

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Kritik mot Kriminalvården, transportavdelningen och häktet Beateberg, för att utan lagstöd ha verkställt ett beslut om förvar

Beslutet i korthet: En person som var häktad i ett brottmål omfattades även av ett beslut om förvar enligt utlänningslagen, meddelat av Polismyndigheten. Efter avslutad huvudförhandling i brottmålet hävde tingsrätten häktningen. Närvarande kriminalvårdspersonal verkställde då på eget bevåg förvarsbeslutet och förde tillbaka personen till häktet, trots att det inte fanns någon begäran från Polismyndigheten om hjälp med att verkställa beslutet (begäran om handräckning) eller något beslut från Migrationsverket om att personen skulle vara placerad i häkte. Först cirka två och en halv timme efter återkomsten till häktet skickade Migrationsverket ett sådant beslut dit. Både transportavdelningen och häktet får kritik för att således ha hållit personen frihetsberövad utan lagstöd.

JO understryker att det är av synnerlig vikt att alla som hanterar frihetsberövade personer är väl insatta i regleringen och iakttar största noggrannhet. Det aktuella fallet visar enligt hennes mening att Kriminalvården behöver vidta åtgärder för att säkerställa att såväl regelverket som dess interna styrande dokument är kända och tillämpas korrekt inom hela myndigheten.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten AA klagomål mot Kriminalvården. Han beskrev sammanfattningsvis följande. Han var offentlig försvarare för BB i ett mål där huvudförhandling hölls i Södertörns tingsrätt den 14 augusti 2025. Efter förhandlingen beslutade tingsrätten att BB inte längre skulle vara häktad i målet. När BB tänkte lämna domstolen blev han dock handgripligen stoppad av närvarande kriminalvårdspersonal. De hänvisade till att det fanns ett ”vilande förvarsbeslut” och att BB därför skulle tillbaka till häktet. AA påtalade att Kriminalvården saknar befogenhet att verkställa beslut om förvar men de stod på sig, och BB fördes till häktet Beateberg.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från Kriminalvården, Polismyndigheten och Migrationsverket, samt muntliga upplysningar från den förstnämnda myndigheten. Enligt de muntliga upplysningarna fanns det inte någon begäran från Polismyndigheten till Kriminalvården om hjälp med att verkställa förvarsbeslutet (begäran om handräckning).

Kriminalvården uppmanades därefter att yttra sig över AA:s klagomål. Myndigheten ombads även att redogöra för vilka överväganden som häktet gjorde när BB återkom dit den 14 augusti 2025. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom en sektionschef vid rättsavdelningen, i huvudsak följande:

Utredning

Utredning i ärendet har inhämtats från Kriminalvårdens region Stockholm som i sin tur har inhämtat uppgifter från häktet Beateberg och det klientadministrativa systemet. Uppgifter har även inhämtats från myndighetens nationella transportavdelning (TA, tidigare nationella transportenheten, NTE). Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Den intagne som anmälan rör transporterades till Södertörns tingsrätt den 14 augusti 2025 som häktad efter att tingsrätten begärt Kriminalvårdens hjälp med inställelse till huvudförhandling. I den transportbeställning som kom in till transportavdelningen från häktet Beateberg angavs ”finns ett vilande förvarsbeslut. Om häktningen hävs ska ej släppas på fri fot”. Detta mot bakgrund av att Polismyndigheten den 4 augusti 2025 fattade ett villkorat beslut om förvar enligt utlänningslagen (2005:716). Av beslutet framgår att den intagne underrättades om beslutet samma dag.

Utifrån de uppgifter som häktet hade lämnat antecknade den ansvarige transportplaneraren i beställningen ”HAR DUBBLA PROCESSER SKA EJ SLÄPPAS VID HÄVD HÄKTNING”. Transportplaneraren har vid sin bedömning utgått från vad som anges om upprätthållande av frihetsberövande i särskilda fall i avsnitt 2.1.2 i Kriminalvårdens handbok för transport (2024:1). I aktuellt fall har det säkerställts att det fanns ett förvarsbeslut. Det saknas dock dokumentation om huruvida det har funnits en giltig handräckningsbegäran.

Den intagne återkom till häktet Beateberg kl. 16.41 den 14 augusti 2025. Vakthavande befäl kontaktade gränspolisen och meddelade att häktningen hävts. Därefter delgavs förvarsbeslutet med tolk kl. 17. Enligt rutin kontaktades även Migrationsverket. Enligt VB-loggen skedde flera kontakter med Migrationsverket under kvällen. Det anges dock inga specificerade klockslag. Vakthavande befäl har inte heller något minne av den specifika händelsen. Ett beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av 10 kap. 20 § 3 utlänningslagen mejlades till häktet Beateberg kl. 19.09. Den 16 augusti hämtades den intagne av personal från Migrationsverket.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

Av 2 kap. 20 § första stycket 3 regeringsformen följer att rörelsefriheten är en sådan fri- och rättighet som får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 2 kap. 21–24 §§ regeringsformen. Enligt 2 kap. 25 § likställs med svensk medborgare utlännings här i riket i fråga om bl.a. skydd mot frihetsberövande.

I 10 kap. 1 § utlänningslagen regleras förutsättningarna för förvar.

Enligt 10 kap. 18 § utlänningslagen ansvarar Migrationsverket för att beslut om förvar verkställs.

Enligt 10 kap. 19 § utlänningslagen ska Polismyndigheten på begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet.

I 10 kap. 19 a § utlänningslagen anges att om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. En sådan begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 § eller 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen får Migrationsverket under vissa förutsättningar besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Så är bl.a. fallet om det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller det annars finns synnerliga skäl. En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest i en sådan situation ska hållas avskild från övriga intagna.

I 11 kap. 2 § utlänningslagen anges att en utlänning som hålls i förvar enligt lagen ska, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Av 11 kap. 6 § utlänningslagen framgår bl.a. att en utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen i tillämpliga delar.

I 29 a § polislagen (1984:387) anges att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten.

Av förarbetena till bestämmelsen i polislagen framgår bl.a. följande. När det gäller vilka transporter som det är lämpligt att Kriminalvården ska utföra ansluter sig regeringen till utredningens förslag. Det bör således handla om transporter i handräckningsärenden av personer som redan är frihetsberövade och därmed befinner sig i polisens eller den beställande myndighetens eller en annan myndighets lokaler. Ett handräckningsuppdrag som innebär att ett frihetsberövande först måste verkställas innan transporten sker bör inte kunna lämnas till Kriminalvården. Verkställande av ett frihetsberövande kräver i många fall polismans särskilda tvångsbefogenheter, eftersom det i sådana situationer kan bli aktuellt att t.ex. fastställa identitet och att genomföra husrannsakan (prop. 2016/17:57 s. 41).

Av 3 § 3 förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndigheten ska verkställa de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen samt lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet.

Av 1 kap. 8 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, följer bl.a. att innan en person tas in i häkte ska grunden för frihetsberövandet kontrolleras.

Interna styrande dokument

Kriminalvårdens arbetsordning

Av avsnitt 8 i Kriminalvårdens arbetsordning framgår bl.a. att den som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid mot gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid.

Kriminalvårdens handbok för transport (2024:1)

I avsnitten 2.1.1 och 2.1.2 i Kriminalvårdens handbok för transport anges bl.a. följande. Det åligger ansvarig beställare att kontrollera och meddela transportplanerare om det finns andra pågående rättsprocesser som kan ha

betydelse för om den frihetsberövade ska försättas på fri fot eller hållas kvar. Detta ska anges i beställningen. Sker det förändringar avseende frihetsberövandet efter att beställningen är gjord åligger det beställaren att omgående meddela detta till ansvarig transportplanerare. Beställaren ansvarar även för att informera om och inhämta eventuella aktuella beslut från andra myndigheter som föranleder att frihetsberövandet ska upprätthållas.

Det finns ett behov av särskild förberedelse vid transport av intagna i häkte till domstolsförhandling (omhåkningsförhandling eller huvudförhandling) eller i samband med ett villkorligt frigivande i de fall det även finns ett annat frihetsberövande ”i botten” med stöd av LVU, LVM eller UtL. Kriminalvården har inte laglig rätt att upprätthålla ett frihetsberövande om ett beslut om häktning skulle hävas, trots att den intagne är föremål för en tvångsåtgärd enligt LVU eller LVM eller ett förvarsbeslut enligt UtL. Den intagne ska försättas på fri fot i enlighet med domstolens beslut om inte Kriminalvården säkerställt att det finns en giltig handräckningsbegäran eller ett placeringsbeslut baserat på det underliggande frihetsberövandet med stöd av LVU, LVM eller UtL.

Hanteringen vid de olika frihetsberövandeformerna är:

LVU – socialtjänsten begär handräckning av polisen som i sin tur överlämnar transporten till Kriminalvården.

LVM – socialtjänsten eller SiS begär handräckning direkt av Kriminalvården.

UtL – Migrationsverket meddelar ett placeringsbeslut eller en handräckningsbegäran tillsammans med ett placeringsbeslut.

Transportuppdraget ska hanteras i enlighet med uppdragsbeskrivningen och den informationen som framkommer där. Framkommer det annan information under pågående förhandling ansvarar transportledaren för att vidarebefordra den till ansvarig transportplanerare för åtgärder och beslut.

Av avsnitt 2.2.3 i handboken framgår vidare att en begäran om handräckning provas på två sätt – formell prövning och materiell prövning. Vidare anges att formell prövning är en prövning som Kriminalvården både får och ska göra. Om inte de formella grunderna för att begära handräckning är uppfyllda, ska Kriminalvården inte genomföra transporten. En gemensam utgångspunkt för att handräckning ska kunna bli aktuell, är att personen som ska transporteras är frihetsberövad. Det innebär enligt Kriminalvårdens tolkning dels att det ska finnas ett beslut om frihetsberövande, dels att personen kan hindras att lämna platsen genom t.ex. inlåsnings eller bevakning av personal. Vidare gäller i alla fall utom vid överlämning enligt 29 § polislagen att Kriminalvårdens särskilda befogenheter antas vara behövliga. Detta innebär att handräckning bara ska begäras vid behov av vålds- eller tvångsanvändning i samband med transporten.

Utöver ovanstående förutsättningar så finns det i ett antal lagar ytterligare krav för att handräckning ska kunna begäras. Denna reglering avser i fråga om UtL att personen som ska transporteras ska vara förvarstagen.

Två exempel på situationer när en handräckningsbegäran ska avslås på formell grund är alltså när personen som begärs transporterad inte är frihetsberövad eller när en person som är aktuell för vård enligt LPT fått ett första vårdintyg och frihetsberövats men inte skrivits in på en vårdavdelning (begäran om handräckning ska då ställas till polisen, varefter polisen sedan kan lämna över enligt 29 a § polislagen).

Av avsnitt 4.9.15 i handboken framgår följande. I det fall den frihetsberövade försätts på fri fot och inte vill följa med transporten tillbaka till häktet ska besked om frisläppandet snarast meddelas till aktuellt häkte via telefon eller RAKEL. För klient som är häktad misstänkt för brott och parallellt är frihetsberövad med stöd av annan lagstiftning, i anledning av annan brottsmisstanke eller av annan myndighet (LVM, LVU, LSU, LPT, LRV eller UtL) upphör formellt Kriminalvårdens ansvar och laga befogenheter i samband med att häktningen

hävs. Transportplaneringen ska, om handräddning inte begärts i det fall klienten sätts på fri fot, kommunicera med avsändande enhet i förväg och klarlägga hur saken ska hanteras om/när det sker.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården hanterar ofta intagna med parallella processer som innefattar frihetsberövande. I sådana processer kan det förekomma s.k. vilande beslut som ska träda i kraft när den initiala grunden för frihetsberövandet upphör. Det kan röra sig om exempelvis villkorade häktningsbeslut i brottmålsprocesser i Sverige, villkorade häktnings- och anhållningsbeslut i internationella ärenden och villkorade beslut om förvar enligt utlänningslagen. Under vissa förutsättningar medför sådana beslut att Kriminalvården har stöd för att vidmakthålla ett frihetsberövande när den initiala grunden för frihetsberövandet övergår till en annan.

Av utredningen framgår att domstolen beslutade att häva häktningen av klienten den 14 augusti 2025. Klienten omfattades dock sedan tidigare av ett beslut om förvar som skulle träda i kraft om häktningen hävdades, s.k. vilande förvarsbeslut (jfr t.ex. rättsfallet MIG 2014:2 och Migrationsöverdomstolens dom den 1 februari 2021 i mål nr UM 840-21). En av Kriminalvårdens huvuduppgifter är att vidmakthålla frihetsberövanden. Som framgår av myndighetens interna styrande dokument innebär inte ett förvarsbeslut i sig att det finns grund för att vidmakthålla ett frihetsberövande i en situation där exempelvis ett beslut om häktning hävs. Om Migrationsverket eller Polismyndigheten begärt handräddning av Kriminalvården eller om det beslutats om placering i häkte enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen, finns det dock enligt myndighetens uppfattning grund för att vidmakthålla frihetsberövandet av en intagen som redan befinner sig i Kriminalvårdens lokaler eller står under övervakning av myndigheten (jfr avseende verkställande av frihetsberövande i prop. 2016/17:57 s. 40 och SOU 2011:7 s. 118).

I det aktuella fallet beslutade Migrationsverket om placering enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen i samband med att beslutet om häktning upphörde att gälla. Det kan konstateras att placeringsbeslutet kom in till Kriminalvården först på kvällen den 14 augusti 2025. Kriminalvården saknar information om när placeringsbeslutet fattades och det saknas närmare dokumentation över vilka överväganden som vakthavande befäl gjorde när klienten återkom till häktet utöver vad som redogjorts för ovan. Det saknas även dokumentation över vilka besked som Migrationsverket lämnade vid de telefonkontakter som togs när klienten återkom till häktet. Det går därmed inte att utläsa att det funnits stöd för att vidmakthålla frihetsberövandet från det att beslutet om häktning hävdades fram till att placeringsbeslutet kom in till myndigheten. Samtidigt har det funnits anledning att utreda grunden för frihetsberövandet i syfte att säkerställa hur klienten fortsatt skulle hanteras med anledning av beslutet om förvar. Såvitt framkommer har också vakthavande befäl haft kontakt med Migrationsverket från det att klienten kom tillbaka till häktet i syfte att säkerställa grunden för frihetsberövandet och besluta hur klienten fortsatt skulle hanteras. Personalen har därmed agerat skyndsamt och med omsorg för att säkerställa grunden för frihetsberövandet. Transportpersonalen som utförde transporten har vidare agerat i enlighet med de anvisningar som hade lämnats och transporterat klienten tillbaka till häktet.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag återkommer till delar av regleringen.

Av utredningen framgår följande. I början av augusti 2025 beslutade Polismyndigheten att BB, som sedan tidigare var häktad i ett brottmål, skulle tas i förvar enligt utlänningslagen (2005:716), UtLL. Den 14 augusti 2025 hölls huvudförhandling i brottmålet. I sin beställning till Kriminalvårdens nationella transportenhet (numera Kriminalvårdens transportavdelning) inför förhandlingen angav häktet att det fanns ett vilande förvarsbeslut och att BB inte skulle släppas på fri fot om häktningen hävdes. Efter förhandlingen beslutade tingsrätten att BB inte längre skulle vara häktad. Kriminalvårdspersonalen förde trots detta tillbaka BB till häktet Beateberg med hänvisning till förvarsbeslutet. Det kan särskilt noteras att BB:s försvarare påtalade för transportpersonalen att de inte hade någon laglig rätt att verkställa beslutet. Såvitt framkommit tog personalen ändå inte någon kontakt med transportplaneraren för att kontrollera om det fanns grund för att upprätthålla frihetsberövandet.

Det finns ingen dokumentation om att Polismyndigheten hade begärt hjälp från Kriminalvården med att verkställa beslutet, d.v.s. gjort en handräckningsbegäran. Efter att BB återkommit till häktet Beateberg kl. 16.41 hade vakthavande befäl flera kontakter med Migrationsverket. Vad som framkom vid dessa kontakter är okänt. Först kl. 19.09 mejlade Migrationsverket ett beslut till häktet om att BB skulle vara placerad i anstalt, häkte eller arrest i enlighet med då gällande 10 kap. 20 § första stycket 3 UtLL.

Vid tidpunkten reglerades förvar av utlänningar, såvitt här är aktuellt, i 10 kap. UtLL. Av bestämmelserna där framgick att det är Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs, vid behov med hjälp av Polismyndigheten (18 och 19 §§). Kriminalvårdens uppgift i sådana ärenden reglerades i 19 a §, där det angavs att den myndigheten ska, om Migrationsverket begär det, lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. Numera finns en i här relevanta avseenden motsvarande bestämmelse i 10 a kap. 3 § samma lag. En liknande reglering om s.k. handräckning finns i 29 a § polislagen (1984:387). Där framgår att Polismyndigheten får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten. Bestämmelserna återspeglas i 3 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården. Enligt den ska Kriminalvården bl.a. verkställa de transporter som Polismyndigheten överlämnar enligt polislagen och lämna andra myndigheter den hjälp med transporter som är särskilt föreskrivet.

De nämnda bestämmelserna om handräckning i utlänningslagen och polislagen infördes 2017, i samband med att de transportuppdrag som Kriminalvården utför åt andra myndigheter reglerades i lag. Av förarbetena framgår tydligt att de aktuella transporterna endast får avse personer som redan är berövade friheten. Detta kommer till direkt uttryck i lagtexten genom formuleringarna ”som hålls i förvar” och ”som är berövad friheten”. (Se prop. 2016/17:57 s. 40 f. och 42.) Något lagligt stöd för Kriminalvården att på eget bevåg frihetsberöva personer, med stöd av exempelvis ett beslut om förvar, finns inte. Detta redogörs också tydligt för i Kriminalvårdens egna handbok för transport

(2024:1). Där anges bl.a. att Kriminalvården inte har laglig rätt att upprätthålla ett frihetsberövande när ett beslut om häktning hävs även om den intagne samtidigt omfattas av ett beslut om förvar enligt utlänningslagen. Den intagne ska i stället försättas på fri fot, om det inte säkerställts att det finns en giltig handräckningsbegäran eller ett placeringsbeslut.

I nu aktuellt fall saknas det alltså dokumentation om att det fanns någon begäran om handräckning. Jag utgår därför från att någon sådan begäran inte hade gjorts. Kvarhållandet av BB och transporten tillbaka till häktet efter huvudförhandlingen skedde därmed utan lagstöd. Det är helt oacceptabelt och transportavdelningen förtjänar kritik för det inträffade.

Som framgått skickade Migrationsverket sitt placeringsbeslut avseende BB till häktet Beateberg först kl. 19.09, ungefär två och en halv timme efter det att BB hade kommit tillbaka dit. När beslutet fattades är oklart. Jag kan emellertid inte dra någon annan slutsats än att häktet fram till dess höll BB frihetsberövad trots att det, enligt vad som då var känt, saknades lagstöd för detta. Att vakthavande befäl under tiden hade flera kontakter med Migrationsverket, vars innehåll alltså inte gått att utröna, förändrar inte den slutsatsen. Även detta är allvarligt. Häktet Beateberg förtjänar således också kritik för sin hantering.

Avslutningsvis vill jag framhålla följande. Ett frihetsberövande är en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning som kan riktas mot en enskild. Det är därför av synnerlig vikt att alla som hanterar frihetsberövade personer är väl insatta i regleringen och iakttar största noggrannhet. Det gäller även om det visserligen finns ett beslut om att en person ska hållas i exempelvis förvar. Att en myndighet på eget bevåg och utan lagstöd verkställer sådana beslut får inte förekomma. Som framgått innehåller myndighetens egen handbok en tydlig redogörelse för vilka befogenheter Kriminalvården har i situationer då det pågår s.k. dubbla processer. Att det aktuella fallet hanterades på det sätt som skedde visar enligt min mening att Kriminalvården behöver vidta åtgärder för att säkerställa att såväl regelverket som myndighetens interna styrande dokument är kända och tillämpas korrekt av alla berörda befattningshavare och organisatoriska delar inom myndigheten.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Emma Söderberg Majanen har föredragit ärendet och avdelningschefen Jessica Starhill Sjöstrand har deltagit i beredningen.