

BESLUT

Datum
2025-09-24

Dnr
8139-2024

Sid
1 (6)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Kritik mot Kriminalvården för planeringen och genomförandet av en transport som utförts på begäran av en region

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Kriminalvårdens nationella transportenhet, NTE, (numera Kriminalvårdens transportavdelning) och framförde i huvudsak följande. I juli 2024 vårdades hon på sjukhus med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT. När hon skulle transporteras till en annan vårdinrättning möttes hon av tre tjänstemän från NTE, som iklädde henne midjebälte och handklovar. De tog även hand om hennes telefon och andra värdesaker. På det sättet fördes hon genom sjukhuset i den rullstol hon använde på grund av sitt sjukdomstillstånd. Först på den nya vårdinrättningen frigjordes hon från säkerhetsanordningarna. Den mottagande personalen blev chockade eftersom hon var lugn och alltför svag för att ens orka göra motstånd. På grund av sitt utmärklade tillstånd fick hon blåmärken till följd av säkerhetsarrangemanget.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in handlingar och muntliga upplysningar från Kriminalvården. Därefter begärde JO att myndigheten skulle redogöra för planeringen och genomförandet av den aktuella transporten, samt för sin bedömning av det som hade kommit fram. Den skulle särskilt bedöma om de säkerhetsåtgärder som vidtogs var proportionerliga och besvara de frågor som framgår av Kriminalvårdens yttrande nedan.

Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., yttrade sig huvudsakligen enligt följande:

Utredning

Kriminalvården har i ärendet hämtat in uppgifter om sakförhållanden från NTE. Berörd befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Genom uppgifterna har i huvudsak följande framkommit.

NTE fick den 12 juli 2024 en transportbeställning från [...] avseende transport av AA den 15 juli 2024 till [...]. Av transportbeställningen framgick att AA var fysiskt frihetsberövad, att transporten av henne bedömdes riskfylld och krävde Kriminalvårdens särskilda befogenheter för att genomföras samt att AA ur

medicinsk synpunkt bedömdes vara i transportabelt skick. Det framgick även att AA var lugn och att det inte förelåg någon suicidrisk. I beställningen lämnades inte uppgift om huruvida AA var bl.a. drogpåverkad, våldsam, rymningsbenägen eller rullstolsburen. Berörd befattningshavare minns inte den aktuella transporten och inte heller om kompletterande uppgifter inhämtades från beställaren som underlag för beslutet om fängsel.

Rättslig reglering

I 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) finns bestämmelser om skyldighet för Polismyndigheten och Kriminalvården att lämna biträde i olika situationer. Av andra stycket 6 framgår att Kriminalvården på chefsöverläkarens begäran ska lämna hjälp för att förflytta en patient som är intagen på en sjukvårdsinrättning med stöd av LPT.

Enligt 47 § tredje stycket LPT får en sådan begäran endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Av 47 a § LPT framgår att Kriminalvården vid en transport enligt 47 § LPT ska tillämpa bl.a. 4 kap. 4 § häkteslagen, om kroppsvisitation, och 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen, om användning av fängsel.

Enligt 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 4 kap. 4 § häkteslagen får en intagen kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Av 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen framgår att en intagen får beläggas med fängsel 1. vid förflyttning inom förvaringslokalen och vid transport eller annan vistelse utanför lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller 2. om han eller hon uppträder våldsam och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Enligt andra stycket ska en läkare så snart som möjligt undersöka en intagen som belagts med fängsel enligt första stycket 2.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2020:2) om transporter av frihetsberövade personer, FARK Transport, innehåller kompletterande bestämmelser till bl.a. häkteslagen.

Av 2 § andra stycket FARK Transport framgår att föreskrifterna ska tillämpas vid planering och genomförande av sådana transporter av frihetsberövade personer som Kriminalvården utför efter begäran om handräckning eller överlämnande från en annan myndighet, samt transporter av andra frihetsberövade personer som Kriminalvården enligt lag är skyldig att utföra.

Av 4 § första stycket FARK Transport framgår att en transport ska planeras och genomföras på ett säkert och effektivt sätt. De negativa konsekvenser som en transport kan medföra för en klient ska i möjligaste mån begränsas. Planering och genomförande av en transport ska ske med respekt för klientens personliga integritet och klientens särskilda behov ska beaktas. En transport ska utföras på ett sådant sätt att den inte väcker onödigt uppmärksamhet.

Av 5 § FARK Transport framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd i form av kroppsvisitation eller beläggande av fängsel i samband med en transport endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Enligt allmänna råd till bestämmelsen bör vid beslut om kontroll- och tvångsåtgärder särskilt beaktas klientens situation och hälsotillstånd samt de säkerhetsmässiga förhållandena vid transporten. En säkerhetsbedömning bör alltid göras utifrån individuella, aktuella och relevanta faktorer.

Av 12 § första och andra styckena FARK Transport framgår följande. I samband med en begäran om handräckning ska Kriminalvården kontrollera att den begärande myndigheten har lämnat de uppgifter som behövs för planeringen och genomförandet av transporten. Om ytterligare information behövs för att transporten ska kunna planeras och genomföras på ett säkert, tryggt och effektivt sätt får Kriminalvården inhämta kompletterande uppgifter från den begärande myndigheten.

Kriminalvårdens bedömning

Svar på JO:s frågor

Vilka överväganden om säkerhetsarrangemang görs när Kriminalvården genomför transporter på begäran av annan myndighet?

Transporter på begäran av annan myndighet omfattar i högre utsträckning frihetsberövade som kan vara okända för Kriminalvården sedan tidigare. Kriminalvårdens säkerhetshandbok (2018:9) innehåller ett avsnitt om förebyggande säkerhetsarbete och planering inför bl.a. en transport. Därutöver har NTE en anvisning för bemanning av transporter som utförs av NTE. Av dessa interna styrande dokument framgår bl.a. följande. Säkerhetsbedömningen utgör grunden för säkerhetsplaneringen inför en transport. All transportplanering ska utgå från en aktuell och reviderad säkerhetsbedömning. I den samlade bedömningen ska alla kända faktorer vägas in. Förutom den frihetsberövades säkerhetsbedömning kan det vara exempelvis förekomst av transportmoment med förhöjd rymningsrisk, vistelse i utsatta områden och möjlighet att säkerställa personalens arbetsmiljö under transporten. Eventuell avsaknad av information om den frihetsberövade eller omständigheter på platsen dit den frihetsberövade ska transporteras är också riskfaktorer som ska inkluderas i den samlade bedömningen.

Kriminalvårdens risknivåer är mellan 1, mycket hög risk, och 4, ingen uttalad risk. Normal risknivå för s.k. externa klienter är 3, men utifrån beställarens information kan nivåerna justeras upp eller ned.

Av myndighetens säkerhetshandbok framgår vidare att transportplaneraren inför transporten beslutar om fängselanvändning och vilken kombination som ska användas vid transporten. Transportplaneraren ska redan före avfärd meddela eventuella lättnader av fängsel, dvs. vilken fängselkombination som transportledaren ges tillåtelse att sänka till, vid vilket tillfälle och orsak till lättnaden. Eventuell fängsellättnad ska framgå skriftligen av transportunderlaget. Transportledaren får sänka sitt eget fängselbeslut. Transportledaren får däremot inte sänka fängselkombinationen till en lägre nivå än vad transportplaneraren har beslutat. Om transportledaren finner det nödvändigt med sänkning av initialbeslutet, och en lättnad sedan innan inte är medgiven, måste kontakt först tas med transportplaneraren för att inhämta nytt beslut i frågan. När det föreligger fara för klientens liv eller risk för allvarlig skada behöver inget nytt beslut inhämtas. Faktorer som beaktas vid beslut om fängsel är bl.a. aktiv missbruksproblematik, positiva drogprov, instabilt psykiskt mående, benägenhet eller hot om att använda våld, uppgifter som tyder på risk för rymning och i övrigt bristfällig information.

Utifrån vilket underlag görs dessa överväganden? Har transportplaneraren t.ex. tillgång till beställarens begäran om handräckning eller sker muntliga kontakter regelmässigt med beställaren? Hur dokumenteras i så fall sådana kontakter?

Transportplaneraren har tillgång till beställningsunderlaget. Av Kriminalvårdens säkerhetshandbok framgår att om beställarens information bedöms ofullständig, otydlig eller motsägelsefull ska transportplaneraren kontakta beställaren för inhämtande av kompletterande uppgifter. Dessa uppgifter ska därefter dokumenteras.

Hur har ovanstående överväganden gjorts i det aktuella ärendet – såväl inför som under transporten?

Den information som gavs i begäran om handräckning var tydlig. Som framgår av utredningen utelämnade beställaren dock flera uppgifter i sin begäran. Informationen från beställaren var därmed inte fullständig. Den ansvarige transportplaneraren bedömde utifrån tillgänglig information att AA hade en normal risknivå, dvs. risknivå 3, och beslutade om fängsel under transporten utan någon form av lättnader. Det är oklart om transportplaneraren inhämtade kompletterande uppgifter från beställaren. Några andra överväganden gjordes inte under transporten.

Kriminalvårdens bedömning

Risknivån för transporten i fråga bedömdes, utifrån de uppgifter som framgick av beställarens begäran om handräckning, på det sätt som normalt sker för transporter på begäran av annan myndighet. Informationen i beställarens begäran om handräckning var dock sparsam. Det kan därför diskuteras om transportplaneraren borde ha begärt kompletterande uppgifter för att kunna göra en korrekt säkerhetsbedömning inför planeringen av transporten av AA. Som framgår av utredningen har det inte varit möjligt att utreda om sådana kompletterande uppgifter inhämtats. Det står dock klart att några sådana uppgifter inte finns dokumenterade enligt gällande rutin. Därmed har inte de riktlinjer som finns i Kriminalvårdens föreskrifter och interna styrande dokument för bedömningen av om fängsel ska användas följts inför planeringen av den aktuella transporten. Vidare borde en ny bedömning av behovet att använda fängsel ha gjorts under transporten, eftersom det i vart fall då måste ha blivit känt att AA var rullstolsburen. Något övervägande i säkerhetshänseende har dock inte gjorts under transporten. Med beaktande av det som har framkommit om AA inför och under den aktuella transporten, framför allt grunden för frihetsberövandet och uppgifterna om att hon var lugn och rullstolsburen, bedömer Kriminalvården att beslutet att belägga AA med fängsel inte har stått i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Kriminalvården avser att se över de riktlinjer som finns för att förtydliga dessa. I början av 2025 är även större kompetenshöjande insatser planerade för samtliga transportplanerare.

AA fick tillfälle att kommentera yttrandet.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för rättsligt relevanta utgångspunkter. Jag hänvisar därför till den redogörelse som lämnats ovan.

Utredningen i det här ärendet har fokuserats på Kriminalvårdens planering och genomförande av transporten av AA. Jag kommer därmed inte att uttala mig om huruvida det funnits rättsligt stöd för den aktuella begäran om handräckning. Det kan dock nämnas att det enligt LPT är chefsöverläkaren som ska ta ställning till om de rättsliga förutsättningarna för handräckning är uppfyllda, vilket som utgångspunkt ställer krav på att han eller hon befarar att en transport inte kan utföras utan Kriminalvårdens särskilda befogenheter. När myndigheten därefter tar emot en sådan begäran ska den inte ta ställning till om transporten ska genomföras eller inte. Däremot ska transportplaneraren kontrollera att den myndighet som beställer transporten har lämnat de uppgifter som behövs för planeringen och genomförandet av den. I annat fall behöver kompletterande uppgifter hämtas in. (Se 47 § LPT, prop. 2016/17:57 s. 44 f. och 79 f. samt

12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2020:2] om transporter av frihetsberövade personer, FARK Transport.)

Jag noterar i sammanhanget att den aktuella transportbeställningen endast innehöll knapphändig information om AA och hennes tillstånd. Trots detta bedömde transportplaneraren att det fanns en rymningsrisk och att midjefängsel behövdes. Givet att JO har tagit del av Kriminalvårdens fullständiga planeringsunderlag är det minst sagt svårt att förstå vad som har legat till grund för den bedömningen.

Utifrån Kriminalvårdens remissvar framstår det snarast som att beslutet att belägga AA med fängsel fattades mot bakgrund av en allmänt hållen uppskattning av risknivån vid handräckningstransporter när uppgifter som talade i någon särskild riktning saknades. En sådan handläggning är inte godtagbar. Redan av lagtexten framgår nämligen att fängsel bara får användas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller om den som transporteras uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till dennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Därtill gäller att fängsel bara får användas i samband med transport om det står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. (Se 47 a § LPT jämte 4 kap. 10 § första stycket hängslagen [2010:611], samt 4 och 5 §§ FARK Transport.)

Ur mitt perspektiv framstår det som självklart att uppgifterna i beställningen behövde kompletteras för att ett så korrekt beslut som möjligt skulle kunna fattas utifrån individuella, aktuella och relevanta faktorer. Kriminalvården har angett att det inte gått att utreda om ytterligare uppgifter hämtades in. Om de kompletterades har det i vart fall inte dokumenterats, vilket innebär att myndighetens rutiner i så fall inte heller följdes. Det är naturligtvis inte acceptabelt om den som planerade transporten underlät att dokumentera den kompletterande information som eventuellt hämtades in.

Som Kriminalvården är inne på framstår det dessutom som uppenbart att en ny bedömning av behovet att använda fängsel i vart fall borde ha gjorts under transporten, när det stod klart vilket skick AA var i. Jag är kritisk till att den tvångsmedelsanvändning som kom att tillämpas inte stod i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Det har myndigheten också medgett.

Givetvis behöver transportplanerarens ursprungliga beslut om fängselanvändande vara väl underbyggt. Jag ser därför positivt på att Kriminalvården avser att se över sina riktlinjer för att förtydliga dessa och att kompetenshöjande insatser planeras för samtliga transportplanerare. I det arbetet finns det möjligen anledning att även överväga om en transportledare i alldeles uppenbara fall bör kunna ändra transportplanerarens beslut om tvångsmedel utan att först begära ett nytt beslut från densamme. Som framgått i det här ärendet kan det hända att en transportplanerare missbedömer risknivån i ett enskilt fall och därför beslutar

om mer ingripande tvångsmedel än vad som sedan visar sig vara nödvändigt när transporten väl utförs.

Det som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inte några andra åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.