cases that any form of misconduct arises. Half of one per cent of leave is abused through the inmate failing to reappear, whilst in the other half per cent of cases it is some other form of misconduct, such as drug violations for example. In the mid 1960s, more than ten per cent of those granted leave took the opportunity to escape. Since this time, however, the proportion of cases where leave is abused has been reduced gradually to the very low levels witnessed today. In absolute figures, over recent years leave has been abused in 300-400 cases per year through the inmate failing to reappear, and in an equal number of cases through some other form of misconduct.

Theft offences for the most part

The 29 individuals who were released in 1998 and who had been convicted of offences whilst on prison leave, had together committed 58 offences during their time on leave, i.e. an average of two offences per person. In the majority of cases the offences were relatively minor. A total of eight offences were recorded as serious. Most common were theft offences. No serious violent crimes were committed; of the crimes against persons, only one was an assault. In addition to this there were four offences contravening contact prohibition orders. For the most part, the individuals committed the same offences as they had originally been convicted of.

Those who committed offences whilst on prison leave were a group with many previous convictions. The vast majority (86%) had been convicted at least ten times earlier, which is three times as often as the average for all prison inmates. On average, they had 28 previous convictions. Three-quarters of them were substance abusers of some kind, and at least half were drug abusers.

The crimes were committed to a large degree during leave that was also abused in other ways, through the inmate returning late to prison, for example, or abusing drugs.

Dramatic reduction in the amount of leave granted in the year 2000

Following the murders in Malexander, the rules governing the granting of prison leave were overhauled and praxis tightened. This led to a reduction in the number of cases where leave was granted from 53,000 in 1999 to 39,000 in the year 2000. The proportion of cases of prison leave where there was misconduct remained at the same low level as before – one per cent. In absolute numbers this meant that a reduction of 14,000 in the number of cases where leave was granted led to a drop of about 170 in the number of cases where prison leave was abused (from 649 to 482).