

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth RynningDatum
2019-08-13Dnr
R 39-2019Sid
1 (8)Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över utkast till lagrådsremissen Effektivt resursutnyttjande vid transporter av frihetsberövade**

(Ju2019/01829/L5)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ovan nämnda utkast till lagrådsremiss. Jag får därför framföra följande.

Sammanfattning

JO:s Opcat-verksamhet har under 2018 och 2019 en tematisk inriktning mot inrikes transporter av frihetsberövade. I samband med det har JO uppmärksammat att Kriminalvården inte har haft kapacitet att utföra handräckningstransporter i den omfattning som berörda myndigheter har begärt. Det har lett till att transporter fördröjts eller inte alls genomförts, och att bl.a. personer omhändertagna för vård blivit sittande i miljöer där de inte hör hemma. Vidare har det uppmärksamats att transporter utförts på ett sätt som inte är i överensstämmelse med JO:s uttalanden om hur transporter av frihetsberövade bör gå till. Det har bl.a. uppmärksamats att personer omhändertagna för vård vid transporter har tagits in i arrester och häkten samt transporterats tillsammans med Kriminalvårdens klienter.

Syftet med förslagen i utkastet till lagrådsremiss är att komma till rätta med en del av de problem som finns med det nuvarande transportsystemet, för att åstadkomma ett mer effektivt utnyttjande av myndigheternas resurser. Enligt min mening måste situationen för de frihetsberövade tillmätas stor betydelse vid utformningen av transportsystemet. Den nuvarande ordningen uppfyller inte detta grundläggande krav och jag kan inte heller se att de nu lämnade förslagen kommer att lösa de problem som bl.a. JO har uppmärksammat. Risken är snarare att systemet kompliceras och att det blir otydligt vilken myndighet som ansvarar för transporten i en given situation. Det riskerar i sin tur att ge upphov till fortsatta tidsutdräkter och att de frihetsberövade drabbas. Sammanfattningsvis ifrågasätter jag att de förslag som presenteras i utkastet till lagrådsremiss kommer att leda till de effektivitetsvinster som avses eller förbättra situationen för de frihetsberövade. Av den anledningen avstyrker jag remissförslagen.

Bakgrund

Utkastet till lagrådsremiss innehåller förslag till ändringar i vissa av de bestämmelser som reglerar Kriminalvårdens ansvar för transporter av frihetsberövade personer. De ursprungliga bestämmelserna trädde i kraft den 1 april 2017.

Tidigare uttalanden från JO angående transporter av frihetsberövade

JO har vid flera tillfällen uppmärksammat frågor som har att göra med transporter av frihetsberövade personer. En viktig fråga som dessa uttalanden tar sikte på är inom vilka tidsramar som en transport bör genomföras av personer omhändertagna för vård med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt JO bör en transport till ett LVM-hem av en missbrukare, som tagits i förvar i en polisarrest, påbörjas senast dagen efter det att missbrukaren påträffades.¹ Vidare har JO uttalat att om en ung person som omhändertagits enligt LVU överhuvudtaget ska placeras i en polisarrest måste en transport påbörjas så snart som möjligt, dock senast dygnet efter att den unge har tagits i förvar.² Skälet för dessa ställningstaganden är att en polisarrest är en olämplig plats för en person omhändertagen för vård.

När det gäller en häktad person ska han eller hon enligt huvudregeln utan dröjsmål transporteras från arrest till häkte (24 kap. 22 § första stycket RB). Enligt JO innebär det att en transport som regel bör ske samma dag som en person häktats, men att det i undantagsfall kan vara acceptabelt att transporten dröjer till påföljande dag.³

JO har vidare uttalat att det är olämpligt att i samband med transporter placera barn och unga som är omhändertagna enligt LVU i häkten, även om placeringen bara är tillfällig.⁴ Vidare har JO riktat kritik mot Kriminalvården för att transporter har planerats på sådant sätt att personer som är omhändertagna enligt LVM tvingats övernatta i häkten. Enligt JO är ett häkte från medicinsk och humanitär synpunkt en olämplig förvaringsplats för personer som frihetsberövats på grund av ett vårdbehov. JO har även uttalat att det allmänt sett framstår som olämpligt att personer som transporteras enligt de olika lagarna om tvångsvård samtransporteras med andra klientgrupper.⁵

¹ JO 2016/17 s. 378, dnr 6293-2014.

² JO:s protokoll från inspektionen av Polismyndigheten, arresten Borlänge den 5 och 6 mars 2019 i dnr O 13-2019 s. 11 och 12.

³ JO 2016/17 s. 159, dnr 3315-2014.

⁴ JO 2011/12 s. 182, dnr 4617-2009.

⁵ JO 2013/14 s. 249, dnr 6137-2011.

JO:s tematiska granskning av transporter av frihetsberövade personer

Under 2018 och 2019 har JO:s Opcat-verksamhet en tematisk inriktning mot inrikestransporter av frihetsberövade personer. Centralt för temat är de frihetsberövades situation. Vissa av de iakttagelser och uttalanden som ombudsmännen har gjort under 2018 beträffande transporter har sammanställts i en delrapport. I rapporten har det även gjorts en sammanställning av avvikelserapporter från bl.a. Polismyndigheten som tar upp situationer där Kriminalvården enligt Polismyndighetens mening inte har klarat av att fullgöra sitt transportuppdrag.⁶

Genom det arbete som JO hittills har genomfört har det bl.a. kommit fram att Kriminalvårdens transportorganisation inte var förberedd inför lagändringen och därmed saknat kapacitet att utföra transporter i den omfattning som berörda myndigheter har begärt. Som exempel kan nämnas att Kriminalvården inte har kapacitet att genomföra transporter dygnet runt och bara har haft begränsade möjligheter att utföra akuta transporter.⁷ Det har lett till att vissa transporter har fördröjts och att bl.a. ungdomar i behov av vård har blivit sittande – ibland upp till en vecka – i polisarrester i väntan på transport. JO Thomas Norling framhöll efter en inspektion av Staten institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem Johannisberg i oktober 2018 att lagstiftarens avsikt är att bl.a. SiS bara ska begära hjälp av Kriminalvården i de fall det finns särskilda omständigheter som gör att det kan befaras att myndighetens befogenhet att använda tvångsåtgärder behövs för att transporten ska kunna genomföras. Han uttalade vidare att ett välfungerande handräckningssystem bygger bl.a. på att samtliga berörda myndigheter har egna transportorganisationer och att Kriminalvårdens resurser därmed inte behöver tas i anspråk i andra fall än de som lagstiftaren avsett.⁸ I detta sammanhang vill jag särskilt peka på att Migrationsverket har byggt upp en egen transportverksamhet som ska ha kapacitet för att klara av ungefär 80 procent av alla transporter av förvarstagna.⁹

Att Kriminalvården inte har haft kapacitet att utföra begärda transporter kom även fram vid en inspektion av Polismyndigheten, arresten Borlänge i mars 2019. Vid inspektionen uppmärksammade JO Cecilia Renfors att under 2018 och 2019 hade ett antal ungdomar förvarats under flera dygn i arresten i väntan på transport. I protokollet från inspektionen anges att under 2018 var det sju unga omhändertagna enligt LVU som var placerade i arresten två dygn eller mer i väntan på transport.¹⁰ Enligt företrädarna för arresten var skälet till de relativt långa förvarstiderna att Kriminalvården inte kunnat lämna tydliga besked om när en transport kunde genomföras. Det är – enligt företrädarna för arresten – inte ovanligt att Kriminalvården uppger att en transport ska ske påföljande dag, för att dagen efter

⁶ Rapport från Opcat-enheten 2019, Tema Transporter, s. 7–9.

⁷ Transporter inom fyra timmar från det att Kriminalvården tog emot begäran.

⁸ JO:s protokoll i dnr 6204-2018 s. 18.

⁹ JO:s protokoll i dnr 6418-2018 s. 4.

¹⁰ JO:s protokoll i dnr 6204-2018 s. 18.

återkomma med besked om att transporten inte kan genomföras. Efter inspektionen uttalade JO Renfors att situationen var mycket otillfredsställande och hon konstaterade att granskningen av handlingarna visade att i februari 2019 – dvs. nästan två år efter det att möjligheten till förvar infördes – var en person som precis fyllt 15 år placerad i arresten under nästan tre dygn.¹¹ Jag kan vidare konstatera att det nyligen till JO har kommit in avvikelserapporter från Polismyndigheten som beskriver liknande problem. I april/maj 2019 satt en ungdom omhändertagen enligt LVU i arresten Kronoberg i fyra dygn i väntan på transport av Kriminalvården. I början av maj satt ytterligare en ungdom i arresten Norrköping och väntade på en transport i tre dygn.¹²

Kriminalvården har i de fall myndigheten dröjt med att utföra transporter enligt 29 a § polislagen (1984:387) hänvisat till resursbrist. Den 22 december 2017 beslutade den dåvarande generaldirektören för Kriminalvården att sådana transporter som kan och får utföras av Polismyndigheten bara ska utföras av Kriminalvården i den utsträckning myndighetens transportkapacitet medger det. Beslutet fattades trots att Kriminalvården har en skyldighet att utföra sådana transporter (se 6 § första stycket förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). Vid ett dialogmöte som jag hade med företrädare för Kriminalvården i mars 2019 kom det fram att myndigheten med hänvisning till resursbrist har stoppat den fortsatta utbyggnaden av sin transportorganisation och även går tillbaka till den organisation som myndigheten fick finansierad 2017. Övertagandet av handräckningstransporterna skulle ske i tre faser och fas två förverkligades under 2018 genom att ca 200 kriminalvårdare anställdes till transportorganisationen. Dessa anställda kommer enligt Kriminalvården att erbjudas annan anställning inom myndigheten. Fas tre – som avser brådiskande transporter – kommer, enligt företrädare för Kriminalvården, inte att kunna genomföras med nuvarande budget. Myndigheten utför dock vissa brådiskande transporter, men det är enligt företrädare för myndigheten inte ekonomiskt försvarbart att Kriminalvården ska kunna genomföra brådiskande transporter dygnet runt.¹³ De redovisade förändringarna kommer att påverka myndighetens möjlighet att utföra handräckningstransporter på begäran av bl.a. Polismyndigheten.

Som framgått ovan förekommer det regelmässigt att personer omhändertagna enligt olika vårdlagar – och som därmed inte är misstänkta eller dömda för brott – tas in i häkten och arrester för transportuppehåll och att de samtransporteras med

¹¹ JO:s protokoll i dnr O 13-2019 s. 15 och 16.

¹² Avvikelse rapport 816 och 841 i JO:s dnr ADM 167-2018.

¹³ JO:s protokoll i dnr O 7-2018 s. 11 och 12.

exempelvis Kriminalvårdens klienter. Sättet att utföra transporterna gör även att de upplevs som stigmatiserande av de frihetsberövade.¹⁴

Vidare har det i vissa fall saknats en samsyn hos berörda myndigheter i fråga om vilka transporter som kan överlämnas till Kriminalvården. Vid oenighet finns det en risk för att transporten av den frihetsberövade fördröjs. Det finns också exempel på att myndigheter begär handräckning av Kriminalvården i situationer där de lagliga förutsättningarna inte är uppfyllda. Ett överutnyttjande av Kriminalvårdens resurser riskerar att leda till att andra transporter fördröjs.¹⁵

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan kan jag konstatera att Kriminalvården inte har klarat av sitt transportuppdrag och att det har medfört negativa konsekvenser för de frihetsberövade. Situationen för frihetsberövade under transport är således mycket bekymmersam och det behöver vidtas åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Avsnitt 3.2 Transporter som överlämnas av polisen till Kriminalvården

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att det ska införas ett förtydligande i 29 a § polislagen. Förtydligandet innebär att Polismyndigheten bara ska överlämna en transport till Kriminalvården om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Polismyndigheten ska redan i dag göra en lämplighetsbedömning, men avsikten med den föreslagna lagändringen är att förtydliga att Polismyndigheten vid den bedömningen bl.a. ska beakta vilken myndighet som kan utföra uppgiften på det mest resurseffektiva sättet med hänsyn till tidpunkt, plats och andra omständigheter kring transportbehovet (s. 18). Samtidigt framhålls i utkastet till lagrådsremiss att det även fortsatt är Polismyndigheten som ska avgöra när det är lämpligt att ett överlämnande ska ske (s. 14).

Det grundläggande skälet för införandet av 29 a § polislagen – och därmed att den ordning som dittills gällt kodifierades – var att göra det möjligt för Polismyndigheten att i större utsträckning ägna sig åt sin kärnverksamhet.¹⁶ Polismyndigheten har nu i drygt två års tid överlämnat transporter till Kriminalvården i den omfattning som Polismyndigheten ansett vara nödvändigt för att kunna renodla sin verksamhet. Kriminalvården anser sig dock inte ha haft resurser för att genomföra transporter i den omfattning som Polismyndigheten begärt.

I korthet innebär förslaget i lagrådsremissen att Polismyndigheten nu ska bli skyldig att även göra samhällsekonomiska överväganden innan en transport överlämnas. Samtidigt kvarstår det övergripande målet om att överlämnandet av transport-

¹⁴ Rapport från Opcat-enheten 2019, Tema Transporter, s. 7 och 8 och JO:s protokoll i dnr 5990-2018 s. 10 och 11.

¹⁵ Rapport från Opcat-enheten 2019, Tema Transporter, s. 8.

¹⁶ Se prop. 2016/17:57 s. 39 och 40.

uppdrag till Kriminalvården ska göra det möjligt för Polismyndigheten att renodla sin verksamhet (s. 13). Den föreslagna förändringen innebär att Polismyndigheten inför varje överlämnande måste ställa det egna behovet av att renodla sitt uppdrag mot samhällsekonomiska intressen. Det kan enligt min mening bli fråga om komplicerade överväganden. Enligt utkastet till lagrådsremiss är det angeläget att myndigheterna löpande har en dialog om under vilka förutsättningar och i vilken omfattning överlämnande ska kunna ske (s. 14 och 15).

Orsaken till att det uppstått problem med bl.a. transporter enligt 29 a § polislagen, är såvitt jag kan förstå att Kriminalvården och Polismyndigheten har varit oense om i vilken omfattning som den senare myndigheten bör använda sig av den aktuella bestämmelsen. De förslag som presenteras i utkastet till lagrådsremiss berör inte denna problematik. Det kommer även fortsatt finnas en möjlighet för Polismyndigheten att lämna över transporter i den omfattning som bedöms nödvändig för att myndigheten ska kunna renodla sitt uppdrag och ägna sig åt sin kärnverksamhet. Det finns fortsatt en risk för att Kriminalvården – trots att myndigheten är skyldig att utföra transportererna – väljer att prioritera ner dessa uppdrag eftersom myndigheten inte anser sig ha kompenserats fullt ut ekonomiskt. Risken är dessutom att denna problematik ökar när Kriminalvården nu minskar den transportorganisation som myndigheten började bygga upp efter lagändringen den 1 april 2017. De problem som JO har uppmärksammat under 2018 – där unga i behov av vård blir sittande i polisarrestor i väntan på transport – riskerar att uppstå även fortsatt. Det finns alltså en uppenbar risk för att enskilda kommer att hamna i kläm mellan myndigheter, vilket i grund och botten är oacceptabelt.

Jag vill i det här sammanhanget framhålla att de frihetsberövades situation måste tillmätas stor betydelse vid utformningen av transportsystemet. Det innebär bl.a. att roller och ansvarsfördelning måste vara förutsebara. Den myndighet som är ansvarig för att genomföra transportererna måste ha den kapacitet som krävs för att kunna transportera de frihetsberövade inom tidsramar som är godtagbara. Vidare måste transportsystemet bygga på förutsättningen att personer som inte är misstänkta eller dömda för brott endast i absoluta undantagsfall ska tas in i arrester eller häkten. Utgångspunkten måste även vara att dessa klientgrupper inte ska transporteras tillsammans med Kriminalvårdens klienter.

Det nuvarande transportsystemet uppfyller inte dessa grundläggande krav. Jag kan bara beklaga att utkastet till lagrådsremiss inte hanterat dessa problem.

Avsnitt 3.3 Transporter åt andra myndigheter

SiS har i en skrivelse till Justitiedepartementet pekat på behovet av att klargöra ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utför transporter och angett ett antal

exempel där den nuvarande ordningen medfört praktiska svårigheter.¹⁷ Jag har tagit del av skrivelsen och kan konstatera att den tar upp situationer där SiS begärt att Kriminalvården ska utföra akuta eller snabba handräckningstransporter. Det är viktigt att framhålla att det varit fråga om transporter som Kriminalvården är skyldig att utföra. Kriminalvården har dock inte haft tillräckliga resurser och transporterna har därför inte genomförts alls eller först efter långa dröjsmål (upp till flera dagar). JO har gjort liknande iakttagelser inom ramen för Opcat-verksamhetens pågående tema.

På grund av det nuvarande regelverket har Polismyndigheten inte kunnat ta över ansvaret för transporterna. I utkastet till lagrådsremiss påtalas att det inte är acceptabelt att handräckningstransporter inte blir utförda på grund av att Polismyndigheten och Kriminalvården inte anser sig ha skyldighet eller möjlighet att utföra transporten. Jag delar uppfattningen om att det inte är acceptabelt att frihetsberövade måste vänta orimligt länge på grund av att exempelvis ansvarig myndighet inte har kapacitet att utföra en transport.

I korthet innebär förslaget i utkastet till lagrådsremiss att handräckningstransporter som har begärts av Kriminalvården också ska kunna utföras av Polismyndigheten. På initiativ av Kriminalvården kan myndigheterna, i varje enskilt fall där det är lämpligare att Polismyndigheten utför handräckningstransporten, träffa en sådan överenskommelse. Vid lämplighetsbedömningen kan tidsramar för transporter eller vilka orter som personen ska transporteras mellan beaktas. Ytterligare ett skäl för att Polismyndigheten utför transporten i stället för Kriminalvården, kan vara att transportvillkoren i det enskilda fallet medför att det är orimligt för Kriminalvården att utföra transporten i stället för Polismyndigheten (s. 16).

Jag delar uppfattningen att det behöver ske kompletteringar av lagstiftningen för att det ska vara möjligt för Polismyndigheten att ta över handräckningstransporter från Kriminalvården. Jag ställer mig dock tveksam till att det lämnade förslaget kommer att råda bot på de problem som bl.a. SiS har uppmärksammat. Skälet till att bl.a. akuta transporter har fördröjts är – som jag tidigare nämnt – att Kriminalvårdens transporttjänst inte varit tillräckligt förberedd för uppdraget. T.ex. har myndigheten saknat och saknar fortfarande en dygnet-runt-kapacitet. En central fråga är även här om förslaget kommer att förbättra situationen för de personer som ska transporteras, dvs. om förslaget minskar riskerna för att transporterna inte blir utförda i tid till följd av exempelvis kapacitetsbrist eller oklarheter eller oenigheter om vem som ska utföra en viss transport.

Förslaget till tillägg innebär att det nuvarande handräckningssystemet kommer att innefatta ytterligare ett moment. SiS ska även i fortsättningen vända sig till

¹⁷ Ju2017/08321/KRIM.

Kriminalvården när myndigheten behöver hjälp med en transport men det som tillkommer är att Kriminalvården – vid exempelvis kapacitetsbrist – i sin tur kan vända sig till Polismyndigheten och be om hjälp med transporten. Polismyndigheten är dock inte skyldig att bistå Kriminalvården, men kan ”i samråd” med Kriminalvården ta över en transport om det ”är lämpligt”. Även i denna del leder förslagen till att ansvaret för transporter blir en förhandlingsfråga mellan myndigheter. Det riskerar enligt min uppfattning att komplicera systemet och skapa osäkerhet i fråga om vem som har ansvaret för transporten. Bedömningen av om Polismyndigheten ska ta över en transport ska ske utifrån ”omständigheterna i det enskilda fallet”, och enligt utkastet till lagrådsremiss bör bedömningen av om det är rimligt att träffa en överenskommelse normalt ske efter det att ett transportbehov har konstaterats (s. 18). Enligt min mening finns det en uppenbar risk för att transporter fördröjs när berörda myndigheter i varje enskilt fall – efter det att handräckningen har begärts – ska förhandla om vem som ska utföra transporten. I de fall myndigheterna inte kan komma överens i det enskilda fallet ligger ansvaret fortfarande kvar på Kriminalvården, oberoende av om myndigheten anser sig ha de erforderliga resurserna eller inte.

Det redovisade innebär att det enligt min mening är mycket tveksamt om det tillägg som nu föreslås kommer att råda bot på problemet med att transporter blir försenade på grund av kapacitetsbrist.