

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4333-16

meddelad i Stockholm den 21 juni 2017

KLAGANDE
Kriminalvården
601 80 Norrköping

MOTPART
AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2016 i mål nr 1583-16

SAKEN
Kriminalvård

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och förvaltningsrättens avgörande såvitt gäller återförvisning till Kriminalvården.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar AAs överklagande av Kriminalvårdens ställningstagande om riktpunkt för tidigaste tidpunkt för beviljande av permission.

Dok.Id 182825

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

En myndighets verksamhet innefattar olika typer av åtgärder, ställningstaganden och beslut. Beslut får vanligen överklagas av enskilda som berörs. En förutsättning för detta är dock att besluten är överklagbara, något som antingen kan framgå av särskilda bestämmelser om överklagbarhet eller följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer. I de senare fallen handlar det om att enskilda bör ges ett rättsskydd i fall där besluten har en inte obetydlig inverkan på deras situation.

AA var intagen på kriminalvårdsanstalt. Enligt fängelselagen (2010:610) får intagna under vissa förutsättningar beviljas permission efter det att viss tid – s.k. kvalifikationstid – av verkställigheten avtjänats. AAs kvalifikationstid gick ut den 27 oktober 2015, vilket alltså var den tidpunkt från vilken han tidigast kunde ansöka om permission.

Den 8 oktober 2015 beslutade Kriminalvården att han skulle varnas på grund av misskötsel. Som en följd av detta bestämdes senare samma månad en s.k. riktpunkt för när AA tidigast kunde beviljas permission. Riktpunkten bestämdes till den 1 februari 2016 och dokumenterades i en daganteckning vid ett behandlingskollegium och genom en journalanteckning i det administrativa datasystemet för permissionsplanering.

AA överklagade ställningstagandet till förvaltningsrätten och anförde att det saknade rimlig grund och var oproportionerligt. Kriminalvården anförde att det inte var fråga om ett överklagbart beslut och yrkade att överklagandet skulle avvisas.

Förvaltningsrätten fann att ställningstagandet var överklagbart, bl.a. eftersom det kunde innebära faktiska negativa verkningar för AA genom att han kunde komma att avstå från att ansöka om permission. Målet återförvisades därför i den delen till Kriminalvården.

Kriminalvården överklagade till kammarrätten som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten.

YRKANDEN M.M.

Kriminalvården yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver vad som förordnats om återförvisning och avvisar AAs överklagande. Kriminalvården anför bl.a. följande.

Endast beslut som har – eller är ägnade att få – en påvisbar effekt på den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för den bedömningen är beslutets innebörd och faktiska verkningar.

Efter den tid som anges i fängeslagen angående när permission tidigast kan beviljas ska anstalten göra en riskbedömning och ta ställning till om den intagne direkt kan beviljas regelbunden permission. Om den intagne inte kan beviljas det så bör anstalten enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1, ange en tidpunkt för när den intagne tidigast kan beviljas sådan permission. Ställningstagandet är preliminärt och tjänar som en icke bindande intern vägledning inför kommande beslut om permission.

Anstalten har dokumenterat sitt ställningstagande genom en journalanteckning vid ett extra kollegium och genom att en period utan permissioner har lagts in i funktionen för permissionsplanering i det klientadministrativa systemet. Det kan ifrågasättas om de uttalanden som anstalten gjort utgör ett förvaltningsbeslut.

Sådana ställningstaganden utgör icke bindande prognoser som inte i väsentlig mån påverkar den intagnes situation. De kan jämföras med sådana journalanteckningar som görs inom psykiatrin med prognoser över framtida permissioner, vilka inte kan överklagas. Betydelsen av det nyss sagda visas i förevarande fall av att AA beviljades permission bl.a. den 7 januari 2016, trots att riktpunkten angetts till den 1 februari samma år.

AA har beretts möjlighet att yttra sig.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Frågan i målet är om ett ställningstagande av Kriminalvården om riktpunkt för när en intagen tidigast bedöms kunna beviljas permission utgör ett överklagbart beslut.

Rättslig reglering

Enligt 10 kap. 1 § första stycket fängelselagen får en intagen, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Kriminalvårdens beslut enligt fängelselagen får enligt 14 kap. 1 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse ges följande allmänna råd till 10 kap. 1 § fängelselagen. Om det vid en riskbedömning kommer fram att en intagen inte bör beviljas regelbunden permission när kvalifikations-tiden förflutit och under viss tid efter det eller om det har förekommit misskötsamhet bör en tidpunkt anges som anger när den intagne tidigast bör kunna beviljas permission (KVFS 2011:1, i dess lydelse enligt KVFS 2013:4).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*Om permissioner inom kriminalvården*

Av fängelselagen framgår att permission kan beviljas efter kvalifikationstiden om det inte finns en påtaglig risk för nya brott, rymning eller misskötsel. Angående hanteringen av permissioner finns det ytterligare regler och rutiner som framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse samt i Kriminalvårdens handbok (2012:4). Av dessa går bl.a. följande att utläsa.

För alla intagna ska en verkställighetsplan upprättas. Den ska innehålla de åtgärder som krävs för att minska risken för återfall i brott. Syftet är att förbereda frigivningen. Planen ska baseras på en risk- och behovsbedömning och ska ändras om det behövs. Allvarlig misskötsamhet från den intagnes sida kan vara ett skäl för att ändra planen. En förnyad riskbedömning ska vara vägledande bl.a. för om eller när permission beviljas men en individuell riskbedömning måste alltid göras när en ansökan om permission prövas.

Efter kvalifikationstidens utgång ska anstalten göra en riskbedömning för att avgöra om den intagne kan beviljas regelbunden permission direkt. Om bedömningen är att det inte går ska en tidpunkt anges för när den intagne tidigast bedöms kunna beviljas sådan permission. Detta ställningstagande om s.k. riktpunkt ska dokumenteras i det administrativa systemet under det avsnitt som gäller planering. Ställningstagandet meddelas inte i form av ett skriftligt beslut, utan den intagne informeras muntligen om det och om att det inte är bindande. Det hindrar inte den intagne från att ansöka om permission och att på så sätt få riskbedömningen prövad. Ett avslag på en ansökan får inte hänvisa till riktpunkten utan endast till aktuella riskfaktorer.

Det är mot bakgrund av denna ordning för hur permissioner i praktiken hanteras inom kriminalvården som Högsta förvaltningsdomstolen har att bedöma om ställningstaganden om riktpunkt utgör överklagbara förvaltningsbeslut.

Utgör Kriminalvårdens ställningstagande ett beslut?

Vanligen skiljer man mellan myndigheternas faktiska handlande – bestående av åtgärder såsom undervisning, medicinska ingrepp eller framförande av fordon – och ärendehandläggning. Den senare karakteriseras bl.a. av att den utmynnar i ett eller flera beslut från myndighetens sida. Ett grundläggande kännetecken för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka enskildas eller andra myndigheters handlande (se t.ex. RÅ 2007 ref. 7).

Kriminalvårdens ställningstagande att – med hänvisning till AAs misskötsamhet – bestämma tidpunkt för när han tidigast bedöms kunna beviljas permission har muntligen kommunicerats med honom och får antas ha en viss handlingsdirigerande verkan. Ställningstagandet har också dokumenterats. Mot denna bakgrund bör ställningstagandet om riktpunkt anses utgöra ett beslut.

Kan beslutet överklagas med stöd av fängelselagen?

I 10 kap. 1 § första stycket finns regler om när permission tidigast kan beviljas (kvalifikationstid) och vad som kan påverka ett beslut om permission efter kvalifikationstiden. Utöver detta finns i lagen inte några regler om riktpunkt för när permission tidigast kan beviljas eller om hur beslutsfattandet vid beviljande av permission ska gå till.

Kriminalvårdens på de allmänna råden grundade ordning att fastställa en riktpunkt för när permission tidigast kan beviljas är inte att betrakta som en förlängning av den kvalifikationstid som anges i fängelselagen. Riktpunkten fungerar i stället närmast som en påminnelse om den tidigare bedömningen när myndigheten ska fatta ett beslut om permission sedan kvalifikationstiden har löpt ut. Beslut om riktpunkt hindrar därför inte att en intagen ansöker om permission före den bestämda riktpunkten och att myndigheten beviljar permission enligt 10 kap. 1 § fängelselagen. Mot denna bakgrund utgör enligt Högsta förvaltningsdomstolens

mening ett beslut om riktpunkt för permission inte ett beslut enligt fängelselagen. Det kan därför inte överklagas med stöd av 14 kap. 1 § fängelselagen.

Kan beslutet överklagas på någon annan grund?

Liksom i fängelselagen finns det i vissa lagar och andra författningar uttryckliga bestämmelser om vilka beslut som får överklagas. Det finns ingen generell författningsreglering om vad som krävs för att ett förvaltningsbeslut ska få överklagas som kan tillämpas i fråga om författningar som saknar bestämmelser om överklagande.

Det finns dock en omfattande rättspraxis till ledning för rättstillämpningen vad gäller frågan om ett förvaltningsbeslut får överklagas även i fall där detta inte uttryckligen framgår av regleringen i fråga. Av denna praxis följer att avgörande för om ett beslut ska anses överklagbart är dess rättsliga och faktiska verkningar för den enskilde och det behov av rättsskydd som denne har visavi myndighetens agerande (se t.ex. RÅ 1996 ref. 43 I, RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7).

Ett ställningstagande om riktpunkt för beviljande av permission är inte bindande och får inte heller användas som grund för avslag på en begäran om permission. Varje permissionsansökan ska i stället bedömas mot bakgrund av de förhållanden som är aktuella vid ansökningstillfället. Den intagne får också besked om detta.

Ställningstaganden om riktpunkt påverkar således inte den intagnes möjligheter att ansöka om permission och har inte heller någon rättslig eller faktisk verkan avseende den intagnes möjlighet att beviljas permission. Detta bekräftas också av förhållandena i detta fall, där AA sökt och beviljats permission före den i målet aktuella tidpunkten om tidigaste tidpunkt för permission.

Mot denna bakgrund är Kriminalvårdens ställningstagande om riktpunkt för beviljande av permission inte ett beslut som kan överklagas.

Mål nr
4333-16

Kriminalvårdens överklagande ska därför bifallas och AAs överklagande av Kriminalvårdens ställningstagande om riktpunkt för tidigaste tidpunkt för beviljande av permission avvisas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Eskil Nord, Thomas Bull, Per Classon och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lena Forsmark.

Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 10 februari 2016 i mål nr 25530-15.