

Opcat-inspektion av Kriminalvården, Nationella transportenheten, gruppen för inrikes planering, den 11 och 12 juli 2018

JO:s uttalande i korthet: ChefsJO uppmanar Kriminalvården att komplettera det beställningssystem som används vid handräckningstransporter så att det går att kontrollera grunden för att den som ska transporteras är frihetsberövad. Kriminalvården ska senast den 29 mars 2019 komma in med en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits och planeras. Vidare behöver Kriminalvården omedelbart se över arbetssituationen för transportplanerarna, samt anpassa ärendehanteringssystemet och beställningsformuläret för externa beställare så att transportplaneringen kan utföras på ett sådant sätt att de frihetsberövade transporteras på ett rättssäkert och värdigt sätt.

Inspektionens genomförande

På uppdrag av chefsJO Elisabeth Rynning genomförde föredraganden Eva Fridén tillsammans med föredraganden Ellen Ringqvist (protokollförare) den 11 och 12 juli 2018 en förannmäld inspektion av Kriminalvården, Nationella transportenheten (NTE), transportsektionen Norra, gruppen för inrikes planering.

Inspektionen inleddes med ett möte med seniorhandläggaren AA, Kriminalvården, NTE transportsektionen Norra (f.d. chef för gruppen för inrikes planering). JO:s medarbetare samtalade med sex av de anställda. Handlingar, bl.a. checklistor för personalen och incidentrapporter, granskades. Inspektionen avslutades med en genomgång där JO:s medarbetare redogjorde för sina iakttagelser. Vid genomgången deltog AA.

Syftet med inspektionen

Inspektionen är en del av JO:s verksamhet för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer, Opcat-verksamheten. Denna verksamhet har under 2018 ett fokus på transporter av frihetsberövade.

Opcat är den engelska förkortningen av tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett nationellt besöksorgan

som regelbundet besöker platser där personer kan hållas frihetsberövade. I Sverige har JO tilldelats detta uppdrag. Information om JO:s Opcat-verksamhet finns på JO:s webbplats.

Uttalanden av chefsJO Elisabeth Rynning

Protokollet innehåller avslutningsvis uttalanden av chefsJO Elisabeth Rynning.

Information om organisationen

NTE är organisatoriskt indelad i fem transportsektioner som leds av var sin sektionschef.¹ Varje transportsektion är uppdelad i flera transportgrupper. Gruppen för inrikes planering tillhör transportsektionen Norra där också transportgrupperna Härnösand, Falun, Gävle, Umeå och Luleå ingår.

Gruppen för inrikes planering ansvarar för att samordna planering och utförande av inrikestransporter inom NTE och övriga Kriminalvården, samt att planera inrikestransporter som ankommer på NTE.² Gruppen för inrikes planering delar lokaler med gruppen för utrikes planering i Arvidsjaur och de har en gemensam administratör.

Gruppen för inrikes planering har för sin verksamhet delat in landet i tre geografiska planeringsområden: område Nord med bl.a. Örebro och Västerås, område Mitt med bl.a. Uppsala, Stockholm och Gotland och område Syd med bl.a. Göteborg, Jönköping och Malmö. I en verksamhetsanalys finns ett förslag om en indelning i fler planeringsområden och det finns en förhoppning om att redan till hösten ha en geografisk indelning i fyra planeringsområden.³

Alla handräckningstransporter, dvs. transporter som utförs av Kriminalvården för andra myndigheters räkning, registreras i NTE:s elektroniska system för planering av transporter ”Långväga interna fängslade transporter” (LIFT) och handläggs av gruppen för inrikes planering.

NTE (tidigare Kriminalvårdens Transporttjänst) har ansvarat för Kriminalvårdens lokala transporter i Stockholm sedan 2008. Det är transportgrupperna Stockholm och Huddinge som, med vissa undantag, ansvarar för alla transportuppdrag på vardagar under dagtid från region Stockholms samtliga häkten.⁴ Därefter har NTE:s transportgrupper tagit över lokala transporter på flera större orter,⁵ men det har bedömts inte vara ekonomiskt lönsamt att göra det överallt. Kriminalvårdens lokala transporter registreras inte i LIFT utan beställs av

¹ Transportsektionerna Norra, Mellan, Stockholm, Sydöst och Utrikes.

² Arbetsordning (Ao) för Kriminalvården, 2018-07-01, s. 79.

³ Risk- och konsekvensanalys av arbetsmiljön vid förändring av verksamheten, NTE Arvidsjaur, NTE Nord, upprättad av Kriminalvårdschefen BB, m.fl., 2018-03-29, s. 2.

⁴ Bilaga 6 till Ao för Kriminalvården, 2018-07-01.

⁵ Göteborg, Jönköping, Malmö och Norrköping, Bilaga 6 till Ao för Kriminalvården, 2018-07-01.

NTE:s lokala transportgrupper. Det gäller t.ex. transporter till domstolsförhandlingar och planerade sjukhusbesök.

laktagelser vid inspektionen

Bemanning, kompetens och arbetsuppgifter

Bemanning och kompetens

Gruppen för inrikes planering består av en chef, en säkerhetshandläggare och elva seniorhandläggare (transportplanerare). Sedan Kriminalvården fick det utökade ansvaret för handräckningstransporter i april 2017 har gruppen utökats med en transportplanerare.

Personalen i gruppen för inrikes planering tjänstgör kl. 7–17 på vardagar och kl. 7–14 på helgdagar. Övrig tid turas hela personalen om att ha beredskap i hemmet. Under beredskapstid ska en transportplanerare kunna hantera beställningar av akuta transporter liksom akuta händelser under transporter, t.ex. om behov av sjukvård uppstår. Förutsatt att behovet av rekryteringar av transportplanerare tillgodoses och att NTE kan utföra transporter dygnet runt ska även planeringsverksamheten på sikt vara bemannad dygnet runt alla dagar. I den ovan nämnda verksamhetsanalysen (s. 1 och 2) finns ett förslag som innebär att transportplanerarna i ett första steg ska tjänstgöra kl. 6–22 på vardagar och kl. 6–18 på helgdagar. Övrig tid ska täckas genom beredskap i hemmet.

Strax före inspektionen hade ett nytt arbetstidsavtal slutits med fackförbundet ST som gör det möjligt för Kriminalvården att schemalägga de kriminalvårdare som är medlemmar i ST dygnet runt. Enligt avtalet får de tjänstgöra 15 timmar i sträck förutsatt att merparten av tiden inte innebär bilkörning. De kriminalvårdare inom NTE som inte är medlemmar i fackförbundet ST har dock inte något avtal som medger schemaläggning dygnet runt. En kriminalvårdare inom NTE som inte är schemalagd för någon transport tjänstgör fyra timmar och får sedan gå hem.

Transportplanerarna har gymnasieutbildning. Inför utökningen av Kriminalvårdens ansvar för handräckningstransporter fick de en dags utbildning avseende psykiatriska tillstånd.

Arbetsuppgifter

Transportplanerarna arbetar omväxlande med att planera de transporter som är beställda till påföljande dag, och att ansvara för att ta emot telefonsamtal.

Planering av transporter innebär bl.a. att skriva listor över bilarnas respektive destinationer, börja planera prioriterade uppdrag (se nedan under Planering), besluta om bemanningsnivå för alla transporter och fängselnivå för handräckningstransporter samt kontrollera att alla dagplaner omfattar planerade måltidsuppehåll. Ansvaret för att ta emot telefonsamtal innebär bl.a. att planera de transportbeställningar som kommit in under natten, flytta fram de transporter som inte går att utföra på beställt datum, ”dubbelkolla” planerade luncher hos polisen, ta emot samtal från externa beställare och att löpande föra in beställ-

ningar från landstingen i LIFT. Vissa dagar tjänstgör planerarna också i kommunikationscentralen. Då kontrollerar de beställningarna och bistår med att boka flyg och transportuppehåll (måltider och övernattningsplatser).

De flesta av de erfarna transportplanerarna roterar mellan de tre geografiska planeringsområdena vilket, enligt en anställd, ger en bättre överblick över hela verksamheten. De nyanställda får lära sig ett planeringsområde i taget.

Transportplanerarna är operativa arbetsledare för de kriminalvårdare som genomför transporterna. Om det uppstår oenighet mellan dem om hur en transport ska genomföras kan frågan lyftas till respektive kriminalvårdsinspektör och vid behov vidare till deras sektionschefer. Det kan t.ex. handla om vem som ska sköta bevakningen av en frihetsberövad med beslutad tillsyn under ett måltidsuppehåll. Det är dock ovanligt att kriminalvårdsinspektörerna involveras i genomförandet av transporterna.

Samtal med personal

En anställd uppgav att det har varit en stor personalomsättning bland NTE-personal under senare tid och att det troligen beror på det utökade ansvaret för handräckningstransporter. I gruppen för inrikes planering finns tre nyanställda transportplanerare. Grundutbildningen var tidigare tre veckor, men är nu bara en vecka. Den omfattar bl.a. en genomgång av lagstiftning, värdegrund och administration. Personalen har fått skriftlig information om lagstiftningen som rör handräckningstransporter och får löpande information om regelförändringar, men det finns inte någon plan för vidareutbildning. Det är meningen att de nyanställda ska få praktisera genom att bl.a. följa med när transporter genomförs. Den ökande mängden transportuppdrag kan dock medföra att praktiken inte kommer till stånd.

En nyanställd transportplanerare uppgav att hon under den första tjänstgöringstiden hade fått öva på att göra resebokningar i en utbildningsmiljö, genomföra avsnitt i den digitala utbildningsportalen och sitta bredvid erfarna kollegor. Grundutbildningen var ännu inte inplanerad.

I samtal med personal kom det fram att antalet transporter som varje transportplanerare handlägger har ökat från 45 till 65 transporter varje dag sedan Kriminalvården fick det utökade ansvaret för handräckningstransporter. Det innebär att en transportplanerare har drygt 7 minuter på sig för att planera varje resa. De snäva tidsramarna medför att transportplanerarna som regel inte hinner kontrollera uppgifterna om den person som ska transporteras. Det gäller framför allt kontroller av de uppgifter som ska anges under rubriken Säkerhetsbedömning i beställningsformuläret (se nedan under Transportbeställningar). En erfaren transportplanerare uppgav att det är omöjligt för en nyanställd person att planera en transport på 7 minuter.

Dokumentation

För alla resor som planeras av gruppen för inrikes planering finns en dagplan i LIFT. För utrikesresor motsvaras den av en resplan. En färdhandling följer med personen som transporteras. Den upprättas av ett vakthavande befäl vid det avsändande verksamhetsstället beträffande Kriminalvårdens klienter, och av transportledaren när det gäller handräckningstransporter.

Färdhandlingen för Kriminalvårdens klienter arkiveras hos det mottagande verksamhetsstället. Dagplanerna arkiveras hos gruppen för inrikes planering. Vid tiden för inspektionen arkiverades även färdhandlingarna för handräckningstransporterna hos gruppen för inrikes planering, men från och med i höst ska dessa arkiveras hos Kriminalvården i Norrköping. Färdhandlingarna granskades inte innan de arkiverades hos gruppen för inrikes planering.

Transportbeställningar

Transportbeställningar i planeringssystemet LIFT

Transportbeställningar som görs i beställningsportalen LIFT hamnar i gruppen för inrikes planerings gemensamma inkorg. De beställare som inte kan göra sina beställningar direkt i LIFT, t.ex. landstingen, beställer transporterna via fax eller e-post som sedan automatiskt omvandlas till ett digitalt format. De transportplanerare som är telefonansvariga för sedan över dessa beställningar successivt till LIFT. Kriminalvården håller sedan flera år på att utveckla ett nytt planeringssystem. När det är klart att tas i bruk kommer också beställningsportalen ersättas med en portal som alla beställare kommer att ha tillgång till.

Brist på information i beställningsunderlaget för handräckningstransporter

I rutindokumentet Transportbeställning – Begäran om handräckning TRANSPORT anges att under rubriken Säkerhetsbedömning i beställningsformuläret, ska beställaren fylla i sådana uppgifter som bl.a. ligger till grund för beslutet om fängselnivå för personen som ska transporteras. Det går dock att fylla i flera av fälten med ”Vet ej”. I samtal med personalen kom det fram att det är en brist att detta är möjligt eftersom det ger ett otillräckligt underlag för säkerhetsbedömningen. Transportplanerarna anser att en begäran om en handräckningstransport i sig innebär att beställaren har bedömt att det finns behov av tvångsanvändning, men att utgångspunkten är att personen som transporteras inte ska bära fängsel. Transportplanerarna beslutar om fängselnivå för handräckningstransporterna. Transportplanerarna är lyhörda för transportledarnas önskemål och fattar beslut om fängsel när dessa anser att det finns ett sådant behov. Beslut om fängsel dokumenteras i dagplanen.

Personal uppgav att Kriminalvårdens beställningsformulär för handräckningstransporter medför att de inför transporter får mer information om personen som ska transporteras än vad som var fallet när Polismyndigheten hade huvudansvaret för transporterna. Genom att söka på personnummer i LIFT går det att få fram en persons ”transporthistorik”.

Personal framförde att beställningsunderlaget för akuthandräckningar, t.ex. transport till en sjukvårdsinrättning med anledning av ett suicidförsök, ibland saknar uppgift om att beställningen även avser stationär bevakning.

Kriminalvårdens handräckningstransporter avser endast frihetsberövade

I samtal med personal kom det fram att det ibland kan uppstå situationer när NTE och den beställande myndigheten är oense i frågan om en person ska anses som frihetsberövad, och därmed om NTE ska utföra transporten. Som exempel nämnde personal hos NTE transporter enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Om personen som ska transporteras befinner sig på en öppen sjukvårdsavdelning är det NTE:s uppfattning att han eller hon måste vara faktiskt förhindrad att lämna avdelningen för att NTE ska genomföra transporten. Det krävs alltså att personen befinner sig i ett låst rum eller är bevakad av vakter. Om så inte är fallet meddelar NTE så snart som möjligt beställaren att transporten inte faller under NTE:s uppdrag.

Planering

Nationella transportenhetens servicenivå för transportuppdrag

På Kriminalvårdens webbplats finns ett dokument som anger hur myndigheten prioriterar handräckningstransporter och transporter av Kriminalvårdens egna klienter. Där framgår även bl.a. att transporter som Polismyndigheten överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387) endast utförs i den utsträckning Kriminalvårdens transportkapacitet medger (Prioriteringsordning för utförande av transporter av frihetsberövade personer, 2017-12-22).

Transportplanerarna planerar transporterna enligt Nationella transportenhetens servicenivå för transportuppdrag (2017-03-30), där uppdragen är angivna med prioritet A, B eller C. Transporter som måste utföras på utsatt tid eller med stor skyndsamhet (inom 24 timmar) har prioritet A. Transporter som får ändras mot beställt genomförandedatum men som ska genomföras inom tre arbetsdagar från beställt genomförandedatum har prioritet B. Andra transporter som får ändras mot beställt genomförandedatum men som ska genomföras inom sju arbetsdagar från beställt genomförandedatum har prioritet C. För prioritet B och C gäller att beställningen ska vara gjord senast kl. 14 dagen före den dag transporten tidigast ska utföras och att ändring av transport meddelas senast kl. 17 helgfri dag före transporten ska utföras. De olika kategorierna av transporter definieras i NTE:s Transportkatalog v2.0.

Prioritering av handräckningstransporter

Gruppen för inrikes planering har även en matris till stöd för hur handräckningstransporter ska prioriteras. Där framgår att det också finns en prioritet benämnd U vilket står för utryckning. Sådana transporter ska utföras inom fyra timmar från beställning. Av matrisen framgår också en prioriteringsordning för Polismyndighetens överlämnade transporter med stöd av 29 a § polislagen (PA, PB, PC).

Kriminalvårdens skyldighet att transportera personer enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, är begränsad till de fall när personer är intagna på en sjukvårdsinrättning (47 § andra stycket 6 LPT). Polismyndigheten ansvarar för övriga transporter exempelvis av personer för vilka det har utfärdats ett vårdintyg (47 § andra stycket 2 LPT). Enligt företrädare för NTE har Polismyndigheten under senare tid överlämnat sådana transporter till Kriminalvården med stöd av 29 a § polislagen. En sådan transport blir – till skillnad från en transport enligt 47 § andra stycket 6 LPT – lågt prioriterad hos NTE (prioriteringsordning PA).

Det finns checklistor som stöd för planering av transporter av personer som vårdas med stöd av LVU och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Personal uppgav att det förekommer att ledsagare följer med vid transporter av personer som vårdas med stöd av LVU, och att sjukvårdspersonal följer med när underåriga som är frihetsberövade enligt de psykiatriska tvångsvårdslagarna transporteras.

Morgonmöten för planering av följande dags transporter

Varje morgon går en planerare från vardera av de tre geografiska planeringsområdena tillsammans igenom sina områdeslistor med transportbeställningar. Då kan de sinsemellan fördela om beställningarna för att få en jämnare fördelning av de transporter som ska genomföras nästa dag. Om en transport inte kommer att kunna genomföras påföljande dag får den externa beställaren besked om det senast kl. 15 på eftermiddagen dagen före. Beställare inom Kriminalvården kan i LIFT se om transporten kommer att genomföras i enlighet med beställningen. Om en transport inte hinns med flyttas den fram till nästa dag, där den blir prioriterad enligt NTE:s servicenivå för transportuppdrag. Eftersom det kan komma in nya transportbeställningar med högre prioritet kan transporten komma att flyttas fram ytterligare någon eller några dagar. Det är alltså inte möjligt för NTE att lämna något definitivt besked till beställaren om när transporten kan utföras.

Personal uppgav att transporter med prioritet C, där beställaren angett att personen inte får transporteras tillsammans med andra frihetsberövade (samtransport), blir lägst prioriterade vid planeringen. Om en beställd transport inte har kunnat genomföras inom den tid som framgår av NTE:s servicenivå för transportuppdrag hamnar beställningen sist bland transporterna med prioritet A. Transportplanerarna ansvarar för att manuellt bevaka tidsfristerna och de har full behörighet att besluta om planeringen av transporter. De behöver inte förankra sina beslut att skjuta på en transport hos sin chef.

Personal uppgav att besättningarna schemaläggs för maximalt 13 timmars sammanhängande tjänstgöring. Inplanerade uppehåll registreras manuellt i LIFT. När man planerar uppehållen utgår man från att transportbilen håller en medelhastighet om 70 km/tim. Normalt planeras för uppehåll vid Kriminalvårdens transporthäkten. Det är inte reglerat med vilken frekvens personalen har

rätt att ta rast. Det finns inte heller några regler som anger att personen som transporteras har rätt att få en paus eller måltider under transporten.

Genomförande

Transportfrekvens, transportförhållanden och transportmedel

NTE genomför generellt flest transporter i maj, juni och november, och minst antal i juli, augusti och under julhelgen. Besättningen består oftast av tre personer för att mer än en person ska kunna transporteras samtidigt. De flesta transporter utförs med bil, men transporter med flyg och båt förekommer. Transportbilarna är utrustade med mobiltelefoner och kommunikationssystemet Rakel (RADIOkommunikation för Effektiv Ledning). I fordonen finns det varken vatten, mat eller mediciner till personerna som transporteras. Transporter av frihetsberövade personer till och från Visby genomförs företrädesvis med taxifyg. NTE försöker i dessa fall i möjligaste mån genomföra samtransporter.

"Snabba transporter"

Enligt information på Kriminalvårdens webbplats är målsättningen att en transport ska påbörjas inom fyra timmar från beställning (Nationella transportenheten [NTE] – information till beställare, handräckningsuppdraget fr.o.m. 1 januari 2018). Enligt företrädare för NTE går denna målsättning inte att uppfylla eftersom NTE:s personal inte tjänstgör dygnet runt.

Information som ges till beställaren

De tidsangivelser som en transportplanerare lämnar till en beställare är ungefärliga. Transportledaren ska ringa till institutionen i närmare anslutning till upphämtningen. Transportledaren ska även meddela ankomst till ställen för transportuppehåll och ha kontakt med den mötande besättningen. Gruppen för inrikes planering rapporterar inte någon avvikelse för det fall att något av det nu nämnda inte har gjorts.

Om NTE inte följer Kriminalvårdens servicenivå för transportuppdrag är det beställaren som får göra en avvikelserapport som sedan kan diskuteras i den regionala samverkansgruppen (se nedan under Uppföljning). Personal framhöll att transporter med prioritet A i princip alltid kan genomföras enligt beställt genomförandedatum.

Personalen uppgav att det finns många rapporterade incidenter som rör handräckningstransporter och att en anledning till det är att transportledarna inte hinner läsa igenom de uppgifter som ligger till grund för säkerhetsbedömningarna.

Transportuppehåll

Kriminalvården har skriftliga överenskommelser om platser för uppehåll med Polismyndigheten i arresterna Sandviken, Örebro och Värnamo. Därutöver finns det, enligt personal, s.k. tysta överenskommelser för övernattningar i polisarrestar med anledning av domstolsförhandlingar i Norrland. Kriminal-

vården försöker få till stånd ett centralt avtal med Polismyndigheten om användandet av arrestplatser för måltidsuppehåll.

Vid transportuppehåll i häkten är det häktespersonalen som ska sköta tillsynen av de transporterade efter att de har skrivits in i häktet.

Det finns svårigheter med att genomföra långväga transporter av personer som vårdas med stöd av LVU eftersom Statens institutionsstyrelse (SiS) inte kan ta emot unga personer för transportuppehåll med övernattnig. Som exempel nämndes att en transport från Kalix till Ystad med bil medför att den unge måste övernatta i ett häkte eller en polisarrest. Det förekommer dock att en sådan transport genomförs med privat eller reguljärt flyg. JO:s medarbetare noterade att SiS bedriver ungdomshemmet Johannisberg som tar emot pojkar i Kalix. Det ungdomshem för pojkar som ligger närmast söderut är ungdomshemmet Bärby utanför Uppsala.

Enligt NTE:s personal måste SiS se över sin organisation och tillföra platser på LVU- och LVM-hem som möjliggör transportuppehåll. Detta för att undvika att exempelvis unga personer tvingas övernatta på häkten i samband med en transport.

Lokala transporter som NTE utför

NTE:s uppdrag att utföra även de lokala transporterna på de större orterna innebär att de främst transporterar de frihetsberövade till rättegångar. Häktena sköter själva akuta sjuktransporter och sjukhusbevakningar. Det finns utryckningsbilar att tillgå kl. 6–13 och kl. 13–21 i Stockholm och Malmö.

Uppföljning

Samverkansmöten på regional och central nivå

Det förekommer inte så mycket erfarenhetsutbyte mellan NTE:s sektioner. Där- emot bjuder NTE:s sektioner in till regionala samverkansmöten en gång varje månad med regionala representanter för Polismyndigheten, Migrationsverket, SiS och Sveriges kommuner och landsting. Vid dessa möten diskuterar representanter för myndigheterna samarbetet, klagomål och avvikelserapporter samt andra frågor som kan föras vidare till ett centralt samverkansforum. Det centrala samverkansforumet används för att skapa en myndighetsgemensam samsyn och för att skapa en enhetlighet i det regionala arbetet (Transporter av frihetsberövade – nya regler från 1 april, 2018-01-23). I flera frågor har dock myndigheterna inte lyckats komma överens på central nivå. Som exempel nämndes att Kriminalvården och Polismyndigheten tolkar begreppet ”frihetsberövad” olika, och därmed är oense om vem som ska ansvara för vissa transporter. Det har upprättats ett nätverk för jurister från de båda myndigheterna som ska komma fram till en gemensam tolkning av begreppet.

Incidentrapportering

Gruppen för inrikes planering rapporterar avvikelser i Kriminalvårdens incidentrapporteringssystem (ISAP). Rapporterna rör främst strukturella frågor

och rutiner. Rapporterna från gruppen för inrikes planering förs via transportsektionen Norras ledningsgrupp till NTE:s nationella ledningsgrupp. Om det krävs åtgärder av flera myndigheter för att förhindra liknande incidenter i framtiden överlämnas avvikelserapporten till Kriminalvårdens centrala ledningsgrupp.

En gång varje månad har NTE:s säkerhetshandläggare möten där de bl.a. går igenom rapporterade och avslutade incidenter. Gruppen kan besluta att vissa frågor ska lyftas till närmaste beslutsnivå.

Klagomål från beställare

Gruppen för inrikes planering får ta emot klagomål från externa beställare, enskilda personer och från Kriminalvårdens verksamhetsställen. Klagomålen tas inte om hand av Kriminalvården centralt utan hänvisas vidare ner i organisationen till de som berörs av klagomålet.

Kriminalvården kommer att ta fram statistik för att följa upp om beställda transporter blivit genomförda enligt beställt datum.

Avslutande genomgång

JO:s medarbetare redogjorde för sina iakttagelser vid inspektionen, och företrädaren för NTE kommenterade, enligt följande:

Planering

Transportplanerarnas arbetssituation

Transportplanerarna har cirka sju minuter för att planera varje transport. När verksamheten för inrikes transportplanering kommer att delas upp i flera geografiska planeringsområden kommer det bl.a. att innebära att varje planerare får färre antal transporter att planera och mer tid för varje beställning.

Under de senaste tio åren har det utvecklats en strängare hållning när det gäller säkerhetsbedömningar och användning av fängsel för Kriminalvårdens klienter. Det är numera standard att de frihetsberövade förses med midjebälte och handfängsel. Utgångspunkten i handräckningstransporter är dock fortfarande att de frihetsberövade inte ska bära fängsel.

Om en person, som ska transporteras enligt LVU eller LVM, inte kan transporteras tillsammans med andra frihetsberövade, kan det medföra att transporten blir senarelagd. Bevakningen av transport som senareläggs måste ske manuellt i det nuvarande systemet. NTE gör inte någon avvikelserapportering om en transport blir försenad, utan det får beställaren göra. Avvikelse-rapporten kan tas upp för diskussion i den centrala eller regionala samverkan mellan myndigheterna.

Förbättringar för transportplanerarna

Bemanningen i gruppen för inrikes planering behöver utökas och transportplanerarna behöver få tillgång till grupp- och konferensrum. Därutöver behöver

det centrala samrådsforumet enas i de frågor där de berörda myndigheterna för närvarande är oense och den nya organisationen måste få sätta sig.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6) om transportverksamheten, FARK Transport, är under revidering. Det pågår även ett arbete med att ta fram nya instruktioner och en ny handbok för transportplanerna.

Genomförande

"Snabba transporter"

Under rådande förhållanden går det inte att hålla en inställetid om fyra timmar, eftersom alla kriminalvårdare inom NTE inte har ett arbetstidsavtal som tillåter schemalagd arbetstid dygnet runt.

Lokala transporter

Sedan mars 2017 har Kriminalvården en försöksverksamhet som innebär att NTE ska utföra de lokala transporterna för häktena Jönköping, Norrköping och Malmö. I Göteborg och Stockholm genomför NTE de lokala transporterna sedan flera år tillbaka. Kriminalvårdens utökade uppdrag med handräckningstransporter som började gälla i april 2017 har medfört att NTE inte klarar att utföra alla lokala transporter som åligger dem. Det har bl.a. fått till följd att häktena själva måste genomföra vissa transporter.

Handräckningstransporter

Personer som vårdas med stöd av LVU transporteras ofta längre sträckor eftersom man vill undvika att låta dem övernatta i ett häkte. De transporteras aldrig tillsammans med Kriminalvårdens klienter.

För att transporterna ska bli bättre för personerna som transporteras behövs det lämpliga övernattningsplatser för de olika kategorierna av frihetsberövade, och det behövs akutplatser i Mälardalsområdet och i Skåne. Det vore även bra om det fanns flera knutpunkter för transportuppehåll.

Uppföljning

Enligt företrädaren för NTE vore det bra om gruppen för inrikes planering samlar de klagomål om transporter som kommer in i syfte att arbeta förbyggande med bristerna på ett mer systematiskt sätt.

Kompletterande uppgift från gruppen för inrikes planering efter inspektionen

I beställningsformuläret finns inte någon "ruta" som kan fyllas i för att redovisa att den person som ska transporteras är frihetsberövad. Transportplanerarna utgår från att beställaren av en handräckningstransport har befogenhet att begära den och att personen som ska transporteras är lagligen frihetsberövad. Om en beställning är "konstig" kontaktas beställande myndighet för en kontroll av att nödvändiga beslut finns.

Vid protokollet

Ellen Ringqvist

Justeras den 7 december 2018

Eva Fridén

Uttalanden av chefsJO Elisabeth Rynning med anledning av inspektionen

Jag vill med anledning av de iakttagelser som redovisas i protokollet göra följande uttalanden:

Förutsättningar för att kontrollera grunden för att den som transporteras är frihetsberövad

En grundläggande förutsättning för att Kriminalvården ska genomföra en transport åt en annan myndighet är att den person som transporten avser är frihetsberövad. Den myndighet som beställer en transport har ett ansvar för att det finns en laglig grund för frihetsberövandet. Kriminalvården övertar dock ansvaret för frihetsberövandet i samma stund som transporten inleds. Detta ansvar kvarstår till dess att någon annan myndighet tar vid, exempelvis i samband med ett transportuppehåll i en polisarrest eller när transporten avslutas.

I ett system som bygger på att flera myndigheter samverkar i att hålla en person frihetsberövad, måste det enligt min mening vara tydligt vilket lagstöd som finns för att vidta en viss åtgärd. Av den anledningen är det en brist att det för närvarande inte finns något krav på att den myndighet som beställer en transport anger grunden för frihetsberövandet. Det nuvarande systemet behöver enligt min mening därför kompletteras med någon form av funktion eller rutin som gör det möjligt för berörda myndigheter att kontrollera grunden för frihetsberövandet och därmed även vilka bestämmelser som anger att en viss åtgärd får vidtas. Utan sådana möjligheter finns det nämligen en inte obetydlig risk för att personer utsätts för tvångsåtgärder utan lagligt stöd.

En möjlighet att komma till rätta med den nuvarande bristen är att beslutet om frihetsberövandet bifogas av den myndighet som beställer en transport. Därmed skulle det bli möjligt för övriga berörda myndigheter att kontrollera att det finns en laglig grund för frihetsberövandet. Avsikten är inte att det ska ske någon materiell prövning av beslutet om frihetsberövandet utan enbart att de myndigheter som utför tvångsåtgärderna ska kunna förvissa sig om att de är lagligen grundande.

Jag uppmanar därför Kriminalvården att komplettera beställningssystemet på ett sådant sätt att det finns förutsättningar att kontrollera grunden för frihetsberövandet. Kriminalvården ska senast den 29 mars 2019 komma in med en redogörelse för vilka åtgärder myndigheten har vidtagit och avser att vidta, och i så fall när.

Transportplanerarnas förutsättningar för att utföra sina arbetsuppgifter
Gruppen för inrikes planering ansvarar för att samordna planering och utförande av de inrikestransporter som ankommer på Kriminalvården. Gruppen består av tolv handläggare. Av protokollet framgår att gruppen har utökats med en handläggare sedan Kriminalvården fick det utökade handräckningsuppdraget i april 2017. Samtidigt har antalet transporter som handläggarna ska planera ökat med

ca 45 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden är ca 7 minuter för varje transportplanering. Under denna tid ska handläggarna ta ställning till färdväg med transportuppehåll, möjligheten till samtransport, bemanningsnivå och för handräckningstransporterna även fängselnivå samt kontakta beställaren om det finns oklarheter i beställningen. En konsekvens av den snäva handläggningstiden är att transportplanerarna bl.a. inte hinner kontrollera alla uppgifter som har betydelse för säkerhetsbedömningen avseende den person som ska transporteras, exempelvis våldsbenägenhet och rymningsrisk. För de enskilda kan detta medföra att fängsel används i större utsträckning än vad som är befogat i det enskilda fallet.

Jag är mycket bekymrad över hur arbetssituationen har utvecklats för transportplanerarna till följd av Kriminalvårdens utökade handräckningsuppdrag. De snäva tidsramarna medför en uppenbar risk för misstag i samband med planeringen av transporterna. Dessa misstag kan i sin förlängning medföra negativa konsekvenser för de frihetsberövade personerna. Enligt min mening måste Kriminalvården omedelbart se över arbetssituationen för transportplanerarna, och ge dem rimliga förutsättningar för att vidta de åtgärder och kontroller som behövs för att planera transporterna på ett ändamålsenligt sätt.

Av protokollet framgår vidare att ärendehanteringssystemet LIFT inte är helt anpassat för externa beställare och att det sedan lång tid tillbaka finns planer på att ersätta detta med ett nytt beställningssystem. Likaså är Kriminalvårdens föreskrifter om transporter under revidering. Därtill finns olösta frågor mellan Kriminalvården och andra myndigheter, t.ex. när Kriminalvårdens transportskyldighet inträder vid handräckningstransporter. Utöver detta bedriver gruppen för inrikes planering inte något systematiskt arbete med klagomål från beställarna.

Det är inte acceptabelt att det administrativa stödet, dvs. ärendehanteringssystemet och beställningsformuläret, inte fullt ut är anpassat för externa beställare. Jag ser även allvarligt på att uppdateringen av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6) om transportverksamheten ännu inte är slutförd och att de klagomål som kommer till gruppen för inrikes planering inte tas om hand på ett sådant sätt att verksamheten systematiskt kan förbättras. Kriminalvården behöver snarast vidta åtgärder som säkerställer att transportplaneringen kan utföras på ett sådant sätt att de frihetsberövade transporteras på ett rättssäkert och värdigt sätt.

Särskilt initiativärende

Med anledning av vad som kommit fram vid inspektionen avseende prioritering av transportuppdrag beslutar jag att öppna ett särskilt initiativärende.

Protokollet föranleder för närvarande inte några andra åtgärder eller uttalanden från min sida.

2018-12-10 / Elisabeth Rynning