

Transporter av frihetsberövade

*Betänkande av Utredningen om transporter
av frihetsberövade personer*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:7

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23526-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 12 mars 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer (dir. 2009:14 och dir. 2009:105).

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 april 2009 hovrättsrådet Ingela Perklev. Hon entledigades den 1 januari 2010.

Lagmannen Stefan Strömberg förordnades från och med den 1 januari 2010 till ny särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades från och med den 1 juni 2009 departementssekreterarna Åsa Esaiasson och Johan Malkan, Justitiedepartementet. Johan Malkan entledigades den 22 februari 2010 och Åsa Esaiasson den 7 maj 2010. Från och med den 22 februari 2010 förordnades kanslirådet Inger Högberg och från och med den 7 maj 2010 departementssekreteraren Jeanette Auletta Lund, Justitiedepartementet, som sakkunniga.

Som experter förordnades från och med den 1 juni 2009 biträdande avdelningschefen vid Polismyndigheten i Stockholms län Carolina Björnsdotter Paasikivi och kriminalvårdschefen Anders Leckne. Från och med den 1 oktober 2009 förordnades civilekonomen Bo Hillman och från och med den 22 februari 2010 experten vid Migrationsverket Niclas Axelsson, polismästaren vid Polismyndigheten i Östergötlands län Stefan Mann, enhetschefen vid Statens institutionsstyrelse Anette Schierbeck och handläggaren vid Sveriges Kommuner och Landsting Ulla-Karin Schön som experter.

Från och med den 1 maj förordnades hovrättsassessorn Isabel Andersson (föräldraledig fr.o.m. den 1 februari 2010) och från och med den 1 november 2009 hovrättsassessorn Karin Kjellgren som utredningssekreterare.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om transporter av frihetsberövade personer, överlämnar härmed sitt betänkande Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Göteborg i januari 2011

Stefan Strömberg

/Karin Kjellgren

Innehåll

Förkortningar m.m.	21
Sammanfattning	27
Författningsförslag	37
1 Förslag till lag (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige	37
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott	38
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge	40
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.	41
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling	43
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom	44
7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	46
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall	48

9	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	51
10	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.....	53
11	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	56
12	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.....	57
13	Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)	59
14	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård	60
15	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	62
16	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister.....	63
17	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål	64
18	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen	66
19	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder	68
20	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	71
21	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	73
22	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610).....	74
23	Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)	75

24	Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1970:710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling	76
25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom	77
26	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott	78
27	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.....	80
28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	82
29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.....	87
30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.....	91
31	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården	93

Del A Allmänt om transporter av frihetsberövade personer

1	Inledning.....	97
1.1	Utredningens direktiv.....	97
1.2	Utredningsarbetet.....	98
1.3	Disposition av betänkandet.....	100

2	Definitioner och avgränsningar	101
2.1	Inledning.....	101
2.2	Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten	102
2.2.1	Begreppet frihetsberövande.....	102
2.2.2	Begreppet frihetsinskränkning.....	103
2.2.3	Gränsdragningar.....	104
2.3	Transporter	107
2.4	Handräckning	109
2.4.1	Allmänt	109
2.4.2	Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten	111
2.4.3	Tillträde till visst område eller utrymme	113
2.4.4	Viss annan handräckning	114
2.4.5	Statistik	115
3	Grundläggande kartläggning av transportverksamheten ...	117
3.1	Inledning.....	117
3.2	Faktorer som styr fördelningen av transportverksamheten	118
3.2.1	Verkställande myndighet.....	118
3.2.2	Vistelse lokal.....	119
3.2.3	Behov av s.k. polisiär kompetens	121
3.2.4	Särskilda behov hos personen som ska transporteras.....	122
3.3	Fördelning av transportverksamheten	123
3.3.1	Allmänt	123
3.3.2	Systematisering	125
4	Kriminalvårdens transportverksamhet	129
4.1	Inledning.....	129
4.2	Allmänt om Kriminalvårdens organisation och verksamhet.....	130
4.3	Bakgrund.....	130

4.4	Regelverk	131
4.5	Transportverksamheten i dag.....	132
4.5.1	Grundläggande struktur.....	132
4.5.2	Uppgiftsfördelning mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena	133
4.5.3	Geografisk variation	134
4.6	Transporttjänsten.....	136
4.6.1	Organisation	136
4.6.2	Personal.....	137
4.6.3	Intern utbildning	137
4.6.4	Bemannning	139
4.6.5	Planeringsfunktionen	139
4.6.6	Fordon m.m.	140
4.6.7	Tekniskt stöd	141
4.6.8	Särskilt om Kriminalvårdens indirekta verksamhetsområde	141
4.7	De lokala verksamhetsställenas transportverksamhet	142
5	Andra myndigheters transportverksamhet.....	145
5.1	Inledning.....	145
5.2	Polisen	145
5.2.1	Organisation och verksamhet.....	145
5.2.2	Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten.....	147
5.2.3	Transporter	149
5.3	Tullverket	150
5.3.1	Organisation och verksamhet.....	150
5.3.2	Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten.....	150
5.3.3	Transporter	151
5.4	Kustbevakningen.....	152
5.4.1	Organisation och verksamhet.....	152
5.4.2	Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten.....	153
5.4.3	Transporter	154
5.5	Migrationsverket.....	155

5.5.1	Organisation och verksamhet	155
5.5.2	Frihetsberövanden och transporter	155
5.6	Statens institutionsstyrelse	156
5.6.1	Organisation och verksamhet	156
5.6.2	Frihetsberövanden och transporter	156
5.7	Landstingen	157
5.7.1	Allmänt	157
5.7.2	Frihetsberövanden och transporter	158
5.8	Övriga myndigheter	158
5.9	Sammanfattande kommentar	159
6	Särskilt om utrikestransporter	161
6.1	Inledning	161
6.2	Transporter i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut	162
6.2.1	Bakgrund	162
6.2.2	Gällande rätt och tillämpningen därav	164
6.2.3	Praktiskt genomförande	169
6.3	Transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.	175
6.3.1	Allmänt	175
6.3.2	Praktiskt genomförande	176
7	Nordisk utblick	179
7.1	Inledning	179
7.2	Danmark	179
7.3	Finland	181
7.4	Norge	184
7.5	Sammanfattande kommentar	185

Del B Överväganden och förslag

8	Är myndigheternas transportverksamhet ändamålsenligt organiserad?.....	189
8.1	Inledning.....	189
8.2	Tidigare överväganden.....	190
8.2.1	Riksrevisionsverkets översyn av kriminalvårdens transportorganisation.....	190
8.2.2	Statskontorets granskning av Transporttjänsten.....	191
8.2.3	Överväganden i samband med inrättandet av myndigheten Kriminalvården.....	192
8.3	Tre modeller.....	193
8.3.1	Allmänt.....	193
8.3.2	Modell 1 – Varje myndighet ansvarar för sina transporter med eller utan möjlighet till polishandräckning eller – i verkställighetsärenden – att överlämna ärendet.....	194
8.3.3	Modell 2 – En fristående nationell transportmyndighet.....	196
8.3.4	Modell 3 – Myndigheten Kriminalvården behåller transporttjänsten men ”profileras” utifrån att verksamheten inte endast omfattar kriminalvård.....	198
8.4	Överväganden och förslag.....	199
8.4.1	Utgångspunkter för en rättssäker och effektiv transportverksamhet.....	199
8.4.2	Andra myndigheters behov av extern transportverksamhet.....	204
8.4.3	Grundläggande myndighetsstruktur.....	205
8.4.4	Verksamhetsansvar.....	206
8.4.5	Ett förenklat administrativt förfarande i handräckningsärenden.....	215
8.4.6	Serviceåtaganden i förhållande till beställande myndigheter.....	216
8.4.7	Särskilt om polismyndighetens biträde för verkställande av beslut om förvar i utlänningsärenden....	217

9	Särskilda överväganden med hänsyn till den frihetsberövade	221
9.1	Inledning	221
9.2	Tidigare överväganden	221
9.3	Allmänna utgångspunkter.....	223
9.3.1	Bakgrund	223
9.3.2	Brukarperspektivet.....	224
9.3.3	Utförarperspektivet	224
9.4	Jämförelse med förvarstagna i Kriminalvården	225
9.5	Överväganden och förslag	227
9.5.1	Polisens respektive Kriminalvårdens förutsättningar att transportera särskilt utsatta personer – en jämförelse	227
9.5.2	Förbättrade förutsättningar för Polisen och Kriminalvården att utföra transporter åt andra myndigheter	234
10	Hur ska Kriminalvårdens transportverksamhet organiseras?	241
10.1	Inledning	241
10.2	Tidigare överväganden	241
10.3	Statistik – Transporttjänsten	243
10.3.1	Omfattningen av transporttjänstens verksamhet	243
10.3.2	Framtida transportbehov.....	246
10.3.3	Finansiering och kostnadsutveckling	248
10.4	Statistik – De lokala verksamhetsstälernas transportverksamhet	252
10.5	Överväganden och förslag	253
10.5.1	Allmänt om effektiviteten	253
10.5.2	Kostnadsutvecklingen under senare år	255
10.5.3	Framtida transportbehov.....	257
10.5.4	En modern transportorganisation.....	261
10.5.5	Ansvarsfördelningen mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställen.....	264

10.5.6	Vilka hinder finns i övrigt för en effektivt planerad transportverksamhet?.....	268
10.5.7	Kriminalvårdens transporter av icke-frihetsberövade personer som ska avvisas eller utvisas	272
11	Privata utförare av transporttjänster.....	275
11.1	Inledning.....	275
11.2	Allmänt om privatisering inom kriminalvården.....	275
11.3	Användandet av privata utförare vid transporter av frihetsberövade personer	277
11.4	Gällande rätt.....	278
11.4.1	Väktare	278
11.4.2	Kriminalvårdens användning av privata bevakningsföretag för bevakningsuppdrag	280
11.5	Överväganden och förslag.....	283
11.5.1	Kriminalvårdens möjligheter att överlämna transportuppdrag till privata utförare.....	283
11.5.2	Hur ska lagregleringen se ut?.....	288
12	Samverkan mellan myndigheter	291
12.1	Inledning.....	291
12.2	Bakgrund	291
12.3	Gällande rätt.....	294
12.3.1	Samverkan	294
12.3.2	Lokalförsörjning.....	294
12.3.3	Användning av videokonferensutrustning.....	295
12.4	Överväganden och förslag.....	295
12.4.1	Inrikesverksamheten	295
12.4.2	Utrikesverksamheten	303
13	Kostnadsansvaret för transporter	307
13.1	Inledning.....	307
13.2	Rättsliga förutsättningar för ekonomisk styrning	308

13.2.1 Rätten att ta ut avgifter	308
13.2.2 Prissättning och rätten att disponera avgifter	309
13.2.3 Möjligheten att låta den enskilde bekosta transporten	310
13.3 Tidigare överväganden	310
13.4 Överväganden	311
13.4.1 Syften	311
13.4.2 Ekonomiska aspekter	312
13.4.3 Rättssäkerhetsaspekter	314
13.4.4 Praktiska aspekter – Hur skulle prissättning ske?	316
13.4.5 Alternativ till ekonomisk styrning	318
13.4.6 Sammanfattande bedömning	319
14 Rättslig reglering av transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter	323
14.1 Inledning	323
14.2 Gällande rätt	324
14.2.1 Allmänna regler	324
14.2.2 Särskilda regler	324
14.2.3 Regler rörande Kriminalvården	329
14.3 Bakgrund	330
14.4 Överväganden och förslag	331
14.4.1 Behovet av lagreglering	331
14.4.2 Hur ska en lagreglering se ut?	333
15 Kompletterande reglering av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.	339
15.1 Inledning	339
15.2 Gällande rätt	339
15.2.1 Lagen (1957:668) om utlämning för brott (allmänna utlämningslagen)	339
15.2.2 Lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (nordiska utlämningslagen)	340

15.2.3	Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.....	341
15.2.4	Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom	342
15.2.5	Lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.....	343
15.2.6	Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål	344
15.2.7	Lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.....	344
15.2.8	Lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder	345
15.2.9	Lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone	345
15.2.10	Förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott	346
15.2.11	Förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.....	346
15.2.12	Lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.....	347
15.2.13	Förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård	347
15.3	Överväganden och förslag.....	348
15.3.1	Allmänna utgångspunkter.....	348
15.3.2	Särskilt om transporter rörande verkställighet av påföljd.....	349
15.3.3	Övrigt	350
16	Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter.....	351
16.1	Inledning.....	351
16.2	Bakgrund	352
16.3	Gällande rätt och tillämpningen därav.....	353
16.3.1	Inrikestransporter.....	353
16.3.2	Utrikestransporter.....	360

16.4	Överväganden och förslag	364
16.4.1	Inrikestransporter	364
16.4.2	Utrikestransporter	370
17	Förutsättningar och former för handräckning i vissa fall	377
17.1	Inledning	377
17.2	Rättsliga förutsättningar för handräckning	377
17.2.1	Allmänt	377
17.2.2	Lagar om tvångsvård	378
17.2.3	Utlänningslagen	379
17.3	Synpunkter angående överutnyttjande av handräckningsinstitutet	380
17.4	Synpunkter på Polisens tillämpning av handräckningsinstitutet	381
17.5	Tidigare lagstiftningsförslag m.m.	383
17.6	Överväganden och förslag	387
17.6.1	Förekommer ett överutnyttjande av handräckningsinstitutet?	387
17.6.2	Förtydliganden av förutsättningarna för handräckning	388
17.6.3	Innebörden av begreppet biträde	393
17.6.4	Behovet av en komplettering av handräcknings- situationerna i fråga om psykiskt sjuka	399
17.6.5	Samverkan	401
18	Vissa frågor om förvar	403
18.1	Inledning	403
18.2	Bakgrund	404
18.3	Gällande rätt och tillämpningen därav	404
18.3.1	Begreppet förvar	404
18.3.2	Behandling av förvarstagna	406
18.3.3	Förvar av vissa kategorier av frihetsberövade	406
18.4	Överväganden och förslag	410

19	Vissa frågor rörande Tullverket och Kustbevakningen ...	413
19.1	Inledning.....	413
19.2	Bakgrund	413
19.2.1	Tullverket	413
19.2.2	Kustbevakningen	414
19.3	Överväganden	414
19.3.1	Allmänt.....	414
19.3.2	Tullverket	415
19.3.3	Kustbevakningen	416
20	Myndigheternas behov av information i samband med handräckning.....	419
20.1	Inledning.....	419
20.2	Gällande rätt.....	420
20.2.1	Offentlighet- och sekretesslagen.....	420
20.2.2	Registeruppgifter	423
20.3	Nuvarande informationsutbyte.....	427
20.3.1	Rutiner.....	427
20.3.2	Behov av information	427
20.4	Överväganden och förslag.....	428
20.4.1	För- och nackdelar med att verkställande myndigheter har tillgång till information	428
20.4.2	Vilken rätt har verkställande myndigheter i dag att få uppgifter från beställande myndigheter samt att få ut uppgifter ur Polisens register?	432
20.4.3	Hur bör författningsändringarna se ut?	438
20.4.4	Praktiska uppgifter	443
21	Kostnads- och konsekvensanalys.....	445
21.1	Inledning.....	445
21.2	Ekonomiska konsekvenser	445
21.2.1	Konsekvenser för andra myndigheter än Kriminalvården	445

21.2.2 Konsekvenser för Kriminalvården	447
21.3 Konsekvenser i övrigt.....	451
22 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	453
22.1 Ikraftträdande	453
22.2 Övergångsbestämmelser	454
Del C Författningskommentarer	
23 Författningskommentarer.....	457
Inledning	457
23.1 Förslaget till lag (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige.....	458
23.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott	459
23.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge	460
23.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.	460
23.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.....	462
23.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom	463
23.7 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	465
23.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	469

23.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser för vård av unga.....	473
23.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård	475
23.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård	478
23.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt	478
23.13 Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)	479
23.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.....	480
23.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	481
23.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister	482
23.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	483
23.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.....	484
23.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.....	485
23.20 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	487
23.21 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	488
23.22 Förslaget till ändring i fängelselagen (2010:610)	489
23.23 Förslaget till ändring i häkteslagen (2010:611)	490

23.24 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1970:710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling	491
23.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom	491
23.26 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott.....	492
23.27 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.....	493
23.28 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	493
23.29 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister	496
23.30 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder	497
23.31 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården	499

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2009:14.....	501
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2009:105	513

Förkortningar m.m.

ALFA	Allmänt löne- och förmånsavtal
Appl.	Application (Europadomstolen)
BEK	Bekendtgørelse (Danmark)
BRF	förordning (1999:1134) om belastningsregister
BRL	lag (1998:620) om belastningsregister
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DEPA	deportee accompanied (eskorterad verkställighet)
DEPU	deportee unaccompanied (oeskorterad verkställighet)
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	departementsserien
EG	Europeiska gemenskaperna

EU	Europeiska unionen
FAP	föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
Frontex	Europeiska unionens byrå för förvaltning av det operativa samarbetet vid medlemsstaternas yttre gränser
Handisam	Myndigheten för handikappolitisk samordning
HSL	hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
häktesförordningen	förordning (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.
häkteslagen	lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.
IATA	International Air Transport Association
IPO	Enheten för internationellt polissamarbete
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JRO	Joint Return Operation
Ju	Justitiedepartementet
KSF	Kriminalomsorgens centrala förvaltning (Norge)

KvaF	förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt
KVAF	Kriminalvårdens administrativa föreskrifter
KvaL	lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt
KVFS	Kriminalvårdens författningssamling
LBK	Love og bekendtgørelser (Danmark)
LBU	lag om stöd och skydd för barn och unga (föreslagen i SOU 2009:68)
LEF	lag (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder
LOB	lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
LPT	lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LRV	lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård
LSS	lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LSU	lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

LUL	lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVM	lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MRF	förordning (1999:1135) om misstankeregister
MRL	lag (1998:621) om misstankeregister
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
prop.	proposition
PUL	personuppgiftslag (1998:204)
RAR	rationell anmälningsrutin
REVA	Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete (projekt)
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
RRV	Riksrevisionsverket
S	Socialdepartementet
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting

SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
TPC	Transportcentral
TPT	Transporttjänsten (egen myndighet 1994–2006)
TPVFS	Totalförsvarets pliktverks författningssamling
TRMFS	Totalförsvarets rekryterings- myndighets författningssamling
UniF-P	Rikspolisstyrelsens uniforms- föreskrifter för Polisen

Sammanfattning

Bakgrund

Ett stort antal myndigheter utför i dag transporter av frihetsberövade personer. Kriminalvårdens transporttjänst har dock en nyckelroll inom transportverksamheten, eftersom den inte bara transporterar personer som är placerade hos den egna myndigheten, utan även utför transporter av personer åt andra myndigheter. Det kan exempelvis gälla personer som är placerade på olika vårdinrättningar eller personer som ska transporteras till eller från Sverige. En transport som Kriminalvården utför för en annan myndighets räkning föregås ofta av att den myndighet som har ansvaret för personen ansöker om handräckning hos Polisen. För det ändamålet finns i olika författningar bestämmelser som innebär att en polismyndighet i en sådan situation har skyldighet att lämna biträde åt myndigheten när en begäran om handräckning görs. Det förekommer att polismyndigheten i ett sådant fall överlämnar verkställigheten av handräckningsbeslutet till Kriminalvården, som genomför transporten. Kriminalvården transporterar även personer från och till polisarrester.

Utredningens viktigaste slutsatser

Utredningens viktigaste slutsatser innebär i korthet följande.

Organisatoriska frågor

- Kriminalvården ska, genom sin transporttjänst, även i framtiden utföra transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter.
- Kriminalvården får ett tydligt ansvar för transporter åt andra myndigheter.

- I vissa fall ska handräckning begäras direkt hos Kriminalvården.
- Polisen och Kriminalvården får bättre förutsättningar att i samband med handräckning bemöta och i övrigt hantera personer med särskilda behov.
- Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva transportverksamhet förbättras genom bl.a. intern samordning och bättre planeringsförutsättningar.
- Kriminalvården ges möjlighet att förordna väktare från ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra transporter av frihetsberövade personer.
- Ökad samverkan ska ske mellan berörda myndigheter, varvid bl.a. lokaliseringsfrågor och användning av videokonferensutrustning uppmärksammas.
- Kriminalvårdens transportverksamhet ska även fortsättningsvis finansieras genom anslag.

Den rättsliga regleringen

- Lagstöd skapas för de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter.
- Regleringen av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. görs mer heltäckande och enhetlig.
- Lagstöd skapas för att Kriminalvården ska kunna begära handräckning av Polisen.
- Tillämpningen av handräckningsinstitutet stramas upp, bl.a. genom att det i handräckningsbestämmelserna anges under vilka förutsättningar biträde får begäras samt uppställs krav på den beställande myndighetens medverkan.
- Lagstöd skapas för att personer som är omhändertagna enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) undantagsvis ska kunna tas i förvar.

Myndigheternas behov av information i samband med handräckning

- Polisen och Kriminalvården får bättre tillgång till information i samband med handräckning.

Organisatoriska frågor**Är transportverksamheten ändamålsenligt organiserad?**

Transportverksamheten ska anordnas utifrån rättssäkerhet och effektivitet.

I hanteringen av frihetsberövade personer fyller transportverksamheten ingen självständig funktion, utan är närmast en nödvändig stödfunktion. Transportverksamheten som sådan ska därför inte stå i fokus för övergripande organisatoriska överväganden. Med hänsyn till det stora antalet samhällsfunktioner som är beroende härav, bör transportverksamheten – med respekt för transportverksamhetens villkor – i stället anpassas till dessa andra verksamheter. Det innebär ur ett *myndighetsperspektiv* att transportverksamheten ska vara så flexibel att den kan möta de tidsfrister och andra skyndsamhetskrav som uppställs inom olika verksamheter. Ur den *enskildes perspektiv* innebär det att en transport av en frihetsberövad person ska genomföras med beaktande av de skäl som ligger bakom frihetsberövandet i det enskilda fallet.

Kriminalvården utför i dag, genom sin transporttjänst, ett stort antal transporter åt andra myndigheter. Transporttjänsten – som även i framtiden bör vara en del av myndigheten Kriminalvården – ska även fortsättningsvis anlitas för att transportera frihetsberövade personer åt andra myndigheter.

Dagens ordning är emellertid ineffektiv, eftersom det inte finns någon klar ansvarsfördelning mellan Polisen och Kriminalvården när det gäller transporter av frihetsberövade personer. Utgångspunkten bör vara att Polisens resurser ska tas i anspråk endast då Polisens särskilda tvångsbefogenheter behövs. Kriminalvårdens ansvar för transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter bör tydliggöras på följande sätt.

- Kriminalvården bör – i stället för Polisen – genom sin transporttjänst biträda vid transporter *i handräckningsärenden avseende frihetsberövade personer som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler.*

- Vid *övriga transporter av fribetsberövade personer* bör Kriminalvården genom sin transporttjänst svara för transportuppdrag som överlämnats av Polisen.

Kriminalvården bör genom serviceåtaganden tydliggöra de tidsmässiga ramarna för transportverksamheten. De beställande myndigheterna bör å sin sida se över sina rutiner för handräckningar som avser transporter.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan å ena sidan Migrationsverket och å andra sidan polismyndigheterna kan – framförallt i transporthänseende – ifrågasättas om den nuvarande ordningen, som innebär att polismyndigheten på begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa förvaret, är ändamålsenlig. Denna ordning bör därför ses över.

Särskilda överväganden beträffande vissa personkategorier

När det gäller det praktiska genomförandet finns det inga generella skillnader mellan Polisens och Kriminalvårdens förutsättningar att transportera särskilt utsatta personer. Såväl Polisen som Kriminalvården bör emellertid vid handräckning enligt lagar om tvångsvård få förbättrade förutsättningar att utföra transporter åt andra myndigheter.

Detta bör ske genom skärpta krav på att den myndighet som har begärt handräckning medverkar vid åtgärden, bättre information om den enskilde, tydliga föreskrifter och riktlinjer om vad Polisen och Kriminalvården bör tänka på inför och under en handräckning samt en förbättrad grund- och vidareutbildning när det gäller bemötande av psykiskt sjuka och andra personer i utsatta situationer.

Hur ska Kriminalvårdens transportverksamhet organiseras?

För att transportverksamheten ska vara kostnadseffektiv krävs att ett gott resultat uppnås till så låga kostnader som möjligt. Att Kriminalvårdens uppdrag i fråga om transporter åt andra myndigheter inte är tydligt utan bygger på frivillighet är en av de omständigheter som gör det svårt att göra en rättvisande bedömning av resultat och kostnader.

Även den omständigheten att Kriminalvårdens transportverksamhet i flera avseenden är splittrad innebär svårigheter att göra en rättvisande effektivitetsanalys. De uppföljningsinstrument som finns är inte tillräckliga, och olika statistiska uppgifter är inte med nödvändighet jämförbara. Effektiviteten i Kriminalvårdens transportverksamhet är vidare känslig för omvärldsfaktorer och andra myndigheters verksamheter, dvs. omständigheter som till stor del ligger utanför Kriminalvårdens påverkansmöjligheter.

Kostnaderna för transporttjänstens inrikesverksamhet har under senare år ökat i påfallande grad. Det finns däremot inte skäl att utifrån befintligt underlag ifrågasätta Kriminalvårdens uppskattningar av ett framtida transportbehov. Inför kommande prognoser av transportbehovet bör emellertid myndigheter som beställer transporter förse transporttjänsten med underlag för uppskattningar av det framtida transportbehovet.

Regeringen bör tydliggöra Kriminalvårdens ansvar för transporter åt andra myndigheter samt uppdra åt Kriminalvården att omorganisera transportverksamheten utifrån en geografiskt enhetlig organisation där ansvarsfördelningen utgår från att transporttjänsten ska utföra en större del av de transporter som de lokala verksamhetsställena i dag genomför.

Kriminalvården utför i dag inom utrikesverksamheten ett stort antal transporter av personer som inte är frihetsberövade. Denna ordning kan ifrågasättas ur ett organisatoriskt och etiskt perspektiv och bör därför tas upp till diskussion mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården. I den mån Kriminalvården i framtiden utför sådana transporter bör bemanningsgraden anpassas till att de rör icke-frihetsberövade personer. Kriminalvården måste inför och vid varje transport ha kännedom om huruvida den transporterade är frihetsberövad eller inte.

I effektivitetsfrämjande syfte bör arbetet organiseras så att inköp av fordon samordnas centralt av Kriminalvården, transporter till Arlanda inte påverkar övrig transportverksamhet negativt, ett antal övernattnings- och lunchplatser inrättas, transportpersonalens arbetstidsavtal ses över samt en satsning görs på IT-stöd för planering av transporter.

Privata utförare av transporttjänster

För att öka flexibiliteten inom transportorganisationen bör Kriminalvården få stöd i lag att förordna väktare från ett auktoriserat bevakningsföretag för att utföra vissa transporter av frihetsberövade personer.

Samverkan mellan myndigheter

I fråga om *inrikestransporter* bör Kriminalvården ta initiativ till ett strukturerat och kontinuerligt samarbete med andra aktörer. Samarbete bör ske på såväl central som regional/lokal nivå. Det bör bl.a. omfatta utformande av föreskrifter, handböcker och annat vägledande material, utformande av serviceåtagande respektive tidsfrister för beställningar av transporter samt utformande av blanketter för beställningar av transporter.

För att minska transporterna av frihetsberövade personer bör myndigheterna inom ramen för samverkan särskilt uppmärksamma lokaliseringsfrågor, behov av flexibilitet när det gäller att förflytta personal samt användning av videokonferensutrustning.

När det gäller *utrikestransporter* har genom det samarbete som inletts mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården grunden lagts till ett gott fortlöpande effektiviseringsarbete på central nivå. Ökad samordning krävs dock för förbättrad genomströmning samt framförhållning vid transportplaneringen. Det finns utrymme att utveckla samarbetet på regional/lokal nivå, bl.a. samordningen mellan Migrationsverkets förvar och transporttjänsten i praktiska frågor.

Kostnadsansvaret för transporter

Såväl ekonomiska skäl som rättssäkerhetsaspekter och praktiska överväganden talar för att Kriminalvårdens transportverksamhet även fortsättningsvis bör finansieras genom Kriminalvårdens anslag.

Den rättsliga regleringen

Rättslig reglering av transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter

Lagstöd bör skapas för de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. Detta bör ske genom att det i polislagen (1984:387) samt i lagar om tvångsvård och utlänningslagen (2005:716) införs bestämmelser som innebär att regeringen får förordna att transporter av frihetsberövade personer även får verkställas av annan myndighet som regeringen bestämmer.

Kriminalvårdens möjligheter att använda våld och annat tvång vid transporter

Den nuvarande regleringen av Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter inom den egna verksamheten är i allt väsentligt tillfredsställande. Detsamma gäller motsvarande reglering i den kriminalvårdslagstiftning som träder i kraft den 1 april 2011.

Av förslagen till lagreglering av de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter följer befogenhet för personalen att under vissa omständigheter använda våld och annat tvång. Kriminalvårdens rätt att vid behov använda fängsel bör dock regleras särskilt.

I fråga om utrikestransporter finns det inte skäl att peka ut något särskilt område där svensk personals tvångsbefogenheter behöver klarläggas. Det är dock angeläget att tvångsvisa verkställighetsresor i utlänningsärenden endast förekommer när det finns en rättslig grund för tvångsanvändning. Polisen bör, i samarbete med Kriminalvårdens transporttjänst, se över sina rutiner för att undvika att tvång används i andra situationer.

Kriminalvården bör under vissa omständigheter ha möjlighet att begära hjälp av polismyndigheten. I kriminalvårdslagstiftningen bör därför införas bestämmelser som ger Kriminalvården rätt att begära polishandräckning, om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt.

Svenska myndigheters verkställande av avvisnings- eller utvisningsbeslut utomlands innebär en form av svensk myndighetsutövning med värdlandets accept. Som en konsekvens härav är svensk personal vid sådan verkställighet i princip underkastad straffrättsligt

ansvar för tjänstefel och den svenska staten skadeståndsrättsligt ansvarig för skador som svensk personal vållar i samband därmed.

Förutsättningar och former för handräckning i vissa fall

Det går inte att dra några generella slutsatser om i vilken utsträckning det förekommer ett överutnyttjande av handräckningsinstitutet. I enskilda fall synes det dock förekomma obefogade beställningar av handräckning. I handräckningsbestämmelserna i lagarna om tvångsvård samt i utlänningslagen bör därför förtydligas under vilka förutsättningar biträde får begäras.

Den myndighet som ska lämna biträde bör pröva utformningen av biträdet i varje enskilt fall utifrån behovet av särskilda tvångsbefogenheter. Utgångspunkten bör vara att personal från den myndighet som begär handräckningen medverkar vid handräckningen. Bestämmelserna om handräckning i lagarna om tvångsvård bör därför kompletteras i fråga om krav på medverkande personal. Socialstyrelsen bör skärpa kontrollen av hur bestämmelserna tillämpas i praktiken.

Slutligen bör bestämmelserna om handräckning i lagarna om psykiatrisk tvångsvård kompletteras på så sätt att biträde – utöver de handräckningssituationer som redan upptas – ska kunna begäras för annan förflyttning av patienten.

Vissa frågor om förvar

Transportfrågor är nära förknippade med frågor rörande möjligheter att ta personer i förvar. För att möjliggöra en effektiv transportverksamhet bör därför i LVM, LVU och LSU införas bestämmelser om att missbrukaren respektive den unge undantagsvis får tas i förvar. Den som är under 15 år ska dock inte få tas i förvar.

Myndigheternas behov av information i samband med handräckning

De myndigheter som verkställer handräckningar har i dag begränsade möjligheter att få uppgifter från beställande myndigheter samt att få ut uppgifter ur Polisens register.

För att de verkställande myndigheterna ska få tillgång till relevant information bör de myndigheter som beställer handräckning åläggas en uppgiftsskyldighet. I lagar om tvångsvård bör därför införas bestämmelser som ålägger den myndighet som begär biträde att utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den enskilde som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

De verkställande myndigheterna bör också få ökad tillgång till uppgifter ur Polisens register. De lagar som reglerar belastnings-, misstanke- och vapenregistren bör därför kompletteras på så sätt att registren även ska ha som ändamål att ge information om sådana uppgifter som behövs för planeringen och genomförandet av en handräckningsåtgärd enligt olika lagar om tvångsvård.

Det ankommer på den myndighet som begär handräckning att förse den verkställande myndigheten med praktisk information. Samarbete bör inledas respektive fördjupas för att underlätta informationsutbytet.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Vid en utlämning till Sverige ska polismyndigheten se till att personen förs hit om det gäller utlämnande

1. av den som i Sverige är misstänkt eller tilltalad för brott eller
2. för verkställighet av fängelsestraff, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård som har ådömts i Sverige.

2 § Om en svensk myndighet har utfärdat en europeisk arresteringsorder och den andra medlemsstaten har beslutat om överlämnande till Sverige, ska polismyndigheten se till att personen förs hit.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott

Härigenom föreskrivs att 26 § lagen (1957:668) om utlämning för brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §¹

Chefen för Justitiedepartementet får medge, att den som av en stat utlämnas till en annan stat får föras genom riket, om denne inte är svensk medborgare och det inte heller annars finns synnerliga skäl mot det. Framställning om detta ges in till Justitiedepartementet.

Medgivande får lämnas till att en svensk medborgare förs genom riket, om hinder inte skulle ha förelegat för utlämning av honom eller henne till den mottagande staten enligt 2 eller 4 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

Polismyndigheten ska se till att genomresan enligt första och andra styckena genomförs.

Har tillstånd meddelats enligt första eller andra stycket får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten *skall* kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar.

När tillstånd till transport begärs i fråga om någon som utlämnas till en medlemsstat i Europeiska unionen tillämpas 8 kap. 2 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder i stället för bestämmelserna i

Har tillstånd meddelats enligt första eller andra stycket får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten *ska* kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar.

När tillstånd till transport begärs i fråga om någon som utlämnas till en medlemsstat i Europeiska unionen tillämpas 8 kap. 2 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder i stället för bestämmelserna i

¹ Senaste lydelse 2003:1158.

första–tredje styckena.

denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som utlämnas från någon av de stater som anges i 1 § till en annan sådan stat får utan tillstånd transporteras genom Sverige.

Den som utlämnas får, om det är nödvändigt för att transporten *skall* kunna genomföras, omhändertaras och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Föreslagen lydelse

19 §²

Den som utlämnas från någon av de stater som anges i 1 § till en annan sådan stat får utan tillstånd transporteras genom Sverige. *Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs.*

Den som utlämnas får, om det är nödvändigt för att transporten *ska* kunna genomföras, omhändertaras och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Denna lag träder i kraft den

² Senaste lydelse 2003:1159.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

dels att 8 och 32 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Här i riket meddelad dom, varigenom dömts till fängelse, må verkställas i Danmark, Finland, Island eller Norge, om den dömde när verkställighet *skall* ske är medborgare eller har hemvist i den andra staten. Uppehåller han sig i någon av nämnda stater, må även eljest domen verkställas där, om det med hänsyn till omständigheterna finnes lämpligast.

Bifalls en framställning om verkställighet av domen i den andra staten, *skall* Kriminalvården vid behov ombesörja att den dömde överförs till den staten. Kriminalvården får därvid begära hjälp av polismyndigheten i den ort där den dömde uppehåller sig.

Påträffas den dömde här i riket före frigivningen, får polismyndigheten på begäran av myndighet i den andra staten eller med anledning av där utfärdad efterlysning ombesörja att han överförs till den staten för verkställighet av straffet.

Föreslagen lydelse

8 §

Här i riket meddelad dom, varigenom dömts till fängelse, må verkställas i Danmark, Finland, Island eller Norge, om den dömde när verkställighet *ska* ske är medborgare eller har hemvist i den andra staten. Uppehåller han sig i någon av nämnda stater, må även eljest domen verkställas där, om det med hänsyn till omständigheterna finnes lämpligast.

Bifalls en framställning om verkställighet av domen i den andra staten, *ska* Kriminalvården vid behov ombesörja att den dömde överförs till den staten. Kriminalvården får därvid begära hjälp av polismyndigheten i den ort där den dömde uppehåller sig.

Den som ska överföras får, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under 48 timmar.

Skall den dömda enligt vad som nu har sagts överföras från Sverige till den andra staten, anses den tid, under vilken han för ändamålet har varit omhändertagen av svensk myndighet, såsom strafftid.

Ska den dömda enligt vad som nu har sagts överföras från Sverige till den andra staten, anses den tid, under vilken han för ändamålet har varit omhändertagen av svensk myndighet, såsom strafftid.

8 a §

Om en frihetsberövande påföljd enligt 5 § ska verkställas i Sverige, ska polismyndigheten se till att den dömda förs hit.

32 §

Den som för verkställighet av frihetsstraff överföres från Danmark, Finland, Island eller Norge till annan av dessa stater må utan särskilt tillstånd föras genom Sverige.

Den som för verkställighet av frihetsstraff överföres från Danmark, Finland, Island eller Norge till annan av dessa stater må utan särskilt tillstånd föras genom Sverige. *Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs.*

Denna lag träder i kraft den

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling

dels att 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

Beslut om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge verkställs av polismyndigheten. Beslutet ska verkställas utan dröjsmål.

Om en utländsk myndighet har beslutat om utlämning till Sverige för vård och behandling, ska polismyndigheten se till att personen förs hit.

14 §

Den som utlämnas från stat som anges i 1 § till annan stat får föras genom riket utan särskilt tillstånd.

Den som utlämnas från stat som anges i 1 § till annan sådan stat får föras genom riket utan särskilt tillstånd. *Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs.*

Denna lag träder i kraft den

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom dels att 40 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 40 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Chefen för Justitiedepartementet kan efter framställning till Justitiedepartementet av behörig myndighet i främmande stat medge, att utlänning, som är berövad friheten i den staten och som enligt bestämmelser i överenskommelse som avses i 1 § *skall* föras till annan främmande stat för verkställighet av påföljd för brott eller för förhandling med anledning av framställning om sådan verkställighet, får föras över svenskt område. Under sådan genomresa *skall* frihetsberövandet bestå, om *icke* den främmande staten begär att den transiterade frigges. Friges han *ej*, tillämpas vad som i allmänhet gäller om behandling av anhållen eller häktad.

40 §³

Chefen för Justitiedepartementet kan efter framställning till Justitiedepartementet av behörig myndighet i främmande stat medge, att utlänning, som är berövad friheten i den staten och som enligt bestämmelser i överenskommelse som avses i 1 § *ska* föras till annan främmande stat för verkställighet av påföljd för brott eller för förhandling med anledning av framställning om sådan verkställighet, får föras över svenskt område. *Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs*. Under sådan genomresa *ska* frihetsberövandet bestå, om *inte* den främmande staten begär att den transiterade frigges. Friges han *inte*, tillämpas vad som i allmänhet gäller om behandling av anhållen eller häktad.

³ Senaste lydelse 2000:570.

40 a §

Om en frihetsberövande påföljd ska verkställas utomlands, ska Kriminalvården se till att den dömda förs till den stat där påföljden ska verkställas.

Om en frihetsberövande påföljd som har meddelats utomlands ska verkställas i Sverige, ska Kriminalvården se till att den dömda förs hit.

Vid verkställighet enligt första och andra styckena får Kriminalvården begära hjälp av polismyndigheten.

Vid verkställighet enligt första stycket får den som ska överföras, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under 48 timmar.

Denna lag träder i kraft den

7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)

dels att 29 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 29 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §⁴

Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även sådan vaktpost eller annan som vid Försvarmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Föreskrifterna i 10 § första stycket 1–4 gäller även tjänsteman vid Kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd ska verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf. Bestämmelsen i 10 § första stycket 5 gäller även en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som utövar befogenhet som där anges för trafiknykterhetskontroll.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans eller hennes förordnande. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. I fråga om befogenhet för en tjänsteman vid Kustbevakningen att tillämpa 13 § finns särskilda bestämmelser.

Bestämmelsen i 10 a § gäller också en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag, som förordnats att enligt 8 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) inom ramen för sin anställning i företaget utföra bevaknings- eller transportuppdrag, om inte annat följer av hans eller

⁴ Senaste lydelse 2008:326.

hennes förordnande.

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än en polismyndighet.

29 a §

En polismyndighet får överlämna verkställigheten av en transport av någon som är berövad friheten till myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna i 10 a § samt i 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) gäller även vid sådan verkställighet.

En polismyndighet som överlämnar verkställigheten av en transport ska, om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, utan hinder av sekretess lämna den myndighet som avses i första stycket de uppgifter som avses i 45 a § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 a § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och 20 a § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Denna lag träder i kraft den

8 Förlag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

dels att 45 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 45 a, b och c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
Polismyndigheten <i>skall</i> lämna biträde för att	45 § ⁵ Polismyndigheten <i>ska</i> lämna biträde för att
1. på begäran av socialnämnden eller rätten föra en missbrukare till en beslutad läkarundersökning,	1. på begäran av socialnämnden eller rätten föra en missbrukare till en beslutad läkarundersökning,
2. på begäran av socialnämnden föra den som <i>skall</i> beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem eller sjukhus,	2. på begäran av socialnämnden föra den som <i>ska</i> beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem eller sjukhus,
3. på begäran av verksamhetschefen i fall som avses i 24 § tredje stycket föra den som <i>skall</i> beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem, samt	3. på begäran av verksamhetschefen i fall som avses i 24 § tredje stycket föra den som <i>ska</i> beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem, samt
4. på begäran av Statens institutionsstyrelse efterforska, hämta eller förflytta någon som <i>skall</i> tas in i hemmet eller som vårdas där med stöd av denna lag.	4. på begäran av Statens institutionsstyrelse efterforska, hämta eller förflytta någon som <i>ska</i> tas in i hemmet eller som vårdas där med stöd av denna lag.

Regeringen får förordna att biträde för att förflytta någon som vårdas med stöd av denna lag i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller

⁵ Senaste lydelse 2005:467.

bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

45 a §

Den myndighet som begär biträde enligt 45 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om missbrukaren som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

45 b §

Vid handräckning enligt 45 § ska personal från den beställande myndigheten närvara. Om det finns särskilda skäl får en åtgärd dock vidtas utan att en sådan person är närvarande.

45 c §

Missbrukaren får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en förflyttning enligt 45 § ska kunna genomföras.

Denna lag träder i kraft den

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

dels att 43 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 43 a, b och c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 §⁶

Polismyndigheten *skall* lämna biträde för att på begäran av

Polismyndigheten *ska* lämna biträde för att på begäran av

1. socialnämnden eller nämndens ordförande eller rätten bereda en läkare, som avses i 32 §, tillträde till den unges hem eller för att föra den unge till läkarundersökningen,

2. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av denna lag, och

3. Statens institutionsstyrelse efterforska och återhämta den som vårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 §, om den unge har avvikit från hemmet, eller för att ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne.

Regeringen får förordna att biträde för att förflytta någon som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 § i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde får dock göras endast om

⁶ Senaste lydelse 2005:468.

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

43 a §

Den myndighet som begär biträde enligt 43 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den unge eller medlem i dennes hushåll som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

43 b §

Vid handräckning enligt 43 § ska personal från den beställande myndigheten närvara. Om det finns särskilda skäl får en åtgärd dock vidtas utan att en sådan person är närvarande.

43 c §

Den unge får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en förflyttning enligt 43 § ska kunna genomföras. Den som är under femton år får dock inte tas i förvar.

Denna lag träder i kraft den

10 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

dels att 47 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 47 a, b och c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

47 §⁷

Om det finns skälig anledning att anta att någon lider av en allvarlig psykisk störning och är farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv eller i övrigt behöver omedelbar hjälp, får polismyndigheten tillfälligt omhänderta honom eller henne i väntan på att hälso- och sjukvårdspersonal kan ge honom eller henne sådan hjälp. Den omhändertagne får föras till en sjukvårdsenhet som kan ge stöd och behandling.

Polismyndigheten ska lämna biträde på begäran av

1. en läkare som avses i 4 § andra stycket sista meningen för att han eller hon ska kunna genomföra en undersökning för vårdintyg,

2. en läkare som avses i 4 § andra stycket sista meningen eller av chefsöverläkaren för att föra patienten till en sjukvårdsinrättning sedan vårdintyg har utfärdats,

3. chefsöverläkaren för att återföra en patient som har lämnat vårdinrättningen utan tillstånd,

4. chefsöverläkaren för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats, *eller*

5. chefsöverläkaren för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan beslut om slutet

4. chefsöverläkaren för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats,

5. chefsöverläkaren för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan beslut om slutet

⁷ Senaste lydelse 2008:415.

psykiatrisk tvångsvård har fattats. psykiatrisk tvångsvård har fattats, eller

6. chefsöverläkaren för att förflytta en patient som vårdas på vårdinrättningen med stöd av denna lag.

Regeringen får förordna att biträde för förflyttning enligt punkten 6 i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde enligt andra och tredje styckena får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

47 a §

Den myndighet som begär biträde enligt 47 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om patienten som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

47 b §

Vid handräckning enligt 47 § ska personal från den beställande myndigheten närvara. Om det

finns särskilda skäl får en åtgärd dock vidtas utan att en sådan person är närvarande.

47 c §

Socialstyrelsen får besluta att sända hem en patient, som är utländsk medborgare och som vårdas enligt denna lag, på begäran av patienten eller chefsöverläkaren. Ett sådant beslut får meddelas under förutsättning att patienten tas emot i sitt hemland och kan antas få tillfredsställande vård där. Om begäran inte har gjorts av chefsöverläkaren, ska denne höras i ärendet.

En patient får inte sändas hem annat än på egen begäran, om patienten kan anses ha fast anknytning till Sverige på grund av att han eller hon varit bosatt här under en längre tid eller har anhöriga här. En patient får inte heller sändas hem, om någon annan särskild omständighet talar emot detta. Om patienten påstår att han eller hon är politisk flykting, får patienten sändas hem endast om Migrationsverket medgett det.

Polismyndigheten ska på begäran av Socialstyrelsen lämna biträde för att verkställa hemsändandet.

Denna lag träder i kraft den

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs att 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I fråga om polismyndighets skyldighet att lämna biträde gäller i tillämpliga delar 47 § andra stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Sådant biträde *skall* lämnas även när en patient i fall som avses i 7 § första stycket inte inställer sig när vården *skall* påbörjas.

Föreslagen lydelse

27 §

I fråga om *annan myndighets* skyldighet att lämna biträde gäller i tillämpliga delar 47 § andra–*ffjärde styckena och 47 a och b §§* lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Sådant biträde *ska* lämnas även när en patient i fall som avses i 7 § första stycket inte inställer sig när vården *ska* påbörjas.

Denna lag träder i kraft den

12 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt

Härigenom föreskrivs att 12 a § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §⁸

Chefen för Justitiedepartementet får meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som för att utlämnas eller i annat syfte *skall* överföras mellan en annan stat och tribunalen. Under en sådan transport *skall* frihetsberövandet bestå om inte tribunalen begär att den som överförs *skall* friges.

För flygtransport utan planerad mellanlandning här i landet krävs inte tillstånd enligt första stycket. Om en oplanerad mellanlandning sker, *skall* polismyndighet ta den som överförs i förvar till dess en ansökan görs om tillstånd till transport enligt första stycket och genast underrätta chefen för Justitiedepartementet om detta. Görs ingen ansökan senast 96 timmar från den oplanerade landningen, *skall* personen omedelbart friges.

Chefen för Justitiedepartementet får meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som för att utlämnas eller i annat syfte *ska* överföras mellan en annan stat och tribunalen. *Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs.* Under en sådan transport *ska* frihetsberövandet bestå om inte tribunalen begär att den som överförs *ska* friges.

För flygtransport utan planerad mellanlandning här i landet krävs inte tillstånd enligt första stycket. Om en oplanerad mellanlandning sker, *ska* polismyndighet ta den som överförs i förvar till dess en ansökan görs om tillstånd till transport enligt första stycket och genast underrätta chefen för Justitiedepartementet om detta. Görs ingen ansökan senast 96 timmar från den oplanerade landningen, *ska* personen omedelbart friges.

⁸ Senaste lydelse 2002:330.

Om tillstånd har meddelats enligt första stycket, får polismyndighet vid behov ta den som överförs i förvar. I fråga om tvångsmedel i ett ärende om transport gäller bestämmelserna i 5 §.

Denna lag träder i kraft den

13 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 20 § vapenlagen (1996:67) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

20 §⁹

Vapenregistren *skall* ha till ändamål att

1. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott med anknytning till skjutvapen,

2. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag.

Vapenregistren *ska* ha till ändamål att

1. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott med anknytning till skjutvapen,

2. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag *och*

3. ge information om sådana uppgifter som behövs för att planera och genomföra en handräckningsåtgärd enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, i fråga om den person som handräckningen gäller.

Denna lag träder i kraft den

⁹ Senaste lydelse 1999:74.

14 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

dels att 20 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 20 a, b och c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Polismyndigheten *skall* på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna biträde för att söka efter och hämta tillbaka den som dömts till sluten ungdomsvård om den dömd avvikit eller för att ombesörja förflyttning av honom.

Polismyndigheten *ska* på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna biträde för att söka efter och hämta tillbaka den som dömts till sluten ungdomsvård om den dömd avvikit eller för att ombesörja förflyttning av honom *eller henne*.

Regeringen får förordna att biträde för att förflytta den som vårdas vid ett särskilt ungdomshem i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. *det annars finns synnerliga skäl.*

20 a §

Den som begär biträde enligt 20 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den dömd som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

20 b §

Vid handräckning enligt 20 § ska vid behov personal från den beställande myndigheten närvara.

20 c §

Den dömd får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en förflyttning enligt 20 § ska kunna genomföras.

Denna lag träder i kraft den

15 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁰

Belastningsregistret ska föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att förebygga, upptäcka och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd *och*

4. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd,

4. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning *och*

5. polismyndigheter och andra myndigheter för planering och genomförande av handräckningsåtgärd som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Denna lag träder i kraft den

¹⁰ Senaste lydelse 2009:614.

16 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1998:621) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹¹

Misstankeregistret ska föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstänkt om brott som behövs i verksamhet hos

1. polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal och

3. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal,

3. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning och

4. polismyndigheter och andra myndigheter för planering och genomförande av handräckningsåtgärd som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Denna lag träder i kraft den

¹¹ Senaste lydelse 2009:615.

17 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 29, 31 och 33 §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 29 §

Efter ansökan av en annan stat får, för förhör eller konfrontation i samband med en förundersökning eller en rättegång där,

1. en person som är berövad friheten i Sverige föras över till den andra staten om förhöret avser annat än utredning om den frihetsberövades egen brottslighet, eller

2. en person som är berövad friheten i den andra staten föras över till Sverige.

Av ansökan enligt första stycket 1 *skall* det framgå hur lång tid den frihetsberövade behöver vistas i den andra staten.

Av ansökan enligt första stycket 1 *ska* det framgå hur lång tid den frihetsberövade behöver vistas i den andra staten.

Polismyndigheten ska se till att personen förs till den andra staten eller till Sverige.

31 §

En svensk åklagare eller domstol får, för förhör eller konfrontation i samband med en förundersökning eller en rättegång här i landet, begära att

1. en person som är berövad friheten i Sverige förs över till annan stat, eller

2. en person som är berövad friheten i en annan stat förs över till Sverige.

Polismyndigheten ska se till att personen förs till den andra staten eller till Sverige.

33 §

Chefen för Justitiedepartementet kan meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som *skall* föras över från en stat till en annan stat för förhör eller konfrontation.

Chefen för Justitiedepartementet kan meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som *ska* föras över från en stat till en annan stat för förhör eller konfrontation. *Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs.*

Denna lag träder i kraft den

18 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

Härigenom föreskrivs att 32 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Chefen för Justitiedepartementet får meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som för att överlämnas eller utlämnas eller i annat syfte *skall* överföras mellan en annan stat och Internationella brottmålsdomstolen. Under en sådan transport *skall* frihetsberövandet bestå om inte domstolen begär att den som överförs *skall* friges.

För flygtransport utan planerad mellanlandning här i landet krävs inte tillstånd enligt första stycket. Om en oplanerad mellanlandning sker, *skall* polismyndighet ta den som överförs i förvar till dess en ansökan görs om tillstånd till transport enligt första stycket och genast underätta chefen för Justitiedepartementet om detta. Görs ingen ansökan senast 96 timmar från den oplanerade landningen, *skall* personen omedelbart friges.

Om tillstånd har meddelats enligt första stycket, får polismyndighet vid behov ta den som överförs i förvar. I fråga om tvångsmedel i ett ärende om transport gäller bestämmelserna i 5 §.

Föreslagen lydelse

32 §

Chefen för Justitiedepartementet får meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som för att överlämnas eller utlämnas eller i annat syfte *ska* överföras mellan en annan stat och Internationella brottmålsdomstolen. *Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs.* Under en sådan transport *ska* frihetsberövandet bestå om inte domstolen begär att den som överförs *ska* friges.

För flygtransport utan planerad mellanlandning här i landet krävs inte tillstånd enligt första stycket. Om en oplanerad mellanlandning sker, *ska* polismyndighet ta den som överförs i förvar till dess en ansökan görs om tillstånd till transport enligt första stycket och genast underätta chefen för Justitiedepartementet om detta. Görs ingen ansökan senast 96 timmar från den oplanerade landningen, *ska* personen omedelbart friges.

Denna lag träder i kraft den

19 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 5 §, 7 kap. 2 § och 8 kap. 2 §§ lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §

Polismyndigheten *skall biträda vid verkställighet av ett beslut om överlämnande*. Om den som *skall* överlämnas är på fri fot, får han eller hon, om det bedöms vara nödvändigt för att överlämnandet *skall* kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Polismyndigheten *ska se till att den som ska överlämnas förs till den andra staten*. Om den som *ska* överlämnas är på fri fot, får han eller hon, om det bedöms vara nödvändigt för att överlämnandet *ska* kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.

7 kap.

2 §

När någon som har överlämnats från Sverige *skall* återföras i enlighet med ett sådant villkor som avses i 3 kap. 2 §, *skall* den ansvariga myndigheten i Sverige besluta om överförande av verkställigheten av påföljden hit.

När någon som har överlämnats från Sverige *ska* återföras i enlighet med ett sådant villkor som avses i 3 kap. 2 §, *ska* den ansvariga myndigheten i Sverige besluta om överförande av verkställigheten av påföljden hit.

Polismyndigheten ska se till att den som har överlämnats enligt första stycket återförs hit.

Om återförandet sker innan den ansvariga myndigheten har fattat sitt beslut, får den myn-

Om återförandet sker innan den ansvariga myndigheten har fattat sitt beslut, får den myn-

digheten besluta att den som har återförts *skall* tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på beslutet. Den som har återförts får tas i förvar om det behövs för att verkställigheten av påföljden *skall* kunna påbörjas i Sverige.

digheten besluta att den som har återförts *ska* tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på beslutet. Den som har återförts får tas i förvar om det behövs för att verkställigheten av påföljden *ska* kunna påbörjas i Sverige.

8 kap.

2 §¹²

Begärs tillstånd till transport genom Sverige av någon som överlämnas på grund av en arresteringsorder eller som utlämnas till en annan medlemsstat i Europeiska unionen *skall* Rikspolisstyrelsen bevilja sådant tillstånd och ange under vilka villkor transporten får ske.

Har tillstånd meddelats enligt första stycket får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten *skall* kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som överlämnas eller utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Om en oplanerad mellanlandning sker i Sverige, får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten *skall* kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som överlämnas eller utlämnas, dock längst till dess en begäran om tillstånd till transport har prövats. Om tillstånd till transport inte

Begärs tillstånd till transport genom Sverige av någon som överlämnas på grund av en arresteringsorder eller som utlämnas till en annan medlemsstat i Europeiska unionen *ska* Rikspolisstyrelsen bevilja sådant tillstånd och ange under vilka villkor transporten får ske. *Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs.*

Har tillstånd meddelats enligt första stycket får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten *ska* kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som överlämnas eller utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Om en oplanerad mellanlandning sker i Sverige, får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten *ska* kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som överlämnas eller utlämnas, dock längst till dess en begäran om tillstånd till transport har prövats. Om tillstånd till transport inte

¹² Senaste lydelse 2005:502.

begärs inom nittiosex timmar från landningen, *skall* personen omedelbart frigges.

Om tillstånd meddelas, gäller därefter bestämmelserna i andra stycket. Tidsfristen *skall* räknas från det att tillstånd meddelats.

begärs inom nittiosex timmar från landningen, *ska* personen omedelbart frigges.

Om tillstånd meddelas, gäller därefter bestämmelserna i andra stycket. Tidsfristen *ska* räknas från det att tillstånd meddelats.

Denna lag träder i kraft den

20 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

19 §

På begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar *skall* polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet.

Om Migrationsverket begär det, *skall* polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar.

På begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar *ska* polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet.

Om Migrationsverket begär det, *ska* polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar. *Regeringen får förordna att hjälp för sådan förflyttning i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.*

Begäran om hjälp får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Denna lag träder i kraft den

21 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

20 §

Sekretess gäller hos en polismyndighet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

Sekretess gäller hos en polismyndighet *samt annan myndighet som avses i 29 a § första stycket polislagen (1984:387)* för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,

2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,

3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård,

4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller

5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sju-tio år.

Denna lag träder i kraft den

22 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)
dels att 15 kap. 3 § ska ha följande lydelse,
dels att det i 10 kap. ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

3 a §

*Om det på grund av risk för
fritagning eller av någon annan
särskild anledning behövs för att
en transport ska kunna genom-
föras på ett betryggande sätt, får
Kriminalvården begära hjälp av
polismyndigheten.*

15 kap.

3 §

Kriminalvården får förordna
en väktare i ett auktoriserat be-
vakningsföretag att, inom ramen
för sin anställning i företaget, ut-
föra vissa bevakningsuppdrag när
en intagen ska vistas utanför en
anstalt. Om det finns särskilda
skäl, får ett sådant förordnande
avse vissa bevakningsuppgifter
inom en anstalt. I förordnandet
ska uppdragets art och omfatt-
ning anges. Förordnandet får
återkallas.

Kriminalvården får förordna
en väktare i ett auktoriserat be-
vakningsföretag att, inom ramen
för sin anställning i företaget, ut-
föra vissa bevakningsuppdrag när
en intagen ska vistas utanför en
anstalt *och vissa transporter av
intagna*. Om det finns särskilda
skäl, får förordnandet även avse
vissa bevakningsuppgifter inom
en anstalt. I förordnandet ska
uppdragets art och omfattning
anges. Förordnandet får åter-
kallas.

Denna lag träder i kraft den

23 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

Härigenom föreskrivs i fråga om häkteslagen (2010:611)

dels att 8 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 8 kap. ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §

Kriminalvården får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen ska vistas utanför en förvaringslokal. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant förordnande avse vissa bevakningsuppgifter inom en förvaringslokal. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Kriminalvården får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen ska vistas utanför en förvaringslokal *och vissa transporter av intagna*. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant förordnande avse vissa bevakningsuppgifter inom en förvaringslokal. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

2 a §

Om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt, får Kriminalvården begära hjälp av polismyndigheten.

Denna lag träder i kraft den

**24 Förslag till
förordning om ändring i kungörelsen (1970:710)
om utlämning till eller från Danmark, Finland,
Island eller Norge för verkställighet av beslut om
vård eller behandling**

Härigenom föreskrivs att 9 § kungörelsen (1970:710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling ska upphöra att gälla vid utgången av + + + +.

Denna förordning träder i kraft den

25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

Härigenom föreskrivs att 22 § förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skall frihetsberövande påföljd verkställas utomlands, skall Kriminalvården se till att den dömda förs till den stat där påföljden skall verkställas. Myndigheten får därvid, om det behövs, begära hjälp av polismyndigheten i den ort där den dömda vistas.

I fråga om överlämnande till rättspsykiatrisk vård skall socialstyrelsen underrätta Kriminalvården om att påföljden skall verkställas utomlands.

Skall frihetsberövande påföljd verkställas här i landet, skall Kriminalvården se till att den dömda förs hit.

Föreslagen lydelse

22 §¹³

När någon ska överlämnas till rättspsykiatrisk vård ska Socialstyrelsen underrätta polismyndigheten om att påföljden ska verkställas utomlands.

Bestämmelsen i första stycket gäller även när en motsvarande påföljd har meddelats utomlands, men påföljden ska verkställas i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den

¹³ Senaste lydelse 2005:994.

26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott

dels att 9 b § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 b §¹⁴

Om någon *skall* återföras enligt 9 a § *skall* den ansvariga myndigheten se till att verkställigheten av straffet eller påföljden överförs till den andra staten *och att personen förs dit* när domen har vunnit laga kraft. *Myndigheten får, om det behövs, begära hjälp av polismyndigheten i den ort där personen vistas.*

Om någon *ska* återföras enligt 9 a § *ska* den ansvariga myndigheten se till att verkställigheten av straffet eller påföljden överförs till den andra staten när domen har vunnit laga kraft *samt att Rikspolisstyrelsen underrettas.*

Ansvarig myndighet enligt första stycket är

- Kriminalvården, om påföljden är fängelse,
- Socialstyrelsen, om påföljden är rättspsykiatrisk vård,
- Statens institutionsstyrelse, om påföljden är slutna ungdomsvård.

10 §¹⁵

Bestämmelser om transporter vid utlämnande finns i lagen (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige.

¹⁴ Senaste lydelse 2005:1003.

¹⁵ Tidigare 10 § upphävd genom 2003:1181.

Denna förordning träder i kraft den

27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹⁶

Socialstyrelsen får besluta att sända hem en patient, som är utländsk medborgare och som vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, på begäran av patienten eller chefsöverläkaren. Ett sådant beslut får meddelas under förutsättning att patienten tas emot i sitt hemland och kan antas få tillfredsställande vård där. Om begäran inte har gjorts av chefsöverläkaren skall denne höras i ärendet

En patient får inte sändas hem annat än på egen begäran, om patienten kan anses ha fast anknytning till Sverige på grund av att han eller hon varit bosatt här under en längre tid eller har anhöriga här. En patient får inte heller sändas hem, om någon annan särskild omständighet talar emot detta. Om patienten påstår att han eller hon är politisk flykting får patienten sändas hem endast om Migrationsverket medgett det.

¹⁶ Senaste lydelse 2007:254.

Polismyndigheten skall på begäran av Socialstyrelsen lämna den hjälp som behövs för att verkställa hemsändandet.

Vid hemsändande av medborgare i en stat med vilken särskild överenskommelse i ämnet träffats, *skall* chefsöverläkaren på begäran överlämna en kopia av patientens journal till Utrikesdepartementet.

Vid hemsändande *enligt 47 c § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård* av medborgare i en stat med vilken särskild överenskommelse i ämnet träffats, *ska* chefsöverläkaren på begäran överlämna en kopia av patientens journal till Utrikesdepartementet.

Denna förordning träder i kraft den

28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹⁷

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott eller om nåd i brottmål eller andra ärenden enligt 11 kap. 13 § regeringsformen, i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (2005:716), i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller, samt i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. en polismyndighet eller Kriminalvården i ärenden om handräckning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk

¹⁷ Senaste lydelse 2010:591.

vård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, i fråga om den person som handräckningen gäller,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i ärenden där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning, i ärenden där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur, i ärenden om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523), i fråga om den som ärendet gäller,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, kör-

6. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras i fråga om den som prövningen gäller,

7. en länsstyrelse, i ärenden där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning, i ärenden där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur, i ärenden om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523), i fråga om den som ärendet gäller,

8. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, kör-

kort, traktorkort, taxiförläggimention, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen, i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendemans enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt,

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, eller

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, lagen (1976:371) om behandling av häktade eller anhållna m.fl., lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

kort, traktorkort, taxiförläggimention, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

9. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen, i ärenden som rör en sådan åtgärd,

10. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendemans enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt,

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, eller

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

11. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, lagen (1976:371) om behandling av häktade eller anhållna m.fl., lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

11. Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för prövning av en fråga om villkorlig frigivning,

12. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

13. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

14. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa i utlandsstyrkan inom myndigheten,

15. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

16. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

17. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

12. Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för prövning av en fråga om villkorlig frigivning,

13. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

14. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

15. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa i utlandsstyrkan inom myndigheten,

16. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

17. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

18. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

18. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

19. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

20. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

21. Kronofogdemyndigheten, i ärenden enligt 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen, i fråga om den som ärendet gäller, samt

22. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

Vad som sägs i första stycket om en polismyndighet gäller även i fråga om Rikspolisstyrelsen.

Uppgifter om annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 13 eller 15 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4, 6 kap., 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om besöksförbud.

19. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

20. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

21. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

22. Kronofogdemyndigheten, i ärenden enligt 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen, i fråga om den som ärendet gäller, samt

23. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

Uppgifter om annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 eller 16 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4, 6 kap., 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om besöksförbud.

Denna förordning träder i kraft den

29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹⁸

Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott eller om nåd i brottmål eller andra ärenden enligt 11 kap. 13 § regeringsformen, i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (2005:716) eller i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

3. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller samt i ärenden om anställning eller uppdrag enligt 4 kap. 14 a § polisförordningen (1998:1558) vid myndigheten,

4. en polismyndighet eller Kriminalvården i ärenden om handräckning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, i fråga om den person som handräckningen gäller,

¹⁸ Senaste lydelse 2010:592.

4. Tullverket i tillstånds-ärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

5. en länsstyrelse i ärenden där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning, i ärenden om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523), i fråga om den som ärendet gäller,

6. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförläggning, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

7. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap.

5. Tullverket i tillstånds-ärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse i ärenden där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning, i ärenden om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523), i fråga om den som ärendet gäller,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförläggning, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

8. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap.

3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

8. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

9. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

10. Statens folkhälsoinstitut, i andra ärenden om tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) än serveringstillstånd, i fråga om den som ärendet gäller och styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare för denne samt delägare i ett fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som ärendet gäller,

11. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller, samt

12. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

Vad som sägs i första stycket om en polismyndighet gäller även i fråga om Rikspolisstyrelsen.

Uppgifter om en annan person än den som prövningen gäller enligt första stycket 7 eller 8 ska

3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

9. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

10. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Statens folkhälsoinstitut, i andra ärenden om tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) än serveringstillstånd, i fråga om den som ärendet gäller och styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare för denne samt delägare i ett fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som ärendet gäller,

12. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller, samt

13. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

Uppgifter om en annan person än den som prövningen gäller enligt första stycket 8 eller 9 ska

begränsas till uppgifter om misstanke som avser brott enligt 3, 4, 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken.

begränsas till uppgifter om misstanke som avser brott enligt 3, 4, 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Denna förordning träder i kraft den

30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Härigenom föreskrivs att 13 och 14 §§ förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den utfärdande myndigheten ansvarar för att den eftersökte förs till Sverige när den andra medlemsstaten har beslutat om överlämnande hit. Den utfärdande myndigheten skall, om inte annat har överenskommits, se till att den eftersökte inom den utsatta tiden hämtas till Sverige. Den utfärdande myndigheten får, om det behövs, begära hjälp av Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som Rikspolisstyrelsen bestämmer.

Föreslagen lydelse

13 §

Bestämmelser om transporter vid överlämnande finns i lagen (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige.

14 §¹⁹

Om överlämnande till Sverige för lagföring har ägt rum på villkor att den som överlämnas återförs till den andra medlemsstaten för att där verkställa en med anledning av överlämnandet utdömd frihetsberövande påföljd, *skall* åklagaren, så snart domen har vunnit laga kraft mot den dömde, pröva om förutsättningarna för återförande

Om överlämnande till Sverige för lagföring har ägt rum på villkor att den som överlämnas återförs till den andra medlemsstaten för att där verkställa en med anledning av överlämnandet utdömd frihetsberövande påföljd, *ska* åklagaren, så snart domen har vunnit laga kraft mot den dömde, pröva om förutsättningarna för återförande

¹⁹ Senaste lydelse 2005:1029.

är uppfyllda.

Om den som har överlämnats *skall* återföras enligt första stycket, *skall* åklagaren omedelbart underrätta

- Kriminalvården, om påföljden
 - Socialstyrelsen, om påföljden
- är rättspsykiatrisk vård,
- Statens institutionsstyrelse, om påföljden är sluten ungdomsvård.

Den myndighet som avses i andra stycket *skall* se till att verkställigheten av påföljden överförs till den andra medlemsstaten, *att personen förs dit* och att den andra staten underrättas. *Myndigheten får, om det behövs, begära hjälp av Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som Rikspolisstyrelsen bestämmer.* Den andra staten *skall* i samband med överförandet informeras om när verkställigheten påbörjades och om frihetsberövanden som har ägt rum i Sverige.

är uppfyllda.

Om den som har överlämnats *ska* återföras enligt första stycket, *ska* åklagaren omedelbart underrätta

- Socialstyrelsen, om påföljden
- är rättspsykiatrisk vård, *och*

om påföljden är sluten ungdomsvård.

Den myndighet som avses i andra stycket *ska* se till att verkställigheten av påföljden överförs till den andra medlemsstaten *samt* att den andra staten *och Rikspolisstyrelsen* underrättas. Den andra staten *ska* i samband med överförandet informeras om när verkställigheten påbörjades och om frihetsberövanden som har ägt rum i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den

31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kriminalvården får bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten.

6 §

Kriminalvården ska verkställa de transporter som polismyndigheter överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387) samt lämna andra myndigheter det biträde med förflyttning som är särskilt föreskrivet.

För varje person som transporteras av Kriminalvården ska det föras journal.

Denna förordning träder i kraft den

Del A

Allmänt om transporter av
frihetsberövade personer

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Utredningens ursprungliga uppdrag är enligt direktiven, som beslutades vid regeringssammanträde den 12 mars 2009, att göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer (dir. 2009:14). Uppdraget består i denna del dels i att se över transportverksamhetens organisation, dels i att reformera den rättsliga regleringen. Syftet är att åstadkomma en tydlig och heltäckande reglering som skapar förutsättningar för en rättssäker och effektiv transportverksamhet.

Uppdraget att se över *transportverksamhetens organisation* innefattar följande frågor.

- Är transportverksamheten ändamålsenligt organiserad?
- Ska Kriminalvården utföra transporter åt andra myndigheter?
- Kostnadsansvaret för transporter.

Uppdraget att reformera *den rättsliga regleringen* omfattar följande frågor.

- Polisens möjlighet att överlämna verkställighet av handräckningsbeslut till Kriminalvården.
- Kriminalvårdens möjlighet att begära handräckning av Polisen.
- Överlämnande av avvisnings- eller utvisningsärenden.
- Transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete.
- Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter.

Utredningen är därutöver fri att ta upp andra närliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetets gång och lägga fram de förslag som kan anses behövas.

Utredningen har vidare, enligt tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 12 november 2009, att göra en översyn av de verkställande myndigheternas behov av information i samband med handräckning (dir. 2009:105).

I denna del ska utredningen

- klargöra vilken information den myndighet som ska verkställa en handräckningsåtgärd har behov av för att planera och förbereda åtgärden och analysera hur detta behov ser ut för olika handräckningsåtgärder,
- ta ställning till i vilken omfattning den verkställande myndigheten ska ges tillgång till personuppgifter som behandlas i Polisens verksamhet avseende den person som är föremål för åtgärden,
- överväga om och, i så fall, i vilken utsträckning den myndighet som begär handräckning bör åläggas en uppgiftsskyldighet i förhållande till den verkställande myndigheten när det gäller information som kan vara relevant för planeringen och genomförandet av handräckningen,
- bedöma de rättsliga förutsättningarna för att behandla uppgifterna hos den myndighet som verkställer handräckningen,
- redovisa vilka konsekvenser ett eventuellt ändrat regelverk innebär i sekretessrättsligt hänseende,
- göra en avvägning av behovet av skydd för den personliga integriteten och vad som står att vinna med förslagen, samt
- utarbeta fullständiga författningsförslag.

Utredningens direktiv framgår av bilagor.

1.2 Utredningsarbetet

I utredningen har hållits åtta sammanträden, varav ett har utgjorts av ett tvådagarssammanträde. Vidare har i maj 2010 hållits en s.k. hearing med myndigheter och organisationer. Vid hearingen har informerats om utredningen och inhämtats synpunkter på dess uppdrag och tänkbara förslag till förändringar.¹

¹ Vid hearingen var följande myndigheter och organisationer företrädade. Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse,

För att främst kartlägga rutiner kring handräckning har utredningen hösten 2009 låtit landets polismyndigheter besvara en enkät. Samtliga polismyndigheter inkom med svar. Resultatet av enkäten redovisas bl.a. i avsnitt 17.3 och 20.3.

Utredaren, sekreteraren och expertkretsen har deltagit i ett möte med Kriminalvårdens regionala transportorganisation i Stockholm.

Utredaren och sekreteraren har deltagit i möten med företrädare för Kriminalvårdens transporttjänst samt besökt transporttjänstens planeringsfunktion i Arvidsjaur och transporttjänsten Område Väst.

Sekreteraren har därutöver deltagit i möten med företrädare för Kriminalvårdens transporttjänst samt dess ekonomi- och planeringsenhet, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Kustbevakningen, Tullverket, Polismyndigheten i Skåne län, gränspolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län, gränspolisen vid Polismyndigheten i Skåne län, Kronobergshäktet, Riksförbundet för social och mental hälsa, Föreningen Balans samt bevakningsföretagens riksorganisation Sweguard. Sekretariatet har vidare deltagit i möten med Polisens och Kriminalvårdens transporttjänsts samverkansgrupp för utrikestransporter, SKL:s nätverksgrupp för säkerhetsansvariga inom psykiatri respektive rättspsykiatri, Psykiatri Skåne och Polismyndigheten i Skåne län samt besökt Kriminalvårdens transporttjänst Område Syd och Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle.

Utredningen har vidare varit representerad vid möte med SKL:s kontaktmannagrupp för psykiatri.

Frågor rörande Kustbevakningen har diskuterats med överåklagaren Gunnel Lindberg, som i egenskap av regeringens särskilda utredare tidigare utrett frågor om Kustbevakningens rättsliga befogenheter.²

Utredningen har därutöver haft omfattande kontakter med andra myndigheter och organisationer, däribland Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Polisförbundet, Seko och Polishögskolan.

Samråd har skett med Utredningen Kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02), Förvarsutredningen (Ju 2009:03), Utlämningsutredningen (Ju 2009:16), Missbruksutredningen (S 2008:04) och Psykiatrilagsutredningen (S 2008:09) samt den samverkansgrupp inom rättsväsendet som på uppdrag av regeringen har analyserat behovet av häkteskapacitet i Norrland och lokaliseringen av denna.³

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Polismyndigheten i Stockholms län, Föreningen Balans, Riksförbundet för social och mental hälsa, Polisförbundet och Seko.

² SOU 2008:55.

³ Ju2010/3266/KRIM.

För att kartlägga vilka lösningar andra med Sverige jämförbara länder har valt när det gäller transporter av frihetsberövade personer har kontakter tagits med Danmarks Justitsministerium (polisavdelningen och Direktoratet för Kriminalvården), Finlands Justitiedepartementet och Inrikesministeriet samt Norges Justitiedepartementet (politi- samt kriminalomsorgsavdelningen).

1.3 Disposition av betänkandet

Betänkandet består av tre delar. Del A innehåller en redogörelse för definitioner och avgränsningar (kapitel 2), en grundläggande kartläggning (kapitel 3), beskrivningar av Kriminalvårdens transportverksamhet (kapitel 4), andra myndigheters transportverksamhet (kapitel 5), utrikestransporter (kapitel 6) samt en nordisk utblick (kapitel 7).

I del B finns utredningens överväganden och förslag. Utredningen behandlar här först organisatoriska frågor, nämligen om myndigheternas transportverksamhet är ändamålsenligt organiserad (kapitel 8), särskilda överväganden med hänsyn till den frihetsberövade (kapitel 9), hur Kriminalvårdens transportverksamhet ska organiseras (kapitel 10), privata utförare av transporttjänster (kapitel 11), samverkan mellan myndigheter (kapitel 12) samt kostnadsansvaret för transporter (kapitel 13). Därefter följer frågor rörande främst den rättsliga regleringen, nämligen hur transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter ska regleras (kapitel 14), kompletterande reglering av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. (kapitel 15), Kriminalvårdens möjligheter att använda våld och annat tvång vid transporter (kapitel 16), förutsättningar och former för handräckning i vissa fall (kapitel 17), vissa frågor om förvar (kapitel 18), vissa frågor rörande Tullverket och Kustbevakningen (kapitel 19) samt myndigheternas behov av information i samband med handräckning (kapitel 20). I del B finns avslutningsvis utredningens kostnads- och konsekvensanalys (kapitel 21) samt förslag i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 22).

Del C innehåller kommentarer till utredningens författningsförslag (kapitel 23).

2 Definitioner och avgränsningar

2.1 Inledning

Utredningens uppdrag innefattar olika frågor rörande transporter av frihetsberövade personer samt myndigheternas behov av information i samband med handräckning. Flera för uppdraget centrala begrepp, framförallt *frihetsberövande*, *transport* och *handräckning* ges i olika sammanhang skilda betydelser. Omvänt förekommer det att andra termer används för företeelser som också kan benämnas med dessa begrepp. Det finns därför ett behov av att beskriva vilken rättslig och praktisk innebörd utredningen lägger i dessa ord.

Nedan följer en beskrivning av hur begreppen frihetsberövande (avsnitt 2.2), transport (avsnitt 2.3) och handräckning (avsnitt 2.4) kan definieras och avgränsas. Beskrivningen av handräckningsbegreppet utgår till stora delar från Polisrättsutredningens delbetänkande *Polisens rättsliga befogenheter*.¹ Polisrättsutredningen hade till uppgift att bl.a. göra en översyn av handräckningsbestämmelserna. Redogörelsen för de olika handräckningsbestämmelserna avser särskilt frågan om vilka skyldigheter och befogenheter som följer av bestämmelserna, dvs. vad som kan förväntas av Polisen vid handräckning, eftersom det är avgörande för vilken information som Polisen är i behov av för att kunna genomföra åtgärderna. Till den del utredningens uppdrag rör myndigheternas behov av information i samband med handräckning är samtliga handräckningsbestämmelser av intresse. Med hänsyn till uppdragets övriga inriktning på transporter av frihetsberövade personer är det emellertid särskilt intressant att ställa frågan vilka handräckningsbestämmelser som kan aktualisera frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten.

En översiktlig kartläggning av vilka kategorier av frihetsberövade personer som olika myndigheter transporterar finns i avsnitt 3.3.2.

¹ SOU 1993:60.

2.2 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

2.2.1 Begreppet frihetsberövande

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa innebär bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet samt skydd mot frihetsberövanden.

Begreppet *frihetsberövande* syftar på att någon är berövad sin rörelsefrihet. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna detta. Vidare föreskrivs i 2 kap. 9 § regeringsformen att, om annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om en medborgare av annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis. I 2 kap. 12–14 §§ regeringsformen föreskrivs i vilken omfattning och hur fri- och rättigheterna får begränsas. Vissa rättigheter kan begränsas genom lag eller i vissa fall genom förordning. Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp m.m. (2 kap. 6 §) och skyddet mot frihetsberövande (2 kap. 8 §) får enligt 2 kap. 12 § första stycket begränsas i lag. I 12 § andra stycket föreskrivs att en sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Av 2 kap. 23 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

I Europakonventionen föreskrivs att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet och att ingen får berövas friheten utom i de i artikeln särskilt uppräknade fallen (artikel 5.1 a–f) och i den ordning som lagen föreskriver. De fall som anges i artikeln är

- a) när någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol,
- b) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten, antingen därför att han underlåtit att uppfylla en domstols lagligen meddelade föreläggande eller i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet,
- c) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta,
- d) när en underårig genom ett lagligen meddelat beslut är berövad friheten för att undergå skyddsuppfostran eller för att inställas inför behörig rättslig myndighet,
- e) när någon är lagligen berövad friheten för att förhindra spridning av smittosam sjukdom eller därför att han är psykiskt sjuk, alkoholmissbrukare, missbrukare av droger eller lösdrivare,
- f) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

Att frihetsberövandet måste ske i den ordning som lagen föreskriver innebär att den nationella lagen ska överensstämma med konventionens principer. Ett frihetsberövande om saknar stöd i artikel 5.1 strider alltid mot konventionens bestämmelser.

2.2.2 Begreppet frihetsinskränkning

I artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen föreskrivs att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort (punkt 1) och att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget (punkt 2). I punkten 3 föreskrivs att utövandet av rättigheterna i punkterna 1 och 2 inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra

brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Möjligheten att göra inskränkningar i rörelsefriheten med stöd av artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet är således större än vad som gäller för frihetsberövanden enligt konventionens artikel 5.

Frihetsinskränkningar kan delas in i å ena sidan s.k. *judiciella frihetsinskränkningar*, som omfattar de straffrättsliga reglerna om frihetsberövande som påföljd för brott och de straffprocessuella bestämmelserna om häktning, anhållande m.m., och å andra sidan *administrativa frihetsinskränkningar*, dvs. frihetsinskränkningar som beslutas av en förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet.²

2.2.3 Gränsdragningar

Begreppet *frihetsberövande (berövad friheten)* återfinns på flera ställen i svensk lagstiftning, bl.a. i 24 kap. 2 § brottsbalken och i polislagen (1984:387). I lagen (1988:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (LEF) återfinns såväl detta begrepp som begreppet frihetsinskränkning.

Europadomstolen har varit försiktig med att i generella termer uttala vad som kännetecknar ett frihetsberövande. När det gäller frågan var gränsen går mellan *frihetsberövande* (konventionens artikel 5) och *andra inskränkningar i rörelsefriheten* (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) har domstolen i olika sammanhang uttalat att en mängd olika faktorer måste beaktas, t.ex. *karaktären, varaktigheten* och *resultatet* av åtgärden i fråga samt *sättet* på vilket den verkställs. Bedömningen beror också på de närmare omständigheter som föreligger i den konkreta situationen.³

Polisrättsutredningen formulerade några principer till vägledning vid bedömningen av vilken karaktär ett ingripande har.⁴ Sålunda bör ett ingripande som leder till att någon tas i förvar i polisarrest eller på annat sätt hålls inspärrad i ett begränsat utrymme, oavsett övriga omständigheter, anses utgöra ett frihetsberövande. Vad gäller betydelsen av varaktigheten ökar karaktären av frihetsberövande ju längre åtgärden pågår. Att en kortare stund tvinga någon att stanna kvar på en plats utgör sannolikt inte mer än en mindre inskränkning i rörelsefriheten. Utredningen konstaterade att man, för att kunna svara på

² Prop. 1997/98:105 s. 12 och 53, jfr SOU 1972:73 s. 134 f. samt prop. 1974:97 s. 62 och 87 f.

³ Se bl.a. SOU 1993:60 s. 129, jfr Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., s. 92 f. och där angivna avgöranden.

⁴ SOU 1993:60 s. 129 ff.

frågan om ett frihetsberövande föreligger eller inte, bör göra en helhetsbedömning och se på Polisens olika åtgärder i belysning av det slutliga syftet. Enligt Polisrättsutredningen kan ett *avlägsnande* som regel inte anses innefatta ett frihetsberövande, men bedömningen skulle kunna bli en annan om det exempelvis är fråga om att hålla någon inlåst i en polisbil under en mycket lång transport.

Regeringen har i olika lagstiftningsärenden uttalat sig rörande gränsdragningen mellan frihetsberövande och andra inskränkningar i rörelsefriheten.

I samband med införandet av bestämmelserna i 13 a–13 c §§ polislagen om avvisande och avlägsnande uttalade sig regeringen om huruvida ett *tillfälligt omhändertagande* enligt 13 § andra stycket polislagen är att betrakta som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening.⁵ Ett omhändertagande enligt 13 § får bestå i högst sex timmar, vilket, enligt regeringen, talar mot att fråga är om ett frihetsberövande i Europakonventionens mening. Regeringen konstaterade att de frihetsberövanden som Europadomstolen prövat varat under mycket längre tid, att domstolen uttalat att skillnaden mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten snarare är att bedöma som en gradskillnad än en artskillnad och att bedömningen av om det är fråga om ett frihetsberövande eller en mindre ingripande åtgärd får göras med utgångspunkt i den konkreta situationen. Mot bakgrund härav ansågs att ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen inte var att betrakta som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening utan som en inskränkning i rörelsefriheten. Sedan nämnda lagstiftningsärende har ett antal nya avgöranden från Europadomstolen tillkommit som rör artikel 5 i Europakonventionen.⁶ Denna praxis ger stöd för regeringens bedömning i ovan nämnda lagstiftningsärende.⁷

I förarbetena till LEF uttalades att med frihetsberövande avses ingrepp som innebär att någon genom inspärning eller övervakning är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller ett annat relativt starkt begränsat område. Alla ingrepp till följd av ett beslut vid myndighetsutövning som berövar den enskilde friheten omfattas av den aktuella bestämmelsen.⁸ Med frihetsinskränkning – som är ett vidare begrepp – avses enligt nämnda förarbeten förutom frihets-

⁵ Prop. 1996/97:175 s. 41 ff.

⁶ Se bl.a. Ječius mot Litauen (Appl. No. 34578/97) och Hilda Hafsteinsdóttir mot Island (Appl. No 40905/98).

⁷ Prop. 2008/09:131 s. 13, jfr dock Holmqvist m.fl., Brottsbalken. En kommentar, 24:23.

⁸ Prop. 1997/98:105 s. 12, 16 f. och 53, jfr SOU 1972:73 s. 134 f. samt prop. 1974:97 s. 62 och 87 f. Se även prop. 1975/76:209 s. 52.

berövanden även mindre ingrepp i den personliga rörelsefriheten, såsom reseförbud och anmälningsskyldighet.

Justitiekanslern (JK), som har att pröva ersättning enligt LEF, har med hänvisning till nyss nämnda förarbeten uttalat att t.ex. *medtagande och hämtning till förhör* inte ska betraktas som ett frihetsberövande, inte heller t.ex. *kroppsvsitation*.⁹ Enligt JK kan *medtagande för kroppsvsitation* o.d. under vissa omständigheter ses som ett frihetsberövande. Så ska dock endast anses vara fallet om det har varit fråga om fysisk inlåsning eller motsvarande. Vid bedömningen kan bl.a. beaktas hur länge frihetsinskränkningen varat och om personen varit placerad i förvar.¹⁰

I samband med införandet av möjligheten för Polisen att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling längre sträckor och under en längre tid än vad som dittills varit möjligt, s.k. *utvidgat avlägsnande*, konstaterade regeringen att ett avlägsnande enligt den nya bestämmelsen aldrig får pågå längre än två timmar.¹¹ Mot bakgrund av den korta tid en inskränkning i rörelsefriheten således kan ske med stöd av den föreslagna bestämmelsen, borde åtgärden, enligt regeringen, inte vara att betrakta som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening, utan som en inskränkning i rörelsefriheten.

Det anses klart att ett ingripande som innebär att personen tas i förvar eller annars hålls inspärrad i ett begränsat utrymme är ett frihetsberövande. Ju längre tid åtgärden pågår, ju troligare är det att det är fråga om ett frihetsberövande. Avgörande anses vara om personen formellt kan tas i förvar. Om personen faktiskt har blivit inlåst eller inte saknar däremot betydelse. Ett *gripande* är ett frihetsberövande, eftersom den gripne kan tas i förvar. Också verkställande av beslut om *anhållande* eller *häktning* utgör ett frihetsberövande. Huruvida ett *omhändertagande* ska anses utgöra ett frihetsberövande kan vara svårt att avgöra. Anledningen härtill är att tillfälliga omhändertaganden kan skilja sig åt, främst i fråga om varaktighet; medan vissa omhändertagna personer tas med till polisstationen och därefter släpps tämligen omgående, kan andra sättas i förvar.¹²

Om man har kunnat fastställa att en åtgärd bör anses utgöra ett frihetsberövande återstår frågan när detta tar sin början. Även om det står klart att ett gripande utgör ett frihetsberövande, eftersom den som är gripen kan tas i förvar, är inte frågan när frihetsberövan-

⁹ JK:s beslut 2006-06-22, dnr 5163-05-41, jfr prop. 1997/98:105 s. 16 f. och SOU 1993:55 s. 184 f.

¹⁰ JK:s beslut 2006-02-09, dnr 3136-05-41.

¹¹ Prop. 2008/09:105 s. 13 f.

¹² Norée, Polisens rätt till våld, 2008, s. 61 f.

det börjar besvarad. Börjar det redan när den gripne sätts in i polisbilen för att köras till polisstationen eller först när han förs in i arresten? För att kunna besvara frågan bör man, som också Polisrättsutredningen anförde, göra en helhetsbedömning och se på Polisens åtgärder i belysning av det slutliga syftet. Att ta med någon till polisstationen behöver inte vara ett frihetsberövande i sig. Det måste dock betraktas som en del av ett frihetsberövande om det ingår som ett led i ett ingripande som slutligt syftar till en åtgärd som definitionsmässigt utgör ett frihetsberövande. Frihetsberövandet börjar därför i det här fallet redan när polismannen på platsen beslutar att gripa den misstänkte. Transporten in till polisstationen är en del av frihetsberövandet, vilket inte upphör förrän den gripne frigges.

Det sagda synes innebära att det vid vissa typer av frihetsinskränkningar finns visst utrymme för bedömning i det enskilda fallet när det gäller frågan om det rör sig om ett frihetsberövande eller inte.

Vid det absoluta flertalet transporter av personer som är föremål för frihetsinskränkningar handlar det om klara fall av frihetsberövanden. I några fall kan gränsdragningen dock vara mer osäker. Ett exempel på frihetsinskränkning som inte självklart är att anse som frihetsberövande är hämtning enligt 9 kap. 10 § rättegångsbalken. Eftersom frihetsinskränkningar som inte är att bedöma som frihetsberövanden ofta är av kortare varaktighet, ligger det i sakens natur att det sällan uppstår något behov av att anlita en annan myndighet för transport i en sådan situation. Enligt utredningens mening är det också principiellt viktigt att endast verkställandet av transporter av personer som är frihetsberövade kan överlåtas till annan myndighet. När inget annat anges kommer utredningen att använda begreppet frihetsberövande om de frihetsinskränkningar som enligt utredningens mening typiskt sett bör kvalificera sig som frihetsberövanden. Därmed är inte sagt att de i varje enskilt fall vid en rättslig prövning skulle bedömas som sådana i Europakonventionens mening.

2.3 Transporter

I utredningens direktiv används genomgående begreppet *transportera*. Begreppet återfinns i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) liksom i den nya kriminalvårdslagstiftningen som kommer att träda i kraft den 1 april 2011. I de författningar som uppdraget därutöver berör förekommer en rad andra

benämningar. I lagar som rör tvångsvård används vanligen begreppen *förflytta*, *hämta* och *föra/återföra*. Även i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (TPL) används begreppet *hämta*. Utlänningslagen (2005:716) talar i fråga om handräckning om *förflytta*, men när det gäller överlämnande av avvísings- och utvisningsärenden om att *verkställa* avvisning eller utvisning. I författningar rörande internationellt straffrättsligt samarbete förekommer en varierande terminologi, såsom *överföra* och *verkställa* överlämnande eller utlämnande. I fråga om transitering används vanligen ordet *transportera*.

Utredningen finner det mest ändamålsenligt att, i likhet med direktiven, främst använda begreppet *transport*. En sådan terminologi är också lämplig, eftersom den del av Kriminalvården som utför en stor del av transporter benämns just Kriminalvårdens transporttjänst.

Även om det är tämligen klart vad som i allmänt språkbruk avses med *transport* uppkommer i samband med rättslig reglering av de utförande myndigheternas ansvar och befogenheter frågor kring hur begreppet ska avgränsas i tid och rum. Att begreppet omfattar själva färden är självklart. Även att gå till fots till och från ett fordon eller en lokal bör i regel omfattas. När inget annat sägs använder utredningen detta begrepp också när det gäller beledsagande som endast sker till fots, exempelvis från en polisarrest till en näraliggande domstolsbyggnad. Andra än helt kortvariga pauser i samband med en transport, exempelvis lunchpauser och övernattningar, bör i regel ses just som uppehåll i transporten och inte som en del av denna.

Transporter kan i princip förekomma vid alla typer av frihetsberövanden, även om det ligger i sakens natur att de är vanligare vid långvariga frihetsberövanden. Vid kortvariga frihetsberövanden, t.ex. gripande eller omhändertagande, är den *inledande transporten* i samband med att frihetsberövandet verkställts ofta den enda transport som sker. Vid långvariga frihetsberövanden uppkommer däremot även behov av *efterföljande transporter*, exempelvis från den lokal där personen placerats.

Flertalet transporter av frihetsberövade personer kan hänföras till någon av följande kategorier.

Inrikestransporter

- Inledande transporter i samband med att frihetsberövandet *verkställs*, exempelvis i samband med gripande, omhändertagande, återförande efter att den frihetsberövade personen avvikit, för-

passning i samband med verkställighet av frihetsberövande påföljd samt hämtning till förrättning.

- Efterföljande transporter i samband med *omplacering* mellan lokaler eller institutioner, exempelvis av ordnings- eller säkerhetsskäl, på grund av platsbrist etc.
- Efterföljande transporter hänförliga till den frihetsberövade personens behov av kontakter med omvärlden på grund av *personliga förhållanden*, exempelvis resor i samband med sjuk- eller tandvård, besök hos närstående som är allvarligt sjuk, närvaro vid närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör den frihetsberövades barn.
- Efterföljande transporter på grund av inställelse till *förrättning*, exempelvis domstolsförhandling eller rättspsykiatrisk undersökning.

Utrikestransporter

- Verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.
- Transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.

Påpekas kan att transporter inom landet i samband med utrikes-transporter i verkställighetsärenden, exempelvis transport till en flygplats, enligt den terminologi som exempelvis Kriminalvårdens transporttjänst använder, vanligen hänförs till utrikestransporter. Utredningen använder sig om inget annat sägs av samma terminologi.

2.4 Handräckning

2.4.1 Allmänt

Begreppet *handräckning* kan i vid mening åsyfta bl.a. Kronofogdemyndighetens åtgärder enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.¹³ Det kan också åsyfta hjälp eller biträde som en myndighet lämnar en annan myndighet. Flera myndigheter kan komma i fråga för att utföra handräckning. Flertalet handräck-

¹³ En beskrivning av handräckningsinstitutet finns bl.a. i den handbok som Polismyndigheten i Västra Götaland har skrivit i ämnet, 2009.

ningsbestämmelser rör emellertid Polisen. Redogörelsen nedan begränsar sig till just polishandräckning.

Av 6 § förvaltningslagen (1986:223) följer en allmän skyldighet för myndigheter att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I dag anses emellertid författningsstöd krävas för att Polisen ska ha en skyldighet eller ens rätt att vid sidan om sina huvuduppgifter lämna andra myndigheter biträde som förutsätter att Polisens särskilda befogenheter tas i anspråk.¹⁴

Enligt 2 § femte punkten polislagen hör till Polisens uppgifter att fullgöra den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser. Denna del av polisens verksamhet syftar bl.a. till att lämna myndigheter och allmänhet särskild service. En viktig del av denna s.k. serviceverksamhet är polisens skyldighet enligt olika författningar att bistå myndigheter med handräckning.

Polisverksamhetsutredningen delade in handräckningarna i två kategorier:¹⁵

- Handräckning för verkställande av annan myndighets beslut.
- Handräckning avseende biträde åt annan myndighet för att den ska kunna fullgöra sina åligganden.

Formellt sett skulle även Polisens *verkställighet av beslut om anhållande, häktning eller användande av tvångsmedel i brottmål* kunna betraktas som handräckning. I det straffprocessuella förfarandet är domstolen, åklagaren och Polisen emellertid så sammankopplade att Polisens åtgärder inte kan jämföras med sådana ingripanden som företas på begäran av en helt fristående myndighet. Verkställighet av domstols eller åklagares beslut enligt bestämmelser om rättegången i brottmål anses därför inte utgöra handräckning. Detta gäller också hämtning till förhandling i brottmål.¹⁶

Polisrättsutredningen hänförde till polishandräckning även polismyndigheternas uppgift att verkställa beslut om *utvisning*.¹⁷ I samband med att huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning fördes över till Statens invandrarverk, uttalade regeringen att behovet av tillgång till polisiär kompetens skulle tillgodoses genom att Invandrarverket gavs möjlighet att överlämna ärenden till polismyndighet för att genomföra en verkställighet.¹⁸

¹⁴ 8 § polislagen (1984:387) samt Berggren m.fl., Polislagen. En kommentar, s. 40.

¹⁵ SOU 2002:70 s. 139, jfr SOU 1993:60 s. 238.

¹⁶ SOU 1993:60 s. 41 och 238.

¹⁷ SOU 1993:60 s. 240.

¹⁸ Prop. 1997/98:173 s. 30 ff.

Regeringen avfärdade däremot möjligheten att behovet av polisiär kompetens skulle tillgodoses genom att Invandrarverket, med bibehållet verkställighetsansvar, i stället skulle få möjlighet att begära biträde av polismyndighet (handräckning). Med hänsyn till att ansvaret för verkställighet av beslut om utvisning och utlämning, liksom beslut om *avvisning*, följer direkt av lag och att det inte finns någon myndighet som med bibehållet verkställighetsansvar begär åtgärden, bör sådana verkställighetsåtgärder numera inte hänföras till begreppet handräckning.¹⁹

Nära besläktade med polishandräckning är även sådana åtgärder som företas i syfte att verkställa ett *polismyndighetsbeslut*. Sådana beslut avser vanligen tillfälligt omhändertagande av personer eller egendom.

Bakgrunden till Polisens skyldighet att på begäran av annan myndighet bistå med handräckning är Polisens befogenhet att använda våld i vissa situationer. En handräckningsbegäran ska ske först sedan den begärande myndigheten konstaterat att uppgiften inte kunnat lösas utan biträde av Polisen. De närmare förutsättningarna för handräckning behandlas i avsnitt 17.2.

Det finns en mängd författningar med bestämmelser om handräckning. Redan den omständigheten att reglerna är spridda i många författningar är ett problem. Bestämmelserna är dessutom inte alltid utformade så att det tydligt framgår om Polisen är skyldig att vidta åtgärder med anledning av begäran och vilka åtgärder Polisen i så fall har befogenhet att vidta. Det beror i sin tur på att handräckningsbestämmelserna ofta är mycket allmänt hållna, men också på att de omfattar en mängd ganska udda uppdrag som inte passar in i polislagens system.

2.4.2 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

I många författningar finns bestämmelser om att polismyndigheten ska hämta personer som inte självmant inställer sig till ett sammanträde inför rätten eller annan förrättning.²⁰ Polismyndigheten har

¹⁹ 12 kap. 14 § tredje och fjärde styckena utlänningslagen och 13 § första stycket lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (verkställs av Säkerhetspolisen).

²⁰ 9 kap. 10 § rättegångsbalken, 38 kap. 12 § brottsbalken, 6 § första stycket lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, 6 kap. 9 § första stycket konkurslagen (1987:672), 5 § lagen om särskild utlänningskontroll, 17 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, 10 kap. 6 § första stycket TPL, 39 § tredje stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i

också till uppgift att förpassa den som ska föras till anstalt för att avtjäna straff eller till särskilt ungdomshem för att verkställa slutna ungdomsvård.²¹ Dessutom ska polismyndigheten verkställa beslut om omhändertagande för vård och i övrigt biträda då någon ska föras till vårdinrättning eller annan myndighet för undersökning.²² Polismyndigheten ska även lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslut om att utlännings ska tas i förvar eller för att förflytta en utlännings som hålls i förvar.²³ En annan uppgift är att lämna handräckning om någon ska avvisas från ett färdmedel med stöd av 5 § andra stycket lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektivtrafik. Ytterligare bestämmelser om handräckning finns i 21 kap. 3 och 10 §§ föräldrabalken samt i 18 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.

Till begreppet handräckning kan även hänföras Polisens biträde vid verkställande av utlännings-, överlämnande- och överförande- beslut enligt vissa författningar rörande internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.²⁴

I flertalet handräckningsbestämmelser anges att polismyndigheten ska eller får förpassa en person eller på annat sätt lämna handräckning, vilket kan tyckas vara en föreskrift riktad till Polisen. I vissa andra författningar föreskrivs i stället antingen att en person får hämtas genom polismyndighetens försorg eller att en myndighet får begära hjälp av polismyndigheten att hämta vederbörande. Dessa bestämmelser kan inte anses riktade till Polisen utan till den myn-

vissa fall (LVM), 35 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), 37 § tredje stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk vård (LPT), 8 kap. 6 § andra stycket smittskyddslagen (2004:168), 9 kap. 9 § utlänningslagen och 5 kap. 19 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

²¹ 10 § andra stycket lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. och 9 § andra stycket lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård (LSU).

²² a § lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap, 45 § LVM, 43 § LVU, 47 § andra stycket LPT, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), 13 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, 3 § andra stycket och 7 § tredje stycket lagen (1991:2041) om personundersökning i brottmål, m.m. och 12 § smittskyddslagen.

²³ 10 kap. 19 § utlänningslagen.

²⁴ 8 § andra stycket lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., 6 kap. 5 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, 22 § första stycket förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, 9 b § förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott, 12 § tredje stycket förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt 13 § och 14 § tredje stycket förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

dighet som får begära handräckning. I några författningar sägs ingenting om vem som ska lämna handräckning.

2.4.3 Tillträde till visst område eller utrymme

En annan form av handräckning är att polismyndigheten bistår en myndighet som enligt särskild författning har rätt att få tillträde till en lokal för att inspektera viss verksamhet, kontrollera föremål, ta prover eller ta hand om viss egendom.²⁵ Som regel anges i dessa författningar att det åligger polismyndigheten att lämna

²⁵ 13 § lagen (1970:299) om skydd mot flyghavre, 29 § andra stycket delgivningslagen (1970:428), 4 kap. 38 § 4 stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), 72 § andra stycket väglagen (1971:948), 9 § växtskyddslagen (1972:318), 4 § andra stycket lagen (1975:74) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter för trädgårdsnäringen, 21 § oljekrislagen (1975:197), 4 § tredje stycket utsädeslagen (1976:298), 7 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160), 47 § tredje stycket, 48 § tredje stycket och 56 § förfogandelagen (1978:262), 15 § tredje stycket och 35 § andra stycket ransoneringslagen (1978:268), 6 kap. 7 a § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, 8 § andra stycket lagen (1981:981) om anordnande av visst automatspel, 21 § andra stycket arbetstidslagen (1982:673), 17 § tredje stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, 34 § lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol, 10 § viteslagen (1985:206), 28 § lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet, 16 kap. 7 § tredje stycket plan- och bygglagen (1987:10), 31 § andra stycket och 33 § tredje stycket strålskyddslagen (1988:220), 27 a § djurskyddslagen (1988:534), 9 § tredje stycket lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, 14 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram, 21 § andra stycket lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 11 § tredje stycket lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 5 § andra stycket lagen (1992:1684) om EG-gödselmedel, 26 e och 27 a §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), 34 § fjärde stycket fiskelagen (1993:787), 18 kap. 19 § och 22 kap. 10 § sjölagen (1994:1009), 8 kap. 7 § alkohollagen (1994:1738), 12 kap. 5 § fjärde stycket ellagen (1997:857), 28 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, 2 kap. 3 § andra stycket lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, 28 kap. 8 § miljöbalken (1998:808), 14 § epizootilagen (1999:657), 11 § zoonoslagen (1999:658), 14 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten, 6 kap. 20 § tullagen (2000:1281), 16 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2001:453), 5 kap. 18 § fartygssäkerhetslagen (2003:364), 3 kap. 5 § andra stycket, 9 § tredje stycket, 10 § andra stycket, 4 kap. 7 § tredje stycket, 5 kap. 3 § och 6 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 12 § smittskyddslagen, 26 § tredje stycket produktssäkerhetslagen (2004:451), 8 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen (2004:519), 23 § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 6 § andra stycket lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, 13 § tredje stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods, 14 § lagen (2006:496) om blodsäkerhet, 27 § livsmedelslagen (2006:804), 27 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, 19 § lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., 19 § lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler, 9 kap. 5 § patientdatalagen (2008:355), 24 § lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, 8 § lagen (2008:1049) om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m., 5 kap. 6 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, 17 § lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, 7 kap. 22 § patientsäkerhetslagen (2010:659), 24 § tredje stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och 3 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981).

handräckning. En del av författningarna säger dock inte något om polismyndighetens skyldighet att biträda, utan föreskriver endast att en myndighet får begära biträde av polismyndigheten.

Författningarna innehåller mycket varierande bestämmelser om vad det är Polisen ska göra. I några föreskrivs uttryckligen att den myndighet som har att utöva tillsyn bara har rätt att få tillträde till ett utrymme eller område, vilket därmed också begränsar Polisens befogenhet i samband med en handräckning. Det finns också författningar som ger den myndighet som begär handräckning ganska opreciserade befogenheter. I många fall föreskrivs att en tillsynsmyndighet, förutom att få tillträde till ett område eller utrymme, också har rätt att göra undersökningar och ta prover samt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. I andra fall sägs att tillträdesrätten får utövas för att utföra provning eller kontroll. Dessa författningar beskriver sällan Polisens uppgift. I de flesta fall föreskrivs bara att Polisen ska lämna det biträde som behövs för tillsynen. Vad det innebär framgår inte. I lagen om utförande av eldningsanläggningar för fast bränsle och lagen om anordnande av visst automatspel begränsas emellertid polishandräckningen till rätten att få tillträde. I epizootilagen finns inga begränsningar alls, utan polismyndigheten åläggs att lämna den handräckning som behövs för att lagen ska efterlevas. Ytterligare en kategori författningar innehåller ännu mer opreciserade handräckningsbestämmelser. I dessa sägs det att Polisen ska lämna den handräckning som behövs för kontroll av att lagen efterlevs, utan att det anges hur kontrollen ska utföras och vad det är den myndighet som begär handräckningen får begära hjälp med.

2.4.4 Viss annan handräckning

Det finns ytterligare ett antal författningar som innehåller olika regler om handräckning, bl.a. 12 § andra stycket lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, 13 § lagen om skydd mot flyghavre, 72 § fjärde stycket väglagen, 9 § växtskyddslagen, 14 § epizootilagen, 11 § zoonoslagen och 28 § lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa. I dessa författningar föreskrivs att en myndighet får besluta att låta verkställa en åtgärd på någon annans bekostnad. Handräckningsbestämmelserna är något olika utformade. I lagen om kontinentalsockeln sägs det att tillsynsmyndigheten genom polismyndighetens försorg får låta vidta rättelse. I övriga

författningar föreskrivs att polismyndigheten ska lämna handräckning för att åtgärder eller beslut enligt lagen ska kunna verkställas. Vilka åtgärder Polisen ska vidta framgår inte av någon av författningarna.

I 21 § oljekrislagen föreskrivs att polismyndighet får lämna det biträde som behövs om någon vägrar eller försummar att i enlighet med lagen tillhandahålla råolja eller produkter. Enligt 10 § lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och 6 kap. 9 § fartygs-säkerhetslagen ska polismyndigheten vidta de åtgärder som behövs för att hindra överträdelse av förbud för fartyg att avgå. Polismyndigheten ska också enligt 13 § andra stycket sjöförklaringskungörelsen (1967:294) vidta de åtgärder som behövs för att hindra ett fartyg att avgå innan sjöförklaring hållits.

Enligt 31 och 34 §§ djurskyddslagen får vidare bl.a. länsstyrelsen under särskilda omständigheter besluta att ett djur ska tas om hand och sedan överlätas eller avlivas genom polismyndighetens försorg.

2.4.5 Statistik

Det har av uppgifter från Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna framgått att antalet handräckningsåtgärder inte varierar i någon större utsträckning från år till år. Enligt Rikspolisstyrelsen genomförde polismyndigheterna under år 2006 drygt 20 000 handräckningar.²⁶ Den handräckning som oftast förekommer är sådan som avser frihetsberövanden eller andra inskränkningar i rörelsefriheten. Ungefär hälften av handräckningarna avser handräckning enligt LPT.

Polismyndigheten i Västra Götaland är den polismyndighet som hanterar flest handräckningsärenden. År 2006 uppgick polismyndighetens ärenden till 5 080 stycken, varav 3 avsåg allmän handräckning, 1 344 förpassning, 832 förrättning, 1 855 sjukvård, 34 utlänningslagen och 1 012 LVU.²⁷

²⁶Rikspolisstyrelsens skrivelse RA-000-5257/08.

²⁷ Polismyndigheten i Västra Götaland, rapport 2008-10-01, bilaga 3.

3 Grundläggande kartläggning av transportverksamheten

3.1 Inledning

Utredningens uppdrag innefattar olika frågor rörande transporter av frihetsberövade personer. Det är därför centralt att kartlägga vilka transporter som ska beröras samt hur dessa sker i dag. Kartläggningen är utgångspunkt för utredningens vidare överväganden och förslag.

Det finns ingen lag eller annan nationell reglering som generellt pekar ut vilken myndighet som i varje fall ska svara för transporten av en frihetsberövad person. Den ordning som har vuxit fram är i stället resultatet av myndighetsstrukturen i kombination med bl.a. geografiska aspekter. Vilken myndighet som i praktiken transporterar en frihetsberövad person avgörs av en rad praktiska omständigheter, däribland följande faktorer.

- Vilken myndighet som har *verkställt* frihetsberövandet.
- I vilken *lokal* den frihetsberövade vistas.
- Behov av s.k. *polisiär kompetens*.
- *Särskilda behov* hos personen som ska transporteras.

Andra faktorer, exempelvis vilken myndighet som har *beslutat* om frihetsberövandet eller vilken *form* av frihetsberövande det är fråga om, kan ha viss – men underordnad – betydelse för ansvarsfördelningen. I vissa fall sammanfaller beslutande och verkställande myndighet och denna kan dessutom svara för den lokal som den frihetsberövade personen ska föras till, exempelvis när polis beslutar om och verkställer ett gripande för att sedan föra den gripne till polisarrest. Andra myndigheter, exempelvis Kustbevakningen, kan i vissa fall besluta om och verkställa ett frihetsberövande men saknar förvarslokaler. Det finns också myndigheter, såsom domstolar, som

kan besluta om frihetsberövande men som varken verkställer detta eller förfogar över egentliga förvarslokaler.

Vissa transporter kan tyckas avse frihetsberövade personer men gör inte det, exempelvis när personal från socialtjänsten transporterar personer som ska tas in på behandlingshem. Ett annat sådant exempel är när Kriminalvårdens transporttjänst transporterar personer som inte är förvarstagna eller på annat sätt frihetsberövade i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Nedan följer en grundläggande kartläggning av transporter av frihetsberövade personer. Kartläggningen inleds med en genomgång av de olika faktorer som listats ovan (avsnitt 3.2). Därefter följer en beskrivning av den nuvarande ordningen kring transportverksamheten indelad utifrån olika myndigheter (avsnitt 3.3).

En beskrivning av vilka typer av frihetsberövanden olika myndigheter hanterar finns i kapitel 4 och 5.

3.2 Faktorer som styr fördelningen av transportverksamheten

3.2.1 Verkställande myndighet

Bortsett från fall då den person som ska frihetsberövas redan befinner sig i den lokal där han eller hon ska vara frihetsberövad, exempelvis vid frivillig inställelse för att avtjäna fängelsestraff, s.k. självverkställighet, inleds ett frihetsberövande med en *inledande transport* till denna lokal.

Befogenheten att verkställa frihetsberövanden hänger samman med befogenheten att använda våld och annat tvång. Medan tjänstemän vid Kriminalvården, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse och landsting endast kan verkställa frihetsberövanden av personer som redan befinner sig i den lokal där han eller hon ska vara placerad, har personal vid vissa andra myndigheter även rätt att verkställa frihetsberövanden av personer som befinner sig på andra platser ute i samhället.

Som en följd av att det är Polisen som verkställer det stora flertalet frihetsberövanden, däribland gripanden och omhändertaganden, är det också Polisen som står för de flesta inledande transporterna i samband med frihetsberövanden.

Möjligheter att verkställa frihetsberövanden tillkommer i vissa situationer även tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen.¹ Även dessa myndigheter genomför inledande transporter av frihetsberövade personer. Också Försvarsmakten kan i vissa fall verkställa frihetsberövanden och får, även om det sällan förekommer, därvid ombesörja transporter.²

Även förordnade tjänstemän som ordningsvakter och skyddsvakter har enligt särskilda regler möjlighet att verkställa vissa former av frihetsberövanden. En ordningsvakt som har omhändertagit någon ska emellertid skyndsamt överlämna den omhändertagne till närmaste polisman. En skyddsvakt som genomfört exempelvis ett gripande ska omedelbart anmäla detta till polisman.³ Dessa krav innebär att nämnda yrkesgrupper sällan kan komma att behöva transportera en frihetsberövad person.

Befälhavare på luftfartyg får enligt 5 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297) se till att gärningsman som begått något svårare brott ombord inte avviker och får omhänderta honom för att hindra det. Gärningsmannen får inte utan sitt medgivande vara omhändertagen längre än till dess han kan överlämnas till en behörig svensk eller utländsk myndighet.

Enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken får vidare envar gripa den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, om denne påträffas på bar gärning eller på flyende fot, s.k. envarsgripande. Detsamma gäller den som är efterlyst för brott. Även i dessa fall ska den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Den polisman som tar emot den gripne anses ha att omedelbart pröva om gripandet ska hävas.⁴

3.2.2 Vistelseokal

Som huvudregel gäller att den myndighet som ansvarar för den lokal där den gripne, anhållne eller häktade befinner sig också ansvarar för behandlingen av denne. Denna s.k. lokalprincip kommer till uttryck i 16 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häktesförordningen), jfr 7 kap. 1 § häkteslagen

¹ Se t.ex. 29 § första stycket polislagen, 2 och 3 §§ lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning samt 21 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

² Se t.ex. 29 § första stycket polislagen och 41–45 §§ lagen (1994:18§§) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

³ Se t.ex. 29 § tredje stycket polislagen samt 13 och 17 §§ lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

⁴ SOU 2002:44 s. 81 f.

(2010:611). Den anses innebära att den myndighet som ansvarar för den lokal där den frihetsberövade befinner sig också svarar för *efterföljande transporter* av denne.⁵ En liknande regel finns i 11 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). En motsvarande huvudregel torde gälla även för andra typer av frihetsberövade personer. Att så bör vara fallet följer av rent praktiska hänsyn, framförallt i situationer då transportbehovet är direkt hänförligt till den frihetsberövades person, exempelvis om denne behöver transporteras till sjukhus.

De lokaler som frihetsberövade personer placeras i är främst Polisens arrester, Kriminalvårdens anstalter och häkten, Migrationsverkets förvar, Statens institutionsstyrelses LVM-hem och särskilda ungdomshem, landstingens vårdinrättningar samt Rättmedicinalverkets undersökningsenheter. Tullverket och Kustbevakningen saknar däremot i princip egna lokaler för förvar av frihetsberövade personer. Bilden kompliceras dock bl.a. av att det är vanligt att även kriminalvårdspersonal arbetar på polisarrester. Det förekommer också att Kriminalvården driver en polisarrest på uppdrag av Polisen. Så är fallet när det gäller Kronobergshäktet.

Avgörande är vilken myndighet som svarar för den lokal som den frihetsberövade ska föras *från*. Vilken myndighet som svarar för den eventuella lokal personen ska föras *till* är däremot av mindre betydelse för den grundläggande ansvarsfördelningen.

Nämnda huvudregel får modifieras i de fall en transport kräver s.k. polisiär kompetens och personen befinner sig i lokaler som en myndighet ansvarar för som saknar sådan kompetens. Vid sådana transporter är det vanligt att polismyndigheterna efter en begäran om handräckning helt ombesörjer transporten eller biträder vid denna. Ofta ger polismyndigheten sedan Kriminalvården i uppgift att genomföra transporten. I undantagsfall kan emellertid även Kriminalvården av säkerhetsmässiga skäl ha behov av att anlita Polisen för transporter, se kapitel 16. I fråga om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut överlämnas ärendet i stället till polismyndigheten som själv eller genom Kriminalvården ombesörjer transporten, se kapitel 6. Nämnda transporter innebär således att en myndighet övertar ansvaret för att vidmakthålla ett frihetsberövande från en annan myndighet.

Att den myndighet som ansvarar för den lokal där den frihetsberövade befinner sig i normalfallet också ansvarar för transporterna av honom eller henne, innebär inte nödvändigtvis att den myndig-

⁵ Se även utredningens direktiv 2009:14, s. 6.

heten också avgör om det finns ett *behov* av transport. Vid kallelse till domstolsförhandling eller annan förrättning är det således den kallande myndigheten som bestämmer att den frihetsberövade ska transporteras för inställelse.

I sammanhanget bör påpekas att vistelse lokalen inte alltid behöver överensstämma med vad som kan förväntas utifrån hur frihetsberövandet benämns. Häktade personer kan således vara placerade i andra lokaler än i häkte (exempelvis vid sjukhusvistelse), samtidigt som icke-häktade personer kan vara placerade i häkte (exempelvis förvarstagna enligt utlänningslagen).

3.2.3 Behov av s.k. polisiär kompetens

Under en transport av en frihetsberövad person måste frihetsberövandet vidmakthållas. I takt med att skalskyddet höjs, dvs. säkerheten inom anstalter och andra lokaler, ökar risken för incidenter i samband med transporter, exempelvis att personen avviker, fritas eller utsätts för hot. Detta kräver att den personal som utför transporten har s.k. polisiär kompetens, dvs. dels förmågan, dels behörigheten att tillgripa tvångsmedel. Med förmåga avses då inte endast att personalen ska ha erforderlig utbildning och erfarenhet, utan också att den har tillgång till den utrustning som behövs för att faktiskt kunna genomföra transporten, exempelvis säkerhetsutrustade bilar.

Säkerhetsaspekterna gör sig gällande såväl i förhållande till den frihetsberövade personen, exempelvis vid suicidrisk, som i förhållande till allmänhet och transportpersonal. Detta förutsätter inte minst arbetsmiljömässiga överväganden.

Vilken förmåga och behörighet att tillgripa tvångsmedel olika yrkesgrupper bör ha avgörs emellertid även av avväganden av principiell natur. När det gäller Migrationsverkets personal anses det sålunda viktigt att i stor utsträckning renodla verksamheten från polisiär kompetens. Verket ska i stället på olika sätt motivera den person som ska avvisas eller utvisas att själv medverka till ett återvändande.⁶ Även när det gäller personal som arbetar med tvångsomhändertagna personer inom landsting samt Statens institutionsstyrelsens LVM-hem och särskilda ungdomshem, skulle långtgående tvångsbefogenheter kunna skada den enskildes förtroende för personalen och förutsättningarna för vården därmed försämrats. I vilken utsträckning personal vid olika myndigheter har möjlighet att använda tvångs-

⁶ Se bl.a. prop. 1997/98:173 s. 30 ff.

medel i förhållande till de frihetsberövade personer de arbetar med varierar i många fall beroende på om de befinner sig inom eller utom den lokal där personen är placerad.

Nämnda *renodling* av yrkesrollerna innebär att behovet av polisiär kompetens i stället tillgodoses genom möjlighet till polishandräckning alternativt att uppdraget, såsom vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, överlämnas till Polisen.

I andra fall har myndigheter tvärtom fått *ökade* polisiära befogenheter. Exempelvis har såväl tull- som kustbevakningstjänstemän i många hänseenden samma befogenheter som polismän.

Om en person är på fri fot är det ofta den myndighet som tagit initiativ till frihetsberövandet som har störst kunskap om eventuella säkerhetsrisker förknippade med personen. När en frihetsberövad person placerats i en lokal är det i normalfallet den myndighet som har ansvaret för lokalen som har bäst kännedom om eventuella säkerhetsrisker. En ordning som innebär att den myndighet som besitter nämnda kunskap inte är identisk med den myndighet som ska utföra transporten förutsätter därför möjligheter till och rutiner för informationsutbyte mellan myndigheterna för att inte säkerheten ska bli eftersatt, se kapitel 20.

3.2.4 Särskilda behov hos personen som ska transporteras

Kriminalvårdens och Migrationsverkets personal, liksom personal vid kommunernas socialnämnder, landstingens vårdinrättningar och Statens institutionsstyrelses LVM-hem och särskilda ungdomshem, har speciell kompetens när det gäller de respektive personkategorier som de primärt arbetar med. Polisen har bred allmän erfarenhet av att möta människor i utsatta situationer, medan Tullverkets och Kustbevakningens personal i allmänhet har mindre vana vid människor med särskilda behov.

Frihetsberövade personer, främst de som är föremål för någon form av tvångsvård, har ofta nedsatt psykisk eller fysisk status eller har av andra skäl särskilda behov, exempelvis på grund av låg ålder. I allvarigare fall kan tillståndet innebära att transporten kan befaras skada personens hälsa eller annars utgör *hinder* för inställelse vid exempelvis en förrättning. Det kan innebära att läkares medgivande krävs föra att transporten ska genomföras.⁷ Exempelvis torde en

⁷ Se t.ex. 42 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) samt 9 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

person som tvångsvårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i många fall ha laga förfall för inställelse till förhandling vid allmän domstol. I andra fall ska transporten genomföras trots personens dåliga psykiska eller fysiska status eller just *på grund av* detta tillstånd, exempelvis en sjuktransport, transport för inställelse till tvångsvård eller omplacering av säkerhetsskäl. Sådana transporter ställer särskilda krav på transportpersonalen i fråga om bemötande och grundläggande medicinsk kunskap för att transporten ska kunna genomföras så smidigt som möjligt. De kan också innebära behov av särskilda fordon eller möjlighet till övernattning på vårdinrättning etc. Därtill kommer i många fall särskilda krav på skyndsamhet.

3.3 Fördelning av transportverksamheten

3.3.1 Allmänt

Ovan har diskuterats vissa faktorer som påverkar hur transportverksamheten fördelas mellan olika myndigheter. Det är tydligt att de myndigheter som verkställer frihetsberövanden, förfogar över lokaler alternativt kan tillgodose behov av s.k. polisiär kompetens eller särskilda behov också är de som i störst utsträckning genomför transporter av frihetsberövade personer. Polisen och Kriminalvården står därför för flertalet sådana transporter.

Rutiner för fördelningen av transporterna har utvecklats till följd av nämnda faktorer. Transportverksamheten som sådan har däremot inte stått i centrum för den ordning som har växt fram, utan tvärtom fått anpassas utifrån rådande omständigheter. Fördelningen av transporter av frihetsberövade personer mellan myndigheter har därför endast i liten omfattning skett utifrån vad som hade varit mest ändamålsenligt i transporthänseende.

Den ansvariga myndighetens praktiska möjligheter att faktiskt genomföra transporten är avgörande för vilken myndighet som sedan utför denna, när detta kan ske och, i vissa fall, om den kommer till stånd överhuvudtaget. De myndigheter som har kommit att utföra många transporter har haft bättre förutsättningar än andra att utveckla rutiner kring transportverksamheten, avsätta personal och tillhandahålla fordon, s.k. stordriftsfördelar. Sådana förutsättningar har i sin tur lett till att dessa myndigheter i ökad omfattning också

kommit att utföra allt fler transporter åt andra myndigheter med sämre möjligheter att utföra transporterna.

Särskilt mindre myndigheter, som inte regelbundet organiserar transporter, kan ha svårt att utveckla rutiner och bygga upp en beredskap för uppdragen. Ett sådant exempel är Kustbevakningen, vars organisation inte avpassats till transporter till lands. Ett annat exempel är mindre polismyndigheters möjligheter att ansvara för verkställighet av avvisningar eller utvisningar. En fungerande transportverksamhet förutsätter då omfattande samarbete med andra aktörer.

Transportbehov uppkommer ofta plötsligt och kan vara svåra att förutse. Få myndigheter, Kriminalvården (transporttjänsten) undantagen, har därför möjlighet att avsätta personal som har som sin primära arbetsuppgift att utföra transporter. I den mån andra myndigheter skulle avsätta personal till att primärt utföra transporter, skulle det normalt också förutsätta att denna samtidigt hade andra arbetsuppgifter för att ingen överkapacitet skulle uppstå. Transporterna ses i stället som ett område som ligger utanför och som inkräktar på den egentliga verksamheten. Dessutom är de ofta nödvändiga och kan sällan anstå någon längre tid. Detta innebär att flertalet myndigheter löser uppkomna transportbehov från gång till gång, ofta utan fastslagna rutiner.

De transporter som man inom Kriminalvården typiskt sett anser vara särskilt besvärliga att lösa är transporter till häktningsförhandlingar, transporter i samband med handräckning enligt LVU och LPT samt vissa verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut. Problemen är särskilt påtagliga i samband med storhelger.

Vid vissa typer av transporter av frihetsberövade personer påverkar myndigheternas prioriteringar fördelningen av vem som utför transporterna. Så är fallet när myndigheterna har möjlighet att anlita annan myndighet för att utföra transporten, närmast polismyndigheten eller Kriminalvården. Med hänsyn till att polismyndigheterna, till skillnad från Kriminalvården, har ett direkt verksamhetsansvar för handräckningsuppdrag och verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, innebär det i praktiken att ansvaret för att transporterna genomförs ytterst ligger hos polismyndigheterna.

3.3.2 Systematisering

Allmänt

En systematisering av transportverksamheten försvåras av att det förekommer en rad lokala variationer, där inblandade aktörer slutit överenskommelser sinsemellan eller en lokal praxis annars kommit att utvecklas. Variationerna beror till stor del på olika geografiska betingelser ute i landet. Därtill kommer att behovet av transporter kan varieras utifrån ett mycket stort antal situationer och olika kategorier av frihetsberövade personer. Inte sällan uppkommer transportbehovet dessutom med kort varsel. Detta ställer höga krav på flexibilitet och uppfinningsrikedom hos inblandade myndigheter för att finna ändamålsenliga lösningar. Även om transportverksamheten – liksom all verksamhet som rör frihetsberövade personer – omgärdas av långtgående regelverk, innebär detta att transporterna många gånger organiseras från fall till fall.

Nämnda variationer och oklarheter gör att kartläggningen nedan bygger på förenklingar och inte gör anspråk på att vara heltäckande eller i alla delar konsekvent.⁸ Redogörelsen tar vidare endast upp transporter som sker inom ramen för svensk myndighetsutövning. Anställda inom Polisen, Kriminalvården och Försvarmakten kan därutöver komma att hantera frihetsberövade personer vid deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

Systematiseringen tar sin utgångspunkt i vilka transporter olika myndigheter rent faktiskt utför i dag. En beskrivning av vilka kategorier av frihetsberövanden som faller inom respektive myndighets primära ansvarsområde finns i kapitel 4–6.

Polisen

- Inrikestransporter av frihetsberövade personer efter *verkställande* av frihetsberövande.
- Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade i *polisarrest*.

⁸ Den oklara ansvarsfördelningen när det gäller transporter av anhållna och häktade har tagits upp av Beredningen för rättsväsendets utveckling i SOU 2003:74 s. 261 ff., av Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen i promemorian Samordning av häktesverksamhet, Domstolsverket, dnr 1489-2003, s. 10 f., samt av Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen i rapporten Förbättrad samordning av rättsväsendets myndigheter i Norrland, dnr Ju2005/5300/DOM.

- Inrikestransporter av frihetsberövade personer i *handräckningsärenden* på uppdrag av beställande myndighet.
- Utrikestransporter av frihetsberövade personer i *avvisnings- eller utvisningsärenden*.
- Utrikestransporter av frihetsberövade personer vid *internationellt straffrätligt samarbete, m.m.*

Kriminalvården

- Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade på *kriminalvårdsanstalt*.
- Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade på *håkte*.
- Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade i *polisarrest*.
- Inrikestransporter av frihetsberövade personer i *handräckningsärenden* på uppdrag av Polisen.
- Utrikestransporter av frihetsberövade personer i *avvisnings- eller utvisningsärenden* på uppdrag av Polisen.
- Utrikestransporter av frihetsberövade personer vid *internationellt straffrätligt samarbete, m.m.*

Tullverket

- Inrikestransporter av vissa frihetsberövade personer efter *verkställande* av frihetsberövande.
- Inrikestransporter av vissa frihetsberövade personer placerade i *polisarrest*.

Kustbevakningen

- Inrikestransporter av vissa frihetsberövade personer efter *verkställande* av frihetsberövande.
- Inrikestransporter av vissa frihetsberövade personer placerade i *polisarrest* (enstaka fall).
- Inrikestransporter åt *Polisen* till sjöss (enstaka fall).

Migrationsverket

- Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade i Migrationsverkets *förvar*.
- Utrikestransporter av frihetsberövade personer i *avvisnings- eller utvisningsärenden*.

Statens institutionsstyrelse

- Inrikestransporter av frihetsberövade personer inom ramen för *tvångsvård* enligt LVM, LVU och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).

Landstingen

- Inrikestransporter av frihetsberövade personer inom ramen för *tvångsvård* enligt LPT, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) och LVM.

Försvarsmakten

- Inrikestransporter av vissa frihetsberövade personer efter *verkställande* av frihetsberövande (enstaka fall).

4 Kriminalvårdens transportverksamhet

4.1 Inledning

I utredningens uppdrag att se över transportverksamhetens organisation ingår att undersöka dels om denna är ändamålsenligt organiserad, dels om Kriminalvården ska utföra transporter åt andra myndigheter. Kriminalvården utför i dag i stor omfattning transporter åt andra myndigheter och har därmed en nyckelroll. Det finns därför anledning att beskriva Kriminalvårdens transportverksamhet mer ingående.

Det bör påpekas att Kriminalvårdens transportverksamhet inte bara omfattar klienttransporter utan också godstransporter, både av klienters tillhörigheter och av annat gods. Utredningens uppdrag inriktar sig på transporter av frihetsberövade personer. I den fortsatta framställningen kommer fokus därför att ligga på sådana transporter.

Nedan följer en redogörelse för Kriminalvårdens organisation och verksamhet (avsnitt 4.2), bakgrunden till den nuvarande organisationen (avsnitt 4.3) samt gällande regelverk (avsnitt 4.4). Därefter följer en översiktlig beskrivning av den nuvarande transportverksamheten (avsnitt 4.5), transporttjänsten (avsnitt 4.6) samt de lokala verksamhetsställets transportverksamhet (avsnitt 4.7).

Statistik rörande omfattningen av Kriminalvårdens transportverksamhet, framtida transportbehov, finansiering och kostnadsutveckling finns i avsnitt 10.3 och 10.4.

4.2 Allmänt om Kriminalvårdens organisation och verksamhet

Kriminalvården är sedan år 2006 *en* myndighet. Myndigheten, som hör till Justitiedepartementets verksamhetsområde, ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål (1 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården).

Kriminalvården är indelad i sex regioner, ett huvudkontor och en transporttjänst. Huvudkontoret ligger i Norrköping. Regionkontor finns i Härnösand (Region Nord), Örebro (Region Mitt), Stockholm (Region Stockholm), Göteborg (Region Väst), Linköping (Region Öst) och Malmö (Region Syd). Regionerna leds av regionchefer. I slutet av år 2010 fanns 31 häkten, 55 anstalter och 35 frivårdskontor. Antalet årsarbetskrafter uppgick till drygt 9 000 personer.

Inom myndigheten finns de tre myndighetsgemensamma funktionerna internrevisionen, placeringsenheten och utbildningsenheterna. Placeringsenheten har ansvar för de intagnas placering och förflyttning till anstalt inom hela Kriminalvården. Utbildningsenheterna har hand om Kriminalvårdens interna grundutbildning och fortbildning.

Vid huvudkontoret i Norrköping finns verksamhetens kansli och åtta enheter, nämligen klient- och säkerhetsenheten, ekonomi- och planeringsenheten, lokalförsörjningsenheten, utvecklingsenheten, rättsenheten, personalenheten, IT-enheten och informationsenheten. Kriminalvården är vidare huvudman för Kriminalvårdsnämnden och de 30 geografiskt fördelade övervakningsnämnderna.

4.3 Bakgrund

Fram till år 1966 sköttes transporter av frihetsberövade personer i stor utsträckning av Polisen. Fångvården, dvs. nuvarande Kriminalvården, stod dock för sina egna transporter.

Grunden för den nuvarande transportverksamheten lades genom propositionen *Organisationen av polis-, åklagar-, och exekutionsväsendet m.m.*¹ I propositionen förordade departementschefen att fångvården skulle överta i princip alla de transporter som ankom på Polisen. Polisen skulle bara sköta sina mer verksamhetsnära trans-

¹ Prop. 1964:100.

porter, såsom att ta med en anhållen person till förhör. Genom en sådan ordning skulle Polisen befrias från en stor del av de tidskrävande transportuppgifterna och därigenom få mer tid för sina huvuduppgifter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Den föreslagna ordningen ansågs också medföra minskade kostnader, eftersom transporterna skulle kunna samordnas med fångvårdens omfattande transportverksamhet.²

Med anledning av nämnda uttalande tillsattes år 1965 Förpassningsutredningen.³ Utredningen föreslog flera åtgärder, bl.a. inrättandet av fyra transportcentraler (TPC). Året därpå inleddes en försöksverksamhet med fyra transportcentraler placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö och Härnösand. Anstalter och häkten skulle anmäla längre transporter till någon av transportcentralerna, som i sin tur hade till uppgift att samordna transporterna.

Ordningen med fyra transportcentraler behölls under 1970- och 80-talen. Ett behov av samordning av verksamheten ledde dock till att Kriminalvårdsstyrelsen i början av 1990-talet ville slå samman de fyra transportcentralerna till en enhet. Det medförde att transportorganisationen utreddes och att Transporttjänsten (TPT) år 1994 blev en egen myndighet. Sedan den 1 januari 2006 är dock Kriminalvården en myndighet och transporttjänsten en del av denna.

4.4 Regelverk

Någon särskild lag eller förordning om transporter av frihetsberövade personer finns inte. Däremot är de bestämmelser som generellt reglerar behandlingen av respektive klientgrupp och verksamhet, åtminstone i vissa delar, tillämpliga på de transporter som utförs. När det gäller intagna inom Kriminalvården rör det sig framförallt om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF), lagen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) och förordningen (1976:376) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (häktesförordningen). I dessa författningar finns också några bestämmelser som direkt tar sikte på transporter. Detsamma gäller den nya fängeslagen (2010:610) och den nya häkteslagen (2010:611), som träder i kraft den 1 april 2011.

² Prop. 1964:100 s. 350 f.

³ Ju 1966:68.

Enligt 6 § förordningen med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikes-transporter av personer som är berövade friheten.

Kriminalvårdens transportverksamhet är, åtminstone när det gäller transporttjänsten, förhållandevis detaljerat reglerad i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11). Regler av betydelse för transportverksamheten finns vidare i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag (KVAF 2006:12). I fråga om transporter vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut bör även nämnas Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (RPSFS 2005:3, FAP 638-1).

4.5 Transportverksamheten i dag

4.5.1 Grundläggande struktur

Kriminalvårdens transportverksamhet är uppdelad i två särskilda system.

- Det ena systemet utgörs av *transporttjänsten*. Transporttjänsten ansvarar för längre inrikestransporter samt utrikestransporter. Verksamheten styrs centralt från Norrköping men planeras av en transportplaneringsgrupp i Arvidsjaur.
- Det andra systemet utgörs av de *lokala verksamhetsställets* transporter. Sådana transporter ombesörjs av häkten och anstalter. Transporterna styrs lokalt och samordnas regionalt.

Kriminalvårdens transportverksamhet kan vidare, något förenklat, delas upp i två olika verksamhetsområden.

- *Ett direkt verksamhetsområde* som innefattar ansvar för vissa transporter av främst häktade och dömda. Sådana transporter handhas antingen av transporttjänsten eller av de lokala verksamhetsställets, dvs. häkten och anstalter.
- *Ett indirekt verksamhetsområde* inom vilket Kriminalvården biträder andra myndigheter med vissa inrikes- och utrikestransporter av frihetsberövade personer. Sådana transporter handhas av transporttjänsten.

4.5.2 Uppgiftsfördelning mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena

Uppgiftsfördelningen mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena av transporter framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. Enligt 1 § andra stycket ska transporttjänsten och verksamhetsställena samverka för att därigenom utnyttja kriminalvårdens samlade transportresurser på ett effektivt sätt.

I praktiken har det, främst lokalt, skett en betydande glidning från den uppdelning som anges i föreskrifterna. Det innebär att dessa inte i varje enskilt fall ger någon vägledning om det är transporttjänsten eller det lokala verksamhetsstället som svarar för transporten. Föreskrifterna ger dock ändå viss ledning när det gäller de tankar som ligger bakom transportverksamhetens struktur.

Enligt 2 § ska transporttjänsten på uppdrag planera och utföra följande *inrikestransporter*.

- Transporter mellan verksamhetsställen.
- Transporter mellan verksamhetsställen och vårdgivare utanför kriminalvårdsorganisationen i samband med placeringar enligt 34 § KvaL.⁴
- Transporter som ankommer på Kriminalvården mellan polismyndigheter samt mellan verksamhetsställen och polismyndigheter med undantag för transporter i samband med polisförhör.
- Transporter i samband med ”jourhäktningar” om en anhållen förvaras på polismyndighet på ort som saknar häkte och häktningförhandlingen äger rum på annan ort.
- Transporter som ankommer på Kriminalvården när en polismyndighet har beslutat om handräckning.

Transporttjänsten ska enligt 3 § därutöver ansvara för sådana *inrikestransporter* utanför tätorterna som de lokala verksamhetsområdena Umeå och Luleå normalt skulle svara för.

I vissa fall är Kriminalvården ansvarig för transport av frihetsberövade personer i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m., se avsnitt 15.2. Enligt 23 § nämnda föreskrifter ska transporttjänsten även svara för *utrikestransporter* enligt lagen (1972:260)

⁴ Bestämmelsen i 34 § KvaL är numera upphävd, SFS 2006:432. Den motsvaras närmast av 56 § samma lag. Denna bestämmelse återfinns i 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Detsamma gäller transporter enligt förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott. Kriminalvården har därutöver att utföra transporter enligt bl.a. lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Transporttjänsten utför även utrikestransporter i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut, se kapitel 6. Sådana transporter regleras inte särskilt i nämnda föreskrifter, men omnämns i de allmänna råden.

De *lokala verksamhetsställena* ska enligt 1 § första stycket nämnda föreskrifter svara för sådana inrikestransporter som inte ankommer på transporttjänsten. Det innebär att de i regel ombesörjer kortare inrikestransporter, främst transporter till och från domstolar i upptagningsområdet och transporter till och från sjukhus av personer som är inskrivna vid häkten och anstalter. Enligt 39 § ska det lokala verkställighetsområdet Gotland, vad avser Gotland, även ansvara för sådana inrikestransporter som transporttjänsten normalt skulle ha ansvar för enligt 2 §.

Till verksamhetsställets ansvarsområde hör i praktiken även transporter inom Frivården. Det rör sig om kontraktsvårdsdömda personer och personer som omhändertagits efter beslut av övervakningsnämnden.

4.5.3 Geografisk variation

Hur transportverksamheten i praktiken fördelas mellan transporttjänsten och verksamhetsställena varierar i olika områden. Skillnaderna beror främst på olika geografiska förutsättningar.

Inom *storstadsområdena* Stockholm och Göteborg bedrivs särskild verksamhet. Hur denna bedrivs skiljer sig emellertid åt.

I Stockholm finns en regional transportorganisation. Inom regionen samordnas alla transporter som inte åligger transporttjänsten. Transporttjänsten är däremot inte involverad lokalt. Transportverksamheten bedrivs av en fast och separerad transportgrupp som formellt lyder under Region Stockholm. Den leds av en kriminalvårdsinspektör. Denne är organisatoriskt placerad under kriminalvårdschefen Kronoberg. Tre transportplanerare planerar och samordnar verksamheten tillsammans med kriminalvårdsinspektören. Transportpersonalen är placerad vid Kronobergshäktet, Österåkers-

anstalten och häktet i Huddinge. Det är vanligt att väktare anlitas. Syftet med den regionala transportorganisationen är dels att åstadkomma en effektivisering av transportverksamheten, dels att den ska samordnas och vara kvalitativt likartad inom regionen.

I Göteborg har transporttjänsten tagit över den transportverksamhet som häktespersonal tidigare bedrev. Även personalen har förts över till transporttjänsten. Verksamheten omfattar därmed såväl häktesnära transporter som fjärrtransporter. Transporttjänsten utför transporter åt häktet Göteborg och häktet Skogome. I övrigt fungerar lokalkontoret som övriga lokalkontor. Timvikarier utför en stor del av transportarbetet (ca 18 procent). Väktare anlitas däremot mycket sällan. Verksamheten har delvis förfogat över den prototypbil som använts på försök, se avsnitt 4.6.6. Samarbetet med domstolar och andra myndigheter anses fungera väl. Systemet syftar till stordriftsfördelar och ökad flexibilitet. Ett annat skäl har varit att skilja transportverksamheten från häktesverksamheten, för att transporterna inte ska inkräkta på de gemensamhetsaktiviteter som de frihetsberövade har rätt till.

I *södra och mellersta Sverige* bedrivs transportverksamheten av såväl transporttjänsten som häkten och anstalter. I detta område är de geografiska avstånden relativt korta och det finns ett flertal häkten och anstalter.

Även i *norra Sverige* bedrivs till stor del en traditionell transportverksamhet av såväl transporttjänsten som häkten och anstalter. I detta område är de geografiska avstånden relativt långa och det finns färre häkten och anstalter. Dessutom är såväl transporttjänstens som de lokala enheternas organisation i området av liten omfattning. I Luleå och Umeå ska transporttjänsten även ombesörja vissa häktes- och anstaltsnära transporter. I praktiken får emellertid de lokala verksamhetsställena utföra de transporter som transporttjänsten inte har möjlighet att genomföra, och tvärtom.

På *Gotland* har transporttjänsten ingen personal. De transporter som transporttjänsten genomför från och till Gotland sker med flyg.

4.6 Transporttjänsten

4.6.1 Organisation

Transporttjänstens organisation regleras i Kriminalvårdens arbetsordning.⁵ Av denna framgår att transporttjänsten är en del av myndigheten Kriminalvården och har ansvar för vissa transporter av dömda och häktade. Transporttjänsten biträder också andra myndigheter med vissa inrikes- och utrikestransporter av frihetsberövade personer. Verksamheten ska bedrivas i samverkan med övriga delar av Kriminalvården, Polisen, Migrationsverket och andra samarbetspartners.

Transporttjänsten leds av en chef, som leder verksamheten i enlighet med generaldirektörens uppdrag genom arbetslag och delegerade beslutsbefogenheter. Chefen för transporttjänsten har verksamhets-, personal- och budgetansvar inom sitt ansvarsområde, ansvar för arbetsmiljöfrågor inom transporttjänsten samt är funktionsansvarig för logistikverksamheten inom Kriminalvården. En ledningsgrupp är chefens rådgivande organ och instrument för ledning, samordning, planering och uppföljning av verksamheten vid transporttjänsten.

Transporttjänstens ledning är, liksom en del administrativ personal, placerad i Norrköping. Staben i Norrköping består av elva personer. En transportplaneringsgrupp är sedan 2007 lokaliserad till Arvidsjaur. Tidigare fanns den i Göteborg. Chefen för utrikesverksamheten är placerad i Göteborg och en utrikessamordnare i Stockholm.

För att underlätta administration och ledning infördes hösten 2009 en ny geografisk områdesindelning. Transporttjänstens organisation består numera av fem inrikesområden och ett område med ansvar för utrikesverksamheten. Indelningen av inrikesverksamheten motsvarar den regionindelning som Kriminalvården har i övrigt med den skillnaden att det inte finns någon motsvarighet till Region Öst. Det innebär att Norrköping och Västervik inom transporttjänstens organisation i stället tillhör Område Mitt och att Kalmar och Jönköping tillhör Område Syd. Inom varje område finns en chef med bl.a. personalansvar samt samordnare som fördelar personalresurserna.

⁵ Se Kriminalvårdens administrativa föreskrifter, KVAF, (Ao) 2009:1.

Det finns bemannade lokalkontor på 23 orter. Transportpersonal och fordon är fördelade över landet. Vid transportuppdrag utgår fordonen från lokalkontoren.

4.6.2 Personal

Transporttjänsten har totalt 426 anställda, varav 321 personer arbetar med inrikesverksamhet och 105 med utrikesverksamhet. Antalet anställda har ökat kraftigt under de senaste åren.

För att komma i fråga för ett arbete som transportör krävs gymnasiekompetens samt relevant yrkeserfarenhet. Det är önskvärt att personen har genomgått kriminalvårdsutbildning. Därutöver krävs körkort B samt fem års körvana. Arbetslivserfarenhet från Kriminalvården liksom utbildning i sjukvård och psykiatri är meriterande. Personliga egenskaper som efterfrågas är en positiv och human människosyn, en hög grad av servicekänsla och förmåga att hantera komplexa situationer. På grund av arbetets karaktär krävs god samarbetsförmåga och god fysik. Samtliga befattningar inom Kriminalvården är säkerhetsklassade. Det innebär att registerkontroller föregår beslut om anställning.

Arbetet som transportör är relativt attraktivt. Detta gäller speciellt utrikesverksamheten. Personalomsättningen är låg, särskilt jämfört med personalomsättningen vid häkten och anstalter.

4.6.3 Intern utbildning

Transporttjänstens personal genomgår samma grundutbildning som övrig kriminalvårdspersonal. Grundutbildningen sker på heltid med full lön. Den omfattar en central introduktion, praktik, kriminalvårdsspecifik utbildning samt högskolekurs och omfattar sammanlagt 20–28 veckor.

Den centrala introduktionen (tre veckor) syftar till att ge personalen ökad förståelse för Kriminalvården som myndighet och dess roll i samhället. Fokus ligger på organisation och uppdrag, klienten, regelverket, säkerhet och etik. Praktiken (fem veckor) syftar till att ge personalen möjlighet att tidigt komma i kontakt med kriminalvårdsarbetet och ge miljökännedom. Den är också till för att Kriminalvården ska kunna bedöma personens personliga lämplighet. Den kriminalvårdsspecifika utbildningen (tolv veckor) syftar till att

ge fördjupad kunskap om Kriminalvårdens specifika arbetsområde och arbetsmetoder. Fokus ligger på etik, regelverk, bakgrundsfaktorer till kriminalitet, hälsa och sjukvård, klientarbete samt säkerhet och konflikthantering. Därefter följer en högskolekurs (15 högskolepoäng, åtta veckor). Kursen har en samhälls- och beteendevetenskaplig inriktning kopplad till Kriminalvårdens verksamhet. Om personen redan bedöms ha relevant högskoleutbildning kan han eller hon få dispens från denna del av utbildningen.

Transporttjänstens personal genomgår därutöver bilförarutbildning samt utbildning som är specifik för inrikes- respektive utrikes-transporter.⁶

Bilförarutbildningen pågår i fyra dagar och omfattar bl.a. fordonskännedom, bromsövningar, undanmanövrar samt information om fast och rörligt hot. Utbildningen avslutas med examination. Repetitionsutbildning ska genomföras vart tredje år. Den inrikes-specifika utbildningen är en transportledarutbildning som omfattar fem dagar. I kursen ingår sjukvårdskunskap, kunskap om psykiska sjukdomar samt medicinhantering. Även den utrikesspecifika utbildningen omfattar fem dagar. Den innefattar flygplanskunskap, regelverk, kontakter med myndigheter i andra länder samt förhandlings-teknik.

Utöver denna utbildning sker kompetensutveckling genom repetitionsutbildning och vidareutbildning. Obligatoriska kurser ges med jämna mellanrum i bl.a. självskyddsträning, hjärt- och lungräddning, halkkörning och batonghantering. Vidare finns en fördjupningsutbildning i eskortkörning avsedd för personal som ska arbeta med transporter av klienter under säkerhetsmässigt särskilt krävande förhållanden. Utbildningen tar särskilt sikte på bilkörning, stresstålighet och säkerhetsfrågor.

När vikarier tas in sker introduktion på plats. För att få köra transporterna krävs dock alltid genomgången och godkänd bilförarutbildning. Vikarierna är ofta före detta transportörer inom transporttjänsten eller poliser som har gått i pension före 65 års ålder, bevakningspersonal eller personal som tidigare arbetat inom vården.

⁶ Se Kriminalvårdens riktlinjer för ny bilförarutbildning 2008:17.

4.6.4 Bemanning

Transportpersonalen tjänstgör normalt enligt arbetstidsavtalets inrikes eller utrikes tjänstgöringslista. Vid större chartrade utrikesresor anlitas emellertid även inrikespersonal. När utrikesresor inte kan ske engageras på motsvarande sätt utrikespersonalen för inrikesresor.

Vid inrikestransporter med transporttjänstens fordon ska bemanningen normalt utgöras av en transportledare, en bilförare och en transportförare, som tillsammans utgör ett billag. Personalen roterar inom billaget. En vikarie ska emellertid alltid arbeta tillsammans med erfaren personal och får inte vara transportledare. Vid transport av en kvinna, som inte omfattas av häkteslagen, ska om möjligt en kvinnlig tjänsteman åtfölja transporten. Bemanningen i taxiflyg ska utgöras av en transportledare och minst en transportförare. Personalen bär normalt tjänstedräkt. Till utrustningen hör handfängsel och batong.

Vid utrikestransporter utser transporttjänsten transportpersonal och transportledare för varje resa. Inom Europa består bemanningen av två personer. Vid resor till Asien, Afrika och Amerika är det tre medföljande per resa. När det gäller chartrade utrikesresor varierar bemanningen från en till tre personer per klient. I bemanningen kan såväl kriminalvårdspersonal som polispersonal ingå. Om möjligt ska en av tjänstemännen vara av samma kön som den som ska transporteras. Personalen är normalt civilklädd.

För transporttjänstens personal regleras arbetstid och arbetsrelaterade ersättningsfrågor för närvarande dels genom ett särskilt arbetstidsavtal, dels genom det för Kriminalvården gällande löne- och förmånsavtalet (KV-ALFA). Inrikespersonalens arbetstid är mellan kl. 06.00 och 21.00. Utrikespersonalen har inga specifika arbetstider. Arbetstiden regleras genom avstämning var tredje månad.

4.6.5 Planeringsfunktionen

Vid transportplaneringsgruppen i Arvidsjaur arbetar omkring 20 personer. Till sin hjälp har planerarna en prioriteringslista. Denna är inte bindande utan ett planeringsverktyg. Planeringen sker utifrån en sammanvägning av vilken klientgrupp transporten rör och vikten av att transporten kommer till stånd vid viss tidpunkt. Generellt sett är det dock numera ett riktmärke att klienter som transporteras inom ramen för Kriminalvårdens direkta verksamhetsområde ska gå

före transporter åt exempelvis Statens institutionsstyrelse. Transporterna planeras ofta på så sätt att billagen byts av i samband med lunchuppehåll eller övernattnig.

Transportplaneringsgruppen i Arvidsjaur har utom kontorstid viss planeringsberedskap (jour), vardagar kl. 17.00–21.00 och helgdagar kl. 15.00–21.00. Områdescheferna har därutöver viss verksamhetsberedskap. Denna avser främst allvarligare händelser inom utrikesverksamheten.

4.6.6 Fordon m.m.

Kriminalvården använder sig vanligen av profilerade fordon. Transporttjänstens fordonspark består av bussar och eskortbilar. I en buss kan tre transportörer och maximalt fyra klienter färdas. Klienterna fördelas på två säten bakom förarsätet.

Under år 2009 togs en ny prototyp av transportbil fram. I prototypen finns plats för fyra klienter och bemanning om två personer. Klienterna sitter åtskilda från varandra, men också från personalen som sitter i framsätet. Fordonet kan sägas innehålla fyra separata skalskydd inneslutna i det skalsskydd som bilen utgör. Fordonet får inte stanna mellan två skalsskydd, exempelvis två häkten. Kommunikation sker bl.a. via headset och kameror. Såväl personalens som klienternas säten anses vara bekvämare och rymligare än i de fordon som annars används. Tanken bakom prototypen är att förbättra dels arbetsmiljön för personalen och transportmiljön för klienterna, dels säkerheten vid transporterna. Ett annat syfte är att spara in personal. Transporterna förutsätter dock hjälp av personal vid avfärd och framkomst. Försöksanvändningen av bilen anses ha fallit väl ut. Kriminalvården planerar därför att köpa in ytterligare ett par sådana fordon.

Kriminalvårdens fordon körs i genomsnitt 60 000–70 000 mil innan de byts ut. Omkring 20 procent av fordonen har gått 50 000 mil eller mer. Av besparingskäl köper transporttjänsten ibland in andra myndigheters utrangerade fordon. Exempelvis har eskortbilar köpts in från Säkerhetspolisen. Nackdelarna med en hårt utnyttjad fordonspark är dels reparationskostnader och planeringsproblem när fordonen sätts ur drift, dels förhöjda säkerhetsrisker vid plötsliga driftstopp.⁷

⁷ Kriminalvårdens årsredovisning 2009, s. 40 samt Kriminalvårdens budgetunderlag 2011, s. 50.

Inrikesresor sker i vissa fall med flyg, antingen reguljärt eller med s.k. taxiflyg. Taxiflyg används främst vid transporter av ungdomar som vårdas enligt lagen (1990:52) med bestämmelser om vård av unga (LVU). När taxiflyg används eftersträvar transporttjänsten av kostnadsskäl att kunna samköra åtminstone två–tre klienter.

Utrikesresor sker vanligen med flyg, antingen reguljärt eller med chartrade plan. Biltransporter förekommer främst i samband med resor till Kastrup. I enstaka fall sker transport via båt.

Klientgods transporteras vanligen tillsammans med respektive klient. Det är dock vanligt att allt gods inte får plats, utan i stället får följa med en senare transport. Klientgodshanteringen orsakar därför logistiska problem.

4.6.7 Tekniskt stöd

Transporttjänstens planerings- och uppföljningssystem kallas *Lift*. Det används för planering av såväl inrikes- som utrikesresor. Systemet relaterar transporter till särskilda transportkategorier. Det fungerar emellertid mer som ett registrerings- än ett planeringsverktyg och anses sedan länge vara föråldrat. Arbetet med ett nytt systemstöd är påbörjat, bl.a. har en styrgrupp för arbetet bildats. Målsättningen har varit en effektivare användning av personal och fordon. Av ekonomiska skäl är det dock för närvarande inte aktuellt att köpa in ett nytt system.

4.6.8 Särskilt om Kriminalvårdens indirekta verksamhetsområde

Som framgått utför transporttjänsten transporter för andra myndigheters räkning.

En del av dessa transporter föregås av att den myndighet som har ansvaret för personen som ska transporteras ansöker om *handräckning* hos polismyndigheten, som ger Kriminalvården i uppgift att genomföra transporten.

När det gäller *verkställighet* av avvisnings- eller utvisningsbeslut får Migrationsverket under vissa omständigheter lämna över ärendet till polismyndigheten. Polismyndigheterna lämnar i sin tur över transportuppdragen till Kriminalvården som utför transporter. I sådana fall ankommer det på transporttjänsten att planera och ut-

föra transporter. Polismyndigheterna lämnar också över transportuppdrag när det gäller avvísingsbeslut som polismyndigheterna själva fattar, liksom allmänna domstolars beslut om utvisning på grund av brott, till Kriminalvården. Även Säkerhetspolisen, som svarar för verkställighet i säkerhetsärenden, anlitar Kriminalvårdens transporttjänst.

Transporter i samband med *internationellt straffrättsligt samarbete* sker vanligen på uppdrag av Rikskriminalpolisens enhet för internationellt polissamarbete (IPO) eller polismyndigheterna.

Slutligen förekommer det att Kriminalvården utför transporter av frihetsberövade personer som Polisen har ansvaret för.

I samtliga nämnda fall är det således Polisen (polismyndigheterna, IPO eller i sällsynta fall Säkerhetspolisen) som ger Kriminalvården transportuppdragen. I vilken utsträckning så sker varierar. I fråga om handräckningsuppdrag skiljer sig, enligt vad som framkommit i den enkät som utredningen låtit landets polismyndigheter besvara, praxis mellan polismyndigheterna. Medan vissa polismyndigheter regelmässigt lämnar över genomförandet av transporter i samband med handräckning, finns det polismyndigheter som sällan gör det. När det gäller utrikestransporter är utgångspunkten att Kriminalvården ska utföra samtliga transporter.

I avsnitt 14.2.2 och 15.2 finns en genomgång av bestämmelser som ligger till grund för de transportuppgifter som Polisen – i större eller mindre utsträckning – lämnar till Kriminalvårdens transporttjänst.

4.7 De lokala verksamhetsställets transportverksamhet

Landets häkten och anstalter svarar för de transporter som inte ankommer på transporttjänsten. Transporterna ingår i verksamhetsställets ordinarie verksamhet. Att dessa ansvarar för transporter av de personer som är placerade i deras lokaler följer även av den s.k. lokalprincipen, dvs. att utgångspunkten är att den myndighet som ansvarar för en förvaringslokal avgör frågor rörande behandlingen av den intagne, se 16 § häktesförordningen.

Normalt turas personalen om att utföra transporter. Den personal som regelbundet utför transporter genomgår samma utbildning som transporttjänstens personal. Hur transportererna organiseras skiljer sig mellan verksamhetsställen. Variationerna beror bl.a. på verksam-

hetsställets storlek samt antalet domstolar i området. Personalens arbetstider regleras i ett s.k. ALFA-avtal och bygger på schemalagd arbetstid med eventuell övertid.

Häkten och anstalter registrerar externa aktiviteter som sker under tillsyn i datasystemet *Levut*.

5 Andra myndigheters transportverksamhet

5.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att överväga om Kriminalvården även i framtiden ska utföra transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter. I denna frågeställning ligger att ta ställning till vilka möjligheter dessa myndigheter har att själva sköta transporterna. För att utifrån denna övergripande frågeställning ge en allmän bild av andra myndigheters transporter av frihetsberövade personer följer nedan beskrivningar av vilka typer av frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten som kan föranleda transporter samt hur myndigheterna i stora drag organiserar sådana transporter.

Redogörelsen inleds med en beskrivning av de funktioner som främst arbetar med brottsbekämpning respektive upprätthållande av ordningen, dvs. Polisen (avsnitt 5.2), Tullverket (avsnitt 5.3) och Kustbevakningen (avsnitt 5.4). Därefter följer beskrivningar av Migrationsverket (avsnitt 5.5), Statens institutionsstyrelse (avsnitt 5.6), landstingen (avsnitt 5.7) och övriga myndigheter (avsnitt 5.8) samt en sammanfattande kommentar (avsnitt 5.9).

Kriminalvårdens transportverksamhet har behandlats särskilt i kapitel 4. En översiktlig redogörelse för vissa personalgruppers möjligheter att använda våld och annat tvång finns i kapitel 16.

5.2 Polisen

5.2.1 Organisation och verksamhet

Polisen, som hör till Justitiedepartementets verksamhetsområde, består av Rikspolisstyrelsen (inklusive Säkerhetspolisen), Statens kriminaltekniska laboratorium och 21 självständiga polismyndigheter.

Polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558) innehåller de grundläggande bestämmelserna om polisväsendets organisation och uppgifter.

Till Polisens uppgifter hör att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka och hindra störningar av säkerheten och ordningen samt ingripa när sådana har inträffat, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt att fullgöra den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser (2 § polislagen). Polisen har huvudansvaret för bl.a. utlänningskontrollen, såväl vid gränserna som inom Sverige.

Polisen är skyldig att samarbeta med andra myndigheter och organ, vilkas åligganden berör polisverksamheten. Andra myndigheter är å sin sida skyldiga att ge Polisen stöd i dess arbete (3 § polislagen).

Polisens organisation är indelad i en central och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Till Rikspolisstyrelsen hör bl.a. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är att utöva tillsyn över Polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering. Styrelsen meddelar vidare föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet. Myndigheten kan också, på regeringens uppdrag, leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (7 § polislagen). Rikspolisstyrelsen har samordningsansvar bl.a. för gränskontroll avseende personer, internationellt polissamarbete, centrala polisregister och Polisens planering vid särskilda händelser.

Den lokala polisorganisationen består av en polismyndighet i varje län. Denna leds av en polisstyrelse. Den dagliga verksamheten leds av en länspolismästare, som är chef för en polismyndighet. Normalt har en polismyndighet en polisoperativ enhet som vanligen rymmer närpolis-, utrednings-, utrycknings- och trafikpolisverksamhet samt en förvaltningsenhet för bl.a. administrativa uppgifter.

5.2.2 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

Polisen har enligt ett flertal regler befogenhet att beröva någon friheten eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet.¹ Sådana ingripanden förekommer under många olika beteckningar, t.ex. gripande, omhändertagande, förvarstagande, avlägsnande, hämtning och medtagande. Med dessa befogenheter följer ofta ett behov av transport.

I 24 kap. 7 § rättegångsbalken finns bestämmelser om polisens befogenhet att utan anhållningsbeslut *gripa* den som är misstänkt för brott. Befogenheten är beroende av om det finns anhållningsskäl, vilket i sin tur som regel förutsätter att det finns skäl att häkta den misstänkte. Gripande är i detta fall en interimistisk åtgärd som polismannen självständigt har att vidta i avvaktan på ett anhållningsbeslut. Begreppet gripande förekommer emellertid också i en annan betydelse, nämligen då en polisman verkställer ett beslut att anhålla eller häkta någon i dennes utevaro.

Inom ramen för brottmålskedjan har Polisen även i uppgift att transportera *anhållna* personer från polisarrest till häktningsförhandlingar. Denna uppgift följer av den s.k. lokalprincipen, se avsnitt 3.2.2.

I ett antal specialförfattningar har polismyndigheten fått befogenhet att besluta om *omhändertagande* i administrativ ordning. 11 § polislagen, som knyter an till dessa befogenheter, ger en polisman befogenhet att under vissa omständigheter omhänderta en person i avvaktan på ett sådant beslut av polismyndigheten. Bestämmelser som ger polismyndighet befogenhet att enligt 11 § besluta om omhändertagande finns i 47 § första stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), 10 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (2005:716) samt i vissa lagar om internationellt samarbete.² Bestämmelsen i 11 § polislagen är möjligen även tillämplig på omhändertagande enligt 21 kap. 10 § föräldrabalken av barn som riskerar att föras ut ur landet m.m. samt 20 § lagen (1989:14) om erkännande

¹ En utförlig redogörelse för Polisens hantering av frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten finns i Polisträttsutredningens delbetänkande *Polisens rättsliga befogenheter* (SOU 1993:60).

² Se 20 § tredje stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott, 16 § andra stycket lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, 9 § lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av vård eller behandling, 8 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt, 9 § lagen (2002:329) om samarbete med internationella brottmålsdomstolen och 6 kap. 5 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.³

Polislagen innehåller även ett antal bestämmelser som direkt ger en polisman rätt att omhänderta en person. Enligt 12 § får polisman ta om hand en person, som kan antas vara under arton år, om denne anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa och utveckling. En polisman kan vidare enligt 12 a § ta om hand en person om det finns skälig anledning anta att denne ska omhändertas med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och socialnämndens beslut om sådant omhändertagande inte kan avvaktas med hänsyn till att det finns en överhängande och allvarlig risk för att den enskilde kommer till skada. Enligt 13 § andra stycket kan även den som genom sitt uppträdande stör eller utgör en fara för den allmänna ordningen under vissa omständigheter omhändertas av polisman. Omhändertagande kan enligt 14 § i vissa fall också ske för att en person ska kunna identifieras.

En polisman får vidare enligt 1 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) omhänderta den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan.

Vid ordningsstörningar ska enligt 13–13 c §§ i första hand personen *avvisas* eller *avlägsnas*. Enligt 13 c § andra stycket kan deltagare i en folksamling under vissa omständigheter avlägsnas längre bort från det område eller utrymme där de befinner sig, s.k. *utvidgat avlägsnande*. Ett utvidgat avlägsnande får inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna inskränks längre tid än två timmar.

Bland frihetsinskränkande åtgärder som kan innebära transport kan vidare nämnas bestämmelserna i 23 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken om *hämtning och medtagande till förhör*.

Polisen (polismyndigheterna eller i vissa fall Säkerhetspolisen) ska också verkställa beslut om avvisning eller utvisning i utlänningsärenden, se avsnitt 6.2.

Polismyndigheterna svarar vidare för transporter enligt en rad författningar rörande internationellt straffrättsligt samarbete, m.m., se avsnitt 15.2.

³ Berggren m.fl., Polislagen. En kommentar, s. 91.

Därutöver ska polismyndigheterna enligt ett stort antal författningar lämna andra myndigheter biträde. I många fall kan sådant biträde innefatta transporter av frihetsberövade personer, se avsnitt 14.2.2.

Regler om Polisens möjligheter att under vissa omständigheter använda våld finns i 10 § och 10 a § polislagen samt i de allmänna reglerna om straffrihet i 24 kap. brottsbalken.

5.2.3 Transporter

Flertalet transporter sker som en naturlig del av polismyndigheternas kärnverksamhet och genomförs inom ramen för ingripande- verksamheten av patruller som normalt består av två polismän. Resurser från denna verksamhet tas vanligen också i anspråk för handräckningsåtgärder, däribland transporter. I många fall utförs dock transporter i samband med handräckningar av Kriminalvårdens transporttjänst.

Genom 23 a § polislagen ges en möjlighet för polismyndigheten att meddela förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman. Ett förordnande för en arrestantvakt får även avse bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen.

Verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt utlänningslagen hanteras i storstadslänen i första hand av respektive polismyndighets gränspolis. I de flesta landsortslänen hör inre utlänningskontroll och gränskontroll till linjeverksamheten, medan verkställighetsärenden handläggs av ett fåtal tjänstemän, ibland en enda person. I praktiken ombesörjs transporter vanligen av Kriminalvårdens transporttjänst. En redogörelse för hur verkställigheten organiseras i dessa ärenden finns i avsnitt 6.2.3.

I särskilda fall svarar andra enheter inom Polisen än de enskilda polismyndigheterna för verkställande av frihetsberövanden och därmed för inledande transporter, exempelvis Rikskriminalpolisens nationella insatsstyrka eller Säkerhetspolisen.

5.3 Tullverket

5.3.1 Organisation och verksamhet

Den 1 juli 1999 blev Tullverket en myndighet, som bedriver verksamhet i hela landet. Verket hör till Finansdepartementets verksamhetsområde och har som huvudsaklig uppgift att ansvara för tullfrågor. Detta arbete omfattar att fastställa och ta ut tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, och att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs (1 § förordningen [2007:782] med instruktion för Tullverket).

Tullverkets nuvarande organisation utgår från myndighetens kärnverksamhet, som har delats in i de två huvudprocesserna Effektiv handel och Brottsbekämpning. De två huvudprocesserna motsvarar i princip de åtgärder som Tullverket vidtar för att hantera den legala respektive den illegala handeln över våra gränser. Verksamheten inom processen brottsbekämpning leds genom produktionsprocesserna gränsskydd och tullkriminalen. Produktionsprocessen gränsskydd ansvarar för kontrollverksamheten och den förebyggande verksamheten. Produktionsprocessen tullkriminalen ansvarar för åtgärder inom ramen för förundersökning i brottmål. Inom processen brottsbekämpning finns kompetenscenter i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Även om Tullverkets huvuduppgift är att kontrollera flödet av varor över gränserna ska verket också hjälpa Polisen vid kontrollen av utlänningars inresa eller utresa enligt utlänningslagen.

5.3.2 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

Tullverket har enligt ett flertal lagar befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott. Inom ramen för sin brottsbekämpande verksamhet får Tullverket fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken avseende brott enligt smugglingslagen (2000:1225) och vissa andra i den lagen angivna brott (19 § smugglingslagen). Tjänsteman vid Tullverket får också innan förundersökning har hunnit inledas under vissa omständigheter hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder. Tjänstemannen har då samma befogenhet som polisman att ålägga någon att följa med till förhör och att ta med någon till förhör (20 § smugglingslagen). En

tjänsteman vid Tullverket har också samma befogenhet som en polisman att enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken gripa den som är misstänkt för brott enligt smugglingslagen och vissa däri angivna brott (21 § smugglingslagen). Motsvarande befogenheter tillkommer tjänsteman vid Tullverket enligt 5 kap. 5 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter samt enligt 3–5 §§ lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

I 4 kap. 5 § femte stycket lagen (2003:1156) om europeisk arresteringsorder stadgas att en tjänsteman vid Tullverket i brådskande fall får gripa en person som är eftersökt enligt denna lag.

I Tullverkets gränskontrollverksamhet ingår att medverka vid kontroll av utlänningar. Enligt 10 kap. 17 § utlänningslagen har en tulltjänsteman som medverkar vid sådan kontroll samma rätt som en polisman har enligt samma paragraf att omhänderta utlänningen i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar. Omhändertagandet ska så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

En tulltjänstemans befogenhet att i vissa situationer använda våld regleras i 6 kap. 2 § tullagen (2000:1280), 29 § första stycket polislagen jämfört med 10 § första stycket punkterna 2, 4 och 5 samt 29 § andra stycket polislagen jämfört med 19 §, samt i de generella reglerna om straffrihet i 24 kap. brottsbalken.

5.3.3 Transporter

Tullverket griper och transporterar årligen omkring 1 200–1 500 personer. En stor andel av dessa personer begärs så småningom häktade. Enligt en sedan länge inarbetad arbetsfördelning svarar Tullverket för transporter av frihetsberövade personer fram till eventuell häktning och Kriminalvårdens lokala verksamhetsställen för tiden därefter. Tullverket förfogar inte över några egna förvarslokaler. Transporterna sker i stället till och från Polisens arrestlokaler.

Tullverket använder säkerhetsanpassade fordon. Personalen har genomgått självskyddsutbildning motsvarande den utbildning som ges inom polisutbildningen. Därtill kommer vidareutbildning som är särskilt anpassad för tullverksamheten. Ett transportlag består av tre tulltjänstemän. Personalen har tillgång till bl.a. handfängsel och batong.

Om den person som ska transporteras är mycket våldsam förekommer det att Tullverket överlåter transporten till Polisen, vanligen en piketpatrull. Polisen anlitas även om den som ska transporteras exempelvis förefaller vara psykiskt sjuk. Sådant biträde sker inom ramen för den samverkan som finns mellan Tullverket och Polisen inom det brottsbekämpande arbetet.

5.4 Kustbevakningen

5.4.1 Organisation och verksamhet

Kustbevakningen, som hör till Försvarsdepartementets verksamhetsområde, har till uppgift att bedriva sjöövervakning i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten (1 § förordningen [2007:853] med instruktion för Kustbevakningen). Uppdraget preciseras på så sätt att detta omfattar övervakning för att förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken, att i enlighet med särskilda föreskrifter förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, att ingripa vid misstanke om brott, samt att utreda och beivra eller bistå med utredningen av brott (2 och 3 §§). I Kustbevakningens uppgift att bedriva sjöövervakning ingår vidare bl.a. att bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i den utsträckning det följer av föreskrifter och i förekommande fall efter överenskommelse med annan myndighet (5 §). Kustbevakningens gränskontroll av sjötrafiken omfattar person- och utlänningskontroll enligt utlänningslagen. Gränskontrollen utgör en särskild inriktning inom Kustbevakningens verksamhet och kan, liksom övrig kontroll och tillsyn, övergå i brottsbekämpande åtgärder om situationen så kräver.

Kustbevakningen har 26 kuststationer, varav en flygkuststation. Stationerna sorterar under fyra regionala ledningar med placering i Härnösand, Stockholm, Göteborg och Karlskrona. Den dagliga operativa verksamheten styrs från de fyra ledningscentralerna där också vakthavande befäl tjänstgör dygnet runt.

5.4.2 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

Kustbevakningen har, liksom Tullverket, enligt ett flertal lagar befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott. Inom ramen för sin brottsbekämpande verksamhet får Kustbevakningen enligt 3–5 §§ lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken avseende sådana brott. Tjänsteman vid Kustbevakningen får innan förundersökning har hunnit inledas under vissa omständigheter hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder. Tjänstemannen har då samma befogenhet som polisman att uppmana någon att följa med till förhör och att ta med någon till förhör. En tjänsteman vid Kustbevakningen har också samma befogenhet som en polisman att enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken gripa den som är misstänkt för rattfylleribrott. Motsvarande befogenheter gäller enligt 11 kap. 2, 4 och 5 §§ lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreningslagen) i fråga om vissa brott. Befogenhet för kustbevakningstjänsteman att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder, medta någon till förhör eller att gripa någon följer även av 20 och 21 §§ smugglingslagen i fråga om brott enligt den lagen och vissa i lagen angivna brott, liksom av 5 kap. 5 § lagen om punktskattekontroll. Detsamma gäller enligt 2 § första stycket punkterna 1–3 lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning i fråga om brott mot någon av i lagen angivna föreskrifter. I fråga om sjöfylleri ger 7 a § samma lag Kustbevakningen rätt att inleda förundersökning.

I 4 kap. 5 § femte stycket lagen om europeisk arresteringsorder stadgas att en tjänsteman vid Kustbevakningen i brådskande fall får gripa en person som är eftersökt enligt denna lag.

I Kustbevakningens gränskontrollverksamhet ingår att medverka vid kontroll av utläningar. Enligt 10 kap. 17 § utlänningslagen har en tjänsteman vid Kustbevakningen som medverkar vid sådan kontroll samma rätt som en polisman har enligt samma paragraf att omhänderta utläningen i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar. Omhändertagandet ska så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

Enligt 3 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning har en kustbevakningstjänsteman samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 13 § polislagen att avvisa, avlägsna

eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Sådan befogenhet har tjänstemannen också när det fordras för att avvärja brott mot vissa i lagen angivna föreskrifter.

Enligt samverkansavtal med vissa polismyndigheter förekommer det vidare att Kustbevakningen hjälper Polisen med transporter till sjöss vid ordningsstörningar eller brott.

En kustbevakningstjänstemans befogenhet att i vissa situationer använda våld regleras i 29 § polislagen.⁴ Därutöver gäller de generella reglerna om straffrihet i 24 kap. brottsbalken.

5.4.3 Transporter

Det är i dag relativt ovanligt att Kustbevakningen utför transporter av frihetsberövade personer till lands. Det förekommer i enstaka fall när Kustbevakningen bedriver förundersökning. Med hänsyn till att Kustbevakningen numera får utföra rutinmässiga alkoholutandningsprov utifrån en skärpt promilleregulering och i framtiden eventuellt även kommer att bedriva förundersökningar avseende fler brottstyper än i dag, är det dock troligt att myndigheten kommer att få hantera fler frihetsberövanden framöver.

Varje kuststation förfogar över en normalt utrustad personbil. Enligt Kustbevakningen kan det i framtiden bli aktuellt att även köpa in säkerhetsutrustade fordon till de regionala ledningarna. Transportlaget anpassas utifrån varje enskilt fall men består av minst två tjänstemän. Personalen har genomgått viss säkerhetsutbildning och kommer i framtiden i ökad utsträckning att genomgå bastaktikutbildning särskilt anpassad för kustbevakning. Utrustningen består av bl.a. handfängsel, batong och pepparspray.

⁴ I betänkandet *Kustbevakningens rättsliga befogenheter* (SOU 2008:55) föreslås en ny lag med en samlad och enhetlig reglering av Kustbevakningens rättsliga befogenheter omfattande de tre områdena brottsbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn. Den reglering som finns i smuglingslagen berörs dock i princip inte. Kustbevakningen föreslås bl.a. få bedriva förundersökningar avseende fler brottstyper än i dag. Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet.

5.5 Migrationsverket

5.5.1 Organisation och verksamhet

Migrationsverket hör till Justitiedepartementets verksamhetsområde. Verket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. samt andra författningar (1 § förordningen [2007:996] med instruktion för Migrationsverket).

Migrationsverket hanterar personer som är tagna i förvar inom ramen för utlänningslagen. Verket har åtta förvarsenheter lokaliserade till Flen (två enheter), Gävle, Kålleröd (två enheter), Märsta (två enheter) och Örkelljunga. Örkelljunga kommer att ersättas av ett förvar i Åstorp (två enheter). Det totala antalet platser är 205, varav 20 är tillfälliga. Den genomsnittliga vistelsetiden uppgår till 21 dagar.

5.5.2 Frihetsberövanden och transporter

Förvarsplacering enligt utlänningslagen innebär en form av frihetsberövande. Flertalet förvarsplaceringar är s.k. verkställighetsförvar, dvs. sker för att säkra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, se avsnitt 6.2.2.

Migrationsverket har enligt 10 kap. 19 § utlänningslagen möjlighet att begära polishandräckning om det behövs för att verkställa ett förvarsbeslut eller om det behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar, exempelvis för transport till en annan förvarslokal eller för ett tandläkarbesök. I första hand ska emellertid Migrationsverket använda egen personal för transporter, se avsnitt 17.2.3. När personalen vid institutionerna själv genomför en transport har den enligt utlänningslagen och 24 kap. brottsbalken viss möjlighet att straffritt tillgripa våld, men saknar i övrigt tvångsbefogenheter.

Migrationsverkets personal eskorterar inom ramen för s.k. självmant återvändande personer som ska avvisas eller utvisas från landet. Sådana transporter kan även avse förvarstagna personer. Det handlar om eskort till följd av andra behov än att tvång kan behövas. I de fall personen som ska avvisas eller utvisas håller sig undan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet, lämnar Migrationsverket i enlighet med 12 kap. 14 § fjärde

stycket utlänningslagen regelmässigt över verkställigheten till polismyndigheten, se avsnitt 6.2.2.

Förvarsenheterna förfogar över egna fordon. Dessa saknar emellertid särskild säkerhetsutrustning. Det finns utbildning om hur hot och våld ska förebyggas och hanteras.

5.6 Statens institutionsstyrelse

5.6.1 Organisation och verksamhet

Statens institutionsstyrelse hör till Socialdepartementets verksamhetsområde. Myndigheten svarar för planering, ledning och drift av särskilda ungdomshem och s.k. LVM-hem, anvisning av platser till hemmen, ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll, metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat samt utvecklingsarbete (2 § förordningen [2007:1132] med instruktion för Statens institutionsstyrelse). Myndighetens institutioner finns över hela landet. Vid de 25 särskilda ungdomshemmen finns omkring 600 platser. De elva LVM-hemmen har omkring 300 platser.

5.6.2 Frihetsberövanden och transporter

På LVM-hemmen tvångsvårdas personer enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Flertalet av de ungdomar som vårdas på särskilda ungdomshem är tvångsomhändertagna enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Även sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) verkställs på de särskilda ungdomshemmen. På LVU- och LVM-hemmen vårdas även ett antal personer frivilligt enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Enligt 45 § LVM, 43 § LVU och 20 § LSU ska polismyndigheterna i vissa situationer lämna biträde med transporter enligt dessa lagar. I första hand ska kommunerna och institutionerna emellertid använda egen personal för att ombesörja transporter, se avsnitt 17.2.2. En regel om polismyndighetens hjälp med förpassning av personer som dömts till sluten ungdomsvård finns i 9 § andra stycket LSU.

Statens institutionsstyrelse är vidare enligt vissa författningar rörande internationellt straffrättsligt samarbete ansvarig för transporter av personer som är dömda till sluten ungdomsvård. I vissa sådana fall kan Polisen lämna biträde, se avsnitt 15.2.

De enskilda institutionerna har tillgång till normalutrustade personbilar. En transport sker i enlighet med en utarbetad trafiksäkerhetspolicy. Transporten föregås av en riskbedömning, bl.a. för att avgöra hur många anställda som ska medfölja transporten. Vid varje transport ska minst två anställda medfölja. Flertalet anställda vid institutionerna har genomgått en särskild säkerhetsutbildning. Denna är inriktad på hur konflikter ska förhindras, men innefattar även kunskap i självförsvar samt hur man bör förfara vid exempelvis rymningsförsök. När personalen vid institutionerna själv genomför en transport har den enligt 24 kap. brottsbalken viss möjlighet att straffritt tillgripa våld, men saknar i övrigt tvångsbefogenheter.

5.7 Landstingen

5.7.1 Allmänt

Såväl psykiatrisk tvångsvård som rättspsykiatrisk vård ges på sjukvårdsinrättningar som drivs av ett landsting eller en kommun som inte ingår i ett landsting. Landstingen är skyldiga att erbjuda sådan vård.⁵

De allmänna bestämmelserna om den psykiatriska vårdens innehåll och utförande finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, samt i patientsäkerhetslagen ((2010:659). Den särskilda lagstiftningen för den psykiatriska tvångsvården – lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) – ger därutöver bestämmelser om tvångsvårdens bedrivande och förutsättningar.⁶

Även vård enligt LVM ska enligt 20 och 24 §§ denna lag inledningsvis ske på sjukhus, om förutsättningarna för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt.

⁵ Om det finns synnerliga skäl, får enligt 15 § andra stycket LPT regeringen bestämma att vård får ges även på någon annan vårdinrättning, dvs. i kommunal eller privat regi. Enligt Socialstyrelsen finns emellertid inga uppgifter om att det förekommit.

⁶ En utförlig redogörelse för tvångsåtgärder mot häktade vid rättspsykiatrisk undersökning och psykiatrisk vård finns i Häktesutredningens betänkande *Ny häkteslag* (SOU 2006:17).

5.7.2 Frihetsberövanden och transporter

Med hälso- och sjukvård avses enligt 1 § HSL inte endast åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, utan även bl.a. sjuktransporter. Landstinget svarar enligt 6 § HSL för att det inom landstinget finns en ändamålsenlig organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet. Enligt säkerhetsansvariga inom psykiatrin är emellertid psykiatrins fordon vanligen personbilar utan särskild säkerhetsutrustning.

Vårdgivaren ska säkerställa att det finns rutiner så att hälso- och sjukvårdspersonalen får genomgå regelbunden säkerhetsutbildning.⁷ Vilken säkerhetsutbildning personalen genomgått varierar dock mellan landsting, olika personalgrupper och utifrån vilka patientgrupper som arbetet omfattar. När personalen vid institutionerna själv genomför en transport har den enligt 24 kap. brottsbalken viss möjlighet att straffritt tillgripa våld, men saknar i övrigt tvångsbefogenheter.

Av 47 § andra stycket LPT och 27 § LRV följer att polismyndigheterna i vissa situationer ska lämna biträde med transporter enligt dessa lagar. I första hand ska institutionerna emellertid använda egen personal för att ombesörja transporter, se avsnitt 17.2.2.

5.8 Övriga myndigheter

Socialstyrelsen är enligt flera författningar rörande internationellt samarbete ansvarig för transporter av personer som vårdas enligt LPT eller LRV. I vissa sådana fall kan Polisen lämna biträde, se avsnitt 15.2. Myndigheten har inga praktiska möjligheter att själv genomföra transporter.

Även *åklagare* pekas i en viss situation ut som ansvarig för att en person förflyttas till Sverige, se 2–4 och 13 §§ förordningen om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, och kan därvid begära Polisens biträde, se avsnitt 15.2.

Försvarsmaktens personal kan enligt särskilda bestämmelser komma att hantera personer som är frihetsberövade eller på andra sätt har

⁷ 3 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2006:9) om säkerhet vid sjukvårdsinrättningar som ger psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt vid enheter för rättspsykiatrisk undersökning.

inskränkt rörelsefrihet. Uppgifter som avser upprätthållande av ordningen, däribland omhändertagande, finns i 41–45 §§ lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret samt 10 och 12 §§ förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. Militär personal, s.k. skyddsvakter, som utför bevakningsuppgifter har också befogenhet att enligt 12 och 13 §§ skyddslagen (2010:305) under vissa omständigheter avvisa, avlägsna, tillfälligt omhändertaga eller gripa personer. Militärpoliserna har inom ramen för sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom Försvarsmakten i stort sett fullständiga polisiära befogenheter, se förordningen (1980:123) om reglemente för militärpolisen. Regler om möjligheter att i vissa situationer använda våld finns i 29 § polislagen samt i de generella reglerna om straffrihet i 24 kap. brottsbalken.

5.9 Sammanfattande kommentar

Redogörelsen ovan visar att många myndigheter i större eller mindre utsträckning kan komma att hantera frihetsberövade personer. Dessa myndigheter hör till flera olika politikområden som sorterar under olika departement, nämligen Justitiedepartementet, Finansdepartementet, Försvarsdepartementet och Socialdepartementet.

Även utgångspunkterna för verksamheten skiljer sig åt; Polisens, Tullverkets, Kustbevakningens och Försvarsmaktens verksamhet är till de delar de rör frihetsberövade personer i huvudsak ordningsuppehållande och/eller brottsbekämpande. Även Migrationsverkets hantering av frihetsberövade personer har att göra med efterlevnaden av regler och beslut. Statens institutionsstyrelses och landstingens verksamhet utgår däremot främst från den enskildes vårdbehov. Dessa utgångspunkter och synsätt påverkar i sin tur respektive myndighets prioriteringar.

6 Särskilt om utrikestransporter

6.1 Inledning

Som framgått ovan utför Kriminalvården ett stort antal utrikes-transporter. Flertalet av dessa har sin grund i utlänningslagen (2005:716), nämligen transporter i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Ett exempel härpå är transporter som avser ärenden som Migrationsverket överlämnat till polismyndigheten enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen. I utredningens uppdrag ingår att granska hur verkställighet av dessa transporter sker och att överväga ytterligare lagreglering.

Andra typer av transporter som Kriminalvården utför i utlänningsärenden sker i samband med verkställighet av polismyndighets beslut om avvisning samt allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. En ytterligare kategori är transporter vid verkställighet av Säkerhetspolisens beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Med hänsyn till det organisatoriska och rättsliga behovet av en enhetlig reglering, omfattar framställningen nedan även en översiktlig granskning av transporter som rör dessa ärendekategorier.

Kriminalvården utför även utrikestransporter inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete samt av tvångsvårdade personer.

Nedan följer en beskrivning av transporter i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (avsnitt 6.2) samt internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. (avsnitt 6.3).

Det bör påpekas att det kan förekomma variationer när det gäller hur landets polismyndigheter praktiskt hanterar verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Redogörelsen nedan baserar sig till stor del på den ordning som tillämpas av de större polismyndigheterna, främst gränspolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län och gränspolisen vid Polismyndigheten i Skåne län.

En redogörelse för de författningar som ligger till grund för transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. finns i avsnitt 15.2. Möjligheten att vid behov använda våld och annat tvång vid utrikestransporter behandlas i avsnitt 16.3.2.

6.2 Transporter i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

6.2.1 Bakgrund

Polisen har traditionellt sett haft huvudansvaret för verkställighet av beslut om att utlänningar ska lämna Sverige. Även enligt 1989 års utlänningslag vilade huvudansvaret för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning på landets polismyndigheter.

År 1995 lade Utredningen om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning fram delbetänkandet *Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden*.¹ I betänkandet föreslogs bl.a. att ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut skulle föras över från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. Behovet av polisiär kompetens borde kunna tillgodoses genom handräckning. I syfte att renodla ansvarsförhållandena för verkställighetsarbetet föreslog utredningen att Invandrarverket skulle ta över den del av Kriminalvårdens transporttjänst som rörde transporter ut ur landet av avvisade och utvisade. Betänkandet var emellertid av principkaraktär och innehöll inte närmare överväganden om utformningen av den föreslagna ansvarsövergången.

År 1997 lämnade Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden betänkandet *Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden*.² Utredningen hade i uppdrag att föreslå hur ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som fattats av regeringen, Invandrarverket eller Utlänningsnämnden skulle kunna föras över från polismyndigheterna till Invandrarverket för förbättrad effektivitet. Efter en sammantagen bedömning borde, enligt utredningen, beslut av en polismyndighet om avvisning samt dom eller beslut om utvisning på grund av brott även fortsättningsvis verkställas av polismyndigheten, medan verkställighetsansvaret i övrigt borde överföras till Invandrarverket. Utredningen föreslog att behovet av tillgång till polisiär kompetens skulle tillgodoses genom

¹ SOU 1995:55.

² SOU 1997:128.

att Invandrarverket fick möjlighet att begära biträde av Polisen när sådant biträde var nödvändigt på grund av att utlänningen höll sig undan och inte kunde anträffas utan hjälp av Polisen eller om det på goda grunder kunde antas att tillgång till tvångsmedel erfordrades.

Utredningen hade även i uppdrag att belysa förutsättningarna för att flytta över verksamheten med utrikestransporter från Kriminalvårdens Transporttjänst till Invandrarverket. Enligt utredningen fungerade emellertid transportverksamheten väl. Den ansågs vidare kräva en viss volym och transporttekniska kunskaper för att kunna bedrivas effektivt. Slutligen framhölls att kriminalvårdens personal hade såväl utbildning som erfarenhet av att arbeta med människor i tvångssituationer. Mot bakgrund härav fann utredningen att det förelåg tillräckliga skäl för att inte flytta över verksamheten med utrikestransporter till Invandrarverket.

Utredningens förslag kom i stora drag att ligga till grund för lagändringar men modifierades bl.a. genom att den föreslagna rätten för Invandrarverket att begära biträde av polismyndighet ersattes med en möjlighet för Invandrarverket att *överlämna* ärenden till polismyndighet (8 kap. 11 och 17 §§ utlänningslagen [1989:529]). Bestämmelserna kom, efter smärre ändringar, att föras samman i 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716).

År 2003 lade Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut fram betänkandet *Verkställighet vid oklar identitet m.m.*³ Utredningen behandlade bl.a. ansvarsfördelningen mellan polismyndigheterna och Kriminalvårdens transporttjänst samt frågan hur effektiviteten i verkställighetsarbetet skulle kunna öka.

Under senare tid har frågor om återvändande och förvar behandlats av Förvarsutredningen (Ju 2009:03) i delbetänkandet *Återvändandedirektivet i svensk rätt*.⁴ I betänkandet redovisas frågor om hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) ska genomföras i svensk rätt.⁵

I regleringsbrevet för 2009 fick Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården i uppdrag att i samråd genomföra en över-

³ SOU 2003:25.

⁴ SOU 2009:60.

⁵ Utredningen förväntas redovisa ett slutbetänkande i februari 2011. Då kommer frågan om förvar att belysas ytterligare.

syn av arbetet med att verkställa utvisnings- och avvísingsbeslut. Myndigheterna redovisade sitt uppdrag i rapporten *Översyn av myndigheternas arbete med att verkställa utvisnings- och avvísingsbeslut*.⁶ Även regleringsbrevet för 2010 innehåller ett samverkansuppdrag. Myndigheterna ska samverka för att effektivisera arbetet med att verkställa avvísings- och utvisningsbeslut samt vidta de åtgärder som krävs för att öka andelen verkställda beslut. I detta ingår att vidta åtgärder för att uppnå skyndsamhetskravet i utlänningslagen. Inom ramen för samverkan har inletts ett projekt för att utveckla verkställighets- och återvändandeprocessen, *Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete* (REVA). Arbetets första del syftar bl.a. till en översyn som ska identifiera och analysera faktorer som hindrar denna process. Ett externt konsultföretag har kontrakterats för detta uppdrag. Projektets andra del består bl.a. i bearbetning av de förslag som presenterats inom översynen. Arbetet förväntas slutföras i februari 2011.

Verkställighetsfrågor har också varit föremål för internt utredningsarbete inom berörda myndigheter, bl.a. inom Rikspolisstyrelsen. I utredningen *Effektivare och rättssäkrare verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut* behandlades frågor rörande styrning, organisation, utbildning, metodutveckling och samarbete.⁷ Polismyndigheternas samverkan med varandra och andra myndigheter i frågor rörande gränskontroll diskuterades även i rapporten *Nationell gränskontroll*.⁸

6.2.2 Gällande rätt och tillämpningen därav

Förvar

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om förvar och uppsikt avseende utlänningar. Av 1 § följer att det finns tre typer av förvar, nämligen identitetsförvar (första stycket), utredningsförvar (andra stycket punkten 1) och verkställighetsförvar (andra stycket punkterna 2 och 3). För att ett barn ska tas i förvar uppställs i 2 § strängare krav. I 1 kap. 8 § utlänningslagen stadgas att lagen ska

⁶ Dnr 112-2009-25747, A-638-991/09 och 19-2009-21577.

⁷ Utredning, PoA-638-1487/07, Rikspolisstyrelsen, 2007.

⁸ Slutrapport, PoA 243-3779/06, Rikspolisstyrelsen, 2008.

tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.⁹

Grunder för avvisning och utvisning

Avvisning av en utlänning avser fall då avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet och där utlänningen inte har eller har haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit. *Utvisning* däremot sker när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats eller har dömts för brott av viss svårhetsgrad. Bestämmelser om under vilka förutsättningar en utlänning får avvisas eller utvisas finns i 8 kap. utlänningslagen.

Beslut om överföring enligt Dublinförordningen

EU:s medlemsländer samt Norge, Island och Schweiz tillämpar rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen).

Enligt 1 kap. 9 § utlänningslagen gäller vad som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Även i detta betänkande avser vad som anges i fråga om avvisning och utvisning i tillämpliga delar också sådan överföring.

Verkställande myndighet

Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning regleras i 12 kap. utlänningslagen. Enligt huvudregeln i 12 kap. 14 § första stycket utlänningslagen ska beslut om avvisning eller utvisning verkställas av *Migrationsverket*. I paragrafen görs dock ett antal undantag från denna regel.

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Regeringen eller Migrationsverket får dock

⁹ För en utförlig redogörelse för bestämmelser om förvar, se Förvarsutredningens delbetänkande *Återvändandedirektivet i svensk rätt*. Förvarsutredningen har föreslagit ett förtydligande och viss ändring av reglerna om förvar. Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet.

förordna att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten (andra stycket).

Polismyndigheten ska verkställa en polismyndighets beslut om avvisning samt en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott (tredje stycket).

Migrationsverket får vidare under vissa omständigheter lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten (fjärde stycket).

Migrationsverkets verkställighetsärenden

Migrationsverket öppnar ett återvändandeärende när ett beslut om avvisning eller utvisning vinner laga kraft eller blir verkställbart på grund av förordnande om omedelbar verkställighet, när en utlänning återtar en ansökan om asyl, nöjdförklarar sig eller när ett tillstånd återkallats.

Inom ramen för återvändandeärendet kan det bli aktuellt att utreda identiteter samt att ta ställning till behov av uppsikt och förvar. Utlänningen informeras om beslutets innebörd och om valmöjligheten att avresa självmant eller med tvång. Målsättningen är att så många som möjligt ska återvända självmant. Det är bara vid självmant återvändande som en person kan ha rätt till återetableringsstöd och vissa andra stödinsatser. Migrationsverket har en egen ambasad- och resesamordningsfunktion, den operativa stödenheten, som kan bistå med att anskaffa resehandlingar och att boka resor. Verket har också ett femtiotal utbildade eskortörer som kan följa med transporter. Eskort sker då till följd av andra behov än att tvång kan förväntas behövas, exempelvis för att mottagarlandet eller flygbolaget kräver eskort. Återvändandeärendet avslutas hos Migrationsverket när personen avreser, ärendet överlämnas till polismyndigheten för verkställighet eller avskrivs.

Överlämnade verkställighetsärenden

Enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen har Migrationsverket en möjlighet att lämna över ansvaret för att genomföra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning till polismyndighet om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och

inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Syftet med regeln, som innebar att verkställighetsansvaret överfördes till Invandrarverket (Migrationsverket), var att med olika typer av insatser minska behovet av tvångsmedel vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.¹⁰ Migrationsverkets verkställighetsansvar omfattar därför åtgärder i syfte att motivera personer som ska avvisas eller utvisas att självmant lämna landet. Verket har däremot inte rätt att använda någon typ av tvångsmedel för att avlägsna en avvisad eller utvisad person från landet. Behovet av polisiär kompetens ska i stället tillgodoses genom att ansvaret för verkställighet av avlägsnandebesluten går över till polismyndigheten. Med uttrycket ”polisiär kompetens” avses dels förmågan och behörigheten att bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete, dels förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel.

Bestämmelsen ska användas i de fall Migrationsverket har uttömt sina egna möjligheter att hitta utlänningen och det därför finns behov av polisiärt eftersöknings- eller spaningsarbete. Migrationsverket ska dessutom kunna lämna över ärenden i fall då det enligt verkets mening kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som Polisen har förmåga och behörighet att använda.

Paragrafen är utformad så att det ankommer på Migrationsverket att besluta vilka ärenden som ska överlämnas. Anledningen till detta är såväl att ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna bör vara tydlig, som att verket är den enda myndighet som har underlag för att göra en reell bedömning. Syftet med ett överlämnande ska vara att möjliggöra genomförandet av en verkställighet. Ett ärende som överlämnats till en polismyndighet enligt denna bestämmelse förblir därefter den myndighetens ansvar även om utlänningen senare förklarar sig beredd att lämna landet självmant. Några möjligheter för polismyndigheten att återlämna ärendet till Migrationsverket finns alltså inte.

Numera tillämpar Migrationsverket i fråga om överlämnanden enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket en tvåmånadersregel.¹¹ Denna innebär att förutsättningarna för självmant återvändande efter denna tid i regel inte anses föreligga och att förutsättningarna för överlämnande därmed är uppfyllda.

¹⁰ Prop. 1997/98:173 s. 30 ff.

¹¹ Se bl.a. Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket.

Under 2009 avslutades över hälften av Migrationsverkets ärenden genom överlämnande till polismyndighet. Migrationsverket svarar dock för utlänningens boendekostnader etc. så länge denne är inskriven i mottagningsystemet, vilket motsvarar tiden fram till avresa alternativt tills personen registreras som avviken.

Sedan ett ärende överlämnats till polismyndigheten vidtar den olika åtgärder för att säkra verkställigheten, exempelvis identitetsutredning, eftersökning, efterlysning samt beslut om uppsikt eller förvar. Ärendena kategoriseras utifrån verkställbarhet, främst beroende på om personerna har klarlagd identitet och om de är förvarstagna. Vissa ärenden bedöms inte vara verkställbara. En anledning härtill kan vara att situationen i hemlandet är sådan att verkställighet inte bör ske. I dessa fall efterlyses inte personerna. Polismyndigheten letar inte heller aktivt efter dem. Detta innebär ofta att ärendena preskriberas, vilket sker efter fyra år. I de fall polismyndigheten ska eftersöka den person som ska avvisas eller utvisas, tas vederbörande vanligen i förvar vid påträffandet. Flertalet personer som skickas hem sedan ärendet överlämnats till polismyndighet är dock inte förvarstagna.

Säkerhetsärenden

Säkerhetspolisen ska enligt 12 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Säkerhetsärenden definieras i 1 kap. 7 § utlänningslagen som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd ska avslås, eller att en utlännings uppehållstillstånd ska återkallas.

Endast ett fåtal säkerhetsärenden verkställs varje år. Varje ärende är i sig unikt. Det är därför svårt att beskriva någon praxis vid verkställighetsförfarandet. Personerna kan vara tagna i förvar. Resorna bokas genom Kriminalvårdens transporttjänst. Personal från Säkerhetspolisen medföljer alltid transportererna och bär det säkerhetsmässiga ansvaret. Vanligen medföljer även personal från transporttjänsten.

Polisavvisningsbeslut

Polismyndigheten ska enligt 12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen verkställa en polismyndighets beslut om avvisning. I 8 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen regleras i vilka fall polismyndigheten kan besluta om avvisning (jfr 8 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen).

Många av de personer som omfattas av polisavvisningsbeslut är förvarstagna. Identitetsutredningarna är ofta särskilt krävande i dessa fall. Transporterna genomförs vanligen enligt samma rutiner som överlämnade verkställighetsärenden.

Allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott

Polismyndigheten ska enligt 12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen även verkställa allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Sådana beslut fattas av den domstol som handlägger brottmålet. I 8 kap. 8 § utlänningslagen regleras i vilka fall en allmän domstol kan besluta om utvisning på grund av brott.

När en utlänning döms till en icke-frihetsberövande påföljd, kan rätten enligt 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken under vissa omständigheter förordna om häktning i de fall det finns risk för att denne undandrar sig utvisning.

När en person som avtjänar fängelsestraff ska utvisas, meddelar Kriminalvården vanligen polismyndigheten ett antal månader före planerad frigivning. Polismyndigheten kan då påbörja förberedelserna för verkställigheten. Det förekommer dock att personen i fråga söker asyl i samband med frigivningen, vilket vanligen leder till att han eller hon i stället tas i förvar.

Transporterna genomförs vanligen enligt samma rutiner som överlämnade verkställighetsärenden.

6.2.3 Praktiskt genomförande

Centrala funktioner

Vid Rikskriminalpolisen svarar Centrala gränskontrollenheten bl.a. för information till polismyndigheterna och kanaliserar uppdrag till dessa. Enheten bevakar också frågor kring s.k. återtagandavtal, dvs. avtal som reglerar procedurer och kriterier för att ett land ska återta personer som vistas utan tillstånd på ett annat lands territorium.

Avtalen omfattar normalt återtagande av egna medborgare, tredje-landsmedborgare, statslösa samt transitering. Gränskontrollenheten är vidare nationell kontaktpunkt för Frontex, se nedan. Enheten deltar också, företrädd av en person från gränspolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län, i den samverkansgrupp för verkställighet som också Kriminalvårdens transporttjänst deltar i.

Samverkansgruppen har träffats regelbundet sedan år 2008. Arbetet syftar till att effektivisera samarbetet mellan Polisen och Kriminalvården i fråga om verkställighetsärenden. Gruppen verkar bl.a. för att landets polismyndigheter ska tillämpa enhetliga rutiner och har utarbetat en blankett som samtliga polismyndigheter ska använda sig av vid beställningar av resor hos Kriminalvårdens transporttjänst. Samverkansgruppen har även tydliggjort vilka prioriteringsrutiner som bör gälla för största möjliga genomströmning av verkställighetsärenden, liksom vilken ansvarsfördelning som bör råda i de fall såväl polis- som kriminalvårdspersonal medverkar vid verkställighetsresor.

Planering och genomförande

Närmare bestämmelser om verkställigheten finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (RPSEFS 2005:3, FAP 638-1). Dessa föreskrifter gäller i tillämpliga delar även i de fall verkställighet sker med annat kommunikationsmedel än flyg.

När ett ärende har färdigberetts gör polismyndigheten en beställning av transporten hos Kriminalvårdens transporttjänst. Beställningen ska göras på en särskild blankett som är gemensam för alla polismyndigheter och som utformats i samråd med Kriminalvården. Säkerhetsbedömningen görs på en separat blankett. Denna bedömning ska ligga till grund för ett beslut om hur verkställigheten ska genomföras och om den ska ske med eller utan bevakning (eskort) samt, i förekommande fall, antalet bevakare. I vissa fall ska verkställigheten alltid ske med bevakning, bl.a. om utlänningen visar tydliga tecken på ovilja att medverka vid verkställigheten eller om denne bedöms utgöra en säkerhetsrisk under flygningen. Uppgifter om rymningsrisk och behov av fängsel anges särskilt. Om en verkställighet förväntas ge upphov till komplikationer rådgör polismyndigheten med Kriminalvården om färd sätt, tidpunkt, praktiska åtgärder och andra omständigheter.

Polismyndigheten bestämmer resväg och ressätt. I samband med planeringen av resan tas även ställning till vilken utreseform som är lämplig, se nedan. I de fall ingen polispersonal ska följa med transporten bestämmer Kriminalvården resväg själv, exempelvis var mellanlandning ska ske. Kriminalvården ska fastställa en preliminär resplan inom 24 timmar och en slutlig resplan inom fem arbetsdagar samt sköter resebokning, kontakter med beskickningar etc. I vissa fall ordnar dock personer som reser enskilt resan själva. En resa ska planläggas så att den om möjligt kan ske med direktflyg till destinationslandet. En verkställighet bör inte påbörjas innan polismyndigheten bedömt att det, utifrån vad som är känt i ärendet och om destinationslandet, med viss säkerhet kan förutses att utlänningsen kommer att tas emot.

Även om Kriminalvårdens transporttjänst planerar och ombesörjer transporten, ligger ansvaret för ärendet kvar hos polismyndigheten. Det är också polismyndigheten som efter verkställighet ska skriva en verkställighetsrapport till Migrationsverket

Resorna sker i princip uteslutande med flyg, i enstaka fall med båt. Det förekommer också resor med bil till Kastrup. I regel används reguljärflyg, men i vissa fall genomförs även nationella återsändanden, s.k. nationella charterresor. Sådana förekommer främst för att möjliggöra transporter av personer som på grund av bråkigt beteende inte tillåts följa med reguljära flygningar eller av kostnadsbesparande skäl. Gränspolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län står för merparten av dessa resor, men även andra polismyndigheter har arrangerat sådana. Den arrangerande polismyndigheten ställer ofta platser till förfogande för andra polismyndigheter. Verksamheten underlättas av att koncentrationen av olika befolkningsgrupper ofta är polariserad till vissa delar i landet. Många nationella återsändanden har avsett Irak.

Bevakning ska utföras av Kriminalvårdens transporttjänst. Befattningshavare vid polismyndigheten ska följa med endast om det finns särskilda skäl. Befattningshavaren kan vara polisman eller civilanställd. Särskilda skäl kan föreligga om en förhandlingssituation förutses kunna uppkomma vid framkomsten till destinationslandet och det bedöms vara av avgörande betydelse för att utlänningsen ska tas emot där att en befattningshavare vid polismyndigheten sköter förhandlingen. Denne befattningshavare ingår då i bevakningspersonalen. Särskilda skäl kan även föreligga, om Kriminalvården inte kan genomföra en verkställighet och den inte kan anstå eller när det är fråga om verkställighet i ett s.k. säkerhetsärende. När en befattnings-

havare vid polismyndigheten ingår i bevakningspersonalen har denne det övergripande ansvaret för verkställighetens genomförande. Om bord på flygplanet beslutar dock befälhavaren i alla frågor som rör säkerheten.

Kriminalvårdens transporttjänst brukar besöka den person som ska transporteras någon dag före resan, för att på så sätt kunna planera transporten på ett säkerhetsmässigt och i övrigt smidigt sätt.

Polismän som medverkar vid verkställighetsresor har, förutom sin grundläggande utbildning i bl.a. våldsanvändning även relevant specialutbildning. Beträffande utbildning för Kriminalvårdens personal, se avsnitt 4.6.3.

Utreseformer

En utresa kan genomföras som enskild resa, oeskorterad resa (DEPU), eskorterad/bevakad resa (DEPA) eller i form av en kombination av de båda sistnämnda (DEPA/DEPU). Resformerna DEPU och DEPA är fastställda av International Air Transport Association (IATA) och därmed internationellt vedertagna.

Vid enskild resa lämnar utlänningen Sverige helt på egen hand som vilken resenär som helst. Utresa kan ske med lämpligt transportmedel. Flygbolag respektive transiteringsland känner inte till att transporten avser en avvisad eller utvisad person. En enskild resa kan ske om en utlänning önskar resa hem självmant under förutsättning att det är trovärdigt och att giltig resehandling finns. Transporten kan ibland vara beledsagad, vilket innebär att en släkting, personal från Migrationsverket etc. medföljer transporten, exempelvis till följd av hög ålder eller sjukdom hos den som transporten avser.

En oeskorterad verkställighet (DEPU) innebär att information om passageraren lämnas till flygbolaget och eventuella transiteringsorter. Vissa särskilda åtgärder ska vidtas. En särskild handling som benämns "Notification of Deportee" ska upprättas och tillsammans med övrig resedokumentation samt biljetter läggas i ett kuvert, ett s.k. "Document Envelope". Om återvändandet innefattar en transitering upprättas en resplan som lämnas till den flygplats där transiteringen ska äga rum. Den verkställande myndighetens personal följer med utlänningen till flygplatsen och tar hand om incheckningen. Personalen eskorterar därefter utlänningen till gaten/utgången och informerar gatepersonalen. Även flygplanets befälhavare informeras

och "Document envelope" överlämnas. Den verkställande myndighetens personal får inte avlägsna sig från flygplatsen förrän besked inhämtats att flygplanet har lyft.

Eskorterad verkställighet (DEPA) innebär att samma rutiner följs som vid DEPU. Skillnaden är att eskortpersonal från den verkställande myndigheten följer med under flygningen. DEPA kan tillämpas när det föreligger risk att utlänningen fysiskt motsätter sig verkställighet, när destinationsland, transiteringsland eller transportör så kräver, när fullgoda resehandlingar saknas men möjlighet finns att förhandla om inresa i destinationslandet eller när det föreligger andra särskilda skäl, t.ex. då det på grund av utlänningens personliga förhållanden (alkoholism, psykisk ohälsa etc.) är olämpligt att genomföra en enskild resa. Vid DEPA informeras flygplatsen där en eventuell transitering ska genomföras om att transitering ska äga rum genom att resplanen faxas. Bevakningspersonalen ska bära civila kläder och får inte medföra skjutvapen på flygplanet. Fängsel ska däremot medföras. Personalen ska förvissa sig om att utlänningen tillåts resa in i destinationslandet och tas emot där. Ansvar för verkställigheten upphör först när utlänningen har tagits emot i destinationslandet eller, om verkställigheten har avbrutits, vid återkomsten till Sverige. Om grunden för DEPA är att utlänningen saknar fullgod resehandling följer eskortpersonalen med till immigrationsmyndigheterna eller motsvarande i destinationslandet. Omständigheterna redovisas för företrädare för aktuell myndighet. Om utlänningen inte beviljas inresa ska han eller hon följa med tillbaka till Sverige.

Kombinationen av resformerna DEPA och DEPU innebär att den verkställande myndighetens personal följer med under en del av resan, ofta till den sista transiteringen.

Särskilt om verkställighet genom Frontex

Under senare år har Polisen genomfört allt fler verkställighetsresor inom ramen för Frontex, EU:s byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid medlemsstaternas yttre gränser. Frontex upprättades genom rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och påbörjade sin verksamhet den 3 oktober 2005. Myndigheten, som har sitt säte i Warszawa i Polen, svarar för samordningen av de nationella gränsbevakningsfunktionernas verksamheter för att säkra skyddet vid EU:s gränser till icke-medlemsländer. Ett av myndighetens främsta

syften är att bistå medlemsstaterna med nödvändig organisering av gemensamma återsändandeoperationer, *Joint Return Operations* (JRO). I Sverige sköter Rikskriminalens gränskontrollenhet i egenkap av nationell kontaktpunkt kontakterna med Frontex huvudkontor.

Frontexresor genomförs med stöd av ett särskilt EU-beslut, se avsnitt 16.3.2.¹² Därutöver tillämpar den svenska personalen utlänningslagen, sina respektive föreskrifter och svenska regler i fråga om ärendets hantering, exempelvis när det gäller dokumentation.

Ett medlemsland kan arrangera en verkställighetsresa genom att hyra in ett flygplan och erbjuda plats till andra medlemsländer. Frontex bidrar till att samordna och förmedla sådana erbjudanden och att finansiera kostnader hänförliga till flygresan. Det arrangerande medlemslandet sköter den logistiska samordningen genom att bl.a. ange tidsfrister och andra krav. Andra deltagande länder eskorterar själva sina s.k. *deportees*, dvs. de personer som verkställigheten avser. Det arrangerande medlemslandet kontrollerar dock att dessa personer accepteras inresa vid ankomsten.

I slutet av år 2010 hade Sverige arrangerat sju Frontexresor, varav tre till Mongoliet, tre till Irak och en till Burundi. Flertalet av dessa arrangerades av gränspolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län. Det förekommer också att Sverige skickar *deportees* till Frontexresor arrangerade av andra medlemsstater.

De plan som chartras för denna typ av resor rymmer vanligen omkring 50 *deportees*, två eskortörer per *deportee* (en polisman och en person från Kriminalvårdens transporttjänst), en grupp från piketpolisen, en insatsledare (befattningshavare från polismyndigheten) en säkerhetsansvarig polisman samt sjukvårdspersonal. Insatsledaren är ytterst säkerhetsansvarig och chef före delegationen.

Att chartra planet kostar vanligen omkring en miljon kronor. När mer än en medlemsstat deltar kvalificerar sig resan som en Frontexinsats och polismyndigheten kan debitera Frontex för denna kostnad. Kostnaderna för medföljande personal står däremot varje enskilt land för.

Genomförandet av Frontexinsatser anses, liksom nationella återsändanden, även ha påverkat inströmningen; exempelvis har antalet personer som kommit från Irak till Sverige minskat kraftigt sedan dessa resor intensifierats.

¹² Rådets beslut av den 20 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande (2004/573/EG).

Omfattning

Under senare år har återvändandeärenden och verkställigheter ökat kraftigt.

Ärenden ¹³	2008	2009
Nya återvändandeärenden (Migrationsverket)	15 906	19 294
Avgjorda återvändandeärenden (Migrationsverket)	15 449	18 750
Självmant återvändande (Migrationsverket)	5 978	7 443
Överlämnade till polismyndighet – avvikna	4 977	5 833
Överlämnade till polismyndighet – tvång	3 726	4 603
Verkställda beslut efter överlämnande	3 102	4 273
Verkställda polisavvisningsbeslut	508	826
Verkställda utvisningsbeslut – beslut av allmän domstol	611	546

År 2009 var 27,7 procent av polismyndigheternas verkställighetsärenden (samtliga kategorier) hänförliga till Stockholms län, 10,7 procent till Västra Götaland och 12,7 procent till Skåne.

6.3 Transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.

6.3.1 Allmänt

I avsnitt 15.2 finns en redogörelse för författningar som reglerar internationellt straffrättsligt samarbete samt några författningar som rör internationellt samarbete rörande tvångsvårdade personer. Redogörelsen visar att det inte finns någon enhetlig reglering av ansvaret

¹³ Uppgifter från Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen. Uppgifterna om antalet överlämnade ärenden skiljer sig åt. Här används uppgifter från Migrationsverket.

för transporter som sker enligt dessa regelverk. I vissa författningar pekats polismyndigheten, Kriminalvården, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse eller åklagare ut. För vissa situationer är frågan oreglerad, antingen på så sätt att en reglering om vilken myndighet som ansvarar för verkställigheten saknas i författningen eller att den reglering som finns endast avser särskilda men inte samtliga situationer. I de fall annan än polismyndigheten bär ansvaret finns ibland men inte alltid en möjlighet att begära Polisens biträde. I vissa författningar finns bestämmelser om transitering genom Sverige.

6.3.2 Praktiskt genomförande

Delaktiga myndigheter

Med hänsyn till att många olika författningar ligger till grund för transporter av frihetsberövade personer inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, m.m., varierar de förfaranden som föregår transportererna. I vissa avseenden är dock dessa förfaranden relativt enhetliga.

Kriminalvårdens transporttjänst utför flertalet transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m., även i de fall då exempelvis polismyndigheten pekats ut i författning som verkställande myndighet.

Trots att polismyndigheterna pekats ut som verkställande myndighet i de flesta författningarna, utför dessa däremot sällan sådana transporter. Det förekommer dock, bl.a. vid nordiskt samarbete, exempelvis om det rör sig om en polismyndighet som gränsar till mottagarlandet.

Ärenden som aktualiserar Socialstyrelsens eller Statens institutionsstyrelsens ansvar för verkställighet är mycket ovanliga. I den mån de förekommer löses transportfrågan i det enskilda fallet, exempelvis genom att polismyndighet genomför transporten med medverkan av personal från den ansvariga myndigheten.

De internationella kontakter som föregår en transport ombesörjs normalt av Rikskriminalpolisens enhet för internationellt polissamarbete (IPO). Enheten är nationell kontaktpunkt för internationellt polissamarbete. IPO fungerar som förmedlingslänk mellan svenska och utländska myndigheter och har för det ändamålet utarbetade rutiner och kontakter. Sådana kontakter kan bl.a. innefatta att begära att mottagarlandet upprättar en resplan. IPO vidarebefordrar

denna till transporttjänsten, som godkänner denna och ombesörjer transporten.

I de fall Kriminalvården pekats ut som verkställande myndighet är det normalt att ärendet hanteras inom Kriminalvården, som skickar transportanmälan till sin transporttjänst.

Transporttjänstens planering och genomförande av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete skiljer sig vanligen inte från de transporter som transporttjänsten utför i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, se avsnitt 6.2.3. I de fall mottagarlandet hämtar den person som ska transporteras i Sverige, inskränker sig transporttjänstens uppdrag dock till att föra denne till en flygplats eller annan plats där avhämtning sker.

Omfattning

Omfattningen av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete framgår av följande uppställning.¹⁴

	2008	2009
Utlämning till Sverige	58	54
Utlämning från Sverige	80	120
Utlämning till/från Sverige för vård	7	6
Överföring till Sverige	27	31
Överföring från Sverige	123	113
Totalt	295	324

¹⁴ Kriminalvården, datasystemet *Lift*. Uppgifterna skiljer sig något från motsvarande uppgifter i Kriminalvårdens statistikdatabas.

7 Nordisk utblick

7.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att studera och beskriva vilka lösningar andra med Sverige jämförbara länder har valt när det gäller transporter av frihetsberövade personer.

Nedan följer en översiktlig beskrivning av hur transporter av frihetsberövade personer organiseras i Danmark (avsnitt 7.2), Finland (avsnitt 7.3) och Norge (avsnitt 7.4) samt en sammanfattande kommentar (avsnitt 7.5). Nämnade länder har en rättskultur och samhällsstruktur som i stora drag motsvarar svenska förhållanden. Även i fråga om storlek och befolkningstäthet är de jämförbara med Sverige.

7.2 Danmark

Det danska Justitsministeriet hanterar frågor rörande rättsväsendet, däribland Polisen och kriminalvården. Indenrigs- och socialministeriet svarar för frågor relaterade till utsatta grupper såsom barn, psykiskt sjuka och missbrukare. Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration hanterar övergripande frågor rörande utlänningsärenden.

Inom Justitsministeriet handhar Direktoratet for Kriminalforsorgen den centrala ledningen och administrationen av den samlade kriminalvården, som omfattar fängelser, arrester och frivård. Konkret handhas dessa uppgifter av Kriminalforsorgen. Kriminalforsorgen svarar för landets 13 fängelser, varav fem är slutna och åtta öppna, liksom för de 36 s.k. arresthusen. I dessa placeras häktade men även vissa personer som avtjänar kortare fängelsestraff. Till ansvarsområdet hör också en särskild institution för frihetsberövade asylsökande samt två mindre asylavdelningar inom arrester. De personer som är placerade där är frihetsberövade enligt utlänningslagens regler. Ett särskilt sjukhus, Vestre hospital, fungerar som landstäckande vårdgivare åt Kriminalforsorgens institutioner när vård

inte kan beredas av den institution där den frihetsberövade är placerad. Vid detta sjukhus behandlas såväl somatiska som psykiska sjukdomar med undantag av särskilt allvarliga fall.

Enligt avtal mellan Polisen och Kriminalforsorgen ska Polisen genomföra transporter av anhållna och häktade, medan Kriminalforsorgen utför transporter av personer dömda till fängelse. Kriminalforsorgens transporter ombesörjs av två huvudaktörer, landstransporterna och Köpenhamns fängelser. Landtransporterna är placerade i Stadsfängelset i Nyborg och arresthuset i Århus. Köpenhamns fängelser genomför i första hand transporter inom Köpenhamnsområdet. Transporter av intagna till sjukhus och tandläkare samt disciplinära förflyttningar genomförs av de enskilda institutionerna, främst av fängelserna som har egna fordon. Det finns också ett stort antal lokala avtal mellan Polisen, arresthus och institutioner, enligt vilka Polisen utför transportuppgifter åt Kriminalforsorgen. Transportuppgifter som av säkerhetsmässiga skäl kräver beväpning genomförs alltid av Polisen.

Polisen kan hjälpa till med transporter av personer som på grund av exempelvis missbruk eller sjukdom kan utgöra en fara för sig själva eller andra. Allmänna regler härom finns i politiloven (LOV nr 444 af 09/06/2004). Polisen tar då över hela ansvaret för transporten. I enskilda fall förekommer det att vårdpersonal följer med transporterna. Polisen kan däremot inte lämna över transportuppgiften till någon annan myndighet eller privat utförare. Insatserna bekostas av Polisen själv. Även i utlänningsärenden ombesörjes transporterna av Polisen.

Bestämmelser om förflyttning av personer dömda till fängelse finns i straffuldbyrdelsesloven (LBK nr 1337 af 03/12/2007), medan förflyttning av häktade personer regleras i varetaegtsbekendtgørelsen (BEK nr 738 af 25/06/2007). Allmänna regler om omhändertagande och tvångsvård finns i serviceloven (LBK nr 941 af 01/10/2009). Utlänningsärenden regleras i Udlændingeloven (LBK nr 808 af 08/07/2008).

I syfte att bl.a. minska antalet transporter av frihetsberövade genomförs försök att använda videoteknik vid domstolsförhandlingar. Försöken rör omhåkningsförhandlingar och s.k. medhörning. Polisen och Kriminalforsorgen har gemensamt tagit initiativ till en arbetsgrupp som ser över resursanvändningen vid de transporter som dessa myndigheter svarar för. Arbetsgruppen har när detta skrivs ännu inte presenterat sina förslag.

7.3 Finland

I Finland hanteras de frågor som i Sverige benämns kriminalvård, s.k. straffverkställighetsfrågor, i huvudsak av Justitieministeriet (Kriminalpolitiska enheten), medan Polisens och Migrationsverkets verksamhet faller under Inrikesministeriet. Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för frågor relaterade till vård av unga, psykiskt sjuka och missbrukare.

Organisationen kring straffverkställighet har under senare år genomgått genomgripande förändringar och regleras i lagen om förvaltning av straffverkställighet (16.2.2001/135). Förändringarna har genomförts inom ramen för vad som benämns Fångvårdens strukturprojekt. Brottspåföljdsverket är högsta organ för styrning och administration av straffverkställighet. Verket har under sig dels Fångvårdsväsendet, som främst svarar för verkställighet av fängelsestraff och förvaring av häktade, dels Kriminalvårdsväsendet, som har hand om frivårdspåföljder. Fångvårdsväsendet utgörs av fem regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet. Varje regionfängelse består i sin tur av en placeringsenhet och flera fängelser. Regionfängelset styr och utvecklar placeringsenhetens och fängelsernas verksamhet. Det ska även se till att verksamheten är laglig, ändamålsenlig och enhetlig. Till regionfängelsets uppgifter hör också gemensamma uppgifter som matservice och fångtransporter. Placeringsenheten gör upp en plan för strafftiden för varje fånge. Utifrån planen bestäms bl.a. var denne ska vara placerad och förflyttningar.

Den riksomfattande hälsovårdsenheten är administrativt självständig och svarar för fånghälsovården. I enlighet med regionfängelsemodellen indelas primärvården i fem regionala hälsovårdsenheter som svarar för en eller flera polikliniker vid flera fängelser. Poliklinikerna är självständiga i förhållande till det fängelse där de är belägna. Fångtransporter och övervakning av fångarna ordnas av det fängelse där hälsovårdsenheten är belägen. Till följd av platsbrist och behov av specialistvård är det dock vanligt att fångarna behöver transporteras till sjukhus utanför fångvården.

Ansvaret för transporter av frihetsberövade är i huvudsak uppdelat på så sätt att Polisen svarar för transporter som hör samman med förundersökningen, medan fångvårdens regionfängelser svarar för transporter av personer som avtjänar straff. Justitieministeriet och Inrikesministeriet kan avtala om en uppgiftsfördelning som avviker från huvudreglerna, om det på grund av de resurser som fångvårds- och polismyndigheterna har till sitt förfogande samt regionala och

lokala förhållanden är ändamålsenligt. Även fångvårds- och polismyndigheterna ska överlägga om vilken form av samarbete och arbetsfördelning som är ekonomiskt, säkerhetsmässigt och i övrigt mest ändamålsenlig. Samarbetet mellan fångvårdsväsendet och Polisen regleras särskilt genom föreskrifter.¹

När en fånge ska förflyttas mellan två fängelseregioner ombesörjs transporten oftast av den sändande regionen. Fångtransporterna sker vanligen med buss eller bil. Det förekommer även schemalagda transporter med tåg från Helsingfors till norra Finland. Fångarna transporteras då i särskilda vagnar. Dessa anses dock vara mycket omoderna och inte uppfylla de krav som bör ställas i fråga om standard och utrustning. Transporterna med tåg kritiseras även för att ta relativt lång tid, ibland upp till en vecka. Flyg används sällan för fångtransporter och anses vara alltför kostsamt. Det är i dag inte möjligt att lämna över ansvaret för fångtransporter till privata aktörer. Det förekommer dock att föraren av fordonet är inhyrd, medan den medföljande vaktpersonalen kommer från fångvårdsväsendet och bär ansvaret för transporten.

Tullverket och gränsbevakningsväsendet har hand om transporter av frihetsberövade personer när transporterna hör till dessa myndigheters verksamhet, exempelvis i samband med förhör. I utlänningsärenden ombesörjs vanligen transporterna av Polisen.

Bestämmelser om förflyttning av fångar finns bl.a. i fängelselagen (23.9.2005/767) samt den numera föräldrade lagen om fångforsling (220/1925). Regler om förflyttning av häktade, anhållna och gripna finns i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (29.9.2006/841) och häkteslagen (23.9.2005/768). Allmänna regler om omhändertagande och tvångsvård finns i barnskyddslagen (13.4.2007/417), mentalvårdslagen (14.12.1990/1116) och lagen om missbrukarvård (17.1.1986/41). Utlänningsärenden regleras främst i utlänningslagen (30.4.2004/301).

Bestämmelser om handräckning finns i polislagen (7.4.1995/493). Enligt denna lag ska Polisen på begäran lämna andra myndigheter handräckning om så bestäms särskilt. För handräckning förutsätts det att den myndighet som begär handräckningen hindras i sin tjänsteutövning och att polis måste anlitas för att dessa rättigheter ska kunna utövas. Beslut om lämnande av handräckning fattas av en polisman som tillhör befalet (40 § polislagen). Vid handräckning som innefattar transporter svarar den myndighet som begärt handräck-

¹ Inrikesministeriet, Föreskrift, SM-2007-03387/Tu-411.

ning normalt för själva transporten och handräckningen begränsar sig till att medföljande polismän tryggar säkerheten. Var myndighet svarar för sina egna kostnader. Om åtgärden är tidsmässigt eller personellt omfattande får dock den myndighet som begärt handräckning även stå för Polisens kostnader.

I januari 2007 föreslogs i en rapport reformer av fångvårdsförvaltningen. I rapporten konstaterades att onödiga tingsresor borde undvikas och fångtransporterna reduceras och omorganiseras för att på så sätt minska arbetet och sänka kostnaderna.² En arbetsgrupp har lämnat ett förslag på området.³ I december 2010 lämnade regeringen en proposition med förslag till en lag om fångtransport.⁴ I lagen preciseras arbetsfördelningen mellan transportsmyndigheterna, dvs. Brottspåföljdsmyndigheten, Polisen, gränsbevakningsväsendet och Tullverket. Förslaget innebär att den nuvarande arbetsfördelningen mellan transportsmyndigheterna huvudsakligen bevaras. Utgångspunkten ska vara att varje myndighet har hand om transporterna i sin egen verksamhet. Lagen ska även reglera utrustning av transportmedel, transportutrymmen och förvaringsutrymmen. Den innehåller också bestämmelser om bemötande av den transporterade, hans eller hennes förhållanden, basvård, tillsyn av den transporterades hälsotillstånd, kontakter utanför transportmedlet och förvaringsutrymmen, innehav av egendom, övervakning samt säkerhetsåtgärder. Förslaget ska träda i kraft den 1 oktober 2011.

Regeringen lämnade samtidigt en proposition med förslag till en lag om anskaffning av fångtransporter från en privat tjänsteleverantör.⁵ I lagen regleras detaljerna för anskaffningen av fångtransporter, t.ex. de ömsesidiga ansvarsförhållandena mellan Brottspåföljdsmyndigheten och tjänsteleverantören, skyldigheter och beredskapskrav som ställs på tjänsteleverantören och dess anställda samt Brottspåföljdsmyndighetens skyldighet att försäkra att verksamheten som skaffas som köpta tjänster är lagenlig. Det handlar om verksamhet som kan innehålla viss myndighetsutövning. De transportuppdrag som kan bli aktuella att uppdra åt en privat tjänsteleverantör ska dock vara av oproblematiserad karaktär. Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 januari 2012.

² Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:1.

³ Förslag till lag om fångtransport, Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2003:20.

⁴ Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om fångtransport.

⁵ Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om anskaffning av fångtransporter från en privat tjänsteoperatör.

7.4 Norge

I Norge hanteras kriminalvårdsfrågor och frågor rörande Polisen av ett och samma departement, Justis- och politidepartementet. Barne- og likestillingsdepartementet respektive Helse- og omsorgsdepartementet ansvarar för frågor relaterade till barn, psykiskt sjuka och missbrukare. Arbeids- og inkluderingsdepartementet svarar för utlänningsärenden.

Inom Justis- och polisdepartementet tillhör kriminalvårdsfrågorna Kriminalomsorgsavdelningens ansvarsområde. En integrerad del av denna avdelning är Kriminalomsorgens centrala förvaltning (KSF) som såsom central förvaltningsmyndighet står för den administrativa ledningen av kriminalvården. Under avdelningen finns sex regioner, ett utbildningscentrum och en IT-funktion. Regionerna svarar för straffverkställigheten inom regionen, fördelar resurser och ska verka för ett gott samarbete med andra regioner. På lokal nivå svarar fängelser och frivårdskontor för det dagliga arbetet. Sjuk- och hälsovård, utbildning och bibliotekstjänster för fångarna tillhandahålls av organ utanför fängelserna.

Meningen är att varje region ska ta hand om sina egna intagna med undantag av mycket svårt psykiskt sjuka personer. Denna uppdelning bygger på den s.k. närhetsprincipen, som är viktig för den enskilde intagnes sociala situation, men även för att minska antalet transporter. I praktiken har det inte varit möjligt att varje region ska vara helt självförsörjande, eftersom det inte finns tillräckligt med fängelser i varje region. Dessutom har det varit nödvändigt att koncentrera viss specialkompetens till vissa fängelser. Detta innebär ett behov av samarbete mellan regionerna, däribland på transportområdet. Medan kriminalomsorgen vanligen utför transporter av personer intagna i fängelser, svarar Polisen i regel för transporter av häktade.

KSF har fått i uppgift att begränsa utgifterna för fångtransporter. Detta är dock svårt, eftersom fängelserna är hårt belastade. Som ett led i arbetet att minska antalet transporter har det genomförts ett projekt med videokonferensteknologi vid domstolsförhandlingar. Man har därvid använt videokonferenser vid omhåkningsförhandlingar, dock endast i begränsad omfattning.

Som en följd av förhöjd säkerhet vid enskilda fängelser förutses ökade säkerhetsrisker i samband med transporter. Kriminalomsorgen överväger därför även av säkerhetsskäl att se över möjligheterna att reducera antalet transporter men även att öka samarbetet med

Polisen i samband med riskvärdering och transporter. Även transporter av häktade tar allt större polisresurser i anspråk. En anledning härtill är att antalet häktade ökar. Det gör även häktetiderna och därmed behovet av omhåkningsförhandlingar. Ett annat skäl är att bristen på häktesplatser föranleder långa och resurskrävande transporter. Av kostnadsskäl består medföljande polispersonal ibland av arrestpersonal, dvs. polisanställda utan full polisbehörighet. Tidigare bedrevs ett regionalt försök i specialreglerad projektform att låta ett privat företag ombesörja transporter av häktade. Försöket upphörde till följd av omständigheter hänförliga till företaget i fråga.

Polisen bistår sociala myndigheter med handräckning, bl.a. genom att ombesörja transporter av tvångsomhändertagna personer. Denna uppgift följer av Polisens skyldighet att trygga säkerheten när det finns fara för liv och hälsa. Polisen står då i normalfallet för hela transportarrangemanget. Det finns en möjlighet för Polisen att debitera uppdragsgivande myndighet för handräckningsåtgärden. Till följd av en diskussion om överutnyttjande av handräckningsåtgärder utnyttjas denna möjlighet i allt fler fall. Polisen har inte möjlighet att lämna handräckningsuppdraget vidare till annan myndighet eller privat aktör. I utlänningsärenden ombesörjs vanligen transporter av Polisen.

Bestämmelser rörande förflyttning av personer intagna i fängelser finns i straffegjennomföringsloven (2001-05-18 nr. 21). Allmänna regler om omhändertagande och tvångsvård finns bl.a. i politiloven (1995-08-04 nr 53), barnevernloven (1992-07-17 nr 100), psykisk helsevernloven (1999-07-02 nr 62) och pasientrettighetsloven (1999-07-02 nr 63). Regler rörande utlänningsärenden finns främst i utlänningslagen (1988-06-24 nr 64).

7.5 Sammanfattande kommentar

Redogörelsen för hur transporter av frihetsberövade personer organiseras i andra nordiska länder ger vid handen att det finns vissa grundläggande skillnader i förhållande till hur sådana transporter organiseras i Sverige. Medan den svenska Kriminalvården står för en stor del av transporter av framförallt häktade personer, är i Danmark, Finland och Norge utgångspunkten att Polisen ansvarar för transporter av icke dömda personer. I de andra länderna finns vidare inte någon möjlighet för Polisen att överlämna transportuppgifter i utlännings- eller handräckningsärenden till annan myn-

dighet motsvarande den svenska Kriminalvården. När det gäller Finland och Norge kan också konstateras att transportverksamheten i dessa länder i större utsträckning än i Sverige och Danmark är koncentrerad till regioner.

Av ekonomiska och säkerhetsmässiga skäl är transportverksamheten i samtliga redovisade länder, liksom i Sverige, föremål för effektiviseringsarbete, bl.a. i fråga om ökad användning av videoteknik vid domstolsförhandlingar.

Del B

Överväganden och förslag

8 Är myndigheternas transportverksamhet ändamålsenligt organiserad?

8.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att se över om transportverksamheten är ändamålsenligt organiserad. I denna del ska utredningen ta ställning till om transportverksamheten bör vara organiserad på ett annat sätt samt lämna förslag till de organisationsförändringar som bedöms som nödvändiga och förslag som medför att transportverksamheten kan bedrivas mer effektivt.

Transporter av frihetsberövade personer är ett komplext område. Som framgått i kapitel 3 är ett stort antal myndigheter i större eller mindre omfattning delaktiga i transportverksamheten. Det förekommer exempelvis att personer transporteras mellan två myndigheter av en tredje myndighet, vanligen en polismyndighet eller Kriminalvården. Även det förfarande som föregår transporten kan omfatta flera led, t.ex. när en myndighet begär handräckning hos polismyndigheten som i sin tur lämnar ett transportuppdrag vidare till Kriminalvården. Nämnade omständigheter innebär att förändringar av en myndighets transportorganisation får verkningar även för andra myndigheter.

Framställningen nedan behandlar frågan om myndigheternas transportverksamhet är ändamålsenligt organiserad ur ett myndighetsövergripande perspektiv. Med hänsyn till den nyckelroll som Kriminalvårdens transporttjänst har, är det dock naturligt att diskussionen till stor del utgår från Kriminalvården. Frågan hur Kriminalvårdens transportverksamhet ska organiseras behandlas dock särskilt i kapitel 10.

Frågeställningen om transportverksamheten är ändamålsenligt organiserad innefattar till viss del frågan om Kriminalvården ska ut-

föra transporter åt andra myndigheter. I detta kapitel diskuteras lämpligheten av att Kriminalvården utföra transporter åt andra myndigheter ur ett *organisatoriskt perspektiv*. Det finns därutöver skäl att göra ytterligare överväganden utifrån den *enskildes perspektiv*. Utredningen återkommer härtill i kapitel 9.

Nedan följer en beskrivning av tidigare överväganden om transportverksamhetens organisation (avsnitt 8.2), tre alternativa modeller för hur landets transporter av frihetsberövade personer kan organiseras (avsnitt 8.3) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 8.4).

8.2 Tidigare överväganden

8.2.1 Riksrevisionsverkets översyn av kriminalvårdens transportorganisation

Sedan Kriminalvårdsstyrelsen år 1991 anmälde till regeringen att man hade för avsikt att slå samman sina fyra transportcentraler till en enhet fick dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att göra en översyn av kriminalvårdens transportorganisation. RRV redovisade sitt uppdrag i rapporten *Kriminalvårdens transportverksamhet*.¹

I rapporten pekades ansvarsfördelningen mellan Kriminalvårdsverket och andra myndigheter ut som ett problem när det gällde transporter som skedde med stöd av utlänningslagen samt transporter av tvångsvårdade personer. Det konstaterades att verksamhets- och kostnadsansvaret var delat mellan Kriminalvårdsverket och andra myndigheter. Detta innebar att ingen myndighet hade helhetsansvar för transporterna samt bristande kostnadseffektivitet. Det fanns ett flertal myndigheter och enheter som direkt eller indirekt styrde eller påverkade verksamheten. RRV menade att det borde övervägas om Kriminalvårdsverket skulle utföra transporter av personer som omfattades av utlänningslagstiftningen eller tvångsvårdslagstiftningen. I vilken mån Kriminalvårdsverket skulle utföra sådana transporter hade också betydelse för den framtida organisationsformen.

De organisationsformer som förespråkades var antingen en modell där kriminalvård och transportverksamhet integrerades eller en organisation där transportverksamheten renodlades. En integrerad organisation ansågs ge bäst förutsättningar för ett flexibelt resurs-

¹ Fu 1991:10.

utnyttjande. Den organisationsformen var att föredra om Kriminalvårdsverket inte skulle utföra de ovan nämnda transporterna. En renodlad transportorganisation var däremot mer fördelaktig för att särskilja vård- och behandlingsarbetet från transportverksamheten. Det var också den organisation som enligt verket borde tillämpas om verksamheten skulle intäktsfinansieras.

Enligt RRV borde principerna för transportverksamhetens dimensionering, liksom styrningen av transportverksamheten inom Kriminalvårdsverket och Polisen, ses över. Verket föreslog att det skulle tydliggöras vilken myndighet som hade det övergripande ansvaret vid utlandstransporter.

RRV:s rapport följdes upp i budgetpropositionen.² Slutsatsen var emellertid att kriminalvården tills vidare borde utföra transporter åt andra myndigheter. Åtgärder för att effektivisera och rationalisera verksamheten borde dock vidtas. Kriminalvårdsstyrelsen fick därför i uppdrag att omorganisera transporttjänsten. År 1994 blev Transporttjänsten (TPT) en egen myndighet.

8.2.2 Statskontorets granskning av Transporttjänsten

År 2002 fick Statskontoret regeringens uppdrag att analysera delar av kriminalvårdens verksamhet och lämna förslag till effektiviseringar. Resultatet av Statskontorets granskning redovisades i rapporten *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*.³

Statskontorets slutsatser beträffande kriminalvården som helhet var att de lokala kriminalvårdsmyndigheterna borde inordnas som enheter i Kriminalvårdsverket.

Analysen av Transporttjänsten ledde till bedömningen att den gällande ordningen var ändamålsenlig. Ledning, styrning och arbetsformer fungerade enligt analysen väl och brukarna hade stort förtroende för Transporttjänsten. Stordriftsfördelar talade för att Transporttjänsten skulle fortsätta att utföra uppdrag åt andra myndigheter. Samtidigt fanns det ett utrymme för att utveckla samverkan såväl med lokal transportverksamhet som med externa beställare. Ett kvarstående hinder för effektivt utnyttjande av transportresurserna var platsbrist vid häkten och anstalter. Detta ledde till akuta transporter som blev dyrare än planerade transporter. Migrations-

² Prop. 1992/93:100, bilaga 3, s. 107.

³ Statskontoret 2003:20.

verket och andra externa beställare borde kunna vända sig direkt till Transporttjänsten.

Statskontoret såg inte några starka skäl för att bilda en självständig myndighet av transporttjänsten utanför kriminalvården. Det som talade för att skilja ut transportverksamheten från kriminalvården var att Transporttjänsten hade uppdrag åt andra myndigheter. För dessa myndigheter skulle det vara mer naturligt att uppdragen utfördes av en organisation vid sidan av kriminalvården. Det konstaterades dock att huvuddelen av Transporttjänstens verksamhet rörde kriminalvårdens eget klientel. En egen myndighet utanför kriminalvården skulle tydligare markera en gränslinje mellan centralt och lokalt transportarbete, vilket bedömdes som negativt. Statskontoret föreslog i stället att Transporttjänsten, till skillnad från de lokala kriminalvårdsmyndigheterna, skulle vara en egen myndighet inom Kriminalvårdsverket, inte en enhet inom Kriminalvårdsverket.

8.2.3 Överväganden i samband med inrättandet av myndigheten Kriminalvården

År 2004 fick Kriminalvårdsstyrelsen regeringens uppdrag att utreda förutsättningarna för att omorganisera kriminalvården till en myndighet. Uppdraget redovisades i promemorian *Kriminalvården – en myndighet*.⁴

Kriminalvårdsstyrelsen föreslog att styrelsen och de lokala kriminalvårdsmyndigheterna skulle omorganiseras till en enda myndighet. Beträffande transportverksamheten framhöll Kriminalvårdsstyrelsen att den kännetecknades av stora svängningar över tiden i fråga om behovet av transportresurser, vilket förutsatte en flexibel organisation och operationell samverkan mellan den lokala nivån och Transporttjänsten. Styrelsen menade att sådan samverkan försvårades om det fanns myndighetsgränser mellan parterna, och att det för kriminalvårdens transportbehov inte fanns någon anledning att organisera Transporttjänsten som en egen myndighet. Inte heller ansåg Kriminalvårdsstyrelsen att en konstruktion med Transporttjänsten som en del av en ny myndighet skulle försvåra kontakter och samarbete med andra myndigheter. Kriminalvårdsstyrelsen menade därför att Transporttjänsten på samma sätt som övriga myndigheter inom

⁴ Dnr Ju2004/5909/KRIM.

kriminalvården skulle införlivas i den nya enmyndighetsorganisationen och där fungera som en enhet inom myndigheten.

Regeringen konstaterade i propositionen *Kriminalvården – en myndighet* att Transporttjänsten innehade en särställning bland kriminalvårdens myndigheter, eftersom den inte var en lokal myndighet och inte ägnade sig åt kriminalvårdens kärnverksamhet.⁵ Transporttjänsten var snarare att se som ett stöd åt andra myndigheter, såväl inom som utom kriminalvården. Regeringen redovisade Statskontorets bedömning av effektivitetsvinsterna med Transporttjänsten som en egen myndighet men kom till slutsatsen att det för tillfället inte fanns anledning att ifrågasätta Kriminalvårdsstyrelsens bedömning att Transporttjänsten borde införlivas i den nya enmyndighetsorganisationen. Samtidigt framhölls att det fanns anledning att i framtiden överväga hur Transporttjänsten borde vara organiserad för bästa effektivitet.

Den 1 januari 2006 inrättades myndigheten Kriminalvården. Myndigheten omfattar de förutvarande 35 lokala kriminalvårdsmyndigheterna, Transporttjänsten och Kriminalvårdsstyrelsen.

8.3 Tre modeller

8.3.1 Allmänt

Som framgått ovan är det ur ett historiskt och internationellt perspektiv inte självklart att transportverksamheten ska vara organiserad på det sätt som den är i dag.

En avgörande fråga vid bedömningen av om den nuvarande transportverksamheten är ändamålsenligt organiserad är vilka alternativ som finns. Ur ett förutsättningslöst perspektiv kan transportverksamhetens organisation diskuteras utifrån flera olika modeller. Nedan belyses för- och nackdelar med tre olika organisationsstrukturer, som skulle kunna utgöra alternativ till den organisation som finns i dag. Redogörelsen innefattar inte möjligheten att hela transportverksamheten överlämnas till privata utförare. En diskussion om möjligheten att överlåta enskilda transportuppdrag till sådana subjekt finns dock i kapitel 11.

Varje organisationsmodell kräver stöd i lag, eftersom transporter avser frihetsberövade personer och därmed förutsätter befogenheter att använda våld och annat tvång.

⁵ Prop. 2004/05:176, s. 53 ff.

8.3.2 Modell 1 – Varje myndighet ansvarar för sina transporter med eller utan möjlighet till polishandräckning eller – i verkställighetsärenden – att överlämna ärendet

En första tänkt ordning skulle kunna innebära att varje myndighet ansvarar för sina transporter *helt på egen hand* utan möjlighet att begära handräckning, att – i verkställighetsärenden – överlämna dessa eller på annat sätt anlita polismyndigheten eller Kriminalvården för transport.

En sådan ordning skulle innebära vissa fördelar. Den skulle – enligt ett synsätt – innebära en renodling av myndigheternas verksamhet och att såväl Polisen som Kriminalvården frigjordes för uppgifter inom respektive kärnverksamhet. Därmed skulle ansvars- och kostnadsfördelningen vara tydlig, och det skulle inte finnas någon möjlighet att utnyttja andra myndigheters resurser i onödan. Även det administrativa förfarandet och den tidsutdräkt som det innebär att flera myndigheter är delaktiga i organiserandet av transporterna skulle försvinna.

Ett särskilt värde skulle ligga i att den myndighet som i normalfallet har bäst förutsättningar att förutse och därmed planera transporten är identisk med den myndighet som sedan genomför denna. Betydelsen härav ska emellertid inte överdrivas, eftersom även behovet och planeringen av sådana transporter till stor del ligger utanför de enskilda myndigheternas påverkansmöjligheter och i stället avgörs av bl.a. domstolars beslut om frihetsberövanden och begäran om inställelse till förhandlingar.

I fråga om personer som är föremål för tvångsvård skulle denna modell vidare innebära att transporterna inte medförde avbrott i vården, eftersom vårdgivaren även skulle ombesörja dessa. Det får antas att tvångsinslagen, liksom eventuella stigmatiserande effekter, därmed skulle kunna reduceras. Vidare skulle de problem som i dag finns i fråga om information mellan myndigheter i princip försvinna, eftersom den myndighet som skulle utföra transporten i regel besitter den bästa informationen om personen.

Nämnda ordning skulle även föra med sig betydande nackdelar, eftersom den förutsätter genomgripande förändringar av flera yrkesroller. Framförallt skulle krävas att bl.a. vårdpersonal och Migrationsverkets personal gavs s.k. polisiär kompetens, dvs. rättsliga och faktiska tvångsmöjligheter utöver de som finns i dag. Uppbyggandet av en sådan kompetens skulle förutsätta omfattande utbildning,

men även utrustning i form av bl.a. handfängsel och särskilda fordon. Utifrån dessa myndigheters perspektiv skulle modellen således snarast vara ett steg tillbaka när det gäller renodling av verksamhet. Ett ökat tvångsanvändande från vårdpersonalens sida skulle vidare kunna skada den relation som bör finnas mellan vårdgivare och vårdtagare. Även i fråga om Migrationsverkets personal skulle en ökad tvångsanvändning kunna skada förtroendet för verksamheten.

Med hänsyn till att handräckningar ofta innefattar andra åtgärder än transporter, exempelvis husrannsakan i samband med hämtning i hemmet, är det emellertid rimligt att Polisen i praktiken inte helt skulle upphöra att utföra transporter åt andra myndigheter. Eftersom även myndigheter som i dag har viss polisiär kompetens, bl.a. Tullverket och Kustbevakningen, i vissa situationer kan behöva Polisens hjälp för att genomföra transporter, får det dessutom antas att det skulle vara omöjligt att fullt ut tillämpa nämnda modell. Det framstår inte heller som kostnadseffektivt att varje myndighet skulle kunna organiseras så att den vid varje tillfälle skulle kunna tillgodose varje transportbehov. Sverige har i förhållande till sin storlek en relativt liten befolkning. Det gör det svårt att motivera ett stort antal var för sig oberoende transportorganisationer. Nämnda ordning skulle därmed innebära att det på nytt uppstod behov av långtgående samordning mellan myndigheter, exempelvis mellan olika kommuner eller landsting, på samma sätt som exempelvis landets polismyndigheter i dag samverkar i fråga om verkställighet i avvisnings- och utvisningsärenden.

En variant av denna modell skulle kunna innebära att varje myndighet ansvarar för sina transporter men har *möjlighet att begära polishandräckning* alternativt – i verkställighetsärenden – att *överlämna* verkställighetsärendet till polismyndigheten, som däremot i sin tur inte har möjlighet att lämna uppgiften vidare till Kriminalvården eller annan myndighet.

Nämnda lösning överensstämmer i princip med den ordning som råder i Danmark, Finland och Norge. Att Polisen har möjlighet att lämna transportuppdrag vidare till Kriminalvården på så sätt som i praktiken sker i Sverige är ur ett internationellt perspektiv däremot ovanligt. Med hänsyn till de brister som i dag finns i fråga om den rättsliga regleringen av Polisens möjligheter att överlämna transportuppgifter till Kriminalvården, bör dock påpekas att den svenska ordningen ur ett strikt lagtekniskt perspektiv närmast motsvarar den ordning som här beskrivs.

För de myndigheter som begär handräckning skulle nämnda ordning inte innebära någon beaktansvärd praktisk förändring i förhållande till hur transportverksamheten är organiserad i dag. Det samma gäller i verkställighetsärenden för Migrationsverket.

För Polisens del skulle en sådan ordning däremot medföra att stora resurser togs i anspråk för transportverksamhet. Detta skulle innebära ett avsteg från strävan att renodla polisverksamheten. Med hänsyn till att polismyndigheterna i mycket varierande utsträckning överlämnar transportuppdrag i samband med handräckning vidare till Kriminalvården, skulle dock polismyndigheternas inrikesverksamhet påverkas i olika utsträckning. Mot bakgrund av att Kriminalvården i dag vanligen står för transporter i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, skulle ett införande av denna ordning kräva att polismyndigheterna byggde upp en kapacitet för att hantera en stor mängd utrikestransporter. Det är rimligt att anta att det skulle leda till upprättandet av en särskild transportorganisation inom Polisen.

För Kriminalvårdens del skulle ordningen däremot innebära en renodling av inrikesverksamheten, som skulle koncentreras till transporter av personer inom myndighetens direkta verksamhetsområde. Med hänsyn till att flertalet utrikestransporter som Kriminalvården utför sker inom myndighetens indirekta verksamhetsområde, skulle utlandsverksamheten reduceras väsentligt. Det sagda skulle innebära en överkapacitet inom Kriminalvårdens transporttjänst.

8.3.3 Modell 2 – En fristående nationell transportmyndighet

En modell som innebär att en från Kriminalvården fristående nationell transportmyndighet inrättas kan varieras på flera sätt, främst beroende på hur polismyndigheternas och Kriminalvårdens roll i verksamheten utformas. Transportmyndighetens verksamhet skulle i första hand omfatta transporter som Polisen och Kriminalvården i dag utför åt andra myndigheter, dvs. transporter i samband med handräckning. Även transporter som sker vid verkställighet av utvisnings- eller avvisningsbeslut skulle kunna hänföras dit. Därutöver är det rimligt att myndigheten skulle utföra vissa eller samtliga transporter som Kriminalvården i dag utför inom sitt direkta verksamhetsområde, dvs. transporter av dömda och häktade, i första hand transporter som transporttjänsten i dag svarar för.

Inrättandet av en fristående nationell transportmyndighet skulle ha flera fördelar. Med hänsyn till att den rimligen skulle överta de uppgifter som transporttjänsten utför i dag, skulle den kunna ta över transporttjänstens struktur. Transporttjänsten har dessutom viss tradition av att vara en egen myndighet, eftersom den var det åren 1994–2006. Den dåvarande organisationen innebar dock att myndigheten vid sidan av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna ingick i kriminalvården med Kriminalvårdsstyrelsen som central förvaltningsmyndighet. Transporttjänsten har därmed hela tiden haft en klar anknytning till kriminalvård.

Med hänsyn till att transporttjänsten utför ett stort antal transporter åt andra myndigheter, skulle det ligga ett betydande principiellt värde i att transporttjänsten var en från Kriminalvården fristående myndighet. För de myndigheter som är i behov av transporttjänster skulle det, såsom påtalats i Statskontorets rapport, troligen vara mer naturligt att transporterna utfördes av en självständig myndighet, som arbetade under eget myndighetsansvar och som utförde transporter åt såväl Kriminalvården som andra myndigheter. Det får också antas att det vore lämpligt att planering av verksamheten, liksom prioriteringar av transportuppgifterna, skedde inom en självständig myndighet, vars huvudsakliga uppgift var just transportverksamhet. Transporterna skulle då inte behöva ”konkurrera” med annan kärnverksamhet.

En fristående transportmyndighet skulle hantera en stor verksamhetsvolym. Den skulle därmed ha goda förutsättningar att på ett flexibelt sätt hantera svängningar i transportbehovet och även i övrigt få betydande stordriftsfördelar. Myndigheten skulle dessutom – i mån av tid – kunna transportera frihetsberövade personer i fall då polisiär kompetens inte kunde förväntas krävas och förutsättningarna för handräddning därför inte är uppfyllda. Den skulle också kunna transportera icke-frihetsberövade personer. Därmed skulle den fylla funktionen av ”taxirörelse” för olika myndigheter, som i större utsträckning skulle kunna koncentrera sig på respektive kärnverksamhet.

Det finns emellertid även nackdelar med nämnda ordning. Huvuddelen av de transporter som Kriminalvårdens transporttjänst genomförs för den egna myndighetens räkning. Även om den nyinrättade myndigheten skulle överta vissa av dessa transporter, skulle det innebära att de naturliga band som i dag finns till kriminalvård försvann. En sådan organisation skulle troligen också innebära en oönskad gränslinje mellan central och lokal transportverksamhet inom

kriminalvården och försämra förutsättningarna för samverkan mellan dessa delar. Det är dessutom lämpligt att den personal som arbetar med de transporter det här är fråga om har genomgått kriminalvårdsutbildning och har erfarenhet av arbete inom kriminalvården. Även den säkerhetsmässiga planeringen som föregår transporter av personer som är föremål för kriminalvård skulle försvåras om kriminalvårdens klienter skulle transporteras av en extern organisation. Detsamma gäller samordningen mellan transporttjänsten och Kriminalvårdens placeringsenhet.

Som framhållits i avsnitt 3.2.2 bygger dagens transportorganisation till stor del på den s.k. lokalprincipen, nämligen att en myndighet som ansvarar för den lokal där den frihetsberövade befinner sig också svarar för transporter av denne. Att en sådan ordning utvecklats följer av rent praktiska hänsyn, nämligen att det är denna myndighet som har lättast att ombesörja exempelvis brådskande sjuktransporter. Anlitandet av en fristående myndighets tjänster skulle däremot innebära effektivitetsförluster i form av tidsutdräkt, ökad administration samt en förlängd informationskedja.

Inrättandet av en ny myndighet med uppgift att hantera frihetsberövade personer skulle vidare kräva att man byggde upp en ny myndighetsadministration, men också att det skapades en ny personalkategori – transportörer – med tvångsbefogenheter. Det skulle inte heller innebära någon omedelbar lösning på det problem som i dag finns i fråga om olika myndigheternas delade verksamhetsansvar.

8.3.4 Modell 3 – Myndigheten Kriminalvården behåller transporttjänsten men ”profileras” utifrån att verksamheten inte endast omfattar kriminalvård

Av principiella skäl kan det vara otillfredsställande att personer som inte är misstänkta eller dömda för brott hanteras av Kriminalvården. En sådan ordning kan också ha en stigmatiserande effekt och upplevas som skamfylld av den som berörs, se kapitel 9.

Kriminalvården utför i dag transporter åt andra myndigheter, inte endast i enstaka fall utan i stor skala. Det är också vanligt att personer placeras i Kriminalvårdens häkten och anstalter enligt utlänningslagens regler. Den nuvarande ordningen väcker därför frågan om det är motiverat att Kriminalvården, med bibehållen struktur, i stället benämns och i övrigt ”profileras” på ett sätt som mer motsvarar den breda verksamhet som myndigheten bedriver. En sådan

”kosmetisk” förändring är mer motiverad ju större omfattning den verksamhet som bedrivs åt andra myndigheter får.

Namnet Kriminalvården är emellertid ett väl inarbetat namn. En förändring av detta skulle snarast skapa förvirring. Därtill kommer att myndighetens verksamhet till största delen är relaterad till just kriminalvård.

8.4 Överväganden och förslag

8.4.1 Utgångspunkter för en rättssäker och effektiv transportverksamhet

Bedömning: Transportverksamheten ska anordnas utifrån rättssäkerhet och effektivitet.

I hanteringen av frihetsberövade personer fyller transportverksamheten ingen självständig funktion, utan är närmast en nödvändig stödfunktion. Transportverksamheten som sådan ska därför inte stå i fokus för övergripande organisatoriska överväganden. Med hänsyn till det stora antalet samhällsfunktioner som är beroende härav, bör transportverksamheten – med respekt för transportverksamhetens villkor – i stället anpassas till dessa andra verksamheter. Det innebär ur ett *myndighetsperspektiv* att transportverksamheten ska vara så flexibel att den kan möta de tidsfrister och andra skyndsamhetskrav som uppställs inom olika verksamheter. Ur den *enskildes perspektiv* innebär det att en transport av en frihetsberövad person ska genomföras med beaktande av de skäl som ligger bakom frihetsberövandet i det enskilda fallet.

Allmänt

Transporter av frihetsberövade personer medför stora kostnader. De är också förenade med säkerhetsrisker och kan allmänt skapa oro hos dem som ska transporteras. Därtill kommer miljöhänsyn. Vid de frihetsberövanden som innebär tvångsvård tillkommer att det är viktigt att frihetsberövandet innebär just vård och inte i större utsträckning än nödvändigt går åt till transporter. Av nämnda skäl bör i första hand eftersträvas att *minska* antalet transporter eller i vart fall *förkorta* dessa. En åtgärd som leder till ett minskat antal

transporter är ökad användning av videoteknik i samband med främst domstolsförhandlingar. I samma syfte är det önskvärt med flexibla rutiner kring arrangemang vid bl.a. domstolsförhandlingar och läkarundersökningar, eftersom det i många fall kan vara ändamålsenligt att dessa genomförs i eller i anslutning till den lokal där den frihetsberövade vistas. I detta sammanhang bör vidare pekas på vikten av transporthänsyn vid planeringen av lokalisering av anstalter, häkten, förvar, domstolar etc.

De transporter som måste genomföras bör regleras utifrån de höga krav på *rättssäkerhet* som bör uppställas i fråga om verksamhet som rör frihetsberövade personer och organiseras utifrån vad som är mest *kostnadseffektivt*.

Rättssäkerhetsaspekter

Transporter av frihetsberövade personer är i många fall föranledda av domstolsförhandlingar, sjukvårdsbesök, avvisningar, utvisningar eller andra situationer som kan vara av särskild betydelse för den enskilde. Många transporter är dessutom av längre varaktighet och pågår i ett eller flera dygn. Det är därför angeläget att transporten betraktas som en del av frihetsberövandet och genomförs med beaktande av de skäl som ligger bakom frihetsberövandet i det enskilda fallet, exempelvis brottsprevention, vård eller – i många utlänningsärenden – tillgänglighet. Detta följer även av att den myndighet som begär en annan myndighets hjälp med en transport normalt bibehåller ansvaret för den som ska transporteras. Att så ska vara fallet framgår tydligast när det gäller personer som genomgår tvångsvård.

En rättssäker transportverksamhet förutsätter inte bara långtgående lagregleringar, utan också tydliga regler, handböcker och information i övrigt. Det ligger ett särskilt pedagogiskt värde i att ordningen blir enhetlig. En tydlig reglering av personalens befogenheter bör också leda till att transporterna kan genomföras på ett bra sätt i fråga om säkerhet och bemötande.

Effektivitetsaspekter

I kapitel 3 har redogjorts för olika myndigheters delaktighet i transportverksamheten och de praktiska omständigheter som har bidragit till denna fördelning. I många fall torde fördelningen överensstämma med vad som är mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Det förefaller exempelvis naturligt att den myndighet som svarar för den lokal där den frihetsberövade är placerad också utför transporter av honom eller henne. En sådan ordning medför i normalfallet att personalen har kunskap om personen i fråga, vilket innebär fördelar både säkerhetsmässigt och i fråga om bemötande, men också minimal administration och tidsbesparingar, eftersom personalen redan finns på plats. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det emellertid inte givet att den ordning som nu råder i alla delar är den mest ändamålsenliga.

För att transportverksamheten ska vara kostnadseffektiv krävs att ett gott resultat uppnås till så låga kostnader som möjligt. Generellt bör gälla att transporterna inte bör ta större resurser i anspråk än vad som är nödvändigt. Personalkostnader, främst lönekostnader, är därvid en av flera faktorer som bör tillmätas betydelse. Förutsatt att transportlagen består av samma antal personer oavsett vilken myndighet som utför transporten, innebär det i allmänhet att det exempelvis är billigare att låta Kriminalvården bekosta en transport än att låta Polisen göra det. Det är emellertid inte säkert att det är det mest ändamålsenliga i varje situation. I handräckningsärenden krävs exempelvis i många fall Polisens medverkan för att verkställa ett frihetsberövande, t.ex. när någon ska hämtas i hemmet. Vid kortare transporter är det då sällan lämpligt att blanda in andra aktörer för transporten.

Kostnadseffektiviteten beror emellertid inte bara på kostnaden för den enskilda transporten. En annan viktig faktor är graden av personalutnyttjande i förhållande till tillgänglig tid och i vilken utsträckning personal kan användas för andra sysslor när den inte utför transporter. Även gällande arbetstidsavtal har betydelse. För att en myndighet inte ska behöva bygga upp en överkapacitet för att vid varje tillfälle klara av transportbehovet, bör det finnas möjligheter att ta in tillfällig personal för att utföra uppdragen. Även om en sådan lösning innebär en dyrare transport i det enskilda fallet, bör det vara mer ändamålsenligt än att bekosta en överkapacitet.

Att aktörer som mer sällan hanterar frihetsberövade personer låter en större aktör, såsom Kriminalvårdens transporttjänst, utföra

transporterna kan vara kostnadseffektivt och innebära stordriftsfördelar, eftersom transporterna då ombesörjs av en organisation med större beredskap, såväl när det gäller personal som fordon. Samtidigt kan andra myndigheter renodla sin kärnverksamhet. Att anlita en annan myndighet kan emellertid också innebära merkostnader i fråga om kostnader för hämtning och lämning av den som ska transporteras, administration och dokumentation. Detta innebär att de transporter som främst lämpar sig för att utföras av en aktör som Kriminalvårdens transporttjänst främst är längre transporter, särskilt utlandstransporter.

Vikten av en fungerande transportverksamhet

Transportverksamheten bör inte ses som en samhällsekonomiskt isolerad företeelse. I många fall är transporterna en länk mellan olika verksamheter, som var för sig styrs av skilda förutsättningar och prioriteringar. När transporter inte kan genomföras som planerat uppkommer merkostnader på andra håll. Uteblivna eller försenade transporter kan exempelvis medföra att domstolsförhandlingar eller läkarbesök måste ställas in.

Det kan också innebära att den person som skulle transporteras inte längre vill medverka till transporten och att denna därför blir svårare och mer resurskrävande att utföra eller inte blir av. I ärenden om tvångsvård kan det innebära att vården försvåras eller att personen exempelvis måste avskiljas i väntan på transport. I utlänningsärenden kan en väntan på transport för verkställighet av avvinnings- eller utvisningsbeslut innebära att personens vistelse i förvaret förlängs eller att personen släpps för att det inte längre anses proportionerligt att förlänga förvarsvistelsen. I det senare fallet får personen eftersökas på nytt.

I samtliga nämnda situationer uppkommer merkostnader. På det mänskliga planet kan det innebära oro för den som berörs, särskilt i fråga om handräckning i samband med tvångsvård samt verkställighet av avvinnings- och utvisningsbeslut. När det gäller tvångsvård är det särskilt angeläget att bristande transporter inte utgör hinder för att vården ska komma i gång. Med hänsyn till den restriktivitet som bör gälla i fråga om frihetsberövanden och andra inskränkningar i den personliga friheten, är det inte heller godtagbart att ett frihetsberövande måste förlängas eller att tvångs-

medel, såsom avskiljande eller tvångsmedicinering, ska behöva tillgripas på grund av transportproblem.

Såväl landets häkten som Migrationsverkets förvarslokaler har tidvis en mycket ansträngd beläggningssituation. Platsbrist kan i sig skapa behov av längre transporter. Det innebär att brister i lokalförsörjningen ställer höga krav på transportorganisationen. Vid god platstillgång minskar däremot transportbehoven. I viss mån kan således bristande lokaltillgång kompenseras genom en fungerande transportorganisation. På samma sätt kan en bristande transportorganisation delvis kompenseras med god lokaltillgång. Det gäller därför att i görligaste mån skapa ett läge då det råder jämvikt mellan dessa faktorer. Av såväl vårdhänsyn som säkerhets- och miljöhänsyn bör emellertid generellt gälla att fokus bör ligga på lokalförsörjningsfrågor. Ett undantag bör dock vara ärenden som rör verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. I sådana ärenden bör särskilt framhållas vikten av att verkställigheten inte drar ut på tiden. Det är angeläget att personerna inte ska behöva vänta längre än nödvändigt på att verkställigheten kommer till stånd. Därtill kommer att förvarsplaceringar är förenade med stora kostnader. Bristande förvars- och transportmöjligheter utgör i dag en ”flaskhals”, som motverkar en ändamålsenlig hantering av ärendena. En satsning på transportverksamheten på detta område torde därför innebära särskilda besparingar.⁶

Från Kriminalvården har framförts att transportverksamheten måste organiseras utifrån en samordning där såväl transportverksamhetens som beställande myndigheters intressen beaktas. Utredningen vill dock betona att transportverksamheten i hanteringen av frihetsberövade personer inte fyller någon självständig funktion, utan närmast är en nödvändig stödfunktion. Det innebär att transportverksamheten som sådan inte ska stå i fokus för övergripande organisatoriska överväganden. Med hänsyn till det stora antalet samhällsfunktioner som är beroende härav, bör transportverksamheten i stället – med respekt för transportverksamhetens villkor – anpassas till dessa andra verksamheter. Det innebär att transportverksamheten ska vara så flexibel att den kan möta de tidsfrister och andra skyndsamhetskrav som uppställs inom olika verksamheter.

⁶ Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 4, s. 28 f.

8.4.2 Andra myndigheters behov av extern transportverksamhet

Bedömning: Andra myndigheter har ett behov av de transporttjänster som Kriminalvårdens transporttjänst utför. Såväl rätts-säkerhets- som effektivitetshänsyn talar för att transporttjänsten även i framtiden ska kunna anlitas för att transportera frihets-berövade personer åt andra myndigheter.

Utredningen har ovan förutsättningslöst diskuterat för- och nackdelar med ett antal olika modeller för hur transportverksamheten skulle kunna organiseras.

Som framgått har det utvecklats en praxis som innebär att Kriminalvården i dag utför transporter åt andra myndigheter i betydande omfattning. Kriminalvårdens transportverksamhet har i praktiken blivit en förutsättning för att andra myndigheters verksamheter ska fungera. De transporter som transporttjänsten utför åt andra myndigheter innebär främst avlastning för polismyndigheterna som i större utsträckning kan ägna sig åt sin kärnverksamhet. Myndigheterna har successivt dimensionerat och planerat sin organisation utifrån möjligheten att Kriminalvården kan utföra en del av transporterna. I fråga om verkställighetsresor enligt utlänningslagen har det etablerats en ordning som innebär att utgångspunkten ska vara att transporterna genomförs av Kriminalvården. Kriminalvården och Migrationsverket har också budgetmässigt till stora delar anpassats till denna ordning, se avsnitt 10.3.3.

Den faktiska utvecklingen visar tydligt att det finns ett behov av de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. Den kritik som dessa myndigheter anför mot Kriminalvårdens transportverksamhet har i huvudsak att göra med att transporttjänsten inte har tillräckliga möjligheter att utföra transporterna eller inte kan göra detta vid den tidpunkt som begärts.

Med hänsyn till detta behov är det i effektivitetshänseende inte rimligt eller realistiskt att varje myndighet i stället skulle bygga upp sin egen, självständiga transportorganisation (modell 1).

Ur organisatorisk synpunkt är det vidare lämpligt att Polisen avlastas ansvar för transporter åt andra myndigheter. Polisen kan därmed i större utsträckning ägna sig åt sin kärnverksamhet. Samtidigt överläts transportuppgifterna till en extern aktör, vars verksamhetsvolym talar för en kostnadseffektivt bedriven verksamhet. Det

sagda innebär att det vore orimligt att Polisen i framtiden inte skulle ges möjlighet att använda Kriminalvårdens transporttjänst eller motsvarande funktion för att utföra transporter av frihetsberövade personer (modell 1, variant 2).

Enligt utredningens bedömning är transporttjänsten den aktör som ur ett rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv har de bästa förutsättningarna för att utföra de transporter som transporttjänsten i dag utför på uppdrag av andra myndigheter. Det gäller resurser i form av personal och fordon samt möjligheten att nå upp till de höga krav på säkerhet som ställs vid många av transporterna.

Utredningen återkommer i avsnitt 8.4.4 till i vilka fall och i vilken omfattning transportuppdrag bör ges till transporttjänsten.

8.4.3 Grundläggande myndighetsstruktur

Bedömning: Transporttjänsten bör även i framtiden vara en del av myndigheten Kriminalvården.

Utredningen har ovan kommit till slutsatsen att transporttjänsten även i framtiden ska kunna anlitas för transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter. En grundläggande organisatorisk fråga blir därför om transporttjänsten ska vara en egen myndighet eller om den även fortsättningsvis ska vara en del av myndigheten Kriminalvården. För det fall slutsatsen blir att den också i framtiden bör vara en del av myndigheten Kriminalvården uppkommer frågan om det är lämpligt att myndigheten Kriminalvården behåller transporttjänsten men benämns och ”profileras” utifrån att verksamheten inte endast omfattar kriminalvård.

I de granskningar av transportverksamheten som redogjorts för ovan har flera skäl lagts fram för att transporttjänsten ska vara en egen myndighet. Många av de skäl som har anförts bygger på förutsättningen att transportverksamheten ska omfatta alla de transporttyper som den gör idag. Även utredningens bedömning i den delen bygger på att den nuvarande transporttjänsten kommer att utföra transporter åt andra myndigheter. Transporttjänsten är inte heller en naturlig del av Kriminalvårdens kärnverksamhet utan kan närmast betecknas som en stödfunktion.

Det är tydligt att transporttjänstens tillhörighet till Kriminalvården i den nuvarande organisationen såväl är dess styrka som dess svaghet.

De skäl som talar för att transporttjänsten även i framtiden ska vara en del av myndigheten Kriminalvården är främst av praktisk karaktär. De argument som talar mot denna ordning är däremot i första hand av principiell natur och väger enligt utredningens mening inte så tungt att den nu rådande ordningen bör förändras. Den nuvarande organisationen – som etablerades genom enmyndighetsreformen år 2006 – är dessutom relativt ny. Utredningen gör därför bedömningen att den mest ändamålsenliga lösningen är att transporttjänsten fortsätter vara en del av myndigheten Kriminalvården och således inte bryts ut till en egen myndighet (modell 2).

Det kan dock finnas skäl att i framtiden i olika sammanhang tydliggöra att Kriminalvårdens verksamhet inte begränsar sig till personer som är föremål för kriminalvård, utan – i fråga om transporter och förvar – även omfattar andra personkategorier (modell 3). Myndigheten sysslar således inte bara med kärnverksamhet utan också stödverksamhet åt andra myndigheter. Även om benämningen Kriminalvården kan vara missvisande till den del verksamheten omfattar utförande av transporter åt andra myndigheter, finns det med hänsyn till de skäl som anförts ovan emellertid inte anledning att döpa om myndigheten.

För att denna ordning ska vara ändamålsenlig och effektiv krävs dock ett tydligare verksamhetsansvar i förhållande till andra myndigheter, en förenkling av det administrativa förfarandet i handräckningsärenden samt ökad samverkan över myndighetsgränserna, se nedan samt kapitel 12. Det finns även förändringsbehov inom Kriminalvårdens transportverksamhet, se kapitel 10.

8.4.4 Verksamhetsansvar

Bedömning: Dagens ansvarsfördelning när det gäller transporter av frihetsberövade personer är oklar, vilket leder till rättssäkerhets- och effektivitetsförluster. Kriminalvårdens ansvar för transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter bör därför tydliggöras.

Förslag: Ansvarsfördelningen mellan Polisen och Kriminalvården bör vara följande.

– Kriminalvården bör – i stället för Polisen – genom sin transporttjänst biträda vid transporter i handräckningsärenden av-

seende frihetsberövade personer som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler.

- Vid övriga transporter av frihetsberövade personer bör Kriminalvården genom sin transporttjänst svara för transportuppdrag som överlämnats av Polisen.

Kriminalvårdens transportuppdrag i teorin

Kriminalvårdens uppdrag i fråga om transporter åt andra myndigheter regleras, som nämnts, i 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Enligt denna bestämmelse får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. Bestämmelsen ger således Kriminalvården en möjlighet att utföra sådana transporter, men medför inte någon förpliktelse att göra det.

Att Kriminalvården förväntas utföra transporter åt andra myndigheter framgår dock av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11), liksom av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (RPSFS 2005:3, FAP 638-01). Även av uttalanden i flera förarbeten följer att så förutsätts.⁷ Detta kommer emellertid i dag inte till uttryck i lag. Enligt relevanta lagbestämmelser ligger ansvaret för transportuppgifterna i stället hos Polisen.

Kriminalvårdens transportverksamhet i praktiken

Flertalet transporter som Kriminalvårdens transporttjänst i dag i praktiken utför åt andra myndigheter kan indelas i någon av fyra huvudgrupper:

- handräckningsärenden,
- verkställighetsärenden som överlämnats från Migrationsverket till polismyndigheten,
- övriga verkställighetsärenden, samt
- transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.

⁷ Se t.ex. prop. 1996/97:147 s. 32 f. och 1997/98:173 s. 30.

Därtill kommer vissa transporter av personer som är placerade i Polisens lokaler. I vilken utsträckning Kriminalvården utför transporter åt andra myndigheter varierar. I handräckningsärenden skiljer sig praxis dels mellan polismyndigheterna, dels mellan olika typer av handräckning. I verkställighetsärenden och ärenden som rör internationellt straffrättsligt samarbete är däremot utgångspunkten att Kriminalvården utför transporter.

Det bör påpekas att de transportuppdrag Kriminalvården utför åt andra myndigheter ofta innefattar bevakningsuppgifter i samband med transporter. Bevakning kan krävas i samband med uppehåll i transporten, bl.a. vid övernattning, lunchpauser eller, vid utrikestransporter, transitering. Om syftet med transporten exempelvis är besök vid sjukvårdsinrättning eller vid domstolsförhandling eller liknande förrättning, står transportpersonalen vanligen även för bevakning i samband därmed. Ur ett tidsmässigt perspektiv kan transporten rentav vara av underordnad betydelse. Så är fallet när transportpersonalen efter en kortare transport bevakar den frihetsberövade under en hel dags domstolsförhandling.

Förfarandet

I samtliga situationer då Kriminalvården i dag utför transporter åt andra myndigheter får Kriminalvården uppdraget av Polisen (polismyndigheterna, Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisens enhet för internationellt polissamarbete, IPO). Vilket förfarande som föregått detta uppdrag skiljer sig dock beroende på vilken typ av transport det är frågan om.

I *handräckningsärenden* har Kriminalvårdens transporter föregåtts av ett transportuppdrag av en polismyndighet. Polismyndigheten har i sin tur fått en handräckningsbegäran av en myndighet som önskar biträde. I dessa fall är således i vart fall tre myndigheter involverade i förfarandet, och uppdraget "vandrar" i flera led. Den myndighet som gjort begäran om handräckning bär då det huvudsakliga ansvaret för personen som åtgärden rör. Polismyndigheten svarar däremot för att åtgärden genomförs. I de fall polismyndigheten själv genomför handräckningen ankommer det på denna att se till att åtgärden sker på ett säkert och i övrigt lämpligt sätt. Om polismyndigheten har gett Kriminalvården i uppgift att utföra transporten och Kriminalvården accepterat detta, får däremot ansvaret för transporten anses ha övergått till Kriminalvården.

Det synes inte ha utvecklats någon praxis innebärande att de myndigheter som begär handräckningen vänder sig direkt till Kriminalvården. Däremot förekommer det kontakter mellan den beställande myndigheten och transporttjänsten i praktiska frågor.

Även när Kriminalvården genomför transporter vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut i *verkställighetsärenden som överlämnats* till polismyndighet av Migrationsverket enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) handlar det om ett förfarande i flera led. När Migrationsverket väl lämnat över ärendet till polismyndigheten övergår emellertid i princip ansvaret för ärendet till polismyndigheten. Detta innebär en väsentlig skillnad i förhållande till handräckningsförfarandet.

När Kriminalvården på uppdrag av polismyndighet transporterar personer som ska avvisas i enlighet med en *polismyndighets beslut* eller utvisas i enlighet med en *allmän domstols beslut* om utvisning på grund av brott i enlighet med 12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen, begränsas däremot de involverade myndigheterna i huvudsak till polismyndigheten och Kriminalvården. På motsvarande sätt är Säkerhetspolisen och Kriminalvården delaktiga i förfarandet när Kriminalvården på Säkerhetspolisens uppdrag hanterar transporter av personer som ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i *säkerhetsärenden* enligt 12 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen.

När det gäller transporter i samband med *internationellt straffrättsligt samarbete* varierar det förfarande som föregår transportuppdragen. Transportbeställningarna görs dock vanligen av IPO eller polismyndigheterna.

Problem till följd av oklart verksamhetsansvar

Kriminalvården har inte i lag eller annan författning ålagts ett *formellt* ansvar för att utföra transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter. Det innebär att det står myndigheten fritt att neka att utföra ett uppdrag. I praktiken är det också mycket vanligt att så sker, ofta med hänvisning till att det inte finns något billag att tillgå.

Även om Kriminalvården inte har något formellt ansvar har myndigheten i praktiken tagit ett stort ansvar för sådana transporter. Detta ansvar förefaller till stor del vara just självpåtaget. Så småningom har etablerats en ordning som innebär att Kriminalvården i

dag *förutsätts* ta ett sådant ansvar. Denna ordning har också befasts genom förarbetsuttalanden, föreskrifter och, i fråga om flertalet verkställighetsärenden, det faktum att Kriminalvården tilldelas medel för verksamheten ur Migrationsverkets budget.

Kriminalvårdens transporttjänster efterfrågas i betydligt större utsträckning än transporttjänstens resurser medger. De prioriteringsgrunder som transporttjänsten använder för att avgöra vilka transporter som ska utföras har varierat genom åren. Generellt sett har dessa emellertid inte inneburit att transporter inom Kriminalvårdens direkta ansvarsområde, dvs. främst transporter av häktade och intagna, genomgående har prioriterats före transporter inom det indirekta ansvarsområdet, dvs. transporter åt andra myndigheter. Kriminalvården har således i praktiken inte gjort någon klar åtskillnad mellan de transporter som myndigheten *ska* utföra och de transporter som den *får* utföra.

Den skillnad som ändå finns mellan det formella och förväntade ansvaret kan illustreras av ett beslut av Justitieombudsmannen (JO).⁸ I beslutet behandlade JO frågan om verkställighet av avvisning skett snarast möjligt. I ärendet hade polismyndigheten inledningsvis gjort bedömningen att "det var av vikt att Q avvisades snabbt". Eftersom personal från Kriminalvårdens transporttjänst inte fanns att tillgå för bevakning krävdes att en polisman beordrades att tjänstgöra under övertid. Den befattningshavare som tog ställning till detta medgav med hänvisning till kostnadsaspekter dock inte något övertidsuttag. Verkställigheten fick därför anstå tills Kriminalvårdens personal fanns tillgänglig. JO uttalade att det krav på att avvisning ska ske "snarast möjligt" som uppställs i 12 kap. 15 § utlänningslagen bör innebära att avvisningen ska ske så snart den i det enskilda fallet praktiskt sett låter sig genomföras. I det konkreta fallet var den som skulle avvisas frihetsberövad. JO konstaterade att frihetsberövandet kunde ha upphört betydligt tidigare om polismyndigheten valt att använda sin egen personal för bevakningen. Inga andra skäl än kostnader för övertidsuttag hade anförts för den lösning som i stället valdes. Att under de omständigheter som förelåg använda polisman för bevakning hade, enligt JO, inte tätt sig som en extraordinär åtgärd. Den hade varit i linje med vad som sägs i de allmänna råden om att polispersonal får användas då Kriminalvårdens personal inte kan genomföra verkställigheten och

⁸ Dnr 2411-2008.

denna inte kan anstå.⁹ Avvisningen borde därför ha verkställts i enlighet med vad som ursprungligen planerades. Av utredningen framgick att beslutet att avvakta verkställigheten fattades utifrån föreställningen att det var Kriminalvården som hade ansvaret för att avvisningen skedde i enlighet med utlänningslagens krav. Enligt JO var det emellertid polismyndigheten som hade detta ansvar.

Att verksamhetsansvaret i praktiken är oklart leder till betydande effektivitetsförluster, särskilt då flera myndigheter kan komma i fråga för att utföra transporter. Hur Kriminalvårdens transporttjänst prioriterar transporter påverkar exempelvis direkt belastningen på polismyndigheterna, som däremot saknar möjlighet att påverka Kriminalvårdens prioriteringar. Oklarheterna innebär svårigheter för myndigheterna att planera och dimensionera beredskap för transportverksamhet. Felaktiga förväntningar av vilken kapacitet som behövs kan leda till att det avsätts för stora resurser och en överkapacitet uppstår eller – troligare – att behovet underskattas. Vilken myndighet som sedan i det enskilda fallet kommer att utföra en transport kan vara en tillfällighet. Detta torde vara en av anledningarna till att även många större myndighetsorganisationer, t.ex. polismyndigheter, saknar en särskild transportorganisation och att transportbehovet får lösas från fall till fall. I de fall befintlig kompetens finns, kan det hända att denna går förlorad för att den används alltför sällan. I den mån kompetensen saknas, kan en oförberedd transport innebära bl.a. säkerhetsmässiga risker. Att verksamheten sprids på flera myndigheter medför vidare att dessa var för sig inte uppnår sådana volymer att organisationen blir flexibel och att andra stordriftsfördelar kan utnyttjas.

Oklar ansvarsfördelning innebär dessutom svårigheter för berörd personal att överblicka vad som gäller. Det kan leda till att enskilda transportuppdrag – såsom i det ovan refererade JO-ärendet – ”faller mellan stolarna”, vilket av rättssäkerhetsskäl är särskilt olyckligt, eftersom det handlar om frihetsberövade personer.

Oklarheterna kan också leda till misstro mellan berörda myndigheter, eftersom det är svårt att bilda sig en uppfattning om andra myndigheters faktiska möjligheter att utföra transporter. Ett konkret exempel härpå är att det för utomstående kan vara svårt att överblicka eller ifrågasätta de prioriteringsgrunder som transporttjänsten använder vid planering av sin verksamhet. En myndighet –

⁹ Allmänna råd till 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan.

vanligen polismyndigheten – måste dessutom bära det yttersta ansvaret för att transporten kommer till stånd.

Därtill kommer den onödiga administration och eventuella tidsutdräkt som blir följderna när Kriminalvårdens transporttjänst tillfrågas om den har möjlighet att utföra en transport men inte har det eller när transporten, sedan uppdraget accepterats, måste ställas in.

Det bör påpekas att nämnda problem har att göra med oklarheter i fördelning av verksamhetsansvar, vilka med dagens ordning främst uppkommer mellan polismyndigheter och Kriminalvården. När det gäller var gränsen går mellan å ena sidan det ansvar som en myndighet som begär handräckning har och å andra sidan en polismyndighet som kan få i uppgift att biträda, ska avgörande för vem som ska utföra uppdraget i stället vara om Polisens särskilda kompetens kan förväntas krävas. Den beställande myndigheten avgör emellertid själv om så ska anses vara fallet. Även detta förfarande kan emellertid leda till misstro mellan myndigheterna i fråga om ett behov verkligen föreligger, se diskussionen om överutnyttjande, avsnitt 17.3.

Att ansvarsfördelningen tydliggörs är särskilt viktig, eftersom transporter av frihetsberövade personer förefaller vara uppgifter som flertalet involverade myndigheter helst skulle vilja slippa, främst på grund av att de inkräktar på respektive kärnverksamhet.

Vilket ansvar bör Kriminalvården ha för transporter åt andra myndigheter?

Det är angeläget att de oklarheter som finns rörande Kriminalvårdens verksamhetsansvar för transporter åt andra myndigheter undanröjs.

Utredningen har ovan funnit att andra myndigheter har ett behov av de transporttjänster som Kriminalvårdens transporttjänst utför, samt att transporttjänsten även i framtiden ska kunna anlitas för att transportera frihetsberövade personer åt andra myndigheter. Den efterfrågan som finns på transporttjänstens tjänster överstiger emellertid i dag de möjligheter som transporttjänsten har att utföra transporter. Transporttjänsten utför uppskattningsvis omkring en tredjedel av de transporter som sker inom ramen för handräckning men flertalet av utrikestransporterna i verkställighetsärenden.

Ett klargörande av transporttjänstens ansvar för transporter åt andra myndigheter måste motsvaras av reella möjligheter för transporttjänsten att utföra dessa. Med transporttjänstens nuvarande

dimensionering skulle det närmast innebära att det vore lämpligt att låta Kriminalvårdens ansvar omfatta vissa personkategorier medan andra personkategorier uteslöts.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är frågan emellertid om Polisen eller Kriminalvården bör genomföra transporterna. Som ovan angetts är det i effektivitetshänseende generellt sett önskvärt att Kriminalvården avlastar Polisen i så stor utsträckning som möjligt. Utgångspunkten bör vara att Polisens resurser ska tas i anspråk endast då Polisens särskilda tvångsbefogenheter behövs. I de fall en person *redan är frihetsberövad* men det ändå kan befaras att transporten inte kan utföras utan att tvång behöver tillgripas, innebär det att Kriminalvården – i stället för Polisen – bör biträda vid transporten. Anledningen härtill är att Kriminalvården i allmänhet är lika väl lämpad som Polisen när det gäller att vidmakthålla ett frihetsberövande. När ett *frihetsberövande ska verkställas* krävs däremot Polisens särskilda tvångsbefogenheter, eftersom det i sådana situationer kan bli aktuellt att fastställa identitet samt att genomföra husrannsakan och kroppsvisitation. I de fall polismyndigheten finner det tidsbesparande samt logistiskt, säkerhetsmässigt och i övrigt lämpligt bör polismyndigheten därefter ha en möjlighet att överlämna verkställigheten av transportuppdrag till Kriminalvården. Nämnade skillnad motiverar följande ansvarsfördelning mellan Polisen och Kriminalvården.

- Kriminalvården ska – i stället för Polisen – genom sin transporttjänst biträda vid transporter i *handräckningsärenden avseende frihetsberövade personer som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler*.
- Vid *övriga transporter av frihetsberövade personer* ska Kriminalvården genom sin transporttjänst svara för transportuppdrag som överlämnats av Polisen.

Sistnämnda kategori omfattar övriga handräckningsärenden, verkställighetsärenden, ärenden rörande internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. samt transporter av personer som är placerade i Polisens lokaler. Utredningen ser emellertid ingen anledning att begränsa polismyndigheternas möjligheter att överlämna verkställigheten av transportuppgifter till dessa avgränsade transporttyper. En sådan möjlighet bör således finnas även när det gäller andra transporter, närmast transporter av personer som inom ramen för den s.k.

brottsmålskedjan frihetsberövats av polis utan att vara placerade i Polisens lokaler.

Det bör påpekas att Kriminalvårdens ansvar för handräckningsärenden inte omfattar situationer då ordningsstörningar finns med i bilden, eftersom ordningshållning är Polisens ansvar.

Nämnda ordning överlämnar till den enskilda polismyndigheten att avgöra i vilka fall det är lämpligt att överlämna verkställigheten till Kriminalvården. Lämplighetsbedömningen innefattar såväl logistiska som säkerhetsmässiga avvägningar. Ett överlämnande är således inte logistiskt eller kostnadsmässigt motiverat om polismyndigheten exempelvis har verkställt ett omhändertagande enligt någon av nämnda lagar om tvångsvård och endast en kortare transport till vårdgivaren återstår innan handräckningen är slutförd. Även i övrigt torde överlämnande av transportuppgifter mindre ofta aktualiseras vid kortare transporter. Ett överlämnande är inte heller lämpligt om transporten på grund av risken för fritagning eller av annan särskild anledning kräver att polismyndigheten utför åtgärderna för att dessa ska kunna genomföras på ett betryggande sätt (jfr Kriminalvårdens rätt att begära polishandräckning, se kapitel 16).

Att polismyndigheten ska ha en *möjlighet* att överlämna verkställigheten av transportuppgifter till Kriminalvården, måste motsvaras av en *skyldighet* för Kriminalvården att utföra de transporter som Polisen överlämnar. Därmed åstadkoms en klar ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

Att Kriminalvården ska ha ett verksamhetsansvar för transportuppdrag innebär att myndigheten, sedan den tilldelats ett uppdrag, även omfattas av de tidsfrister och andra skyndsamhetskrav som kan gälla för frihetsberövanden, exempelvis bestämmelsen i 12 kap. 15 § tredje stycket utlänningslagen om att beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas snarast möjligt.

Utredningen återkommer i kapitel 14 till hur nämnda ordning bör regleras rättsligt. Den reglering som där föreslås innebär att det inte längre ska finnas några oklara gränser mellan polismyndigheters och Kriminalvårdens ansvar, utan att det finns en ansvarig myndighet i varje enskilt fall.

Även med ett tydligt formulerat verksamhetsansvar kvarstår emellertid ett betydande behov av samverkan, se kapitel 12.

8.4.5 Ett förenklat administrativt förfarande i handräckningsärenden

Förslag: En myndighet som behöver biträde med en transport av en frihetsberövad person som vistas i myndighetens eller annan myndighets lokaler ska kunna begära biträde direkt hos Kriminalvården.

Dagens handräckningsförfarande går som nämnts till på så sätt att en myndighet begär biträde av polismyndigheten som i sin tur i vissa fall lämnar ett transportuppdrag vidare till Kriminalvården.

Utredningen har ovan föreslagit att Kriminalvården ensam ska ha ansvar för att biträda myndigheter med vissa transporter i samband med handräckning, nämligen transporter av frihetsberövade personer som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler. Därmed uppkommer frågan om det är ändamålsenligt att en begäran om biträde i en sådan situation ska gå via polismyndigheten.

När polismyndigheten får en begäran om handräckning ska den pröva om begäran är korrekt i formellt hänseende, närmast om den som gör begäran är behörig samt om det objektivt sett föreligger en handräckningssituation. Polismyndigheten ska däremot inte göra någon materiell prövning, dvs. ta ställning till om begäran är sakligt motiverad, se avsnitt 17.2.1.

Enligt vad som framkommit i den enkätundersökning som utredningen låtit polismyndigheterna besvara är detta administrativa förfarande i allmänhet inte särskilt tidskrävande. Med hänsyn till att förfarandet inte innebär någon prövning i sak finns det emellertid inte någon egentlig anledning till att polismyndigheten ska agera mellanhand för att hantera en begäran om biträde som Kriminalvården ska svara för. Vikten av framförhållning vid planering av verksamheten samt det faktum att det i vissa fall kan finnas akut uppkomna transportbehov, gör dessutom att även små tidsbesparingar är värdefulla.

För ett förenklat administrativt förfarande talar även att informationskedjan förkortas när färre myndigheter är inblandade. Detta innebär en minskad risk för att viktig information inte når den som ska utföra transporten. Dessutom underlättas den kontakt som många gånger behövs mellan den myndighet som begärt åtgärden och utföraren av att det inte finns ett mellanled. Sådan kontakt kan vara

nödvändig i samband med att transporten planeras men även under dess genomförande.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör myndigheter som behöver biträde med en transport av en frihetsberövad person som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler kunna begära biträde direkt hos Kriminalvården. En sådan ordning har såväl Kriminalvården som Rikspolisstyrelsen förordat.

8.4.6 Serviceåtaganden i förhållande till beställande myndigheter

Förslag: Kriminalvården bör genom serviceåtaganden tydliggöra de tidsmässiga ramarna för transportverksamheten. De beställande myndigheterna bör å sin sida se över sina rutiner för handräckningar som avser transporter.

Utredningen har ovan föreslagit att Kriminalvården ska få ett verksamhetsansvar för att utföra vissa transporter åt andra myndigheter. En sådan ordning bör emellertid för att vara effektiv och förutsägbar inte endast tydliggöra att Kriminalvården ska utföra dessa transporter, utan även inom vilka *tidsramar* det ska ske.

Kriminalvården, som i dag inte har något formellt ansvar för transporter åt andra myndigheter, planerar transporterna med stöd av en prioriteringslista.¹⁰ Listan är inte bindande, utan avsedd att vara ett planeringsinstrument. Den nuvarande prioriteringslistan är fastställd av generaldirektören efter hörande av de beställande myndigheterna.

Att transporterna planeras utifrån en prioriteringslista kan skapa osäkerhet hos de beställande myndigheterna om när transporterna kan komma till stånd, eftersom de kan ha svårt att överblicka hur hårt transporttjänsten belastas vid olika tidpunkter. En prioriteringslista måste dessutom vara relativ och även ta hänsyn till med vilken framförhållning transporterna beställs, eftersom en lågt prioriterad transport annars ständigt kan få stå tillbaka för högprioriterade ärenden.

Med hänsyn till att en fungerande transportverksamhet förutsätter bästa möjliga framsynthet och förutsägbarhet är det lämpligt att Kriminalvården i förhållande till de beställande myndigheterna

¹⁰ Kriminalvården, protokoll, dnr 19-2010-10148.

formulerar ett s.k. serviceåtagande avseende hur långa väntetiderna är för transporter i olika typer av ärenden. Sådana serviceåtaganden (ibland kallade serviceförklaringar eller kundlöften) har blivit allt vanligare under senare tid och används av flera myndigheter för att bl.a. tydliggöra för brukarna hur långa handläggningstiderna är.¹¹ En liknande lösning används i dag när det gäller utrikestransporter. I fråga om dessa transporter har Polisen och Kriminalvården inom ramen för sitt samarbete kommit överens om inom vilka tider Kriminalvården ska fastställa en preliminär respektive slutlig resplan. Denna ordning synes i allt väsentligt fungera väl.

Serviceåtaganden avseende transporter bör utformas efter samråd med de beställande myndigheterna. Avgörande bör bl.a. de frister och andra skyndsamhetskrav som lagstiftningen anger för vissa frihetsberövanden vara.

För att transportverksamheten ska fungera bör de beställande myndigheterna å sin sida se över vilka rutiner som används vid transportbeställningar.

Även med ökad framförhållning från såväl beställarens som utförarens sida, är det ofrånkomligt att belastningen på verksamheten kommer att variera över tid. För att transportorganisationen ska kunna uppfylla sina åtaganden även under sådana perioder krävs övertidsuttag och möjligheter att ta in extern arbetskraft liksom en bättre arbetstidsförläggning. Vissa arbetstoppar, exempelvis inför storhelger, är dock återkommande och därmed lätta att förutse.

8.4.7 Särskilt om polismyndighetens biträde för verkställande av beslut om förvar i utlänningsärenden

Bedömning och förslag: Det kan – framförallt i transporthänseende – ifrågasättas om den nuvarande ordningen som innebär att polismyndigheten på begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa förvaret är kostnadseffektiv. Ansvarsfördelningen mellan å ena sidan Migrationsverket och å andra sidan polismyndigheterna bör därför ses över.

¹¹ Se t.ex. Statskontorets rapport Uppfattningar om statsförvaltningen, bilaga 4, 2009:1.

Frågan om förvar enligt utlänningslagen kan aktualiseras under handläggningen av ett ärende om avvisning eller utvisning såväl före som efter ett beslut om avlägsnande.

Enligt 10 kap. 18 § utlänningslagen ansvarar Migrationsverket för att beslut om förvar verkställs. I 10 kap. 19 § första stycket samma lag anges att polismyndigheten på begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet. Med denna formulering avses att polismyndigheten ska delge utlänningen beslutet och transportera honom eller henne till förvarslokalen. Den täcker även situationen när en utlänning avvikit från förvarslokalen så att beslutet måste genomföras på nytt. Det finns emellertid inget som hindrar att Migrationsverket sköter delgivningen av sina egna förvarsbeslut när polismyndighetens bistånd med delgivning inte behövs.¹²

Enligt Migrationsverkets och Rikspolisstyrelsens i samråd utarbetade riktlinjer om ansvarsfördelningen mellan verket och polismyndigheterna angående verkställighetsärenden och förvar, ska Migrationsverket om verket beslutar om förvar i normalfallet begära polismyndighetens biträde för att genomföra beslutet liksom transporten till förvarslokalen. En begäran om biträde bör göras snarast. Polismyndigheten bör så snart som möjligt biträda verket. Om den lokal där utredningen genomförs finns i anslutning till förvarslokalen, kan verket överväga att genomföra beslutet om förvar utan polismyndighetens medverkan. Verkets personal saknar dock befogenhet att använda tvång i en sådan situation, vilket innebär att den inte kan tvinga med sig utlänningen till förvaret.¹³

Flera polismyndigheter har till utredningen framfört att den nuvarande ordningen inte är ändamålsenlig. I praktiken innebär den exempelvis att gränspolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län får avsätta stora resurser för att rutinemässigt transportera utlänningar från Arlanda till Migrationsverkets förvar i Märsta. I fall då Migrationsverket beslutar om förvar när utlänningen befinner sig i verkets lokaler, som inte är förvarslokaler men som ligger i anslutning till dessa, kan polismyndighetens biträde begäras för det korta beledsagandet till förvaret. Migrationsverkets personal har emellertid inte någon möjlighet att med tvång hålla kvar utlänningen till dess att Polisen kommer.

¹² Prop. 1996/97:147 s. 40.

¹³ Rikskriminalpolisen, cirkulärmeddelande 2010-06-03, dnr A-638-623/10.

Lämpligheten av att ge Migrationsverkets personal tvångsbefogenheter, s.k. polisiär kompetens eller särskilda befogenheter, har diskuterats i flera sammanhang, bl.a. i samband med att Statens invandrarverk tog över huvudansvaret för förvarsverksamheten. För att Invandrarverket skulle kunna ansvara för förvaren krävdes rätt för personalen att vid behov få använda vissa tvångsmedel. Migrationsverkets personal har även ansvaret för behandlingen och tillsynen av förvarstagna personer när de vistas utanför förvarslokalerna. Det har dock inte ansetts lämpligt att ge Migrationsverkets personal befogenhet att använda handfängsel, bl.a. för att en sådan ordning skulle kunna påverka verksamheten vid förvarslokalerna på ett negativt sätt och medföra att de förvarstagnas syn på personalen och förhållandet till dessa personer förändrades.¹⁴

Med hänsyn till de omfattande polisresurser som tas i anspråk för nämnda typ av biträde, framstår denna ansvarsfördelning i transporthänsende inte som kostnadseffektiv. Därtill kommer den uppenbara risk som finns för att personen som beslutet rör avviker innan polis anlant. Ansvarsfördelningen kan emellertid även ifrågasättas av mer principiella skäl. Såväl Migrationsverket som polismyndigheterna har i uppdrag att genomföra en ändamålsenlig och effektiv handläggning av utlänningsärenden. Det är därför angeläget att de olika myndigheterna ”strävar åt samma håll” och att de signaler som sänds ut visar en sammanhållen bild av svenska myndigheters hantering av dessa ärenden. Nuvarande ordning förefaller däremot splittrad och i vissa avseenden närmast motsägelsefull. Mot bakgrund härav finns det anledning att se över ansvarsfördelningen mellan å ena sidan Migrationsverket och å andra sidan polismyndigheterna.

En förändring av nuvarande ansvarsfördelning förutsätter en genomgripande analys.¹⁵ En grundläggande fråga är därvid Migrationsverkets roll som tvångsutövare. En rätt för verkets personal att verkställa förvarsbeslut utanför dess förvarslokaler förutsätter befogenhet att använda visst våld och tvång, däribland handfängsel, liksom erforderlig utbildning och kompetens härför i övrigt. Det bör dock påpekas att redan den omständigheten att verket ansvarar för förvarsverksamheten innebär ingripande tvångsutövning.

¹⁴ Prop. 1996/97:147 s. 28 och 32 och prop. 2003/04:35 s. 80.

¹⁵ Vissa frågor rörande förvarsinstitutets avgränsning i tid och rum är f.n. föremål för överväganden av Förvarsutredningen (Ju 2009:03).

9 Särskilda överväganden med hänsyn till den frihetsberövade

9.1 Inledning

Utredningen har ovan utifrån främst organisatoriska överväganden funnit att Kriminalvården genom sin transporttjänst även i framtiden ska utföra transporter åt andra myndigheter. Med hänsyn till att transportverksamheten rör flera olika typer av frihetsberövanden och personer med varierande behov finns det anledning att diskutera vilka eventuella svårigheter en sådan ordning kan föra med sig ur den enskildes perspektiv. Problemställningen tar sin utgångspunkt i vad som populärt kan kallas bemötandefrågor. Härmed avses i detta sammanhang emellertid såväl principiella som medicinska och säkerhetsmässiga aspekter.

Framställningen tar i första hand sikte på de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter i samband med handräckning enligt de olika lagarna om tvångsvård. I viss utsträckning har den emellertid även bäring på transporter som sker enligt utlänningslagen (2005:716).

Nedan följer en redogörelse för tidigare överväganden (avsnitt 9.2), allmänna utgångspunkter (avsnitt 9.3), en jämförelse med förvarstagna i Kriminalvården (avsnitt 9.4) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 9.5).

9.2 Tidigare överväganden

Lämpligheten av att Kriminalvården utför vissa transporter har tagits upp av riksdagens ombudsmän (JO) i ett ärende som gällde transport av en person som var föremål för sluten psykiatrisk vård.¹ Per-

¹ JO 1988/89 s. 194.

sonen skulle transporteras till en klinik där hon skulle beredas vård. I avvaktan på transporten placerades hon i häkte över natten. Följande dag transporterades hon först genom Kriminalvårdsverkets försorg med taxi och sedan med fordon och personal från häktet. Resan avbröts för övernattning vid allmänna häktet i Stockholm. Först påföljande dag kunde hon överföras till den psykiatriska kliniken där hon skulle vårdas. Flera åtgärder som olika myndigheter hade vidtagit i ärendet kritiserades av JO. Avslutningsvis anförde JO några allmänna synpunkter. JO uttalade bl.a. att målsättningen måste vara att handräckningsuppdrag enligt den dåvarande lagen om psykiatrisk tvångsvård skulle skötas genom Polisens försorg. Enligt JO kunde det ifrågasättas om transport av sjuka människor över huvudtaget hörde hemma inom kriminalvårdens transportorganisation. Eftersom arbete med lagstiftning som gällde den psykiatriska tvångsvården pågick vid tiden för beslutet överlämnade JO sina synpunkter till regeringen. Frågan kom dock inte att behandlas i regeringens proposition.²

Riksrevisionsverket (RRV) uttalade därefter år 1991 i rapporten *Kriminalvårdens transportverksamhet* att det borde övervägas om Kriminalvårdsverket skulle utföra sådana transporter som skedde med stöd av utlänningslagstiftningen och lagarna om tvångsvård.³ Verket påpekade bl.a. att en renodlad transportorganisation skulle ha fördelen att vård- och behandlingsarbetet skildes från transportverksamheten. I sitt remissyttrande över rapporten vidhöll JO ståndpunkten att transporter av psykiskt sjuka inte hör hemma inom kriminalvården. RRV:s rapport följdes upp av regeringen.⁴ Slutsatsen var dock att kriminalvården tills vidare borde kunna utföra transporter åt andra myndigheter.

Lämplighetsfrågan lyftes därefter fram i ytterligare ett JO-ärende.⁵ Även det ärendet gällde polishandräckning vid transport av en psykiskt sjuk person. I ärendet hade hela uppdraget överlämnats av polismyndigheten till Kriminalvårdens transporttjänst. Med hänvisning till den kritik som JO tidigare riktat mot att sjuka personer transporteras av kriminalvården, fann JO skäl att väcka frågan om lagändring.

² Prop. 1999/00:44.

³ Fu 1991:10.

⁴ Prop. 1992/93:100, bil. 3, s. 107.

⁵ JO 2000/01 s. 95.

9.3 Allmänna utgångspunkter

9.3.1 Bakgrund

Av de drygt 20 000 *handräkningsärenden* som årligen hanteras av landets polismyndigheter rör ett stort antal transporter av frihetsberövade personer. Omkring hälften av dessa ärenden avser handräkning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Flertalet handräkningsåtgärder hanteras enbart inom polismyndigheten. Enligt en grov uppskattning utifrån den enkät som utredningen genomfört bland polismyndigheterna lämnas i omkring en tredjedel av ärendena uppgiften att genomföra en transport över till Kriminalvårdens transporttjänst.

I vilken utsträckning Kriminalvården utför transporter av tvångsvårdade personer varierar mellan olika klientkategorier; flertalet sådana transporter avser således personer som vårdas enligt lagen (1990:52) om vård av unga (LVU) eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Endast omkring sju procent av de personer som Kriminalvården transporterar i samband med handräkning vårdas enligt LPT eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).⁶

När det gäller transporter vid *verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut* enligt utlänningslagen är utgångspunkten att Kriminalvårdens transporttjänst ska ombesörja transporter av frihetsberövade personer.

Särskilda överväganden beträffande olika typer av frihetsberövanden bör i första hand göras utifrån hur den enskilde som transporten avser upplever och påverkas av transporten. Därtill kommer hur den uppfattas av närstående och andra personer i den transporterades närhet. En ytterligare aspekt är emellertid hur den personal som utför transporten – poliser och kriminalvårdare – uppfattar sitt uppdrag. Utifrån personalens perspektiv har det betydelse om denna känner sig säker, tillräckligt kompetent och i övrigt bekväm inför sin arbetsuppgift.

En första fråga är om det på ett *principiellt* plan är lämpligt att Kriminalvården hanterar personer som inte är dömda för brott. En andra fråga är om det är lämpligt utifrån de *särskilda behov* som de som ska transporteras kan ha. En tredje fråga rör *säkerhetsaspekter*.

⁶ För närmare statistiska uppgifter, se avsnitt 2.4.5 och 10.3.1.

9.3.2 Brukarperspektivet

Föreningen Riksförbundet för social och mental hälsa har för utredningen framhållit vikten av att transporter av personer som tvångsvårdas inom psykiatri sker som ett led i vården och att vårdinsatser i samband med handräckningsåtgärder i hemmet sätts in snabbt, exempelvis i samband med suicidförsök. Avsaknad av vård kan, liksom felaktigt omhändertagande och bemötande, förvärra psykiska skador och förlänga problematiken. Föreningen har vidare betonat att endast en liten del av personer som lider av psykiska sjukdomar är våldsbenägna. En alltför hög säkerhetsnivå och ångestfyllda miljöer kan förstärka de psykiska problemen hos den person som åtgärden avser, men också ha en stigmatiserande effekt.

Mot bakgrund härav är det enligt föreningen angeläget att handräckning inte begärs i onödan och att vårdpersonal, i de fall handräckning krävs, tar en så aktiv del som möjligt. Polisens eller Kriminalvårdens del i handräckningen bör däremot begränsas till vad som är säkerhetsmässigt nödvändigt.

9.3.3 Utförarperspektivet

Polisförbundet presenterare år 2009 en rapport baserad på en enkätundersökning rörande Polisens förutsättningar att bemöta psykiskt sjuka.⁷ Av de drygt 2 000 poliser som besvarade enkäten uppgav 45 procent att de regelbundet eller då och då utför handräckningar av psykiskt sjuka personer. Resultatet visade att utrycknings- och ordningspoliser i stor utsträckning kommer i kontakt med psykiatri. Inom dessa grupper finns många poliser som är under 40 år och poliser som arbetat i yrket i högst fem år.

Fem procent av de poliser som i sitt arbete utför handräckningar av psykiskt sjuka personer uppgav att de alltid kände sig säkra i dessa situationer, 67 procent uppgav att de kände sig säkra i de flesta fallen, 16 procent kände sig säkra i maximalt hälften av fallen, medan 12 procent i princip aldrig kände sig säkra. 42 procent uppgav att de någon gång under de senaste tolv månaderna hade känt obehag i samband med handräckning. Obehaget var dels hänförligt till en känsla av bristande säkerhet, dels till en upplevd oförmåga att kunna bemöta den sjuke och hantera situationen på rätt sätt. Vissa uppgav

⁷ Har Polisen rätt förutsättningar att bemöta psykiskt sjuka? – En undersökning bland 2 024 poliser. Polisförbundet 2009.

att uppgiften att ge sig in i en psykiskt sjuk persons bostad hör till polisens svåraste och farligaste arbete.

En del av detta obehag uppgavs ha att göra med bristande information inför handräckningsuppdraget. Bl.a. upplevdes långa transportsträckor i polisbil samt lång väntan på läkare utan att veta vad personen lider av för sjukdom som obehagligt. Även bristande utbildning uppgavs vara ett problem.

Mot bakgrund av enkätsvaren formulerade Polisförbundet ett antal krav för att förbättra polisers förutsättningar att bemöta psykiskt sjuka. Utöver förbättrad information innefattar dessa en uppmaning till Rikspolisstyrelsen att ta fram en nationell checklista med tydliga riktlinjer kring vad polisen bör tänka på inför och under en handräckning, en förbättrad grundutbildning i hur polisen ska bemöta psykiskt sjuka, obligatorisk vidareutbildning i bemötande av psykiskt sjuka samt förutsättningar för polisiär forskning kring bemötande av psykiskt sjuka.

9.4 Jämförelse med förvarstagna i Kriminalvården

Att Kriminalvården hanterar personer som inte är frihetsberövade på grund av brott eller misstanke om brott är inte unikt för transportverksamheten.

Enligt huvudregeln i 11 kap. 2 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för dessa lokaler. Enligt 10 kap. 20 § första stycket utlänningslagen får emellertid Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om utlänningen hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets förvarlokal. Sådan placering får också ske om det annars finns synnerliga skäl. De situationer som avses är att en utlänning av transporttekniska skäl behöver placeras några timmar eller en natt i den typen av lokaler och fall där verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är mycket nära förestående. Innan en placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest övervägs, bör möjligheterna att lösa problemet inom förvarlokalen alltid prövas.⁸ Barn som hålls i förvar kan dock inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Bestämmelserna tillkom genom en reform som trädde i kraft år 1997. Tidigare placerades förvarstagna ut-

⁸ Prop. 1996/97:147 s. 31 och 41.

lämningar regelmässigt i häkten och arrestlokaler. Tanken bakom reformen var att placeringar i polisarrest, häkte eller kriminalvårdsanstalt skulle minska avsevärt och endast användas i undantagsfall.⁹

Det bör påpekas att nämnda bestämmelse ger *Migrationsverket* möjlighet att besluta om *placering* i häkte. Personerna är således förvarstagna men inte häktade.¹⁰ För behandlingen av en utlänning som placerats i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest gäller emellertid enligt 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) i tillämpliga delar. Utlänningen ska därutöver beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

Flertalet placeringar av förvarstagna i kriminalvården sker i häkte, omkring 96 procent, vilket årligen motsvarar något över 2 000 personer. Under de senaste åren har den genomsnittliga tiden i häkte varit 12,4 dagar. I enstaka fall handlar det dock om vistelsetider överstigande ett år. Tendensen är att antalet förvarstagna i häkten ökar.¹¹

Frågan om förvarstagna utlännings placering i kriminalvården har behandlats i flera olika sammanhang. Häktesutredningen ifrågasatte i betänkandet *Ny häkteslag* det lämpliga i att många förvarstagna placeras i kriminalvården. Det faktum att många förvarstagna var i psykiskt dåligt skick, innebar enligt utredningen att häktemiljön var särskilt olämplig. Utredningen lade dock inte fram något förslag till lagändring.¹²

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har i en rapport till Sveriges regering i anledning av ett besök i landet i juni 2009 uttalat att fängsligt förvar (*prison*) per definition inte är lämpligt för personer som varken är misstänkta eller dömda för brott. I de fall det är nödvändigt att frihetsberöva personer enligt utlänningslagstiftningen, bör de placeras i lokaler särskilt inrättade för sådant ändamål där verksamheten kan anpassas till personernas rättsliga status.

⁹ Prop. 1996/97:25 s. 142 f. och prop. 1996/97:147 s. 21.

¹⁰ I sammanhanget kan nämnas att även andra personkategorier kan placeras i häkte utan att det behöver vara fråga om misstanke om brottslig gärning. *Rätten* har således under vissa omständigheter möjlighet att *häkta* personer utan att det behöver finnas samband med brott. Bestämmelser härom finns i 5 kap. 9 § tredje stycket rättegångsbalken (för upprätthållande av ordningen under förhandling), 36 kap. 21 § rättegångsbalken (vittnen) samt 2 kap. 12 § första stycket och 6 kap. 9 § tredje stycket konkurslagen (1987:672) (gäldenärer).

¹¹ Förvarstagna i Kriminalvården. Kriminalvårdens internrevision – rapport 2009:4, s. 6 ff. Statistiken på området anses dock bristfällig. Se även promemorian Översyn av vissa frågor som rör förvarstagna utlämningar, Justitiedepartementet 2005-11-01.

¹² SOU 2006:17 s. 75.

CPT rekommenderade därför snara åtgärder för att säkra att förvarstagna inte placeras i fängsligt förvar.¹³

Även Kriminalvårdens internrevision har framhållit att häktesmiljön inte är lämplig för förvarstagna samt föreslagit en ny rutin som skulle kunna innebära att placering sker på ett mindre antal anstaltsavdelningar avsedda enbart för förvarstagna. Verksamheten skulle då kunna inriktas på de speciella behov som förvarstagna har.¹⁴

Förvarsutredningen (Ju 2009:03) har bl.a. i uppdrag att undersöka om den nuvarande regleringen, avseende i vilka fall beslut om avskiljande och placering i häkte kan meddelas, är ändamålsenlig och tillräckligt tydlig samt om lagstiftningen tillämpas som är avsett, dvs. att förvarstagna utläningar endast i undantagsfall ska placeras i dessa lokaler.¹⁵

9.5 Överväganden och förslag

9.5.1 Polisens respektive Kriminalvårdens förutsättningar att transportera särskilt utsatta personer – en jämförelse

Bedömning: När det gäller det praktiska genomförandet finns det inga generella skillnader mellan Polisens och Kriminalvårdens förutsättningar att transportera särskilt utsatta personer.

Allmänna utgångspunkter

Som framgått ovan har JO i ett par fall ifrågasatt en ordning som innebär att Kriminalvården transporterar sjuka personer och uttalat att målsättningen måste vara att handräckningsuppdrag ska skötas genom Polisens försorg.

Den jämförelse som här görs mellan Polisens och Kriminalvårdens förutsättningar att transportera särskilt utsatta grupper utgår emellertid från att en myndighet som begär handräckning alltså bär ett ansvar för den person som åtgärden avser, exempelvis för att vårdbehov inte eftersätts, se kapitel 17. Med denna ut-

¹³ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009, s. 35.

¹⁴ Se anförd rapport från internrevisionen.

¹⁵ Direktiv 2009:1.

gångspunkt blir Polisens eller Kriminalvårdens uppgift i första hand att upprätthålla säkerheten, dvs. att tillgodose behov av s.k. polisiär kompetens.

Principiella aspekter

Det finns en principiell motsättning i att Kriminalvården hanterar personer som inte har dömts för något brott. Transporter av personer som är dömda till fängelse tillhör Kriminalvårdens naturliga ansvarsområde. Kriminalvården har därutöver det primära ansvaret för transporter av häktade personer, medan Polisen som utgångspunkt transporterar gripna och anhållna personer som placerats i polisarest. Ur ett internationellt perspektiv är emellertid denna uppdelning inte självklar. Det kan således invändas att en naturligare fördelning vore att Polisen ansvarade för transporter av personer under hela förundersökningsstadiet, jfr den fördelning som finns mellan Tullverket och Kriminalvården, avsnitt 5.3.3. Även om häktade personer inte är dömda för brott, ligger dock transporter av sådana personer, liksom andra transporter som sker som ett led i den s.k. brottmålskedjan, på ett naturligt sätt inom ramen för Kriminalvårdens verksamhet.

Som framgått utför Kriminalvården emellertid transporter åt andra myndigheter i samband med handräckning. Nämda principiella motsättning är särskilt tydlig när det gäller transporter av missbrukare, barn och psykiskt sjuka som vårdas med stöd av LVM, LVU eller LPT. Detsamma gäller i fråga om transporter av utläningar enligt utlänningslagen med undantag av de utvisningar som sker på grund av brott.

Dessa invändningar av principiell natur gör sig inte lika starkt gällande i fråga om personer som vårdas med stöd av lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) eller LRV, eftersom vården då utgör ett led i brottmålskedjan. Lagstiftaren har emellertid när det gäller påföljder för sådana personer valt att de inte ska hanteras inom Kriminalvården, utan dömas till särskild vård. I konsekvens därmed kan hävdas att även transporter i samband med sådan vård ska utföras av vårdgivaren och inte av Kriminalvården. Beträffande dessa personkategorier kan dock, utöver att vården sker inom ramen för ett straffrättsligt förfarande, påpekas att transporterna vanligen är av kortare varaktighet samt att personerna i regel har varit med om liknande transporter tidigare.

Av samma skäl är de principiella invändningarna inte heller särskilt starka vid transporter av personer efter allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, även om det i dessa fall handlar om personer som redan avtjänat sina straff. Detsamma gäller i de fall då en utlänning av säkerhetsskäl transporteras till häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarrest, eftersom transporten då normalt föranleds av att personen själv försatt sig i en sådan situation.

På det praktiska planet rymmer denna principiella fråga en social dimension, nämligen vilken stigmatiserande effekt Kriminalvårdens delaktighet kan ha. Tvångsomhändertaganden, liksom de förhållanden som ligger bakom dessa, är ofta förknippade med skuld. Särskilt psykisk sjukdom är i många fall förenad med en känsla av skuld. Under sådana omständigheter kan det i förhållande till närstående och omgivningen i övrigt upplevas som särskilt stigmatiserande att – i vissa fall med fängsel – behöva färdas i Kriminalvårdens målade fordon tillsammans med uniformerad personal.

Särskilda behov

De personer som blir föremål för handräckning enligt någon av lagarna om tvångsvård är per definition i behov av olika former av vård. Ofta har de dålig psykisk och fysisk status. Även personer som ska avvisas eller utvisas ur landet under tvång, befinner sig normalt sett i en utsatt situation. Transporter av frihetsberövade personer sker i många fall just till följd av att personens försämrade hälsa, exempelvis i samband med sjuktransporter eller förflyttningar av säkerhetsskäl. Även när så inte är fallet innebär transporten ett uppbrott som i sig kan väcka oro. Nämnda omständigheter gör det angeläget att personer som transporteras får ett adekvat medicinskt omhändertagande och ett lämpligt bemötande i övrigt.

När det gäller förutsättningarna för ett medicinskt omhändertagande ska enligt 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11) läkares medgivande och anvisningar inhämtas före beslut om transport, om den ska transporteras är sjuk eller om en transport kan medföra risker för den transporterade personens hälsa. Har läkaren bestämt att läkemedel och/eller behandlingsanvisning ska följa med transporten ska det, vid uppehåll under transporten, hållas tillgängligt för ansvariga på uppehållsstället. Transportörerna utför däremot ingen medicinering.

Utöver nämnda aspekter som avser förutsättningarna för ett adekvat medicinskt omhändertagande, finns det i samband med att Kriminalvården utför transporter åt andra myndigheter ibland andra omständigheter av praktisk karaktär som kan vara negativa för den enskilde, främst eventuella samtransporter med andra klientgrupper samt uppehåll i häkte eller polisarrest, vilket i sin tur innebär att den transporterade kan bli tvungen att underkasta sig kroppsvisitation.

Tidigare tillämpade Kriminalvårdens transporttjänst en regel som innebar att olika klientgrupper hade rätt till "ensamt säte" under transport. Även i dag eftersträvas att personer som transporteras åt andra myndigheter inte ska transporteras tillsammans med personer som är föremål för kriminalvård. Det är dock upp till den enskilde transportledaren att avgöra placeringen i bilen. Samtransporter förekommer bl.a. vid transporter av tvångsvårdade personer, men även vid verkställighetsresor som sker med charterflyg och som omfattar såväl personer som utvisas på grund av brott som övriga fall av avvisade eller utvisade personer. Den olägenhet som samtransporter vid dessa flygningar innebär ska emellertid vägas mot fördelen att personerna inte behöver utsättas för allmänhetens uppmärksamhet på det sätt som sker vid reguljära flygningar. Det bör påpekas att personer som är föremål för dessa samtransporter har det gemensamt att de är landsmän som mot sin vilja ska återvända till hemlandet. Därtill kommer att de personer som utvisas på grund av brott enligt en allmän domstols beslut ofta även är asylsökande.

Säkerhetsaspekter

En särskild del av lämpligheten i att Kriminalvården utför transporter åt andra myndigheter rör möjligheten att vid behov använda våld och annat tvång. Såväl handräckning som överlämnande av verkställighetsärenden enligt utlänningslagen sker normalt på grund av behovet av s.k. polisiär kompetens, främst möjligheterna att använda våld och annat tvång. Vid de transporter som Kriminalvården utför efter överlämnande av uppdraget från polismyndigheten finns det därmed alltid ett potentiellt behov av att använda våld eller tvång för att genomföra transporten. Bestämmelserna om handräckning respektive verkställighet enligt utlänningslagen ger i sin nuvarande form inte några direkta befogenheter för Kriminal-

vårdens personal. Om Kriminalvården ska utföra transporter åt andra myndigheter förutsätter det därför en rättslig reglering av tvångsbefogenheter, se kapitel 16.

En annan säkerhetsmässig aspekt, som bl.a. tydliggjorts i den av Polisförbundet genomförda enkäten och som också har betydelse för Kriminalvårdens personal, är behovet av information i samband med handräckning, se kapitel 20.

På det praktiska planet har i allmänhet kriminalvårdspersonal goda förutsättningar att vidmakthålla frihetsberövanden och i övrigt upprätthålla säkerheten.

Sammanfattande bedömning

Som tidigare nämnts har JO vid flera tillfällen ifrågasatt om transporter av sjuka människor hör hemma inom Kriminalvårdens transportorganisation. JO har vidare uttalat att målsättningen måste vara att handräckningsuppdrag beträffande psykiskt sjuka sköts genom polismyndighetens försorg och inte lämnas över till Kriminalvården. Antalet handräckningstransporter avseende psykiskt sjuka som polismyndigheterna lämnar över till Kriminalvården är relativt litet, såväl i förhållande till det totala antalet handräckningsärenden avseende psykiskt sjuka, som i relation till klientgrupper som tvångsvårdas på annan grund. Detta kan tyda på att målsättningen att sådana transporter inte ska ombesörjas av Kriminalvården har fått genomslag i praktiken.

Enligt vad som framkommit av den enkät som utredningen låtit landets polismyndigheter besvara, är det emellertid främst transporttekniska överväganden som ligger bakom att transporter av tvångsomhändertagna inom psykiatri inte överlämnas till Kriminalvårdens i lika stor utsträckning som andra personkategorier. För det första handlar det i många fall om handräckningsåtgärder som innefattar hämtning i hemmet, vilket innebär att polismyndigheten ändå måste medverka för att verkställa frihetsberövandet. För det andra ger handräckningsbestämmelserna i LPT och LRV inte någon möjlighet till biträde med förflyttning för att exempelvis flytta en redan frihetsberövad person mellan institutioner. För det tredje är det ofta fråga om brådskande transporter som inte kan invänta att Kriminalvården får möjlighet att utföra dessa. För det fjärde avser transporterna vanligen förhållandevis korta avstånd.

Ovan har redogjorts för ett antal omständigheter som har betydelse för bedömningen om Kriminalvården bör utföra transporter för andra myndigheters räkning. Såväl principiella skäl, som de särskilda behov som de personer som transporteras kan ha, kan i viss mån anföras mot att Kriminalvården ska utföra transporter åt andra myndigheter.

Motsvarande skäl kan anföras mot den ordning som innebär att personer som tagits i förvar enligt utlänningslagen placeras i häkte, kriminalvårdsanstalt eller polisarest. Generellt sett gör sig dessa argument emellertid betydligt starkare gällande när det är fråga om förvarsplaceringar än vid transporter, eftersom placeringarna vanligen är av längre varaktighet.

I många fall är det en fördel om transporterna kan genomföras utan någon begäran om handräckning. I de fall handräckning begärs är alternativet till att Kriminalvården utför transporterna att polismyndigheterna själva genomför dessa. De skäl som kan anföras mot att Kriminalvården ska utföra transporter åt andra myndigheter ska då vägas mot en ordning som innebär att dessa transporter i stället ombesörjs av polismyndigheterna.

När det gäller *principiella aspekter* kan möjligen hävdas att Kriminalvården i större utsträckning än Polisen förknippas med brott och straff och att den stigmatiserande effekten därför generellt sett är större om Kriminalvården ombesörjer transporterna. Även om Polisen har ett stort antal uppgifter som inte har med brottsbekämpning att göra, använder sig emellertid även Polisen vid handräkningsuppdrag i stor utsträckning av målade bilar och uniformerad personal. Det sagda innebär att de principiella invändningar som kan göras mot att Kriminalvården utför transporter åt andra myndigheter också gör sig gällande om transporterna i stället utförs av Polisen. Det kan tvärtom upplevas som mindre stigmatiserande att färdas i en diskret bil tillhörande Kriminalvården än i Polisens målade bil. Problemet med stigmatisering uppkommer dessutom i första hand vid hämtning i den enskildes hem. Det var tidigare vanligt att kriminalvårdspersonal följde med polispersonalen in i bostaden vid sådan hämtning eller väntade utanför för att sedan transportera personen. I dag förekommer detta emellertid i princip aldrig. I de fall sådana transportuppdrag överlämnas sker det i stället från någon av Polisens eller Kriminalvårdens lokaler. Detta innebär att de transporter som Kriminalvården utför typiskt sett inte har så stark stigmatiserande effekt som transporter från hemmiljön.

I fråga om förutsättningarna att tillgodose de *särskilda behov* som personer som transporteras kan ha, har i normalfallet varken poliser eller kriminalvårdspersonal förutsättningar eller behörighet att tillgodose andra än vissa grundläggande medicinska behov. Även om poliser i allmänhet kan antas ha en något bredare erfarenhet av att arbeta med och bemöta personer i utsatta situationer, är i normalfallet även Kriminalvårdens personal van att hantera personer med särskilda behov. Det bör framhållas att många av de klienter som omfattas av kriminalvård lider av psykisk ohälsa, har en missbruksproblematik eller av annan anledning är socialt utsatta. Medan poliser ofta utför olika typer av arbetsuppgifter, utvecklar särskild transportpersonal en vana att hantera och "läsa av" olika människor vid transport. En stor del av transporttjänstens personal har dessutom erfarenhet från arbete inom vården, exempelvis som vårdare eller ambulansförare. Såsom framhållits av rutinerad personal inom transporttjänsten känner transportpersonalen ofta till de personer som transporteras sedan tidigare transporter. Det är också vanligt att en och samma person förekommer i olika "roller", exempelvis som häktad eller som omhändertagen enligt någon av de olika lagarna om tvångsvård. Transporttjänstens personal har också upplevt att många personer som ska transporteras finner en lättnad i att ha att göra med personal som inte förknippas med frihetsberövandet på samma sätt som exempelvis polis- eller häktespersonal. Även de myndigheter som begär handräckning har framfört att detta är en fördel.

Som framgått av den enkät som Polisförbundet genomfört upplever många polismän en frustration när det gäller förutsättningarna att bemöta psykiskt sjuka personer. Enligt enkäten är en del av problemet hänförligt till bristen på information om den enskildes psykiska och fysiska status. Därtill kommer bristfällig kunskap när det gäller psykiatrisk problematik. Många av de poliser som genomför handräckning har också en relativt kort yrkeserfarenhet bakom sig. Vidare kan uppehåll och övernattningar i häkte eller polisarrest bli aktuella även när Polisen genomför en transport, möjligen med undantag av fall då transport sker genom s.k. stafettkörning. Fördelarna för den enskilde att transportuppdragen stannar hos Polisen i stället för att lämnas över till Kriminalvården framstår därmed inte heller i detta avseende som uppenbara.

Av Polisförbundets enkät har vidare framkommit att många poliser upplever säkerhetsmässiga risker i samband med handräckning. När det gäller *säkerhetsaspekter* kommer utredningen i kapitel 16 att se över hur kriminalvårdens personal genom en rättslig

reglering kan ges direkta möjligheter att vid behov använda våld och annat tvång vid transporter som genomförs åt andra myndigheter. I kapitel 20 diskuteras på motsvarande sätt möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter i samband med handräckning. Förutsatt att nämnda aspekter tillgodoses, har Kriminalvårdens personal i allmänhet lika goda säkerhetsmässiga möjligheter som Polisen att genomföra transporter åt andra myndigheter. Kriminalvårdens roll i ett handräckningsförfarande inskränker sig dessutom till transporter av redan frihetsberövade personer.

Även om det i förstone kan framstå som otillfredsställande att exempelvis psykiskt sjuka eller unga personer hanteras av Kriminalvården, kan utredningen när det gäller det praktiska genomförandet sammantaget inte se några generella skillnader i Polisens och Kriminalvårdens förutsättningar att transportera särskilt utsatta personer. Med hänsyn till att en myndighet som begär handräckning alltjämt bär ett ansvar för den som berörs, och Polisens eller Kriminalvårdens uppgift ska vara att just upprätthålla säkerheten, gör sig JO:s synpunkt dessutom mindre starkt gällande.

Som diskuteras nedan behöver emellertid såväl Polisens som Kriminalvårdens förutsättningar att utföra transporter åt andra myndigheter förbättras.

9.5.2 Förbättrade förutsättningar för Polisen och Kriminalvården att utföra transporter åt andra myndigheter

Bedömning: Såväl Polisen som Kriminalvården bör vid handräckning enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU få förbättrade förutsättningar att utföra transporter åt andra myndigheter.

Förslag:

- Skärpta krav på att den myndighet som har begärt handräckning medverkar vid åtgärden.
- Förbättrad information om den enskilde för bättre planering och genomförande av åtgärden.
- Tydliga föreskrifter och riktlinjer när det gäller vad den verkställande myndigheten bör tänka på inför och under en handräckning.
- Förbättrad grund- och vidareutbildning när det gäller bemötande av psykiskt sjuka och andra personer i utsatta situationer.

Allmänt

Ovan har pekats på vissa problemområden när det gäller Polisens och Kriminalvårdens förutsättningar att utföra transporter åt andra myndigheter. Problemen är i huvudsak hänförliga till stigmatisering, bristande möjligheter att tillgodose den enskildes särskilda behov samt, i viss mån, säkerhetsmässiga aspekter.

Medverkan från den beställande myndigheten

Vid handräckning begärs Polisens (Kriminalvårdens) biträde för att tillgodose behovet av s.k. polisiär kompetens. Den myndighet som har begärt åtgärden bär dock hela tiden ett ansvar för vården av den som berörs. Utgångspunkten bör därför vara att personal ska medverka vid åtgärden, se avsnitt 17.6.3.

Information

För att se till att Polisens och Kriminalvårdens personal ska kunna bemöta den enskilde på ett så lämpligt sätt som möjlig samt för att tillgodose säkerhetsmässiga aspekter finns vidare ett behov av förbättrad information mellan myndigheter i samband med handräckning samt tillgång till registeruppgifter, se kapitel 20.

Tydliga föreskrifter och riktlinjer

Stigmatisering

En särskild fråga rör möjligheterna att undvika stigmatisering i samband med handräckningsåtgärder. När det gäller psykiskt sjuka har det i förarbetena till LPT betonats att ingripanden av uniformerad polis bör undvikas och att en eventuell hämtning i bostaden ska ske på ett så diskret sätt som möjligt för att undvika att åtgärden väcker uppseende bland grannar och andra. Vidare anges både i nämnda förarbeten och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård att det är önskvärt att man så långt möjligt använder sig av personal inom den psykiatriska vården eller socialtjänsten för att övertyga patienten om att han eller hon frivilligt ska följa med till vårdin-

rättningen.¹⁶ De nämnda kraven ställs emellertid inte upp i några tvingande bestämmelser och det finns inte någon kontroll av efterlevnaden.

I ett flertal sammanhang har konstaterats att Polisen inte alltid använder civilklädd personal för dessa uppdrag utan, beroende på ärendets karaktär och tillgången på personal, genomför uppdragen även med uniformerad personal.¹⁷ Enligt vad utredningen erfarit från såväl brukarhåll som polismyndigheter är så alltjämt fallet, och detta är ofta snarare regel än undantag. Kriminalvårdens transporttjänsts personal bär vanligen tjänstedräkt vid inrikes resor men är civilklädd vid utrikes resor.

Det sagda väcker frågan om det finns anledning att i författning eller på annat sätt reglera hur en transport ska genomföras. Som en jämförelse kan nämnas att det i 2 kap. 42 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) finns bestämmelser om transporter av intagna. Där anges att det vid transport ska tillses att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet.¹⁸ Med hänvisning till att frågan lämpligen bör regleras i författning på lägre nivå, har bestämmelsen inte förts över till fängelselagen (2010:610).¹⁹ En sådan bestämmelse finns i 16 § tredje stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m.

Bestämmelser om att hämtning och omhändertagande ska genomföras på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar den som berörs av den större olägenhet än vad som är nödvändigt finns i vissa förordningar. Där anges även att en polisman som deltar i åtgärden om möjligt ska vara civilklädd och använda ett fordon som inte är särskilt utmärkt som fordon.²⁰

Föreskrifter om klädsel finns för polisens del i Rikspolisstyrelsens uniformsföreskrifter för polisen (RPSFS 2004:10, FAP 798-1), (UniF-P). I 3 § föreskrivs att en polisman som tilldelats uniform ska bära uniform i tjänsten, om inte civil klädsel är lämpligare med hänsyn till tjänstens och uppdragets art eller andra omständigheter.

För kriminalvårdspersonals del finns regler om klädsel i Kriminalvårdens föreskrifter om tjänstedräkt (KVAF [SÄK] 2007:2). I 2 § anges att tjänstedräkt ska bäras vid transport av intagna och häktade

¹⁶ Prop. 1990/91:58 s. 287 samt 4 kap. 5 § SOSFS 2008:18.

¹⁷ SOU 1998:32 s. 215 f., prop. 1999/00:44 s. 46, Ds 2003:30, s. 10 och 116.

¹⁸ Jfr JO dnr 4986-2007, 4987-2007 och 4019-2009.

¹⁹ Prop. 2009/10:135 s. 117.

²⁰ 16 § förordningen (2006:467) om verkställighet av vårdnadsavgöranden och 11 § förordningen (1989:177) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.

mellan anstalter, häkten och polismyndigheter samt i samband med inställelse till domstolsförhandling. Om det är motiverat av säkerhetsskäl ska tjänstedräkt bäras också vid andra transporter än de som avses i första stycket, vid sjukhusbevakning och vid bevakad permission. Om det är möjligt ska dock civil klädsel bäras vid transport av intagna och häktade när allmänna kommunikationsmedel används.

De transporter som Polisen och Kriminalvården utför åt andra myndigheter rör ett stort antal olika grupper av människor med varierande behov. Såsom påpekats för utredningen från säkerhetsansvariga inom psykiatrin kan det förekomma fall då det till och med är önskvärt att personalen är uniformerad och använder målade bilar, t.ex. när åtgärden rör en paranoid person. Att personalen är uniformerad kan också, beroende på situationen, inge respekt och skapa trygghet och därmed ha en lugnande effekt. Därtill kommer, såsom framförts från polishåll, att genomförandet av handräckningsåtgärder i vissa sammanhang fordrar uniformerad personal, då exempelvis ett omhändertagande i hemmet av en person som med våld motsätter sig åtgärden, annars tilldrar sig än större uppmärksamhet. I enstaka situationer kan även säkerhetsskäl motivera uniformering och användandet av målade bilar. Ett skäl till att Kriminalvården numera använder tydligt profilerade fordon är således att det i farofyllda situationer är viktigt att visa allmänheten att det är fråga om Kriminalvårdens fordon. Mot bakgrund av vad som nu sagts bör det inte i lagstiftning uppställas allmänna krav på hur en transport ska genomföras. En sådan lagstiftning är inte heller särskilt effektiv och är svår att tillämpa.

Inom Rikspolisstyrelsen pågår ett arbete med att se över tillämpningen av handräckningsinstitutet. Detta syftar till ökad enhetlighet mellan de olika polismyndigheterna, men också till att handräckningsåtgärder i framtiden ska kunna utformas på ett mer individuellt sätt utifrån den enskildes behov. Översynen är tänkt att resultera i en föreskrift, checklista eller motsvarande vägledning.

Enligt utredningens mening är det lämpligt att vikten av att en handräckning genomförs så att den inte i onödan tilldrar sig omgivningens uppmärksamhet – liksom vad den verkställande myndigheten i övrigt bör tänka på inför och under en handräckning – uppmärksammas i sådana föreskrifter på myndighetsnivå, riktlinjer, handböcker, checklistor och liknande.

Övriga frågor

Nyss nämnda nationella vägledning bör även behandla lämpligheten av samtransporter. Utgångspunkten bör därvid vara att personer som transporteras enligt de olika lagarna om tvångsvård inte samtransporteras med andra klientgrupper. Undantag bör dock kunna göras vid transporter med taxiflyg.

Som angetts ovan har transporttjänsten på försök använt ett prototypfordon, som är byggt så att de personer som transporteras sitter helt åtskilda från varandra och personalen i fyra "celler". Personalen kan kommunicera med dem som transporteras genom kameror och headset. Under försöksperioden har fordonet endast använts för transporter av Kriminalvårdens egna klienter. Enligt utredningens mening bör transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter normalt inte heller i framtiden ske i denna typ av bilar. Den omständigheten att de transporterade sitter åtskilda kan i vissa fall i och för sig vara en fördel, eftersom de transporterade då inte behöver ha kontakt med varandra. Å andra sidan medför det att de också är skilda från transportpersonalen och därmed från den mänskliga kontakt som det innebär, vilket är olyckligt med tanke på den utsatta situation som personerna befinner sig i. Därtill kommer att användningen av denna fordonstyp utesluter att personal från den myndighet som beställt handräddning följer med transporten.

En annan fråga som bör tas upp är lämpliga lokaler för måltider, övernattningar och andra uppehåll under transport.

Utbildning

Polishögskolan har till utredningen framfört att det finns ett behov av att i större utsträckning lyfta fram frågor rörande psykiskt sjuka och andra socialt utsatta personer i såväl grund- som vidareutbildningen av poliser. Sådan utbildning är generellt värdefull, eftersom poliser kommer i kontakt med socialt utsatta personer i ett stort antal situationer. Dessa områden har vidareutvecklats inom grundutbildningen under senare år. I dagens polisutbildning ingår en tio veckor lång kurs rörande psykisk ohälsa, missbruk och social utsatthet. Det finns bl.a. ett nära samarbete mellan Polishögskolan och rättspsykiatrin. Enligt Polishögskolan bör dessa utbildningsområden dock vidareutvecklas och ges ytterligare utrymme, både i teori och praktik. Särskilt viktigt är det att förmedla kunskap i

kommunikation och hur vålds- och tvångsanvändning kan undvikas genom dialog. Därmed kan förhindras att det polisiära beteendet framkallar farliga situationer. Det är då angeläget att personal med erfarenhet från bl.a. tvångsvården bidrar med sin kunskap och erfarenheter. Motsvarande frågor ingår inte som direkta moment inom ramen för den vidareutbildning som finns för poliser. Det är troligt att dessa frågor kommer att ges större utrymme i en framtida reformerad grundutbildning för poliser, framförallt inom ramen för obligatorisk praktik. Även med en förändrad grundutbildning kvarstår emellertid enligt Polishögskolan behovet när det gäller vidareutbildningen.

Enligt vad utredningen erfarit vid kontakter med transportpersonal inom Kriminalvården, finns det även bland denna personal önskemål om ökad utbildning när det gäller bemötande av personer i utsatta situationer. Allmänt sett anses det svårare att bemöta personer som är föremål för tvångsvård än Kriminalvårdens egna klienter. Vikten av att dessa gruppers särskilda behov lyfts fram ytterligare i utbildningen har också framhållits av ledningen för transporttjänsten.

Också brukarföreningen Riksförbundet för social och mental hälsa har framfört att det finns ett behov av sådan utbildning.

Erforderlig kunskap om psykiatrisk problematik innebär att förutsättningarna för ett gott bemötande förbättras. Ur ett arbetsmiljöperspektiv är det också viktigt att personalen känner sig trygg i sina uppgifter. Därmed bör det också vara möjligt att anpassa säkerhetsnivån och reducera den stigmatiserande effekt som en handräckning kan ha. Personalens otrygghet kan däremot, såsom framhållits av säkerhetsansvariga inom psykiatrin, ”smitta” den person som handräckningen avser och därmed försvåra åtgärden.

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det angeläget att frågor om bemötande av psykiskt sjuka och andra personer i utsatta situationer lyfts fram i såväl polisers som kriminalvårdspersonals grund- och vidareutbildning. Behovet synes störst i fråga om vidareutbildning, eftersom det är vanligt att det går många år mellan grundutbildning och kontakt med handräcknings- och transportuppgifter.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen har gett Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) i uppdrag att under 2010 och 2011 i samarbete med föreningen Nationell samverkan för psykisk hälsa utforma och driva ett riksomfattande program för att öka kunskapen om och förändra attityder till personer med psykisk sjukdom och psykiska funktionshinder. Inom ramen

för programmet ska bl.a. en utbildningsmodul tas fram som kan användas i grund- och vidareutbildning för vårdpersonal och poliser.²¹

Det bör påpekas att ökade utbildningsinsatser när det gäller bemötande av psykiskt sjuka och andra personer i utsatta situationer avser att *komplettera* det kunnande som finns hos de myndigheter som begär biträde. Utbildningen kan däremot inte ersätta den medverkan från dessa myndigheters sida som enligt utredningens mening behövs.

²¹ Förändra attityder, Handisam, serie A 2009:7.

10 Hur ska Kriminalvårdens transportverksamhet organiseras?

10.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att överväga om transporter av frihetsberövade personer organiseras på ett ändamålsenligt sätt. I kapitel 8 har utredningen diskuterat denna fråga ur ett helhetsperspektiv utifrån att många myndigheter tar del i eller på annat sätt berörs av transportverksamheten. Fokus har legat på hur ansvaret för transportverksamheten lämpligen bör vara fördelat mellan myndigheterna. Med anledning av att utredningen funnit att Kriminalvården bör få ett tydligt och utökat ansvar för transporter åt andra myndigheter, finns det skäl att särskilt beröra frågan hur Kriminalvårdens transportverksamhet ska organiseras.

Nedan följer en redogörelse för tidigare överväganden (avsnitt 10.2), statistik rörande transporttjänstens respektive de lokala verksamhetsställets transportverksamhet (avsnitt 10.3 och 10.4) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 10.5). Framställningen tar sin utgångspunkt i frågan om verksamheten bedrivs kostnadseffektivt.

En beskrivning av Kriminalvårdens transportverksamhet finns i kapitel 4.

10.2 Tidigare överväganden

Kriminalvårdens transportverksamhet har genom åren varit föremål för fortlöpande översyn, såväl självständigt som i sammanhang då Kriminalvårdens organisation som helhet diskuterats.

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet behandlade Kriminalvårdens organisation som helhet samt dess lokalförsörjning. I slutbetänkandet *Kriminalvården – ledning och styrning* konstaterade utredningen bl.a. att det krävs långsiktiga strategier och mål för att Kriminalvården ska kunna förbättra verksamhetens effektivitet och organisationens resultat samt att regeringens styrning av Kriminalvården bör förstärkas. Utredningen tog även upp frågor rörande IT-verksamheten. Kriminalvården ansågs behöva fatta beslut av strategisk betydelse, däribland hur transporttjänsten skulle stödjas med IT.¹

Inom projektet *Översyn av transportverksamheten inom Kriminalvården*, som var ett internt uppdrag till huvudkontorets ekonomi- och planeringsenhet, pekades på vikten av att bl.a. transporttjänstens och regionernas uppdrag, prioriteringslistan, ett prisstyrningssystem samt förutsättningarna för tekniskt systemstöd utreddes vidare. Vidare borde utredas vilka förutsättningar som fanns för att anlita privata utförare samt för samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter.

Hösten 2010 lämnade Kriminalvårdens internrevision rapporten *Framförhållning vid domstolstransporter*.² I rapporten konstaterades att verksamheten med domstolstransporter brister i fråga om effektivitet, att redovisning och uppföljning i vissa avseenden kan förbättras, men att regelefterlevnaden generellt sett är god. Utifrån dessa iakttagelser lämnade internrevisionen tre förslag. För att skapa förutsättningar för en rättvisande uppföljning och resursfördelning borde huvudkontoret ges i uppdrag att tydliggöra vilka moment som ska ingå i registreringen av tid för lokala transportaktiviteter i datasystemet *Levut*, se avsnitt 4.7. Vidare rekommenderades att det på lokal nivå införs en rutin att, när det anses lämpligt med videoförhandling, ta kontakt med domstolen och föreslå att förhandlingen genomförs via länk. Slutligen borde regionerna ges i uppdrag att inventera pågående och planerad samverkan inom rättskedjan på lokal nivå och utifrån denna inventering arbeta vidare för en förbättrad samverkan. Generaldirektören har därefter beslutat om åtgärder i enlighet med internrevisionens rekommendationer. På internrevisionens rekommendation har generaldirektören även beslutat att underlag under våren 2011 ska tas fram så att merkostnader kan beräknas dels för kort framförhållning vid domstolstransporter, dels för fall

¹ SOU 2008:71, SOU 2009:13 och SOU 2009:80 s. 167 f.

² Rapport 2010:2.

då videoförhandling kunnat hållas men i stället domstolsförhandling genomförts.³

När detta skrivs pågår inom verksledningens kansli en utvärdering av transportorganisationerna i Stockholm och Göteborg. Vidare genomför den regionala transportorganisationen i Stockholm en utvärdering av sin verksamhet.

10.3 Statistik – Transporttjänsten

10.3.1 Omfattningen av transporttjänstens verksamhet

Inrikestransporter

När det gäller inrikestransporter för Kriminalvården statistik över antalet transporterade personer och antalet transportpass de senaste åren.⁴ Ett transportpass är en sammanhängande tid under vilken en eller flera transporter genomförs. Det kan också definieras som den tid ett fordon är i trafik under en dag. Normalt omfattar ett transportpass åtta timmar. I genomsnitt transporteras 3,3 personer per bil.

År	Transporterade personer	Transportpass
2003	37 902	10 957
2004	41 380	11 549
2005	43 512	12 263
2006	43 205	12 378
2007	42 631	11 953
2008	42 790	11 829
2009	40 805	11 202

Som framgår ökade antalet transporterade personer kraftigt mellan 2003 och 2004. Ökningen avtog sedan men fortsatte till år 2005. Även antalet transportpass ökade under samma tidsperiod, men inte i lika stor utsträckning som antalet transporterade personer. Under åren 2005–2008 var antalet transporter ganska stabilt. Mellan åren 2008 och 2009 märks dock en tydlig minskning av antalet transporter.

³ Kriminalvården, protokoll, dnr 11-2010-020008.

⁴ Kriminalvårdens statistikdatabas. Uppgifterna skiljer sig något från de uppgifter som presenteras i nästföljande uppställning.

Minskningen torde främst bero på ett minskat antal transporter av tvångsvårdade personer.

Fördelningen mellan olika klientgrupper framgår av statistiken nedan.⁵

	Krim.pol. området	Tvångsvård	Utl.lagen	Totalt
2007	27 375	5 858	8 461	41 694
2008	27 167	5 611	9 163	41 941
2009	26 287	4 611	9 949	40 847

Flertalet transporter avser personer inom Kriminalvårdens direkta verksamhetsområde. Fängelsedömda utgör den största gruppen transporterade personer. De häktade är också en stor grupp. Dessa två grupper utgör vanligen 60–65 procent av det totala antalet transporterade personer.

När det gäller transporter som utförs åt andra myndigheter är personer som transporteras enligt utlänningslagen (2005:716) den största gruppen. De utgör vanligtvis omkring 25 procent av det totala antalet transporterade.

Kriminalvårdens transporttjänst utför även ett stort antal transporter av tvångsvårdade personer. Dessa grupper utgör ca 10–15 procent av transporttjänstens transporter. Flertalet sådana transporter rör personer som vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). År 2009 genomfördes 4 611 transporter av tvångsvårdade personer. Det innebar en minskning med 18 procent i förhållande till året dessförinnan. Transporter av personer omhändertagna enligt LVM minskade med 27 procent, medan transporter av personer omhändertagna enligt LVU minskade med tio procent.⁶

⁵ Kriminalvårdens budgetunderlag 2011, s. 57.

⁶ Kriminalvårdens årsredovisning 2009, s. 57 f. Siffrorna skiljer sig från Statens institutionsstyrelsens uppgifter.

	2007	2008	2009
LVM	2 575	2 345	1 702
LVU	2 676	2 710	2 426
LPT	297	244	202
LRV	201	139	109
LSU	109	173	172
Totalt	5 858	5 611	4 611

Transporttjänsten utför årligen även ett begränsat antal transporter i samband med hämtning till domstolsförhandlingar. År 2009 uppgick antalet transporterade inom denna grupp till tio personer. I dessa fall har polismyndigheten hämtat personen och Kriminalvården utför den fortsatta transporten mellan polisstation och domstol.

En transporttyp som sällan eller aldrig förekommer är däremot transporter enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (TFL). Under de senaste åren har Kriminalvården inte utfört några sådana transporter.

Utrikestransporter

Kriminalvårdens statistiska underlag beträffande antalet klienter transporterade inom utrikesverksamheten kategoriseras utifrån hur transporterna finansieras, se avsnitt 10.3.3.⁷

	Krim.vårdens ansv.område	Mig.verkets ansv.område	Totalt
2007	872	1 999	2 871
2008	810	2 137	2 947
2009	874	2 900	3 774

Av statistiken framgår att antalet utrikesresor ökade mellan år 2008 och 2009. Flertalet transporterade personer, drygt 75 procent, hör till Migrationsverkets ansvarsområde.

⁷ Kriminalvårdens budgetunderlag 2011, s. 57. Uppgifterna skiljer sig något från de uppgifter som redovisas i Kriminalvårdens statistikdatabas. Anledningen härtill synes vara att kategoriseringar och terminologi inte är enhetliga.

Inom Kriminalvårdens ansvarsområde transporteras regelmässigt bara en person per resa, medan genomsnittet för Migrationsverkets ansvarsområde de senaste åren har legat på 1,3 personer per resa. Anledningen härtill torde vara att ärenden som rör internationellt straffrättsligt samarbete sällan kan ”masshanteras”, medan transporter i avvísings- och utvisningsärenden ofta samordnas.

Som framgår av följande statistik avseende perioden januari–augusti 2010 svarar Kriminalvårdens transporttjänst även för utrikes-transporter av icke-frihetsberövade personer.⁸

	Frihetsberövade	Fri fot	Totalt
Bevakade	1 333	454	1 787
Oeskorterade	490	422	912
Totalt	1 823	876	2 699

Statistiken ger vid handen att ungefär en tredjedel av samtliga utrikes-transporter avsåg icke-frihetsberövade personer.⁹ Det bör påpekas att de oeskorterade resorna i normalfallet innebar att Kriminalvården ändå stod för eskort till flygplatsen.

10.3.2 Framtida transportbehov

Inrikestransporter

Kriminalvårdens prognoser avseende inrikestransporter grundar sig i huvudsak på tidigare års statistik.¹⁰

Under planeringsperioden 2011–2013 förväntar Kriminalvården en svag ökning av antalet transporter av klienter i anstalter och på häkten. År 2010 beräknas antalet transporterade personer inom det kriminalpolitiska området uppgå till 27 000. Därefter förutses en svag ökning. År 2013 förväntas samma siffra uppgå till 27 750.

⁸ Statistik från Kriminalvårdens transporttjänst. Begreppen *bevakad* och *oeskorterad* definieras i avsnitt 6.2.3.

⁹ Siffrorna omfattar samtliga utrikestransporter, dvs. såväl utlänningsärenden som ärenden rörande internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. Som frihetsberövade räknas här även icke-frihetsberövade personer som ingår i en familj där någon familjemedlem är frihetsberövad. Nämnade faktorer gör att andelen icke-frihetsberövade personer i utlänningsärenden sannolikt är större än de medeltal som statistiken utvisar.

¹⁰ Kriminalvårdens budgetunderlag 2011, s. 57.

Antalet transporterade personer i samband med handräckning förväntas under perioden 2010–2013 uppgå till omkring 5 000 årligen.

Inrikestransporter enligt utlänningslagen beräknas öka. Antalet transporterade personer enligt utlänningslagen i inrikesverksamheten beräknas år 2010 uppgå till 10 500, år 2011 till 11 000, år 2012 till 11 500 personer och år 2013 till 12 000.

	Krim.pol. området	Tvångsvård	Utl.lagen	Totalt
2010	27 000	5 000	10 500	42 500
2011	27 250	5 000	11 000	43 250
2012	27 500	5 000	11 500	44 000
2013	27 750	5 000	12 000	44 750

Utrikestransporter

Kriminalvårdens prognoser avseende utrikestransporter grundar sig i huvudsak på uppgifter från Migrationsverket och Polisen.¹¹

Antalet personer som utvisas på grund av brott eller som transporteras till eller från Sverige för utlämning eller överföring av straffverkställighet förväntas 2010–2013 årligen uppgå till omkring 900 personer. En ökning förväntas när det gäller utrikestransporter inom det migrationspolitiska området. Antalet personer som transporteras vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut beräknas år 2010 uppgå till 3 000. Åren därpå förutses en successiv ökning. År 2013 beräknas siffran uppgå till 3 400 personer.

	Krim.vårdens ansvarsområde	Övriga	Totalt
2010	900	3 000	3 900
2011	900	3 000	3 900
2012	900	3 200	4 100
2013	900	3 400	4 300

¹¹ Se föregående fotnot.

10.3.3 Finansiering och kostnadsutveckling

Finansiering

Kriminalvården bekostar alla *inrikestransporter*, även de som utförs åt andra myndigheter.¹² Det antas att Kriminalvården någon gång under 1980-talet tilldelades medel för att utföra transporter för socialtjänstens behov.¹³ Sedan transaktionen ägde rum har dock både transportvolymerna och kostnader ökat.

Transporttjänstens *utrikestransporter* finansieras dels via Migrationsverkets anslag, dels via Kriminalvårdens. Migrationsverkets anslag bekostar utresa ur Sverige för utlänningar som avvisats eller utvisats enligt beslut av regeringen, Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen eller polismyndighet med stöd av utlänningslagen.¹⁴ Övriga transporter bekostas av Kriminalvården, dvs. transporter vid utvisning på grund av brott, i säkerhetsärenden samt transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete.

Kostnadsutveckling

Inrikestransporter

Kostnaderna för transporttjänstens inrikestransporter uppgick år 2007 till 130,1 miljoner kronor, år 2008 till 153,8 miljoner kronor och år 2009 till 163 miljoner kronor.¹⁵ Personalkostnaderna utgör omkring 80 procent av de totala kostnaderna för transporttjänstens inrikesresor.

År 2009 uppgick den totala kostnaden för inrikestransporter i samband med handräkning enligt lagarna om tvångsvård till 18,7 miljoner kronor, varav personalkostnader 13,6 miljoner kronor. Av de övriga kostnaderna var 1,6 miljoner kronor hänförliga till inrikes taxiflyg. Denna siffra kan jämföras med 2008 års kostnad för taxiflyg, 3,1 miljoner kronor. Enligt Kriminalvården beror denna kostnadssänkning på en strävan från myndighetens sida att undvika kostsamma flygresor och i stället transportera landvägen.

¹² Notera att transporter inom landet i samband med utrikestransporter i verkställighetsärenden, exempelvis transport till en flygplats, i ekonomiskt hänseende hänförs till utrikestransporter.

¹³ Översyn av transportverksamheten inom Kriminalvården, internt dokument, 2008-06-19, bilaga 1, s. 15.

¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket.

¹⁵ Uppgifter i detta avsnitt är till stor del hämtade från Kriminalvårdens årsredovisningar 2007–2009 samt budgetunderlag 2009–2011.

Kostnaderna för transporttjänsten inom Kriminalvårdens ansvarsområde har under senare år ökat enligt följande.¹⁶

	2007–2008	2008–2009
Personalkostnader	24 500 000 kr	5 300 000 kr
Resor/biljetter	2 200 000 kr	800 000 kr
Fordonskostnader	1 800 000 kr	100 000 kr
Lokalkostnader		900 000 kr
Bevakning		1 400 000 kr
Övrigt	300 000 kr	100 000 kr
Totalt	28 800 000 kr	8 600 000 kr

Den genomsnittliga kostnaden för en transport inom inrikesverksamheten uppgick år 2007 till 4 149 kronor, år 2008 till 4 465 kronor och år 2009 till 4 972 kronor.¹⁷ Transporter enligt lagarna om tvångsvård anses i allmänhet vara dyrare än andra inrikestransporter, eftersom de ofta är långväga och därför kräver övernattning i häkte om de genomförs med bil, samtidigt som transportkraven för sådana klienter gör att övernattningar bör undvikas. Det medför att transporter av dessa klienter i större utsträckning än andra transporter sker med flyg.

Utrikestransporter

Kostnaderna för utrikestransporterna inom Migrationsverkets ansvarsområde uppgick år 2007 till 116,6 miljoner kronor, år 2008 till 141,8 miljoner kronor och år 2009 till 170,6 miljoner kronor. Vid Frontex-insatser betalas charterkostnaderna av EU.

Kostnaderna för utrikesresor utgörs bara till omkring 40–45 procent av personalkostnader. Dessa är något högre för utrikestransporter inom Kriminalvårdens ansvarsområde än inom Migrationsverkets.

Kostnaderna för transporttjänsten inom Migrationsverkets ansvarsområde har ökat enligt följande.

¹⁶ Notera att även vissa utrikestransporter hör till Kriminalvårdens ansvarsområde, se avsnitt 15.2.

¹⁷ Exklusive inrikestransporter enligt utlänningslagen. Fr.o.m. 2008 har kostnaderna per transporterad kompletterats med antalet transporterade enligt *Levut* som utförts av transporttjänsten.

	2007–2008	2008–2009
Personalkostnader	5 700 000 kr	11 700 000 kr
Resor/biljetter	18 600 000 kr	11 300 000 kr
Lokalkostnader		200 000 kr
Övrigt	900 000 kr	900 000 kr
Totalt	25 200 000 kr	24 100 000 kr

Vid utrikesresor åt Kriminalvården uppgick år 2009 den genomsnittliga styckkostnaden per utrikesresa till 57 556 kronor och per verkställd person till 55 844 kronor. Vid utrikesresor åt Migrationsverket uppgick den genomsnittliga styckkostnaden per utrikesresa till 75 519 kronor och per verkställd person till 57 238 kronor. Kostnaderna har sjunkit något under senare år, främst till följd av ett ökande antal chartrade resor. Dessa sker i vissa fall i samarbete med Frontex, som då bekostar charterkostnaderna. Anledningen till de ökade personalkostnaderna torde vara att antalet transporter har ökat och att Kriminalvården därför har omvandlat omkring 15 kombi-transportörer som tidigare utförde såväl inrikes- som utrikestransporter till utrikestransportörer. Vidare belastas utrikesverksamheten kostnadsmissigt när inrikestransportörer anlitas för utrikestransporter.

Kostnadsprognos

Transporttjänstens kostnadsprognos för 2010 respektive 2011 är 180 miljoner kronor. Motsvarande siffra för 2012 är 195 miljoner kronor. År 2013 förväntas kostnaderna uppgå till 215 miljoner kronor.

Enligt Kriminalvården innebär de ökade transportvolymerna i *inrikesverksamheten* i sig en ökning av driftskostnaderna. Därtill kommer ett ökat investeringsbehov när det gäller transportfordon och IT-stöd.

När det gäller *utrikestransporterna* sker ett allt större antal resor till länder utanför Europa, främst till Asien. Samtidigt ökar andelen resor som sker med chartrat flyg, bl.a. i samarbete med Frontex. Vid Frontexresor bekostas kostnader för det chartrade flyget av Frontex. Detta medför att kostnaderna per transporterad person minskar.

Särskilt om personalkostnader och personalutnyttjande

Enligt Kriminalvården är en anledning till att personalkostnaderna inom såväl Kriminalvårdens som Migrationsverkets ansvarsområde har ökat kraftigt att transporttjänsten har byggt ut sin personalresurs. Antalet årsarbetskrafter ökade under perioden 2007–2009 med 85 personer. Ett skäl till ökningen är att transporttjänsten i Göteborg övertog personal från de lokala häktestransporterna. Å andra sidan övertog transporttjänsten därmed också uppgifter som tidigare hörde till den lokala transportverksamheten.¹⁸ Transporttjänsten har även förstärkt organisationen, främst utrikesverksamheten men också inrikesverksamheten, för att möta den ökade efterfrågan. Ett antal chefs- och samordningstjänster har tillsatts. Extra resurser har också anlitats till följd av många utbildningsinsatser.

Transporttjänstens personal kan i normalfallet inte användas för andra arbetsuppgifter inom Kriminalvården. Med hänsyn till att transportkostnaderna, särskilt inom inrikesverksamheten, till stor del är hänförliga till personalkostnader, är det i effektivitetshänseende av betydelse att undersöka graden av personalutnyttjande i förhållande till tillgänglig tid. Personalutnyttjandet uppgick år 2009 inom inrikesverksamheten till 91,5 procent. Mellan de olika områdena varierar denna siffra från 84,9 procent till 95,3 procent. Enligt Kriminalvården påverkas utnyttjandegraden negativt när resor ställs in då fordon sätts ur drift på grund av reparationsbehov. Personalutnyttjandegraden är lägst i Stockholm. En anledning härtill är att antalet utrikestransporter har ökat, vilket förutsätter ett stort antal utkörningar till flygplatser. Sådana uppdrag utförs ofta tidigt på morgnarna. Även om de är korta är de svåra att kombinera med fler uppdrag under samma dag.

Inom utrikesverksamheten ligger graden av personalutnyttjandet i förhållande till tillgänglig tid på 92,4 procent. Utnyttjandegraden sjunker när resor ställs in med kort varsel. Personalen frigörs då, samtidigt som det kan vara svårt att ge den nya uppdrag under samma avstämningssperiod.

¹⁸ Se dock nästföljande not.

10.4 Statistik – De lokala verksamhetsstälernas transportverksamhet

Häkten och anstalter registrerar externa aktiviteter som sker under tillsyn i datasystemet *Levut*.¹⁹

	2007	2008	2009
Antal externa aktiviteter under tillsyn	52 529	55 229	49 634

Landets 31 häkten registrerade under 2009 sammanlagt ca 30 000 lokala externa aktiviteter under tillsyn. Omkring 20 000 av dessa rörde huvudförhandlingar och ca 6 000 häktningsförhandlingar. Övriga aktiviteter gällde besök hos läkare, tandläkare och psykolog m.m. enligt 4 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen), sjukhusvistelser samt permissioner enligt 13 § häkteslagen. Den genomsnittliga bemanningen var ca 2,1 personer per aktivitet.

Under samma år registrerade landets 54 anstalter totalt ca 20 000 lokala externa aktiviteter under tillsyn. Nästa hälften av dessa rörde besök hos läkare, tandläkare och psykolog m.m. enligt 37 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Övriga aktiviteter gällde permissioner enligt 32 § KvaL, fritidsaktiviteter enligt 14 § KvaL, huvudförhandlingar, sjukhusvistelser samt häktningsförhandlingar. Den genomsnittliga bemanningen var cirka 1,7 personer per aktivitet. De slutna anstalterna redovisar högre bemanning än de öppna anstalterna. Den slutna anstalten Kumla hade exempelvis en genomsnittlig bemanning på drygt 3,5 personer per aktivitet.²⁰

Kostnaden för en transport uppgick år 2009 i genomsnitt till 2 265 kr.²¹

¹⁹ I de fall transporttjänsten sköter lokala transporter åt ett häkte eller en anstalt, registreras aktiviteten som en lokal aktivitet i *Levut*. Däremot sker ingen registrering i transporttjänstens datasystem *Lift*. Det innebär att vissa av de här redovisade transporter kan vara utförda av transporttjänsten.

²⁰ Uppgifter ur datasystemet *Levut*.

²¹ Beräkningen är gjord av Kriminalvården utifrån en schablonlönekostnad multiplicerad med nedlagd tid. Till detta har lagts kostnader för fordon.

10.5 Överväganden och förslag

10.5.1 Allmänt om effektiviteten

Bedömning: För att transportverksamheten ska vara kostnadseffektiv krävs att ett gott resultat uppnås till så låga kostnader som möjligt. Att Kriminalvårdens uppdrag i fråga om transporter åt andra myndigheter inte är tydligt utan bygger på frivillighet är en av de omständigheter som gör det svårt att göra en rättvisande bedömning av resultat och kostnader.

Även den omständigheten att Kriminalvårdens transportverksamhet i flera avseenden är splittrad innebär svårigheter att göra en rättvisande effektivitetsanalys. De uppföljningsinstrument som finns är inte tillräckliga, och olika statistiska uppgifter är inte med nödvändighet jämförbara.

Effektiviteten i Kriminalvårdens transportverksamhet är vidare känslig för omvärldsfaktorer och andra myndigheters verksamheter, dvs. omständigheter som till stor del ligger utanför Kriminalvårdens påverkansmöjligheter.

För att transportverksamheten ska vara kostnadseffektiv krävs att ett gott resultat uppnås till så låga kostnader som möjligt. Att Kriminalvårdens uppdrag i fråga om transporter åt andra myndigheter inte är tydligt utan bygger på frivillighet är en av de omständigheter som gör det svårt att göra en rättvisande bedömning av resultat och kostnader.

Grundläggande för ett effektivt resursutnyttjande och för beräkning av kommande resurstilldelning är vidare att det finns en rättvisande uppföljning av verksamheten. Den omständigheten att Kriminalvårdens transportverksamhet i flera avseenden är splittrad innebär emellertid svårigheter när det gäller att få en samlad bild av verksamheten i effektivitetshänseende. Verksamheten splittras således dels i transporttjänsten respektive de lokala verksamhetsställena, dels i transporter åt den egna myndigheten respektive åt andra myndigheter och dels i inrikes- respektive utrikesverksamhet. Utrikes-transporterna kan dessutom i sin tur kategoriseras utifrån hur de finansieras.

Det sagda medför att de uppföljningsinstrument som finns inte är tillräckliga och att olika statistiska uppgifter inte med nödvändighet är jämförbara. Ett exempel härpå är att transporter inom landet i samband med utrikestransporter i verkställighetsärenden, däribland

transporter till flygplats, i ekonomiskt hänseende redovisas som utrikestransporter, men i övrigt vanligen som inrikestransporter. Ett annat exempel är att transporttjänstens respektive de lokala verksamhetsstälernas transporter registreras i skilda datasystem. Som Kriminalvårdens internrevision påpekat har vidare hittills saknats en enhetlig grund för vilka moment som ska ingå i registreringen av tid för lokala transportaktiviteter i *Levut*.

En annan svårighet ligger i att uppgifter om styckkostnader för transporter kan leda till missvisande slutsatser, eftersom styckkostnaderna är en följd av svängningar i transportvolymerna. Det innebär att systemet inte ständigt kan vara optimalt anpassat till rådande förhållanden.

Att Kriminalvården utför såväl inrikes- som utrikestransporttjänster åt en rad myndigheter innebär vidare att transportverksamheten är känslig för såväl olika omvärldsfaktorer som andra myndigheters verksamheter och därför inte kan betraktas som en isolerad företeelse. De effektivitetsförluster som finns är i viss mån hänförliga till faktorer utanför transporttjänstens kontroll, exempelvis att transporter avbokas utan framförhållning till följd av att domstolsförhandlingar ställs in eller när den person som ska transporteras har avvikit. Nämnade situationer påverkar planeringsverksamheten och personalutnyttjandegraden negativt. Att Kriminalvården får bära en del av de effektivitetsförluster som uppstår är i viss mån en följd av att transportverksamheten är – och bör vara – underordnad andra samhällsfunktioner som den utför transporter åt. Genom förbättrad samverkan mellan berörda myndigheter bör det dock finnas möjligheter att reducera dessa problem, främst genom ökade kontakter mellan beställare och utförare, se kapitel 12 och avsnitt 17.6.5.

I utredningens uppdrag har inte legat att göra en effektivitetsanalys av Kriminalvårdens transporttjänst. En sådan analys har naturligtvis betydelse för bedömningen av hur verksamheten ska organiseras. Utredningen kan därvid konstatera att Kriminalvården inte har den uppföljning av verksamheten som föranlett analyser av detta slag eller möjliggör detta annat än i vissa delar. Utan en mycket omfattande kartläggning och analys av ekonomi- och personaladministrativa system blir det svårt att göra en sådan analys som är rättvisande. Frågan är då vilken betydelse en sådan analys skulle få för en så splittrad verksamhet som transportverksamheten inom Kriminalvården. Utredningen får därför begränsa sig till mer allmänna konstateranden om uppenbara förhållanden.

Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att klargöra Kriminalvårdens ansvar för transporter av frihetsberövade. I det fortsatta lämnas även ett antal förslag till hur dessa transporter ska organiseras som skapar en tydligare ansvarsfördelning inom Kriminalvården. Med dessa som utgångspunkt – om de genomförs – bör Justitiedepartementet och Kriminalvården kunna komma överens om en modell för den framtida uppföljningen av transportverksamheten som gör det möjligt att följa upp effektiviteten.

10.5.2 Kostnadsutvecklingen under senare år

Bedömning: Kostnaderna för transporttjänstens inrikesverksamhet har under senare år ökat i påfallande grad.

Inrikestransporter

Som redovisats i avsnitt 10.3.3 har den genomsnittliga kostnaden för transporttjänstens inrikestransporter ökat under senare år. Styckkostnaden uppgick år 2007 till 4 149 kronor, år 2008 till 4 465 kronor och år 2009 till 4 972 kronor. Det innebär en ökning med cirka 20 procent under en tvåårsperiod.

Styckkostnaden för en transport utförd av de lokala verksamhetsställena uppgick år 2009 till 2 265 kr. Den omständigheten att en sådan transport i genomsnitt medförde lägre kostnader berättigar emellertid inte till några slutsatser i effektivitetshänseende, eftersom transporter utförda av verksamhetsställena generellt sett är kortare än transporttjänstens transporter.

När det gäller *kostnadsökningar* kan, förutom höjda driftskostnader och lönenivåer, framförallt tre olika faktorer identifieras.

En första faktor är att transportverksamhetens kostnader till största delen utgörs av fasta kostnader. Det innebär att styckkostnaden ökar när antalet transporter går ner.

En andra faktor är utrikesverksamhetens negativa inverkan på planeringen av inrikesverksamheten, delvis på grund av att inrikespersonal lånas ut till utrikesverksamheten, men också till följd av ett ökat antal transporter till Arlanda. Körningarna till Arlanda sker ofta tidigt på morgonen och är svåra att kombinera med andra transportuppdrag, dels på grund av att många transportuppdrag tar sin början på morgonen, dels till följd av gällande arbetstidsvillkor. Antalet inrikesresor minskar då, samtidigt som den genomsnittliga

kostnaden per klient ökar. Denna omständighet torde vara den främsta anledningen till att personalutnyttjandegraden i Stockholmsområdet är betydligt lägre än i landet i övrigt.

En tredje faktor är den omständigheten att Kriminalvårdens planeringsfunktion under 2008 flyttades från Göteborg till Arvidsjaur. När verksamheten startades upp där var de ingående balanserna höga. Att personalen byttes ut medförde att mångårig erfarenhet försvann ur verksamheten samtidigt som personal fick avsättas för utbildningsinsatser. Den nya organisationen innebar också att etablerade rutiner mellan beställare av transporter och transporttjänsten, liksom inarbetade kontaktytor, inte längre fanns. Flytten av planeringsfunktionen har därför, särskilt inledningsvis, inneburit försämrade planeringsförutsättningar, vilket synes ha påverkat personal- och fordonsutnyttjandegraden negativt.

När det gäller utrikesverksamhetens inverkan på inrikesverksamheten kan konstateras att utrikesverksamheten som helhet till stor del styrs av omvärldsfaktorer samt av Migrationsverkets och polismyndigheternas verksamheter. Omvärldsfaktorer ligger utanför Kriminalvårdens påverkansmöjligheter, medan samverkan mellan myndigheter till viss del kan överbrygga de effektivitetsförluster som den myndighetsöverskridande verksamheten kan förorsaka, se kapitel 12. Utredningen kommer nedan att föreslå att Kriminalvården, exempelvis genom att avdela särskilda transportgrupper för transporter till Arlanda, internt bör minska utrikesverksamhetens negativa inverkan på inrikesverksamheten, se avsnitt 10.5.6.

De effektivitetsförluster som kan hänföras till flytten av planeringsfunktionen till Arvidsjaur är en naturlig följd av att en inarbetad verksamhet bytt personal. Problemen kan förväntas kvarstå ytterligare en tid men bör vara avtagande. Att återigen förändra planeringsfunktionen skulle däremot innebära att verksamheten ännu en gång skulle behöva genomgå en uppstartsperiod med ökade effektivitetsförluster som följd. De personaladministrativa olägenheter som kan följa av de långa geografiska avstånden kan till stor del avhjälpas genom ökad användning av videoteknik. Utredningen lämnar därför inga förslag i denna del.

Även med beaktande av nämnda faktorer framstår kostnadsökningarna för inrikesverksamheten som påfallande stora. Den 20-procentiga kostnadsökningen per transport åren 2007–2009 kan således jämföras med motsvarande kostnadsökning per producerat vårddygn vid Kriminalvårdens anstalter (ca nio procent) och häkten (ca 14 procent). Utredningen föreslår nedan ett antal strukturella

förändringar i syfte att öka effektiviteten i transportverksamheten genom bl.a. förändrade organisations- och planeringsformer. Genom dessa bör kostnadsutvecklingen kunna följas och begränsas på ett bättre sätt än nu.

Utrikestransporter

Den genomsnittliga kostnaden för en utrikestransport har sjunkit något under senare år.

Bland faktorer som, i fråga om utrikesverksamheten, har haft en kostnadssänkande effekt kan främst nämnas det ökande antalet charterade resor. Dessa sker i vissa fall i samarbete med Frontex, som då bekostar charterkostnaderna.

10.5.3 Framtida transportbehov²²

Bedömning: Det finns inte skäl att utifrån befintligt underlag ifrågasätta Kriminalvårdens uppskattningar av ett framtida transportbehov.

Förslag: Inför kommande prognoser av transportbehovet bör myndigheter som beställer transporter förse transporttjänsten med underlag för uppskattningar av det framtida transportbehovet.

Allmänt

Att Kriminalvårdens transportverksamhet är känslig för omvärldsfaktorer kan innebära problem vid uppskattning av framtida transportbehov. Exempelvis kan antalet transporter av egna klienter i och för sig förväntas följa antalet intagna på anstalter och häkten. Antalet intagna är däremot en följd av tidigare led i brottmålskedjan. Ett annat exempel på nämnda osäkerhetsproblematik är att transportbehovet när det gäller tvångsomhändertagna personer dels påverkas av antalet tvångsomhändertagna personer och de beställande myndigheternas benägenhet att begära handräckning, dels av polismyndigheternas benägenhet att överlämna verkställigheten av transporter till Kriminalvården. Ett tredje exempel härpå är antalet

²² Bedömningen nedan utgår från att transportverksamheten i allt väsentligt sker under nuvarande former. Hänsyn tas således inte till de förslag som utredningen lämnar. Vilka konsekvenser utredningens förslag förväntas få för Kriminalvården diskuteras i kapitel 21.

utrikestransporter som påverkas såväl av antalet verkställighetsärenden och Migrationsverkets benägenhet att överlämna verkställigheten av dessa beslut till polismyndigheterna, som av polismyndigheternas benägenhet att överlämna verkställigheten av transportuppdragen till Kriminalvården.

I avsnitt 10.3.2 redogörs för Kriminalvårdens uppskattning av det framtida transportbehovet. Ökningen avser såväl inrikestransporter – dvs. transporter av Kriminalvårdens egna klienter, tvångsvårdade personer och personer som transporteras enligt utlänningslagen – som utrikestransporter.

Inrikestransporter

Med hänsyn till att Kriminalvårdens prognoser i huvudsak grundar sig på tidigare års statistik, är det av intresse att studera hur antalet transporter av olika klientkategorier har förändrats över tid.

Totalt sett minskade antalet inrikestransporter mellan åren 2008 och 2009. Tendensen varierade dock mellan olika klientkategorier.

Antalet transporter av *Kriminalvårdens egna klienter* har under senare år minskat något. Enligt Kriminalvården skulle en anledning härtill kunna vara att den ökade beläggningsgraden vid landets anstalter och häkten har lett till en lägre rörlighet. Även bristen på lunchplatser gör att myndigheten försöker undvika komplicerade transportarrangemang.

När det gäller den ökning – omkring 5,5 procent – som Kriminalvården förutser i fråga om transporter av egna klienter under perioden 2009–2013, grundar sig bedömningen på beräkningar av antalet intagna på anstalter och häkten under samma period. Beräkningen av antalet intagna bygger i sin tur på prognoser i brottmålskedjans tidigare led, såsom de presenteras i bl.a. prognosrapporten *Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2010–2013. Centrala prognoser för Polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården*. Under perioden antas antalet fängelsedömda öka med 12 procent exklusive påverkansfaktorer och 16 procent inklusive påverkansfaktorer. Antalet häktade förväntas öka med 17 procent.²³

²³ Med påverkansfaktorer avses i sammanhanget de förslag som Straffnivåutredningen lämnade i betänkandet *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85), bl.a. förslaget att straffen för allvarliga våldsbrott skärps genom att det vid straffmätningen särskilt ska beaktas om ett brott har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person, och som trädde i kraft den 1 juli 2010.

Kriminalvårdens transporter av *tvångsvårdade personer* minskade mellan åren 2008 och 2009. Enligt Kriminalvården är en förklaring till minskningen att antalet utrikestransporter ökat under 2009 och tagit i anspråk resurser från inrikestransporterna. En annan anledning kan enligt Kriminalvården vara att Kriminalvårdens säkerhetsföreskrifter har ändrats på ett sätt som inverkar på möjligheterna att stanna utanför skalskyddet. En tredje förklaring kan vara att planeringsfunktionen i ökad utsträckning har börjat ställa krav på medföljande personal från den myndighet som begärt handräckningen. Enligt utredningen är det dock möjligt att minskningen även skulle kunna förklaras med en minskad benägenhet från de beställande myndigheternas sida att begära handräckning, en minskad benägenhet från polismyndigheternas sida att överlämna verkställigheten av transporterna till Kriminalvården samt Kriminalvårdens svårigheter att åta sig dessa uppdrag. Det saknas dock statistiskt underlag när det gäller skillnaden mellan antalet beställda och utförda transporter.

Även om antalet transporter enligt lagarna om tvångsvård minskat under senare år, förväntar sig Kriminalvården år 2010 en ökning av antalet transporterade i förhållande till 2009 års siffror. Volymerna bedöms därefter vara konstanta till år 2013.

Antalet *inrikestransporter enligt utlänningslagen*, dvs. exempelvis transporter i samband med domstolsförhandlingar och läkarbesök, har ökat under senare år.

Kriminalvården bedömer att denna ökning kommer att fortsätta fram till år 2013. Enligt Kriminalvården beror ökningen på att ett stort antal asylsökande väntar på avvisning, vilket leder till fler transporter till domstolar och fler bevakningar vid förrättningar. Enligt utredningen bör en uppskattning av antalet framtida inrikestransporter enligt utlänningslagen inte bara utgå från antalet personer som väntar på avvisning eller utvisning, utan även från antalet förvaringsplatser. När detta skrivs finns det inget som tyder på att antalet förvaringsplatser under den närmsta tiden kommer att utökas. Ett intensifierat samarbete mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården för att öka genomströmningen kan däremot förväntas innebära större omsättning vid förvaren och därmed en viss ökning av behovet av inrikestransporter enligt utlänningslagen.

Under senare år har transporttjänsten inte utfört några transporter i samband med handräckning enligt *TPL*. Enligt uppgifter från Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har hämtningsmöjligheten enligt denna lag i praktiken förlorat sin roll. Anledningen härtill är att hämtning sällan anses leda till önskvärt resultat. Förfarandet är

dessutom kostsamt, eftersom det vanligen inte är meningsfullt att söka återkräva kostnaderna från den person som hämtats.

Sedan den 1 juli 2010 förutsätter skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta. I grunden kvarstår dock totalförsvarsplikten. Förändringen innebär att det under normala förhållanden inte ska finnas något behov av att tillämpa hämtningsbestämmelsen i TPL.

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen att Kriminalvårdens uppskattningar av det framtida behovet av inrikestransporter ligger i linje med tidigare års statistik, låt vara att prognoserna snarare ligger i överkant än i underkant. Med hänsyn till att transporttjänsten föreslås få ett tydligare och utökat ansvar för transporter åt andra myndigheter, bör dessa myndigheter inför kommande prognoser förse transporttjänsten med underlag för uppskattningar av transportbehovet. Därigenom bör prognoserna bli bättre underbyggda.

Utrikestransporter

Antalet utrikestransporter har ökat under senare år och förväntas enligt Kriminalvården fortsätta öka. Anledningen är dels ett ökat antal ärenden som överlämnas från Migrationsverket till polismyndigheterna för verkställighet, dels att det totala antalet ärenden antas öka. Dessutom sker allt fler verkställigheter med chartrat flyg, bl.a. i samarbete med Frontex.

Kriminalvårdens uppskattningar av det framtida transportbehovet bygger på information från Migrationsverket och Polisen. En ökning av utrikestransporterna ligger också i linje med Migrationsverkets, Polisens och Kriminalvårdens uppdrag att öka genomströmningen. Utredningen finner sammantaget att det inte finns någon anledning att ifrågasätta denna prognos.

10.5.4 En modern transportorganisation

Bedömning: Förändringen av Kriminalvårdens transportverksamhet bör styras upp tydligare.

Förslag: Regeringen bör tydliggöra Kriminalvårdens ansvar för transporter åt andra myndigheter samt uppdra åt Kriminalvården att omorganisera transportverksamheten utifrån en geografiskt enhetlig organisation där ansvarsfördelningen utgår från att transporttjänsten ska utföra en större del av de transporter som de lokala verksamhetsställena i dag genomför.

Regeringen styr myndigheterna bl.a. genom författningar, regeringsbrev, budgettilldelning och genom särskilda uppdrag. Även regeringens utnämningar, mål- och resultatdialoger och andra mer informella kontakter innefattar en styrning av myndigheterna.²⁴

Å andra sidan är det myndigheternas ansvar att inom ramen för det som riksdagen och regeringen bestämt organisera och driva verksamheten så att den svarar upp mot de krav som statsmakterna ställer på service och effektivitet. Samtidigt bör riksdagen och regeringen vara varsamma med att i detalj reglera myndigheternas verksamhet om det inte är särskilt påkallat exempelvis av rättssäkerhetsskäl.

Frågan om uppdragets omfattning är naturligtvis en fråga för statsmakterna. Det innebär att förslaget att Kriminalvården ska få ett vidgat ansvar för transporter av frihetsberövade kräver beslut av riksdagen och regeringen.

Hur Kriminalvården ska organisera arbetet är däremot något som Kriminalvården egentligen själv borde kunna hantera. Erfarenheterna hittills är emellertid att myndigheten inte synes ha ägnat denna fråga någon större möda, i varje fall om man ser till resultatet. Detta kan säkert delvis ha sin förklaring i att frågan om transportverksamheten i olika sammanhang aviserats som något som skulle behöva ses över och att Kriminalvården därför avvaktat med egna åtgärder. Å andra sidan har myndigheten tagit initiativ till egna utredningar som emellertid som sagt ännu inte lett till något konkret. Det enda som lett till åtgärder är en följd av en granskning som Kriminalvårdens internrevision nyligen gjort. Detta handlar emellertid inte om hur transporttjänsten ska organiseras och drivas utan hur "kunderna" ska "uppträda" när det gäller transportuppdragen.

²⁴ För en utförlig redogörelse för regeringens och riksdagens styrning av Kriminalvården, dvs. den externa styrningen, hänvisas till SOU 2009:80 s. 51 ff.

Det bör till en början sägas att Kriminalvårdens transportverksamhet fungerar i stort sett väl trots att den främst när det gäller transport av frihetsberövade för andra myndigheter har ett närmast på sedvänja grundat uppdrag. När detta är sagt kan det konstateras att organisationen också förefaller grundad mer på tillfälligheter än på något genomtänkt. Som senare kommer att behandlas varierar organisation i olika delar av landet och detta bygger till synes inte på något genomtänkt upplägg utan på andra överväganden som kanske kan spåras till en svag styrning av den regionala strukturen inom Kriminalvården. Organisationens utformning leder i sin tur till att verksamheten redovisas olika beroende på hur den är organiserad vilket för med sig att det är svårt att bilda sig en riktig uppfattning om ekonomi och effektivitet. Till detta kommer naturligtvis den risk för bristande effektivitet som ligger i att olika delar av organisationen konkurrerar om samma typ av uppdrag utan annat än sedvanegrundade spelregler.

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet hade i uppdrag att identifiera och analysera områden för ytterligare effektivisering av Kriminalvården. Som ovan nämnts konstaterade utredningen att det krävs långsiktiga strategier och mål för att Kriminalvården ska kunna förbättra verksamhetens effektivitet och organisationens resultat. Vidare borde regeringens styrning av Kriminalvården förstärkas. Utredningen identifierade emellertid inte transportverksamheten som ett särskilt område för effektivisering. Enligt utredningen måste det övergripande målet för kriminalvårdsverksamheten främst vara att den som fullgör ett straff inte ska återfalla i brott. Kriminalvården borde formulera en övergripande strategi för hur detta och andra övergripande mål ska uppnås och ange klara, tydliga och uppföljningsbara verksamhetsmål så att den operativa verksamheten helt kan inriktas på att uppfylla dessa krav. Mål för transportverksamheten bör därför ställas upp.

Kriminalvårdens transportverksamhet berör emellertid även annan verksamhet än kriminalvårdsverksamhet, nämligen transporter åt andra myndigheter. I avsnitt 8.4.3 har utredningen framhållit vikten av att Kriminalvården i transportsammanhang ”profileras” utifrån ett bredare perspektiv. Det övergripande målet för Kriminalvårdens transportverksamhet bör därför vara att på ett rättssäkert och effektivt sätt transportera frihetsberövade personer, se avsnitt 8.4.1.

På det strukturella planet finns det tre grundläggande sätt att skapa förutsättningar för att Kriminalvården ska kunna bedriva en rättssäker och effektiv transportverksamhet.

För det *första* måste Kriminalvårdens ansvar för transporter åt andra myndigheter tydliggöras. Denna fråga rör den myndighetsöverskridande ansvarsfördelningen och har därför berörts i kapitel 8. I förhållande till Kriminalvården bör regeringen tydliggöra detta ansvar i myndighetsinstruktionen.

För det *andra* måste Kriminalvårdens transportorganisation anpassas till att verksamheten nu bedrivs inom en *en* myndighetsorganisation.

För det *tredje* måste organisationen anpassa till det nya utvidgade uppdraget.

Detta nya uppdrag som föreslås innebär inte bara att volymen ökar utan även att transporttjänstens åtagande ska bli mer preciserat och vara mer krävande när det gäller förutsättningarna för utförande av uppdragen, exempelvis när det gäller tider inom vilka en transport ska ske. Detta kräver en transportverksamhet som är bättre organiserad. Normalt borde det som sagt vara ett ansvar för Kriminalvården att se till att transportverksamheten organiseras och bedrivs på ett sådant sätt att den motsvarar kraven. Omständigheterna är emellertid sådana att mer preciserade riktlinjer bör ges från regeringen när det gäller hur transportverksamheten ska organiseras. I det fortsatta kommer utredningen att lämna förslag på sådana riktlinjer. Dessa förändringar är till stor del relevanta även för det fall någon ändring av uppdraget inte kommer till stånd. Transportverksamheten är under alla omständigheter i behov av en åtstramning när det gäller organisation och styrning. Den närmare utformningen bör däremot ankomma på Kriminalvården.

Här liksom så ofta är tiden en viktig faktor. För att inte tappa tid bör frågan om organisation och drift tas upp till behandling genast. Parallellt med remissbehandlingen bör därför Kriminalvården få i uppdrag att ta fram ett konkret förslag på hur transportverksamheten ska organiseras med utgångspunkt i de riktlinjer som här föreslås. Om det bedöms lämpligt kan uppdraget omfatta såväl det fall att utredningens förslag genomförs som det fall att Kriminalvårdens transportuppdrag förblir i nuvarande omfattning.

10.5.5 Ansvarsfördelningen mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena

Förslag:

- Transporttjänsten bör ta över en större del av de transporter som i dag utförs av lokala verksamhetsställen.
- I Umeå- och Luleåområdet bör ansvarsfördelningen mellan å ena sidan transporttjänsten och å andra sidan de lokala verksamhetsställena klargöras och resurserna fördelas i enlighet härmed.
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet bör aktualiseras.

Allmänt

Som framgår av avsnitt 4.5.1 bedrivs Kriminalvårdens transportverksamhet i två parallella system, nämligen dels transporttjänsten och dels de lokala verksamhetsställena, dvs. häkten och anstalter. Ansvarsfördelningen mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena bygger ursprungligen på tanken att transporttjänsten ska svara för längre transporter, medan de lokala verksamhetsställens ska svara för just lokala transporter.

Hur transportuppgifterna i praktiken fördelar sig mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena varierar. I Stockholmsregionen har således den regionala transportorganisationen tagit över en del av de uppgifter som transporttjänsten i andra delar av landet utför. I Göteborgsområdet har däremot transporttjänsten tagit över en del av de uppgifter som de lokala verksamhetsställena annars utför. Ytterligare geografiska variationer förekommer emellertid, bl.a. i Umeå- och Luleåområdet. Med hänsyn till dessa stora variationer är det tveksamt om det i dag överhuvudtaget går att definiera vilken ansvarsfördelning som ur ett nationellt perspektiv är den ”normala”. Därtill kommer de avvikelser från gängse praxis som förekommer till följd av praktiska genomförandeproblem i de enskilda fallen. Personalen på avsändande häkten upplever på vissa orter transporttjänstens bristande kapacitet som ett hinder och att de inte fått den hjälp som behövs vid förflyttning.²⁵

²⁵ Se t.ex. Utvärderingsrapport av placeringsenheten som häktessamordnare, Kriminalvården, dnr 11-2007-29740, s. 15.

Geografisk variation

Överväganden rörande ansvarsfördelningen mellan de lokala verksamhetsställena och transporttjänsten innefattar frågan om och i vilken utsträckning det är befogat med regionala eller lokala variationer. Utredningen, som besökt den regionala transportorganisationen i Stockholm samt transporttjänstens kontor i Göteborg och Malmö, kan på en generell nivå konstatera att transportorganisationen i Stockholm är mycket hårt ansträngd och att verksamheten till stor del är beroende av inhyrd väktarpersonal. I enstaka fall har det förekommit att begärda transporter inte har kunnat genomföras. Enligt företrädare för transporttjänsten i Göteborg och Malmö fungerar transportverksamheten i dessa respektive områden i allt väsentligt väl.

Den omständigheten att transportverksamheten i Stockholmsregionen allmänt sett fungerar sämre behöver emellertid inte med nödvändighet bero på att verksamheten där är organiserad på ett annat sätt, eftersom verksamheten styrs av ett flertal faktorer, däribland geografiska förutsättningar. Med geografiska förutsättningar avses i sammanhanget framförallt upptagningsområde samt avstånd till domstolar, institutioner och flygplatser. Vid transportorganisationen i Stockholm, som får uppdrag från ett flertal tingsrätter, upplevs således just denna omständighet som särskilt betungande.

Generellt är det önskvärt att ansvarsfördelningen mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena är enhetlig i landet. Även om systemet med lokala variationer och överenskommelser om ansvarsfördelning utan tvekan är flexibelt, kan det också leda till misstro och en obenägenhet att åstadkomma förbättringar genom att förändra inarbetade rutiner. Därtill kommer svårigheter att bedöma vilka resurser transportverksamheten kan kräva.

Det ligger i och för sig i sakens natur att de geografiska förutsättningarna i framförallt Norrland men även på Gotland skiljer sig från det övriga landet i så stor utsträckning att särlösningar kan vara motiverade. Detsamma gäller möjligen även storstadsregionerna. De regionala och lokala variationer som utvecklats kan emellertid inte endast förklaras utifrån skilda geografiska betingelser, utan synes även bero på bl.a. historiska och personella omständigheter. Det bör därför finnas ett utrymme för att styra upp verksamheten i syfte att få den mer enhetlig. Det är exempelvis svårt att se något direkt skäl som motiverar olika organisationsformer i Område Väst och Syd.

Två parallella system

Det finns flera fördelar med att transporter sköts av de lokala verksamhetsställena. Även om också transporttjänsten i dag ingår i myndigheten Kriminalvården, ligger en sådan organisation i linje med den s.k. lokalprincipen, se avsnitt 3.2.2. Denna bygger på praktiska hänsyn, nämligen att det är lämpligt att personal som finns i den frihetsberövades närhet kan utföra transporter som många gånger måste ske med kort varsel. I och med att personal och fordon redan finns på plats, innebär en sådan organisation i allmänhet också kortare transportsträckor. Även i informationshänseende innebär det fördelar att säkerhetsbedömning och transport ombesörjs av en och samma institution. Från fackligt håll har vidare framhållits vikten av att kriminalvårdarnas arbete på häkten och anstalter är varierat och att även transportuppgifter ingår. Därtill kommer att personalutnyttjandegraden i allmänhet bör vara högre när personalen kan växla mellan transportuppgifter och arbete inom verksamhetsstället, exempelvis när en transport ställs in med kort varsel. Häremot kan dock invändas att det lämpligaste i effektivitetshänseende men även verksamhetsmässigt i en sådan situation hade varit att personalen enbart kunde ägna sig åt verksamheten på verksamhetsstället som sådan.

Utredningen har i samband med överväganden om hur ansvaret för transporter av frihetsberövade bör fördelas mellan myndigheter föreslagit att transporttjänsten bör få ett tydligare och utvidgat ansvar för transporter åt andra myndigheter. Ett av de främsta skälen härtill är de stordriftsfördelar som en stor organisation medför. Samma argument gör sig i än högre grad gällande när det är fråga om transporter inom samma myndighet, eftersom behovet av samordning då minskar. Även om Kriminalvårdens transportverksamhet kan sägas vara uppdelad i två olika system, nämligen transporttjänsten å ena sidan och verksamhetsställena å andra sidan, bör framhållas att de transporter som de lokala verksamhetsställena genomför praktiskt hanteras inom ett mycket stort antal olika enheter, nämligen alla häkten och anstalter. Det torde inte vara helt ovanligt att transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena mer eller mindre samtidigt med halvfulla fordon utför transporter på samma sträckor, dvs. att bristen på samplanering leder till att ”den ena handen inte vet vad den andra gör”. Därtill kommer att det, till skillnad från transporter som utförs åt andra myndigheter, handlar om transporter av samma klientgrupp, dvs. personer som transportpersonalen i allmänhet har större erfarenhet av att arbeta med. Av säkerhetsskäl

är det också lämpligt att transporttjänstens personal, som har särskild vana vid transporter och bevakningsuppgifter i samband därmed, utför dessa uppdrag. Dessutom minskar risken för otillbörlig påverkan om personal och klienter inte känner varandra väl. Genom att minska verksamhetsställets transportansvar, skulle de i större utsträckning kunna renodla sin verksamhet, vilket skulle innebära att denna i större utsträckning kunde fokusera på exempelvis gemensamhetsaktiviteter. Dessutom skulle de resurser som de lokala verksamhetsställena använder för transportsamordning frigöras. Vidare bör de uppföljningsproblem som i dag finns därigenom till stor del undanröjas och resursanvändningen därmed tydliggöras på ett effektivare sätt.

Mot bakgrund av de skäl som nyss nämnts bör transporttjänsten ta över en större del av de transporter som de lokala verksamhetsställena i dag utför. Transportorganisationen i Göteborgsområdet bör vara en lämplig utgångspunkt för hur ansvaret för transporter fördelas. Önskemål om en sådan ordning har också framförts från företrädare för transporttjänsten. En viss beredskap för transporter bör dock finnas kvar vid verksamhetsställena. Det gäller framförallt transportbehov som uppkommer med kort varsel. Om nämnda förskjutning av arbetsuppgifter skulle anses påverka kriminalvårdaryrkets attraktionskraft negativt, kan övervägas att möjliggöra större rotation mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena, se avsnitt 10.5.6 i fråga om arbetstidsavtal. Även utbildningar och andra aktiviteter utanför verksamhetsstället innebär avbrott från den annars slutna miljön.

Indelningen av dagens transportverksamhet i transporttjänsten respektive lokala verksamhetsställen synes till viss del vara en kvarleva sedan Transporttjänsten var en egen myndighet. Oavsett hur arbetsfördelningen mellan dessa båda system ser ut, är det rimligt att en ökad samordning sker, exempelvis genom centralt planerade fordonsinköp, inrättande av särskilda övernattnings- och transportceller, en översyn av personalens arbetstidsavtal samt en satsning på IT-stöd för transportplanering, se nedan.

Ett uppdaterat regelverk

Till följd av att ansvarsfördelningen mellan transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena har kommit att utvecklas olika, har en betydande glidning skett från den ansvarsfördelning som i dag anges i 1–3 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om

transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11), se avsnitt 4.4. Enligt vad utredningen erfarit innebär detta i allmänhet inte att det för berörd personal föreligger några större oklarheter om vem som ska utföra en transport i praktiken, eftersom den praxis som kommit att utvecklas på det regionala eller lokala planet är relativt klar. Ett undantag är emellertid Umeå- och Luleåområdet, där ansvarsfördelningen för transportverksamheten uppfattas som oklar. Det är därför angeläget att ansvarsfördelningen mellan å ena sidan transporttjänsten och å andra sidan de lokala verksamhetsställena klargörs och resurserna fördelas i enlighet härmed. Då ansvarsfördelningen enligt föreskrifterna och i den faktiska verksamheten även i övrigt bör stämma överens, finns det emellertid anledning att aktualisera föreskrifterna som helhet.

10.5.6 Vilka hinder finns i övrigt för en effektivt planerad transportverksamhet?

Bedömning och förslag: I effektivitetsfrämjande syfte bör följande frågor prioriteras.

- Inköp av fordon samordnas centralt av Kriminalvården.
- Arbetet organiseras så att transporter till Arlanda inte påverkar övrig transportverksamhet negativt.
- Ett antal övernattnings- och lunchplatser för transportändamål inrättas.
- Transportpersonalens arbetstidsavtal ses över.
- En satsning görs på IT-stöd för planering av transporter.

Inköp av fordon

I dag köps Kriminalvårdens fordon in av transporttjänsten samt av varje enskilt verksamhetsställe. Det innebär att inköpen normalt sker utifrån styckpris. Kriminalvårdens totala transportverksamhet är emellertid betydande. Det är därför lämpligt att planering och inköp av fordon samordnas centralt av Kriminalvården, som då kan skapa sig en överblick över den totala fordonsparken och investeringsbehov. Genom att köpa in fordon i större kvantiteter åstadkoms besparingar.

Transporter till Arlanda

Kriminalvårdens transporttjänst transporterar ett stort antal människor från Migrationsverkets förvar till Arlanda för vidare transport ut ur landet. Ofta äger dessa flygplatstransporter rum tidigt på morgonen. Transportpersonalens arbetstidsvillkor gör att personalen därefter sällan kan utnyttjas fullt ut för inrikestransporter under dagen. Flygplatstransporter är dessutom svåra att kombinera med andra uppdrag, som ofta börjar på morgonen. Detta medför att inrikesverksamheten blir lidande och delvis sätts ur spel. Utrikesverksamheten har därför en negativ påverkan på inrikesverksamheten.

Med hänsyn till att Stockholmsregionen av geografiska skäl är ett viktigt "nav" för landets transportverksamhet som helhet, är det särskilt angeläget att verksamheten där planeringsmässigt inte hindrar övrig transportverksamhet. En lösning på problemet kan vara att avdela särskilda transportgrupper för transporter till Arlanda. Därmed bör personalutnyttjandegraden öka.

Övernattnings- och lunchplatser

Vid längre transporter uppkommer ofta behov av uppehåll för övernattning eller måltider. Det gäller såväl transporter inom Kriminalvårdens verksamhetsområde som de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. Vid transporter inom Kriminalvårdens verksamhetsområde, bör uppehåll överhuvudtaget inte göras utanför skalskyddet. Enligt 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. ska vid transporter som utförs åt andra myndigheter uppehåll i första hand förläggas till lokaler eller institutioner som är förknippade med det aktuella frihetsberövandet. I annat fall får häkten eller polisarrester användas.

Utredningen framhåller i avsnitt 17.6.3 vikten av att den myndighet som begärt handräckning med en transport också tar sitt ansvar för att uppehåll kan genomföras på lämplig plats. Till följd av svårigheter att uppbringa sådana platser, långa avstånd samt transporttjänstens behov av att samordna sina transporter, får det dock antas att det i många fall kvarstår ett behov av att använda häkten och polisarrester även vid transporter som utförs åt andra myndigheter.

I allmänhet råder hög beläggning på landets häkten och anstalter. Därtill kommer att behov av uppehållsplatser, liksom behov av transporterna som sådana, ofta uppkommer med kort varsel. Svårigheter

att finna lokaler för uppehåll under transporter är emellertid ”flaskhalsar” som kan få svåra följdverkningar när transporter ställs in eller transportverksamhet måste planeras om i flera led.²⁶ En annan konsekvens kan vara att särskilt taxifyg chartras, vilket är en mycket kostsam lösning. Mot bakgrund härav finns det behov av att särskilda övernattnings- och transportceller inrättas vid några av de verksamhetsställen som vanligen fungerar som knutpunkter, i första hand Jönköping, Örebro (lunchplatser) och Härnösand (övernattnings- och lunchplatser). När detta skrivs har Kriminalvården också i begränsad form inlett ett försök med sådana platser.

När en övernattningsplats som avsatts för transporttjänsten inte behöver tas i anspråk för detta ändamål, är det i tider av hård beläggning på häkten och anstalter inte effektivt att denna står outnyttjad. För att ett system med särskilda platser för transportändamål inte ska förlora sitt syfte krävs emellertid att det är transporttjänsten genom planeringsfunktionen i Arvidsjaur – inte det enskilda häktet – som förfogar över dessa platser. Det innebär att häktet vid behov ska kunna vända sig till transporttjänsten med förfrågan om möjlighet att utnyttja platserna i fråga.

Transportpersonalens arbetstidsavtal

Som framgått i avsnitt 4.6.4 och 4.7 omfattas transporttjänstens respektive de lokala verksamhetsställets personal av olika arbetstidsavtal. Arbetstidsavtalen har utformats utifrån flera olika aspekter. I transporthänseende kan emellertid när det gäller transporttjänstpersonalens arbetstidsvillkor (alternativt tillämpningen därav) ifrågasättas om dessa är ändamålsenliga i fråga om arbetstidens beräkning. Detta gäller särskilt inom utrikesverksamheten. Exempelvis kan större chartrade flygningar som involverat ett stort antal transportörer, innebära problem när transportörerna ska övernatta utomlands. Det har sålunda förekommit att Sverige har avstått från att delta i Frontex-resor som skett över dagen på grund av att personalen då inte har kunnat övernatta utomlands.

Det arbetstidsavtal som omfattar personal vid häkten och anstalter är i första hand utformat utifrån den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsställen och är mindre anpassat för den flexibilitet som transportverksamhet förutsätter.

²⁶ Se även Utvärderingsrapport av placeringsenheten som häktessamordnare, Kriminalvården, dnr 11-2007-29740, s. 15.

Det är angeläget att arbetstiden kan anpassas till verksamhetens behov. Mot bakgrund av vad som nu sagts bör nämnda arbetstidsavtal ses över. När det gäller transportpersonalens arbetstidsavtal pågår sedan en tid sådana diskussioner mellan arbetsgivare och fack. Vid en översyn bör särskilt beaktas det behov som kan finnas av ökad samordning och flexibilitet mellan de olika transportorganisationerna. Mot bakgrund av Migrationsverkets, Polisens och Kriminalvårdens gemensamma uppdrag att effektivisera verkställigheten av avvsnings- och utvisningsbeslut och att många utrikestransporter inkluderar såväl polis- som kriminalvårdspersonal, är det ur samordningssynpunkt vidare önskvärt att all transportpersonal omfattas av likartade arbetstidsvillkor.

IT-stöd

Som framgått i avsnitt 4.6.7 och 4.7 använder sig transporttjänsten och de lokala verksamhetsställen av skilda datasystem. Systemen kan användas för återrapportering och uppföljning, men inte för det egentliga planeringsarbetet.

I dag planeras transporter till stor del manuellt, vilket både är omständligt och kan leda till felbokningar. Särskilda svårigheter uppkommer när transportbeställningar inkommer med kort varsel och kullkastar en redan gjord planering, eftersom varje förändring kan föra med sig ändringar i flera led.

En förutsättning för en effektiv verksamhetsplanering är vidare att det finns en möjlighet att kontinuerligt följa personalutnyttjandegraden. I det personaladministrativa system som Kriminalvården använder är det emellertid inte möjligt att plocka fram sådana uppgifter med automatik. Det krävs därför en personalintensiv manuell uppföljning, som i sin tur ger ökade administrativa kostnader.

Den transportverksamhet som Kriminalvården bedriver skiljer sig rent logistiskt inte från sådan transportverksamhet som bedrivs på den privata marknaden. Det finns också datasystem som skulle kunna användas av Kriminalvården för en ändamålsenlig personal- och fordonspanering. Även om det inom Kriminalvården pågår ett förberedelsearbete för att ta fram underlag för ett datastöd, har införskaffande av sådan utrustning av kostnadsskäl hittills fått stå tillbaka. Enligt utredningens uppfattning är det av effektivitetsskäl angeläget att särskilt transporttjänstens planeringsfunktion får tillgång till ett nytt transportplaneringssystem. Om möjligt bör detta också kunna användas för uppföljning av personalutnyttjandegraden.

För att öka flexibiliteten mellan å ena sidan transporttjänstens och å andra sidan häktenas och anstalternas transportverksamhet är det önskvärt att ett sådant system även omfattar de lokala verksamhetsställena.

10.5.7 Kriminalvårdens transporter av icke-frihetsberövade personer som ska avvisas eller utvisas

Bedömning och förslag: Ur ett organisatoriskt och etiskt perspektiv kan det ifrågasättas om Kriminalvården bör utföra transporter av icke-frihetsberövade personer som ska avvisas eller utvisas. Denna ordning bör därför tas upp till diskussion mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården. I den mån Kriminalvården i framtiden utför sådana transporter bör bemanningsgraden anpassas till att de rör icke-frihetsberövade personer.

Kriminalvården måste inför och vid varje transport ha kännedom om huruvida den transporterade är frihetsberövad eller inte.

Det är i dag vanligt att Kriminalvårdens transporttjänst inom utrikesverksamheten transporterar personer som inte är frihetsberövade men som ska avvisas eller utvisas från landet. Omkring en tredjedel av de klienter som Kriminalvården transporterar inom utrikesverksamheten är inte frihetsberövade. I normalfallet handlar det om personer som har att inställa sig frivilligt för transport och som Kriminalvårdens transporttjänst transporterar till flygplatsen för att sedan registrera som utresta eller för att bevaka under utresan, se avsnitt 10.3.1.

I rättsligt hänseende finns det inget som hindrar att en myndighet utför transporter av icke-frihetsberövade personer åt andra myndigheter. Detta förutsätter dock att såväl den person som transporteras som transportpersonalen känner till att transporten sker på frivillig väg och att den transporterade är fri att avbryta transporten.

När Kriminalvården i dag transporterar icke-frihetsberövade personer till flygplatsen inför en oeskoterad resa är bemanningen normalt densamma som när frihetsberövade personer transporteras, nämligen tre transportörer. En sådan ordning förefaller resurskrävande och även i övrigt onödig, eftersom det endast handlar om att personen på frivillig väg ska ta sig till flygplatsen. Det kan dock finnas situationer då sådana transporter inte inkräktar på transport-

tjänstens övriga verksamhet, exempelvis om det finns lediga platser kvar vid en transport som ändå ska genomföras eller då transporten avser en familj där det ingår frihetsberövade personer. Även i dessa fall kan emellertid transporter av icke-frihetsberövade vålla praktiska problem, eftersom transportuppehåll då inte kan göras på häkten.

Ur ett organisatoriskt perspektiv kan det ifrågasättas om Kriminalvården bör avsätta resurser för transporter av personer som inte är frihetsberövade. Dessutom är det ur ett etiskt perspektiv mindre lämpligt att transporter sker under former som kan ge den person som ska transporteras intryck av att det sker under tvång. Mot bakgrund härav bör organiserandet av dessa transporter tas upp till diskussion inom ramen för samarbetet mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Kriminalvården. I de fall sådana transporter ska förekomma i framtiden, bör bemanningen anpassas till att de rör icke-frihetsberövade personer.

Kriminalvårdens transporttjänst har påtalat att transportbeställningarna ofta är oklara när det gäller information om de som transporterna avser är förvarstagna eller inte. Det kan också vara så att en person som vid transportbeställningen inte var förvarstagen inför transporten har tagits i förvar. Ur såväl ett organisatoriskt perspektiv som av rättssäkerhetshänsyn är det angeläget att sådana oklarheter inte förekommer, jfr avsnitt 16.4.2.

11 Privata utförare av transporttjänster

11.1 Inledning

En av utredningens huvuduppgifter är att överväga om transportverksamheten är ändamålsenligt organiserad samt om Kriminalvården ska utföra transporter åt andra myndigheter. Nämnda problemställningar har aktualiserat frågan om Kriminalvården bör ges möjlighet att anlita privata utförare för att genomföra vissa transportuppdrag.

Bakgrunden till frågeställningen är att Kriminalvårdens transporttjänst inte alltid har möjlighet att fullt ut möta efterfrågetoppar i fråga om transporttjänster. Också anstalter och häkten kan ha svårt att klara akuta lokala transporter, t.ex. inställelser till häktningsförhandlingar. Även i de fall efterfrågetopparna kommer med viss regelbundenhet är Kriminalvårdens möjligheter att anpassa personalresurserna ibland begränsade av bl.a. gällande arbetstidsavtal.

Nedan följer en redogörelse för privatisering inom kriminalvården (avsnitt 11.2), användandet av privata utförare vid transporter av frihetsberövade personer (avsnitt 11.3), gällande rätt (avsnitt 11.4) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 11.5).

11.2 Allmänt om privatisering inom kriminalvården

Möjligheterna att privatisera hela eller delar av kriminalvården har diskuterats i olika sammanhang. Generellt sett har det dock funnits ett motstånd mot att privatisera de delar av kriminalvården som innebär myndighetsutövning. En åsikt som har förts fram är att myndighetsutövning överhuvudtaget inte bör överlåtas till privata aktörer. Många av förespråkarna av privata inslag i kriminalvården har där-

för förordad en modell där driften av en anstalt skiljs från myndighetsutövningen, dvs. rätten att besluta om exempelvis visitationer.

Det finns åtskilliga exempel på privata aktörer som i andra sammanhang sysslar med myndighetsutövning. Ett sådant exempel är den försöksverksamhet som införts genom lagen (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar. Lagen innebär att särskilt förordnade personer, trafiknykterhetskontrollanter, i hamnar ska kunna ta alkoholutandningsprov i form av sållningsprov på förare av motordrivet fordon. Vid kontrollerna ska trafiknykterhetskontrollanterna stå under ledning av en polisman (6 §). Endast den som har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakter eller väktare och en särskild kompletterande utbildning kan förordnas till trafiknykterhetskontrollant (3 §).

Även inom kriminalvården förekommer privata aktörer som utövar myndighet. När privata väktare anlitas av Kriminalvården för att utföra vissa bevakningsuppdrag har det bedömts innebära myndighetsutövning. Ett annat exempel är Kriminalvårdens möjlighet att enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, s.k. elboja, förordna en eller flera personer att assistera vid tillsynen över den som verkställer fängelsestraff i form av sådan övervakning. Tillsynen kan bl.a. innebära rätt att ta urin- eller utandningsprov på den dömd.

Det finns ytterligare många exempel på privata inslag. En stor del, ungefär en fjärdedel, av Kriminalvårdens budget används till inköp från externa aktörer. Detta avser framförallt lokalhyror, intagnas läkarvård, kontraktsvård, vårdvistelser och inköp av varor samt tjänster i allmänhet. Vård, behandling och utbildning kan ske inom ramen för fängelsevistelser, men det kan ibland också vara så att vissa andra inrättningar än anstalter drivs i privat regi. Så är exempelvis fallet med merparten av de s.k. halvvägshusen som används för placeringar av intagna under en utslussningsfas.

I framtiden kan eventuellt fler delar av Kriminalvårdens verksamhet öppnas upp för privata aktörer. I regleringsbrevet för år 2008 fick Kriminalvården i uppdrag att, inom området ”En effektiv organisation”, redogöra för vilka delar av verksamheten som ur ett verksamhets- och kostnadseffektivitetsperspektiv lämpar sig för ett ökat inslag av privata aktörer.

Kriminalvården gjorde i årsredovisningen för år 2008 bedömningen att det inom ramen för befintlig lagstiftning är möjligt att öka inslaget av privata aktörer inom s.k. stödverksamhet. Huruvida ett ökat inslag av privata aktörer inom detta område är lämpligt ur ett

verksamhets- och kostnadseffektivitetsperspektiv är enligt Kriminalvården dock oklart. Kriminalvården påpekade vidare att privatisering av kärnverksamheten (anstalt, häkte frivård, transporttjänst) i allt väsentligt hindras av gällande lagstiftning. I fråga om de områden där lagstiftning inte hindrar privatisering framhöll Kriminalvården att det finns en risk för fragmentisering av den dagliga verksamheten, uppkomst av privata monopol, generella omkostnader samt kostnader för utförande av beställningar, kvalitetskontroll och övrig uppföljning.

11.3 Användandet av privata utförare vid transporter av frihetsberövade personer

I olika sammanhang förekommer det att ansvariga myndigheter anlitar privata utförare vid transporter av frihetsberövade personer.

Kriminalvårdens transporttjänst anlitar mycket sällan privata utförare för transportuppdrag. Det är däremot vanligt att väktare från bevakningsföretag anlitas för sådana uppdrag av Kriminalvårdens lokala verksamhetsställen. Kriminalvårdens totala inköp av väktartjänster uppgick år 2009 till ca 25 miljoner kronor, varav omkring 5,5 miljoner rörde transporttjänster. Ungefär 85 procent av denna summa var hänförlig till Region Stockholm. Enligt Kriminalvården är anlitan av bevakningsföretag nödvändigt för att lösa akuta transportbehov. När det sker följer emellertid även kriminalvårdare med i transporten som transportledare. Det är alltså inte frågan om att hela transportuppdraget överlämnas till väktare. Enligt företrädare för bevakningsbranschen är det dock relativt vanligt att väktare utför transportuppdrag även självständigt.

Av de enkätsvar som utredningen fått in från landets polismyndigheter framgår att det förekommer att enstaka polismyndigheter, i avsaknad av möjlighet att själva utföra transporter i samband med handräckningar, anlitar privata vaktbolag eller ”förpassningsvakter” från ordningsvaksgrupper.

För att trygga den egna personalens säkerhet vid transporter som inte kan genomföras av Polisen har psykiatrin inom ett lands-ting vidare slutit avtal med ett säkerhetsföretag om att personal från säkerhetsföretaget ska följa med vid vissa transporter av patienter som tvångsvårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT).

I sammanhanget kan nämnas att det händer att privata företag även anlitas för transport av intagnas egendom vid förflyttning till annan anstalt.

11.4 Gällande rätt

11.4.1 Väktare

Allmänt

Bestämmelser om väktare finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. Därutöver har Rikspolisstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd till nämnda lag och förordning (RPSFS 2009:18, FAP 579-2).

Enligt 7 § lagen om bevakningsföretag är en väktare en person som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och som har till uppgift att utföra bevakningstjänst. Med bevakningsföretag avses enligt 1 § samma lag den som yrkesmässigt åtar sig att för någon annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant, bevaka en enskild person för dennes skydd, eller bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport. Enligt 2 § krävs auktorisation för att bedriva nu nämnd verksamhet. I 3 § anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att auktorisation ska beviljas. I ett beslut om auktorisation ska det enligt 3 a § anges vilket eller vilka slag av verksamheter som auktorisationen avser. Sådan s.k. differentierad auktorisation kan avse exempelvis rätten att utföra värdetransporter och förutsätter i regel särskild utbildning.

Godkännande och återkallelse

En väktare ska vara godkänd vid prövning när det gäller laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett bevakningsföretag (4 § lagen om bevakningsföretag). Prövningen görs av länsstyrelsen i det län där väktaren huvudsakligen kommer att tjänstgöra (6 §).

Laglydnadskontrollen innefattar, utöver uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren, uppgifter ur SÄPO-registret och uppgifter som annars behandlas hos Säkerhetspolisen. Prövningen av frågan om lämplighet i övrigt handlar framförallt om att kontrollera om

sökanden har missbruksproblem eller om det finns andra omständigheter som indikerar att personen i fråga inte kommer att utföra bevakningen på ett godtagbart sätt.

Väktare utbildas inom bevakningsbranschen (2 §). Utbildningen är obligatorisk. Grundutbildningen omfattar 288 timmar, varav 160 timmar är praktisk tjänstgöring. Under grundutbildningens teoretiska del behandlas regler som styr bevakningsföretagens bevakningsverksamhet, yrkesetik och moral, konflikthantering och självskydd, handfängsel samt droger (7 kap. 1–4 §§ samt bilaga 1 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till nämnda lag och förordning). Väktare ska genomgå fortbildning senast fyra år efter det att han eller hon med godkänt resultat genomgick väktargrundutbildningen och därefter minst vart fjärde år (7 kap. 7 § nämnda föreskrifter). För vissa arbetsuppgifter och för att använda viss utrustning uppställs krav på särskild utbildning. Sådan utbildning finns t.ex. för värdetransport, hundförare, butikskontroller och handhavande av skjutvapen (7 kap. 8 §).

Ett godkännande av anställning i bevakningsföretag får återkallas om kraven på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt inte längre är uppfyllda (13 a § lagen om bevakningsföretag). Godkännandet kan också återkallas om det i övrigt finns särskild anledning, t.ex. om väktaren inte efterlever det regelverk som gäller och efter godkännandemyndighetens påpekande inte vidtar rättelse. Frågor om återkallelse prövas av den länsstyrelse som har godkänt den som prövningen gäller.

Befogenheter

En väktare har, till skillnad från en ordningsvakt, som utgångspunkt inte vidare befogenheter än vad som tillkommer varje medborgare. Av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken följer att var och en får gripa en person som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som har påträffats på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Den gripne ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Den som gör ett sådant s.k. envarsgripande har i det sammanhanget vissa befogenheter. Han eller hon får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra åtgärden (10 och 29 §§ polislagen). Våld får endast användas om den som ska gripas försöker

undkomma eller om den som verkställer gripandet på annat sätt möts av motstånd. I anslutning till gripandet får den som gör ett envarsgripande kroppsvisitera den gripne i den utsträckning det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att vapen och andra farliga föremål ska kunna tas om hand (jfr 19 och 29 §§ polislagen). Den som gör ett envarsgripande har också rätt att ta ett föremål som då påträffas i beslag (27 kap. 1 och 4 §§ rättegångsbalken).

11.4.2 Kriminalvårdens användning av privata bevakningsföretag för bevakningsuppdrag

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening och vissa andra privaträttsliga subjekt. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag. Med myndighetsutövning avses beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter.

Privata vaktbolag anlitas av Kriminalvården för vissa bevakningsuppdrag. Sedan år 1999 är verksamheten reglerad i lag. Det hade blivit vanligt att Kriminalvården anlitate utomstående vaktpersonal i särskilda situationer redan innan den ordningen fick författningsstöd. Lagstiftningsärendet initierades efter att Justitiekanslern (JK) i ett beslut uttalat att den praxis som vuxit fram kunde fylla ett behov i fall då ordinarie kriminalvårdspersonal inte fanns att tillgå, men att förfarandet krävde författningsmässigt stöd. Bedömningen grundade sig på att utförande av bevakningsuppgifter enligt JK:s mening innefattade myndighetsutövning, vilket gjorde att ett överlämnande enligt 11 kap. 6 § regeringsformen måste ha lagstöd.¹ I förarbetena till sådan lagstiftning delade regeringen uppfattningen att bevakningsuppgifter innefattar myndighetsutövning.²

Regeringen konstaterade vidare att det ibland kan uppstå situationer då det framstår som mindre ändamålsenligt att använda den ordinarie kriminalvårdspersonalen för långvariga och tämligen rutinmässiga bevakningsuppdrag. Som exempel nämndes dygnet-runtbevakning av en intagen som vårdas på sjukhus. Att alltid använda sig av ordinarie kriminalvårdspersonal, som har schemalagd tjänstgöring, skulle kunna leda till att säkerheten vid häkten och anstalter eftersattes. Det framstod enligt regeringen inte heller som ett bra utnyttjande av de personella resurserna inom Kriminalvården.

¹ JK dnr 3859-92-21, jfr 1375-1995.

² Prop. 1997/98:95 s. 66 f.

Anlitandet av bevakningsföretag är nu reglerat på följande sätt. I 6 kap. 81 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) anges att Kriminalvården har möjlighet att förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där, utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen ska vistas utanför anstalten. Om det finns särskilda skäl får förordnandet även avse vissa bevakningsuppgifter inom anstalten. Paragrafen innehåller även bl.a. regler om tystnadsplikt.

Den nya fängelselagen (2010:619) innehåller motsvarande bestämmelser (15 kap. 3 och 4 §§). Det kan påpekas att det i 1 kap. 2 § andra stycket i denna lag anges att en intagens transport som sker genom Kriminalvårdens försorg utanför en anstalt, med anledning av att ett beslut enligt lagen ska verkställas, *inte* ska anses som vistelse utanför anstalt. Motsvarande skrivning saknas i den nuvarande lagstiftningen liksom i den nya häkteslagen (2010:611). Med hänsyn till att det i 15 kap. 3 § fängelselagen uppställs strängare krav för att väktare ska förordnas för bevakningsuppdrag inom än utom en anstalt, skulle det innebära att det skulle krävas särskilda skäl för att en väktare skulle få förordnas att utföra bevakningsuppdrag i samband med transport. Någon sådan skärpning torde dock inte vara avsedd.³

En bestämmelse motsvarande den som finns i KvaL finns i 22 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen), där det anges att väktare får förordnas för bevakningsuppdrag när en häktad ska vistas utanför förvaringslokalen eller, om det finns särskilda skäl, för vissa bevakningsuppgifter inom förvaringslokalen. Den nya häkteslagen (2010:611) innehåller motsvarande bestämmelser (8 kap. 1 och 2 §§).

Kriminalvården har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag (KVAF [SÄK] 2006:12).⁴ I dessa anges vem som får meddela ett förordnande och vad det ska innehålla (1 och 2 §§). Det anges också att väktaren ska ha genomgått en introduktionsutbildning i kriminalvårdskunskap (3 §). När det gäller bevakningsuppdrag utanför häkte eller anstalt anges att väktaren normalt ska arbeta tillsammans med och under direkt ledning av kriminalvårdspersonal (4 §). Slutligen finns föreskrifter och allmänna råd om den säkerhetsmässiga bedömning som ska göras med avseende på lämpligheten av att använda

³ Se t.ex. 8 kap. 10 § första stycket punkten 1 där uttrycket *vid förflyttning inom anstalt och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt* används.

⁴ Föreskrifterna är f.n. föremål för en översyn.

väktare i det enskilda fallet samt föreskrifter om återkallelse av förordnanden (6 och 7 §§).

När Kriminalvården förordnar väktare för bevakningsuppdrag säkerhetsklassar Kriminalvården numera väktaren i samma kategori som vårdare, dvs. säkerhetsklass 3 enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).⁵

Förordnade väktares befogenheter

När Kriminalvården anlitar privata aktörer väcker det inte bara frågan om i vilken utsträckning uppdraget innebär myndighetsutövning, utan också i vilken mån den anlitate har rätt att utöva våld eller annat tvång för att utföra uppdraget.

Transportuppdragen innefattar bevakning och därmed rätten att vidmakthålla ett frihetsberövande, vilket innebär myndighetsutövning. Den situationen kräver inte bara generell lagstöd. Det förutsätter även att den som utför uppdraget har befogenhet att utöva våld eller annat tvång som kan krävas för att vidmakthålla frihetsberövandet och genomföra transporten. Sådana befogenheter måste ha stöd i lag för att inte strida mot 2 kap. 6 § regeringsformen, där det anges att varje medborgare gentemot det allmänna ska vara skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp.

När väktare förordnas att utföra bevakningsuppdrag enligt KvaL eller häkteslagen får dessa normalt samma tvångsbefogenheter som övrig bevakningspersonal, exempelvis rätt att i vissa situationer använda fängsel.

När det gäller en person som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars frihetsberövad finns det därutöver i 24 kap. 2 § brottsbalken ett generellt lagstöd för att utöva visst våld i syfte att hindra en rymning. Bestämmelsen omfattar alla typer av frihetsberövanden.⁶ Även om bestämmelserna om laga befogenhet i första hand avser den anställda personalen vid exempelvis anstalten eller behandlingshemmet utesluter den alltså inte att samma våld kan få användas av någon utomstående som tillfälligt anlitas, exempelvis väktare. Enligt 24 kap. 5 § brottsbalken har vidare var och en som hjälper någon som enligt bl.a. 2 § har rätt att begå en annars straffbelagd handling samma rätt.

⁵ Ramavtal avseende bevakningstjänster, Kriminalvården, dnr 59-2010-2840.

⁶ Holmqvist m.fl., Brottsbalken. En kommentar, s. 24:23.

11.5 Överväganden och förslag

11.5.1 Kriminalvårdens möjligheter att överlämna transportuppdrag till privata utförare

Förslag: Kriminalvården får stöd i lag för att anlita väktare från ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra vissa transporter av frihetsberövade personer.

Privata utförares möjligheter att självständigt utföra transporter

I dag har Kriminalvården, i fråga om de personer som omfattas av KvaL eller häkteslagen, enligt dessa lagar möjlighet att förordna en väktare i ett bevakningsföretag att självständigt utföra vissa bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen. Bestämmelserna torde uppfattas på så sätt att de inte ger möjlighet att anlita sådana väktare för att självständigt utföra transportuppdrag. Denna tillämpning synes korrekt. Ett transportuppdrag avseende en frihetsberövad person innefattar visserligen bevakning av denne, men innebär därutöver just rätten att föranstalta och ombesörja förflyttning. Mot bakgrund härav saknar Kriminalvården i dag möjlighet att helt överlämna transportuppgifter till privata utförare. Detsamma gäller enligt den nya kriminalvårdslagstiftningen.

Som konstaterats ovan har Kriminalvårdens transporttjänst ibland svårt att möta efterfrågetoppar när det gäller transporttjänster. Även beställningar som görs sent kan vara svåra att klara av med den ordinarie personalen. Det vore inte heller ekonomiskt försvarbart att transporttjänsten skulle ha en sådan överkapacitet att alla toppar skulle kunna hanteras. Som framgått av avsnitt 11.3 visar den faktiska utvecklingen också tydligt att det finns ett behov av att kunna anlita privata utförare.

I sådana lägen är det i stället mest effektivt att tillfälligt kunna ta in utomstående personal. Det skulle också vara ändamålsenligt att sådan personal helt skulle kunna ta över ansvaret för en del mer rutinmässiga transportuppdrag och på så sätt frigöra ordinarie personal.

Redan i dag kan exempelvis bevakningen vid en långvarig domstolsförhandling skötas av väktare från auktoriserade bevakningsföretag. Den ordningen bygger dock på att den frihetsberövade transporteras till domstolsförhandlingen av ordinarie kriminalvårdspersonal och att sådan personal också hämtar upp den frihetsberövade

när domstolsförhandlingen avslutats för dagen. Att behöva ha tillgänglig kriminalvårdspersonal enbart för transporten när bevakningen i övrigt kan skötas av utomstående innebär inte att personalresurserna utnyttjas effektivt. Enligt vad utredningen erfarit används i dag sällan möjligheten att låta privata väktare bevaka exempelvis rättegångar, eftersom dessa ändå inte självständigt kan ombesörja transporten. Det skulle ha varit mer ändamålsenligt om Kriminalvården i stället hade haft möjlighet att överlämna hela transportuppdraget till väktare som förordnats för bevakningsuppdraget. Det finns således ett behov av att kunna anlita privata utförare för transportuppdrag.

Frågan är om en sådan möjlighet kan motiveras även med utgångspunkten att det är staten som har våldsmonopol och att befogenheter till våldsutövning inte utan vidare ska kunna överlåtas till privata rättssubjekt.

En transport innebär typiskt sett större säkerhetsmässiga risker än vistelse inom en lokal. Den principiella skillnaden mellan ett transportuppdrag och ett bevakningsuppdrag ska emellertid inte överdrivas. I båda fallen kan en rymningssituation uppstå som kräver att den tillgängliga personalen agerar för att förhindra att den frihetsberövade avviker. Även bevakningsuppdrag innebär således ett vidmakthållande av frihetsberövandet.

När det handlar om redan frihetsberövade personer som ska transporteras är det svårt att se att det skulle ha någon avgörande betydelse om transportören är anställd av Kriminalvården eller om han eller hon i stället har förordnats av Kriminalvården. Någon rätt att råda över frihetsberövandet överläts inte, inte heller någon generell möjlighet att utöva våld eller annat tvång.

Mot att överlåta transportuppdrag till bevakningsföretag skulle kunna anföras att anlitan av sådan extrapersonal skulle försvåras av att fordonstillgången är anpassad till storleken på den ordinarie personalstyrkan. Häremot kan dock invändas att även den nuvarande ordningen förutsätter viss flexibilitet, eftersom extra transportpersonal (däribland från bevakningsföretag) ofta anlitas, exempelvis vid efterfrågetoppar och i samband med att utlandstransportörer av olika skäl anlitas för inrikestransporter eller personal från lokala verksamhetsställen lånas in till transporttjänsten. Det kan också påpekas att fordon frigörs exempelvis i de fall då uppdraget avser inställelse till en närbelägen eller samlokaliserad domstol och därmed sker genom beledsagande till fots.

Sammantaget anser utredningen att skälen för att ge Kriminalvården möjlighet att anlita privata utförare uppväger de invändningar av principiell och praktisk natur som skulle kunna framföras mot en sådan ordning. Eftersom utförande av transport- och bevakningsuppgifter av frihetsberövade personer innefattar myndighetsutövning, förutsätter ett överlämnande av sådana uppgifter emellertid stöd i lag.

Vilka transporter ska omfattas?

Kriminalvårdens transportverksamhet omfattar i dag inte bara personer inom Kriminalvårdens primära verksamhetsområde utan också transporter av frihetsberövade som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. Utredningen har gjort bedömningen att Kriminalvården även i framtiden bör utföra transporter för andra myndigheters räkning.

Frågan är om Kriminalvårdens möjligheter att anlita privata utförare för transportuppgifter ska begränsa sig till någon viss typ av uppdrag eller om alla de transportuppdrag som Kriminalvården i dag utför ska omfattas.

Utredningens bedömning när det gäller Kriminalvårdens uppgifter har varit att det ska vara fråga om transporter av redan frihetsberövade personer. Det faller däremot inte inom Kriminalvårdens uppgifter att utföra transporter som innebär att ett beslut om frihetsberövande verkställs. I konsekvens med den bedömningen kan det inte bli aktuellt att låta privata utförare utföra transporter som Kriminalvården inte hade kunnat utföra.

I första hand är det Kriminalvårdens eget transportbehov som bör tillgodoses genom att privata utförare anlitas. Det handlar då om personer som omfattas av kriminalvårdslagstiftningen, främst intagna i kriminalvårdsanstalter, häktade och anhållna. Dessa grupper står för huvuddelen av Kriminalvårdens transporter. Det är också personer som Kriminalvården normalt har en förhållandevis god kännedom om, vilket underlättar inte minst den säkerhetsmässiga planeringen kring transporter. Alla sådana transporter är nämligen inte lämpliga att överlåta till utomstående personal. Varje uppdrag som överlåts bör föregås av en noggrann säkerhetsmässig bedömning. En samlad riskbedömning ska ske. Om bedömningen visar att det finns förhöjda risker i samband med uppdraget bör kriminalvårdspersonal (eller i särskilda fall polis, se kapitel 16) utföra uppdraget.

Avgörande för bedömningen är vilken typ av uppdrag det gäller, vilket brott den person som ska transporteras är dömd eller misstänkt för, hur lång strafftiden är, om risk för fritagning föreligger samt om den intagne är rymnings- eller våldsbenägen. Risken för rymning bör generellt sett bedömas som högre om det är frågan om en häktningsförhandling än om det är en huvudförhandling, liksom när uppdraget avser en intagen i en anstalt med högre säkerhetsklass.

De transporter som Kriminalvården utför för andra myndigheters räkning inom ramen för handräckning kan röra många olika typer av frihetsberövanden, såsom tvångsomhändertagna psykiskt sjuka personer, missbrukare och unga. Även vid ett förbättrat informationsutbyte mellan inblandade myndigheter innebär det att Kriminalvårdens beslutsunderlag vid en lämplighetsbedömning inför hur transporten ska utföras är sämre än i fråga om personer som omfattas av kriminalvårdslagstiftningen. I många fall rör det sig dessutom om personer som befinner sig i psykisk obalans. I vissa fall handlar det om mycket allvarligt psykiskt sjuka människor. Såsom påpekats för utredningen av bl.a. Riksförbundet för social och mental hälsa, är det därför viktigt att dessa hanteras och bemöts av personal med särskild vana att arbeta med människor i utsatta situationer. Som utredningen framhåller i avsnitt 17.6.3 bör emellertid personal från den myndighet som begärt handräckning medverka vid åtgärden. Det innebär att polis- respektive kriminalvårdspersonalens roll inskränks till att just garantera säkerheten, vilket också privata utförare i allmänhet bör kunna. Därtill kommer att privata utförare, till skillnad från Kriminalvårdens transportpersonal, i många fall kan anlitas för transportuppdrag även nattetid. Mot bakgrund härav bör privata utförare kunna anlitas även för utförande av vissa transporter i samband med handräckning.

Även de utrikestransporter som Kriminalvården i dag utför för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut avser transporter av personer i en särskilt utsatt situation. Transportuppdragen, som bl.a. kan innefatta kontakter med utländska myndigheter, är typiskt sett av så kvalificerad art att de bör förbehållas specialutbildad personal vid Polisen respektive Kriminalvården. Privata utförare bör därför inte anlitas för utrikestransporter.

En närmare redogörelse för utredningens särskilda överväganden beträffande särskilt utsatta personer finns i kapitel 9.

Vem ska få anlitas?

Precis som när det gäller bevakningsuppdrag inom Kriminalvården måste det ställas särskilda krav på de personer som ska kunna anlitas för transportuppdrag.

Ett sätt att kontrollera lämpligheten är att begränsa den krets som kan anlitas för transportuppdrag på samma sätt som när det gäller bevakningsuppdrag, dvs. till att omfatta väktare vid ett auktoriserat bevakningsföretag. Härigenom lämnas garantier för att väktarna uppfyller de krav som bör ställas när det gäller lämplighet. För anställning vid ett sådant företag gäller nämligen att man måste vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt.

Enligt företrädare för bevakningsföretagens riksorganisation Sweguard finns det, förutsatt att transporter skulle nå viss omfattning, bland bevakningsföretagen ett intresse för denna typ av uppdrag.

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det rimligt att det är samma personalkategori som kan komma i fråga för förordnanden för bevakningsuppdrag som för transportuppdrag. Enligt utredningens mening bör därför Kriminalvården kunna förordna väktare vid auktoriserade bevakningsföretag att utföra vissa transporter av frihetsberövade personer.

Ett ytterligare sätt att säkra lämpligheten bör vara att de bevakningsföretag som ska komma i fråga för att utföra transporter av frihetsberövade personer ska vara särskilt auktoriserade för denna typ av uppdrag, dvs. att i enlighet med 3 a § lagen om bevakningsuppdrag tillämpa s.k. differentierad auktorisation för sådan verksamhet, på samma sätt som i dag görs för exempelvis värdetransporter. För att en väktare ska få utföra transporter av frihetsberövade kan då uppställas särskilda krav på exempelvis personlig mognad och särskild utbildning. Enligt utredningens mening är det lämpligt att samma krav uppställs även för att utföra rena bevakningsuppgifter åt Kriminalvården, dvs. för att överhuvudtaget hantera frihetsberövade personer. Därmed bör samma krav gälla för att på uppdrag av Kriminalvården utföra bevakning som transporter av frihetsberövade.

Personalen vid bevakningsföretagen genomgår utbildning för sina uppgifter. För att få utföra särskilda uppgifter, exempelvis värdetransporter, krävs därtill särskild utbildning enligt utbildningsplaner som Rikspolisstyrelsen slagit fast. Särskild utbildning bör krävas även för att på uppdrag av Kriminalvården utföra bevaknings- och

transportuppdrag. Utbildningen bör avse kriminalvårdskunskap. En sådan utbildning är befogad även när det handlar om transportuppdrag. Med hänsyn till att transportuppdragen även bör kunna avse personer som är föremål för handräckning, bör utbildningen även omfatta grundläggande kunskaper om andra personer i utsatta situationer.

Rikspolisstyrelsen bör efter samråd med Kriminalvården utfärda föreskrifter och allmänna råd, vari det närmare anges vilka krav som bör uppställas på väktare som får anlitas för dessa uppdrag.

Länsstyrelsen har tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag och deras anställda. Det fordras därför inte några ytterligare bestämmelser om tillsyn över de väktare som anlitas av Kriminalvården. Däremot bör Kriminalvården underrätta länsstyrelsen om ett förordnande återkallas.

11.5.2 Hur ska lagregleringen se ut?

Förslag: I lagar som ger Kriminalvården rätt att utföra transporter av frihetsberövade personer införs bestämmelser som ger myndigheten möjlighet att förordna väktare från auktoriserade bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där, utföra vissa transporter av frihetsberövade personer.

Med hänsyn till att ett självständigt utförande av transportuppdrag åt Kriminalvården innebär myndighetsutövning krävs, som konstaterats i det föregående, att lagstöd införs för anlita av privata utförare.

Det är lämpligt att knyta an till de lagtekniska lösningar som i dag finns när det gäller Kriminalvårdens möjligheter att anlita väktare för bevakningsuppdrag (6 kap. 81 § KvaL och 22 § häkteslagen) och som har överförts till den nya fängeslagen (15 kap. 3 och 4 §§) respektive den nya häkteslagen (8 kap. 1 och 2 §§). Tillägg bör därför göras till dessa lagrum. Utredningen erinrar här om det påpekande som gjorts i avsnitt 11.4.2 när det gäller innebörden av begreppen vistelse inom respektive utom anstalt. Tillägget innebär att möjligheten att förordna väktare för bevakningsuppdrag utvidgas till att också omfatta vissa transporter av de frihetsberövade personer som omfattas av dessa lagar. Övriga lagar som genom utredningens förslag ger Kriminalvården rätt att utföra transporter av frihets-

berövade personer bör hänvisa till nämnda bestämmelse i den nya häkteslagen.

Det bör inte i lag närmare anges vilka typer av transportuppdrag som bör komma i fråga att överlämna till privata utförare. I stället bör det ankomma på Kriminalvården att närmare utfärda föreskrifter i detta hänseende.

Om utomstående personal anlitas av Kriminalvården för att utföra transporter av frihetsberövade personer, har den genom reglerna om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken stöd för att under vissa omständigheter använda våld. Personalen ges genom detta lagrum samma lagliga rätt att vid behov använda våld som kriminalvårdspersonal har. Vid transporter av klienter som omfattas av kriminalvårdslagstiftningen omfattas den av de tvångsbefogenheter som följer av kriminalvårdslagstiftningen, exempelvis rätt att i vissa situationer använda fängsel. Med hänsyn till att förordnanden kan komma att avse andra klientgrupper än de som omfattas av denna lagstiftning, bör emellertid rätten att använda fängsel regleras särskilt.

I fråga om förordnande och tystnadsplikt bör samma regler gälla som vid anlitan av väktare för bevakningsuppdrag.

12 Samverkan mellan myndigheter

12.1 Inledning

Utredningen har ovan funnit att Kriminalvården även fortsättningsvis bör utföra transporter åt andra myndigheter. En verksamhet som kräver ett stort antal olika aktörers delaktighet bygger på att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan dessa. Därutöver krävs ett väl fungerande samarbete. Samarbetet är nödvändigt för att hitta lösningar som minskar behovet av transporter och som, i de fall en transport måste ske, underlättar planeringen och genomförandet av denna. Samverkan är dock framförallt viktigt för att fokus ska ligga på de individer som berörs, så att dessa inte ”kommer i kläm” mellan olika myndigheter.

Nedan följer en beskrivning av bakgrunden till de problemställningar utredningen här tar upp (avsnitt 12.2), gällande rätt (avsnitt 12.3) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 12.4).

Behovet av samverkan rörande handräckningsfrågor uppmärksammas särskilt i avsnitt 17.6.5.

12.2 Bakgrund

Riksrevisionsverket (RRV) pekade i rapporten *Kriminalvårdens transportverksamhet* på problemet att häkten och anstalter med kort varsel tvingas omdisponera personal för att transportera klienter till förhandlingar i domstol och där bevaka dem.¹ Med större framförhållning skulle enligt RRV ett mer effektivt resursutnyttjande vid häkten och anstalter sannolikt kunna åstadkommas. Kriminalvårdsstyrelsen rekommenderades att diskutera frågan med Domstolsverket.

¹ Fu 1991:10.

Statskontoret konstaterade i rapporten *Effektivitetsgranskning av kriminalvården* att RRV:s förslag inte hade lett till en lösning av problemet med korta ledtider inför domstolsförhandlingar.² I rapporten framhölls att det ankom på varje enskild kriminalvårdsmyndighet att hos domstolarna försöka få förståelse för önskemålen om ett bättre samarbete gällande planering av förhandlingar. Statskontoret fann dock att det inte var möjligt att åstadkomma en väsentligt förbättrad samplanering mellan domstolar och kriminalvård, samt att det var orealistiskt att anta att några större besparings effekter kunde uppkomma genom sådan samverkan. Enligt Statskontoret skulle dock betydande besparingsvinster i fråga om transporter och bevakning kunna göras genom ökad användning av videoteknik och genom att häktningsförhandlingar i ökad utsträckning hölls i häkten.

Mot bakgrund av bl.a. transportorganisatoriska problem fick Beredningen för rättsväsendets utveckling i uppdrag att pröva om en bättre lokalisering av myndigheter inom rättsväsendets område skulle kunna minska problemen. Beredningen, som redovisade sitt arbete i ett flertal delbetänkanden, förespråkade en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor.³ Uppdraget innefattade även frågor om forum för häktning, häktning med stöd av videoteknik samt frågor om häktningsförhandlingar i andra lokaler än domstolens. I syfte att i möjligaste mån undvika transporter av anhållna och häktade föreslog beredningen att det skulle bli möjligt att handlägga frågor om häktning och andra tvångsmedel vid en annan domstol än den som senare skulle handlägga åtalet.⁴

Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen lade år 2004 i promemorian *Samordning av häktesverksamhet* på regeringens uppdrag fram ett antal förslag och rekommendationer som syftade till en effektivare häktesverksamhet. I promemorian identifierades ett antal framgångsfaktorer, bl.a. ökad samverkan, förändrade forumregler, ökad användning av videoteknikutrustning samt särskilda häktningsförhandlingssalar. Vidare föreslogs att säkerhets- och transportaspekter alltid skulle ges största uppmärksamhet vid arbete med projektering och omlokalisering av häkten och polishus genom att de

² Statskontoret 2003:20.

³ SOU 2003:114 s. 385 ff.

⁴ SOU 2003:74 s. 257 ff. Förslaget bereds alljämt inom Regeringskansliet.

förbereddes för eventuellt framtida utnyttjande av en del av lokalerna som häktningförhandlingssalar.⁵

År 2007 redovisade Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen i rapporten *Förbättrad samordning av rättsväsendets myndigheter i Norrland* på uppdrag av regeringen ett antal förslag, varav flera av betydelse för transporter av frihetsberövade. Bland förslagen kan nämnas en ökad användning av videokonferens teknik samt friare forumregler vid prövning av häktningframställningar.⁶

På regeringens uppdrag har Kriminalvården, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket nyligen i *Rapport om behovet av häkteskapacitet och dess lokalisering i Norrland* föreslagit att häkteskapaciteten i Norrland utökas genom att den nuvarande provisoriska häktesverksamheten i Östersund permanentas och utökas samt att häktesverksamheten bedrivs på respektive läns huvudort, nämligen Luleå, Umeå, Härnösand, Gävle och Östersund.⁷ Enligt rapporten bör en sådan lösning bidra till att belastningen på Kriminalvårdens transportorganisation, som i dagens läge inte sällan innebär en begränsning för möjligheterna till häktessamordning, minskar.

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet betonade i betänkandet *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning* vikten av att Kriminalvårdens verksamhetsställen samlokaliseras med andra myndigheter för att på så sätt bl.a. minska transportkostnaderna. Myndigheten framhöll dock att fördelarna med samlokalisering främst gäller häktesverksamheten, medan sådan lokalisering har mindre betydelse i fråga om anstalter.⁸

Betydelsen av en ökad användning av videokonferensutrustning vid domstolsförhandlingar för att minska antalet transporter av frihetsberövade och därmed minska kostnaderna, säkerhetsriskerna och miljöbelastningen har nyligen lyfts fram av flera myndigheter, däribland Domstolsverket i rapporten *Rutiner kring häktningsberedskap*⁹ samt av Kriminalvården i rapporten *Framförhållning vid domstolstransporter*.¹⁰

⁵ Domstolsverket, dnr 1489-2003.

⁶ Dnr Ju2005/5300/DOM.

⁷ Regeringsbeslut 2010-04-14 (Ju2010/3266/KRIM och 2010/3267/KRIM).

⁸ SOU 2009:13 s. 108 f.

⁹ Domstolsverkets rapportserie 2010:2, s. 32.

¹⁰ Kriminalvårdens internrevision – rapport 2010:2.

12.3 Gällande rätt

12.3.1 Samverkan

Att samverkan ska ske mellan myndigheter föreskrivs i ett flertal lagar. Allmänt hållna bestämmelser återfinns i flera författningar. I 6 § förvaltningslagen (1986:22) föreskrivs att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. En motsvarande regel finns i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) där det stadgas att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Bestämmelser om samverkan återfinns också i flera lagar som rör särskilda verksamheter,¹¹ liksom i flera myndigheters instruktioner.¹² Vidare anges i Kriminalvårdens arbetsordning att transporttjänstens verksamhet ska bedrivas i samverkan med övriga delar av Kriminalvården, Polisen, Migrationsverket och andra samarbetspartners.

12.3.2 Lokalförsörjning

Myndigheters befogenheter i lokalförsörjningsfrågor regleras bl.a. i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. I 8 § förordningen anges att varje myndighet, inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten, får besluta om sin egen lokalförsörjning. Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet enligt 9 § också ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet. Därutöver styrs enskilda verksamheters lokaliseringsplanering av en rad myndighetsspecifika regler.¹³

¹¹ Enligt 3 § polislagen (1984:387) ska Polisen samarbeta med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Andra myndigheter ska ge Polisen stöd i dess arbete. I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, föreskrivs att landstinget i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.

¹² Se t.ex. 2 § första stycket andra punkten förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, 5 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse samt 3 § andra stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården (avseende häktesorganisationen).

¹³ För en utförlig genomgång av dessa regler, se SOU 2003:114 s. 378 ff.

12.3.3 Användning av videokonferensutrustning

Den 1 januari 2000 påbörjades en försöksverksamhet med videokonferens vid domstolsförhandlingar. Sedan generella bestämmelser om videokonferens den 1 november 2008 infördes i 5 kap. 10 § rättegångsbalken respektive 14 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan parter, personer som ska höras i bevissyfte och andra som ska delta i ett sammanträde inför rätten delta genom videokonferens. Fortfarande ska dock huvudregeln vara att den som ska delta i ett sammanträde ska infinna sig i rättssalen eller där sammanträdet annars hålls. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant deltagande ska rätten särskilt beakta de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma om den som ska delta i sammanträdet måste infinna sig i rättssalen. Härvid kan just kostnader för transport och bevakning vägas in. Ett av skälen till dessa regler var att transporter av frihetsberövade kräver stora personella och ekonomiska resurser. Även av säkerhetsskäl kan det finnas anledning att minimera antalet sådana transporter, t.ex. när det finns risk för fritagning.¹⁴

12.4 Överväganden och förslag

12.4.1 Inrikesverksamheten

Samverkan

Bedömning och förslag: Kriminalvården bör ta initiativ till ett strukturerat och kontinuerligt samarbete med andra aktörer i fråga om inrikestransporter. Samarbete bör ske på såväl central som regional/lokal nivå.

Samarbetet på *central nivå* bör bl.a. omfatta:

- Utformande av föreskrifter, handböcker och annat vägledande material.
- Diskussioner och klargörande av ansvars- och rollfördelning mellan olika personalgrupper i samband med transporter.
- Utformande av serviceåtagande respektive tidsfrister för beställningar av transporter.
- Utformande av blanketter för beställningar av transporter.

¹⁴ SOU 2001:102 s. 83 ff., prop. 2004/05:131 s. 95 och 224 ff. samt prop. 2007/08:139 s. 25.

- Samarbetet på *regional/lokal nivå* bör bl.a. omfatta:
- Utformande av checklistor, information med kontaktuppgifter m.m.

Allmänt om samverkan

Kriminalvården utför i dag transporter åt flera olika samhällsorgan, främst polismyndigheterna, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse, kommuner och landsting, men även på uppdrag av domstolar och Rättsmedicinalverket. I dag förekommer emellertid inget eller endast begränsat samarbete mellan dessa aktörer i transportfrågor. Utredningen har haft kontakt med företrädare för myndigheter som beställer transporter. Avsaknad av strukturerat samarbete och andra brister i samverkan förefaller vara generella problem.

Det är angeläget att samarbete kommer till stånd på såväl central som lokal nivå. Med tanke på den centrala roll som Kriminalvårdens transporttjänst spelar i transportverksamheten, är det lämpligt att Kriminalvården har en samordnande roll i sådant samarbete. Samarbetets övergripande mål bör vara att skapa ömsesidig förståelse för varandras arbete och de förutsättningar som verksamheten bedrivs under för att därigenom utveckla en rättssäker och effektiv transportverksamhet.

På *central nivå* bör samarbetet bl.a. omfatta utformande av respektive myndighets föreskrifter, handböcker och annat vägledande material. Ett område som därvid särskilt bör belysas och regleras är ansvarsfördelningen mellan olika personalkategorier i det operativa arbetet, såväl under transport som i samband med överlämnande vid avfärd och ankomst. Att det råder en samsyn i denna fråga är särskilt viktigt när det gäller de transporter som kan innebära att flera personalkategorier medverkar, exempelvis när personal från en beställande myndighet medföljer en transport i samband med handräckning.

När det gäller rutiner vid transportbeställningar har ovan diskuterats vikten av serviceåtagande från utförarens sida och klara rutiner för iakttagande av tidsfrister för beställarna, se avsnitt 8.4.6. Enhetliga blanketter bör utformas för ändamålet. Även detta bör vara ett angeläget område för samverkan.

På *regional/lokal nivå* bör samarbetet särskilt syfta till att utveckla rutiner för transportbeställningar samt för var avhämtning

och avlämning ska ske. Samarbetet bör också inkludera utbyte av kontaktuppgifter och diskussioner kring säkerhetsrutiner.

Särskilt om samverkan mellan domstolar och transporterande myndigheter

Inställelse till domstolsförhandling är en vanlig anledning till transporter av frihetsberövade personer. Sådana transporter utförs främst av Kriminalvårdens lokala verksamhetsställen, dvs. häkten och anstalter, samt polismyndigheterna. Med hänsyn till att inställelse till domstol ofta sker med kort varsel och de säkerhetsaspekter som gör sig gällande i särskilt brottmål, är det angeläget att samarbetet fungerar.

Hur väl samverkan mellan domstolar och transporterande myndigheter fungerar i frågor som rör inställelse till förhandling synes variera i landet. Kriminalvårdens regionala transportorganisation i Stockholm har påtalat att samverkan brister i främst två hänseenden; dels när det gäller frågor rörande bevakning och säkerhet i samband med förhandling, dels i fråga om framförhållning i samband med domstolarnas begäran om inställelse till förhandling.

Rättens ordförande svarar för säkerheten under en domstolsförhandling samtidigt som bevakningspersonalen (vanligen transportpersonalen) svarar för bevakning av frihetsberövade personer, se avsnitt 16.3.1. Även om rättens ordförande beslutar i frågor om exempelvis fängselanvändning i förhandlingssalen, förutsätter denna ordning ett samspel med transportpersonalen. Den transporterande myndigheten, som vanligen också har svarat för den frihetsberövades förvaring, besitter i allmänhet bäst kunskap om personens farlighetsgrad och rymningsbenägenhet. Det är angeläget att domstolarna är lyhörda för önskemål från transportpersonalen även i andra frågor, exempelvis när det gäller placering i rättssalen, lämpligheten av att dom avkunnas i direkt anslutning till huvudförhandlingens avslutande etc. Rutiner för sådant informationsutbyte som fordras bör – med beaktande av det krav som finns på rättens opartiskhet – diskuteras inom ramen för samverkan mellan domstolarna och de transporterande myndigheterna. Sådant samarbete bör även omfatta frågor rörande ansvarsfördelningen under förhandlingar, bl.a. genom samövningar, exempelvis utrymningsövningar.

Frågan om framförhållning i samband med domstolarnas begäran om inställelse till förhandling togs, som nämnts, upp av bl.a. Statskontoret. Man skulle i och för sig kunna tänka sig att domstolarna

fick boka in förhandlingar med frihetsberövade personer utifrån ett schema som transportorganisationen fastställde och som upprättades utifrån tillgängliga transportlag och fordon. Utredningen har emellertid ovan slagit fast att det inte är möjligt att varje enskild verksamhet som är beroende av transporter ska anpassas till transportfunktionen. Utgångspunkten måste i stället vara att transportverksamheten ska utformas utifrån övriga myndigheters behov, se avsnitt 8.4.1. Det är i princip upp till varje enskild domare att avgöra var och när häktnings- och domstolsförhandlingar ska äga rum. Därvid måste många omständigheter beaktas, varav vissa ligger utanför domstolens påverkansmöjligheter. Avgörande är framförallt de tidsfrister och krav på skyndsamhet som lagstiftningen uppställer för prövning av frihetsberövanden, men även den egna personalens, åklagarnas och advokaternas planering. Därtill kommer schemaläggning av nämndemäns tjänstgöring liksom lokaltillgång. Detta innebär att domstolarna i varierande möjlighet har möjlighet att ta hänsyn till den transporterande myndighetens synpunkter. Mot bakgrund härav gör utredningen, i likhet med Statskontoret, bedömningen att det inte är möjligt att åstadkomma en väsentligt förbättrad samplanering mellan domstolar och bl.a. Kriminalvården, samt att det är orealistiskt att anta att några större besparings-effekter kan uppkomma genom sådan samverkan.

Utredningen förespråkar trots det ett nära samarbete mellan domstolar och transporterande myndigheter för att därigenom tydliggöra vilka önskemål och förväntningar som finns. Det är exempelvis angeläget att transportören i det enskilda fallet så snart det är möjligt får besked om när en förhandling ska äga rum. Häktningsframställningar föregås ofta av underhandskontakter mellan åklagare och tingsrätt. I de fall det kan bli aktuellt med förhandling under veckoslut eller helg förekommer enligt flertalet tingsrätter sådana kontakter regelmässigt.¹⁵ Även när det gäller mål med häktade personer, särskilt sådana mål som kräver ett större antal förhandlingsdagar, är det vanligt att åklagaren vid underhandskontakter med tingsrätten ger preliminära uppgifter om när ett åtal kan förväntas ges in och att diskussioner om lämplig tid för förhandling då inleds. Även Kriminalvården bör få del av sådan information.

Även om problemet med bristande framförhållning i första hand rör häktningsförhandlingar och förlängda brottmålsförhandlingar, kan noteras att bestämmelsen i 45 kap. 14 § andra stycket rättegångs-

¹⁵ Rutiner kring häktningsberedskap, Domstolsverkets rapportserie 2010:2, s. 17 f.

balken, som reglerar när en huvudförhandling med en tilltalad som är anhållen eller häktad bör påbörjas, sedan den 1 juli 2010 är ändrad. Genom ändringen har fristen förlängts från en till två veckor från den dag, då åtal väcktes. Denna förändring bör förbättra möjligheterna till framförhållning i nämnda typ av mål.

Också när det gäller rättens prövning av frihetsberövanden enligt lagarna om tvångsvård gäller i regel snäva tidsramar. Domstolarna bör införa rutiner som innebär att information om förhandlingar inte bara sänds till den omhändertagne utan också till vårdinstitutionen. Vidare skickas i dag begäran om inställelse till förhandling i många fall till vårdinstitutionen per post. För tids vinnande bör domstolarna även via telefon, e-post eller fax snarast möjligt underrätta institutionerna om när förhandling ska äga rum.

Samverkan mellan å ena sidan domstolarna och de transporterande myndigheterna har därutöver betydelse för att minska behovet av transporter, se nedan.

Särskilt om samverkan för att minska transportbehovet

Bedömning och förslag: För att minska transporterna av frihetsberövade personer bör följande frågor få fortsatt uppmärksamhet inom ramen för samverkan mellan myndigheter.

- Lokaliseringsfrågor.
- Flexibilitet när det gäller att förflytta personal till frihetsberövade personer, exempelvis vid häktningsförhandlingar.
- Användning av videokonferensutrustning.
- Utformande av checklistor, information med kontaktuppgifter m.m.

Migrationsverket bör delta i sådan samverkan och verkets förvar utrustas med videoteknikutrustning.

Allmänt

Som ovan framhållits medför transporter av frihetsberövade personer stora kostnader. De är också förenade med säkerhetsrisker och kan allmänt skapa oro hos den som ska transporteras. Därtill kommer miljöhänsyn. Vid de frihetsberövanden som innebär tvångsvård tillkommer vikten av att frihetsberövandet innebär just vård

och inte i större utsträckning än nödvändigt går åt till transporter. Av nämnda skäl bör i första hand eftersträvas att *minska* antalet transporter eller i vart fall *förkorta* dessa.

Lokaliseringsfrågor

Samlokalisering mellan rättsväsendets myndigheter och domstolarna har blivit allt vanligare. Ofta används begreppet *rättscentrum* för att beteckna en byggnad eller ett område som inrymmer flera av rättsväsendets olika delar. Att rättsväsendets olika delar samlokaliseras eller är placerade nära varandra har ur ett transportperspektiv flera fördelar. Förutom att det förkortar transportsträckorna, kan det innebära bättre möjligheter för domstolarna att i vissa fall hålla häktnings- och omhäktningförhandlingar i anslutning till de lokaler där den frihetsberövade är placerade. Därtill kommer de goda förutsättningar som skapas för samverkan mellan myndigheterna.

Under senare tid har i ökad utsträckning fokuserats på lokaliseringsfrågor och samverkan mellan berörda aktörer i dessa frågor, bl.a. under senare års reformering av den yttre tingsrättsorganisationen. En nätverksgrupp bestående av representanter för rättsväsendet träffas regelbundet för att diskutera frågor rörande bl.a. lokalsamordning.

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet, som bl.a. hade i uppdrag att se över myndighetens lokalförsörjning, konstaterade nyligen att Kriminalvården inte vid något tillfälle sedan år 2004 valt någon annan lösning för sin häktesverksamhet än att lokalisera nya enheter i anslutning till en anstalt eller samlokalisera häktet med andra myndigheter i rättskedjan.¹⁶

När det gäller samverkan inom rättsväsendet i lokaliseringsfrågor kan särskilt framhållas vikten av att planeringen för Kriminalvårdens del inte bara innefattar häkten och anstalter, utan även Kriminalvårdens transporttjänst.

Transporter av frihetsberövade personer berör emellertid även ett flertal myndigheter utanför rättsväsendet. Samverkanskanalerna mellan dessa och rättsväsendet är av naturliga skäl inte lika väl utvecklade. Inför framtida lokaliseringsbeslut kan betonas att det är angeläget att samråd sker, exempelvis mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården i frågor rörande Migrationsverkets förvar.

¹⁶ SOU 2009:13 s. 109.

Det bör påpekas att behovet av transporter inte enbart avgörs av lokaliseringsfrågor, utan även av placeringfrågor. Var exempelvis ett häkte, ett ungdomshem eller ett förvar är beläget behöver inte nödvändigtvis avgöra hur långa transporter av frihetsberövade blir. I det enskilda fallet kan detta i stället avgöras av i *vilket* häkte, ungdomshem eller förvar som en person placeras. Vilken plats som anvisas avgörs i regel självständigt av den enskilda myndigheten, i nyss nämnda exempel Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse eller Migrationsverket. Även om transporthänsyn tas vid placeringsbeslut är beläggningssituationen i allmänhet ansträngd. Detta gäller särskilt vid häkten och förvar. I vissa fall, exempelvis när det gäller vissa omhändertaganden enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), kan det ur ett vårdbehov dessutom vara önskvärt att den omhändertagne kommer bort från sin hemmiljö och att placering av den anledningen bör ske långt hemifrån.

Särskilt om möjligheter att förflytta personal i stället för de frihetsberövade

I vissa sammanhang, främst när det gäller domstolsförhandlingar samt vissa typer av läkarbesök, kan ett alternativ till transport av den frihetsberövade personen vara att i stället förflytta personalen till den frihetsberövade. En sådan ordning är huvudregeln i fråga om muntliga förhandlingar enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Enligt 37 § denna lag ska sådan förhandling hållas på sjukvårdsinrättningen, om inte särskilda skäl talar för något annat.

I takt med att samlokalisering ökat har det även blivit vanligare att häktningsförhandlingar hålls i polishus eller i häktets lokaler. Detta gäller framförallt häktningsförhandlingar som hålls under veckoslut eller helger. Enligt en enkätundersökning som Domstolsverket låtit landets tingsrätter besvara, hålls ungefär hälften att jourhäktningsförhandlingarna hos Polisen, som ofta har särskilt iordningsställda lokaler för ändamålet. Några tingsrätter svarade att sådana förhandlingar regelmässigt hålls i häktets lokaler. Av de 18 tingsrätter som svarade att jourhäktningsförhandlingar vanligen hålls i domstolens lokaler angav ett par att detta berodde på att Polisen på orten inte längre önskar ha förhandlingarna i sina lokaler. Några tingsrätter svarade att anledningen till att förhand-

lingarna hålls i de egna lokalerna är att dessa ofta sker via videolänk.¹⁷

Även om också häktningsförhandlingar i polis- eller häkteslokaler är förenade med kostnader, blir dessa ofta lägre än när en frihetsberövad person ska transporteras tillsammans med bevakningspersonal. Samtidigt undviker man de säkerhetsrisker som uppstår i samband med transporter av frihetsberövade. När jourhäktningsförhandlingar kan hållas i polishus eller i häktets lokaler, innebär det dessutom en särskild fördel för tingsrätten, eftersom det då inte finns något behov av att kalla in vaktmästare eller liknande personal.

Även vid utförande av vissa s.k. § 7-undersökningar kan det vara lämpligare att flytta personal till den frihetsberövade än tvärtom. Så kan vara fallet exempelvis vid undersökningar av personer som befinner sig på ett häkte beläget långt från den ort där rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet bedrivs, särskilt om flera personer vid samma häkte kan genomgå undersökning vid samma tidpunkt.

Användning av videokonferensutrustning

Sedan möjligheterna att använda videoutrustning vid rättegångar utvidgats har myndigheternas tillgång till videokonferensutrustning ökat kraftigt. Numera är samtliga domstolar i landet utrustade med videokonferensutrustning alternativt har, vid samlokalisering med annan domstol, tillgång till sådan utrustning. Polisen förfogar över ett 150-tal videokonferensanläggningar. Flertalet av dessa är dock avsedda främst för personalbruk och placerade i personalutrymmen. Kriminalvården har ett hundratal videokonferensutrustningar i drift. Samtliga häkten och alla kriminalvårdsanstalter med en viss säkerhetsklassning har sådan utrustning. Statens institutionsstyrelse förfogar över 18 sådana utrustningar, varav elva är placerade på olika institutioner. Flera av de institutioner som myndigheten svarar för är dock så geografiskt belägna, att en utbyggnad av videokonferensverksamheten kräver omfattande uppdateringar av datanätverken.

Närvaro via videolänk har hittills använts relativt sällan vid häktningsförhandlingar då den anhallne förvaras i polisarrest. En anledning härtill är att det ofta anses särskilt angeläget att denne närvarar ”på plats” när frågan om häktning prövas första gången. En bidragande orsak kan dock vara den bristande tillgången till videokonferensutrustning för sådant bruk i anslutning till polisarrest. Använd-

¹⁷ Domstolsverkets rapportserie 2010:2, s. 22.

ning av videokonferensutrustning är däremot relativt vanlig vid omhåkningsförhandlingar. De praktiska arrangemangen kan variera. Ofta är den häktades ombud på plats i domstolen, medan den häktade och eventuell tolk befinner sig på häktet. Bevakningen kan då normalt utföras av en kriminalvårdare.

Ett flertal myndigheter, däribland Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, men även myndigheter utan direkt koppling till rättsväsendet, deltar i ett nätverk som behandlar frågor rörande videokonferensanvändning. Intresset för ett ökat användande av videokonferensutrustning synes generellt sett vara mycket stort.

Migrationsverket deltar sedan 2010 i nämnda nätverk. I dag finns videokonferensutrustning vid flera av Migrationsverkets kontor, däremot inte vid något av verkets förvar. Med hänsyn till att det är Migrationsverket som svarar för förvar av utlänningar i utlänningsärenden och att dessa många gånger prövas i domstol, är det i transporthänsende angeläget att myndighetens förvar förses med videokonferensutrustning.

Utöver de fördelar som användning av videokonferensutrustning har i transporthänsende finns en rad positiva ”bieffekter” för enskilda myndigheter. För Migrationsverkets del kan tillgången till sådan utrustning således innebära minskade kostnader för tolkanvändning, eftersom tolkar ofta reser över stora delar av landet. När det gäller Statens institutionsstyrelses verksamhet kan på motsvarande sätt videoutrustning även utnyttjas i andra sammanhang, bl.a. vid klienternas kontakter med närstående, ombud och socialtjänsten i hemkommunen, liksom vid utbildning.

12.4.2 Utrikesverksamheten

Bedömning och förslag: Genom det samarbete som inletts mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Kriminalvården har grunden lagts till ett gott fortlöpande effektiviseringsarbete på *central nivå*. Det fortsatta samarbetet bör särskilt syfta till ökad samordning för förbättrad genomströmning och framförhållning vid transportplaneringen.

Samarbetet på *regional/lokal nivå* bör utvecklas. Samordningen mellan Migrationsverkets förvar och transporttjänsten bör öka i praktiska frågor.

I avsnitt 6.2.1 redogörs för det samarbete som under senare år har utvecklats mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Kriminalvården i fråga om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Samverkan sker såväl på chefsnivå som i ett flertal arbetsgrupper. Såvitt framkommit har detta samarbete lett till en ökad förståelse för myndigheternas respektive uppdrag men också till förbättrade rutiner i det dagliga arbetet. Utöver detta samarbete förekommer samverkan mellan Kriminalvårdens transporttjänst och Rikskriminalpolisens gränskontrollenhet. Även om samarbetet bör fördjupas och breddas, har enligt utredningens bedömning härigenom grunden lagts till ett gott fortlöpande effektiviseringsarbete. Utredningen ser därför inga skäl att lämna förslag rörande ytterligare samverkansformer när det gäller utrikesverksamheten.

Långa väntetider på utrikestransporter och därmed långa förvarsvistelser är i dag ett stort problem. Varje "ansvarsövergång" mellan myndigheter innebär ett hinder och tidsutdräkt. Av såväl rätts-säkerhetsskäl som effektivitetsskäl bör verkställbara transporter genomföras snarast möjligt. Ökad genomströmning är för närvarande föremål för långtgående samarbete mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården inom ramen för det s.k. REVA-projektet. Utredningen nöjer sig därför med att på ett allmänt plan framhålla vikten av detta effektiviseringsarbete. För att förbättra Kriminalvårdens möjligheter till framförhållning när det gäller transportplaneringen är det angeläget att samordningen mellan Migrationsverket, polismyndigheterna och Kriminalvården förbättras.

Inom ramen för ovan nämnda samverkan uppmanas myndigheter i utlänningsärenden, utöver kontakter i enskilda ärenden, att lokalt och regionalt ha kontinuerliga kontakter och sammanträffanden, där man går igenom situationen i aktuella verkställighetsärenden. Sådana sammanträffanden bör ske på flera nivåer, t.ex. mellan berörda chefer på regional nivå inom respektive myndighet samt på lokal operativ nivå mellan handläggande tjänstemän. Även utbildningar bör kunna genomföras över myndighetsgränserna. Om myndigheterna lokalt anser det vara av nytta kan även särskilda lokala överenskommelser ingås med beaktande av centrala riktlinjer. I dessa kan informeras om kontaktuppgifter och lokala rutiner, exempelvis hur överlämnande av ärenden går till rent praktiskt och

hur information i överlämnandeärenden ska ske mellan myndigheterna.¹⁸

Såsom påpekats för utredningen av bl.a. gränspolisen vid Polismyndigheten i Skåne län kan emellertid den omständigheten att de olika verksamheterna i grunden är organiserade på olika sätt – dvs. att Kriminalvården och Migrationsverket till skillnad från Polisen är organiserade enligt den s.k. enmyndighetsmodellen – innebära att det kan vara svårt att skapa naturliga nätverk på regional/lokal nivå. Det kan därför finnas anledning att inom ramen för myndigheternas samverkan uppmärksamma behovet av sådana kontakter.

Kriminalvårdens transporttjänst har pekat på de praktiska problem som uppstår när det i samband med en utrikestransport visar sig att den transporterade har med sig mer bagage än vad som utan extra kostnad är tillåtet att föra med sig. Till följd av att Kriminalvården inte vill stå för sådana merkostnader transporteras då personen tillbaka till förvaret och resan ställs in. Med hänsyn till de merkostnader som uppstår för den inställda utrikestransporten, resan till flygplatsen och den förlängda förvarsvistelsen är en sådan ordning mycket ineffektiv. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det inte heller rimligt att hålla en person frihetsberövad av sådan anledning. För att motverka denna typ av praktiska problem bör ökad samordning ske mellan förvar och transporttjänsten. Frågor rörande bagagehantering och liknande praktiska problem måste därvid lösas på förhand och hanteras enhetligt.

¹⁸ Rikskriminalpolisen, cirkulärmeddelande CM 3/10, dnr A-638-623/10.

13 Kostnadsansvaret för transporter

13.1 Inledning

Kriminalvården utför både transporter inom sitt egentliga verksamhetsområde och åt andra myndigheter. Transporter som Kriminalvården utför för Migrationsverkets räkning finansieras till stor del genom Migrationsverkets anslag, se nedan. Övriga transporter åt Migrationsverket och andra myndigheter utför Kriminalvården inom ramen för sin egen budget. Sådana transporter utgör därmed inte någon kostnad för den myndighet som beställer transporten. I utredningens uppdrag ingår att överväga om den myndighet som beställer en transport också ska få betala kostnaden för genomförandet av transporten. Därmed skulle det finnas ett egenintresse hos beställaren att inte överutnyttja denna service.

Bakgrunden till problemställningen är att det i flera sammanhang har konstaterats att möjligheten att begära biträde av polismyndigheten inte tillämpas på det sätt som avsetts, dvs. att handräckning begärs utan att de materiella förutsättningarna för det är uppfyllda. Problematiken rörande detta påstådda överutnyttjande diskuteras närmare i kapitel 17. Där finns också en redogörelse för de rättsliga förutsättningarna för handräckning. Frågan om ekonomisk styrning bör emellertid även hanteras utifrån synpunkter som Kriminalvården framfört beträffande sena transportbeställningar som orsakar merkostnader och prioriteringsproblem, samt att det är önskvärt att transporterna i större utsträckning än i dag kan spridas över tid.

Nedan följer en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna för ekonomisk styrning (avsnitt 13.2), tidigare synpunkter som framförts rörande ekonomisk styrning (avsnitt 13.3) samt utredningens överväganden i denna del (avsnitt 13.4).

En beskrivning av de olika transporter som Kriminalvården genomför, liksom en mer ingående ekonomisk redogörelse, finns i

kapitel 4 och avsnitt 10.3.3. Som framgår där finansieras utlands-transporter som avser utlänningar som avvisats eller utvisats enligt beslut av regeringen, Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen eller polismyndighet med stöd av utlänningslagen (2005:716) genom Migrationsverkets anslag. Regeringens styrning av denna verksamhet innebär således – till skillnad från vad som är fallet vid transporter i samband med handräckning – att transporterna *i första hand* ska genomföras av Kriminalvården. Som framgått i det föregående är det också utredningens uppfattning att denna ordning är mest ändamålsenlig. Även om också dessa transporter omfattas av uppdraget rörande kostnadsansvaret för transporterna, nöjer sig utredningen därmed med detta konstaterande. Framställningen nedan avser därför inte nämnda transporter för Migrationsverkets räkning.

Utredningens uppdrag omfattar även att lämna förslag på hur kostnadseffektiviteten kan öka. Utredningen väljer att redovisa dessa förslag i respektive organisatoriskt sammanhang, se bl.a. förslag till hur myndigheternas transportverksamhet bör organiseras (kapitel 8), förslag till effektivisering av Kriminalvårdens transportverksamhet (kapitel 10), möjligheter att anlita väktare (kapitel 11), samverkan mellan myndigheter i syfte att minska antalet transporter (kapitel 12), möjligheter att förvarsplacera personer i samband med transport (kapitel 18) samt ökad information för förbättrad planering av handräkningsåtgärder (kapitel 20).

13.2 Rättsliga förutsättningar för ekonomisk styrning

13.2.1 Rätten att ta ut avgifter

Enligt 3 § avgiftsförordningen (1992:191) får en myndighet bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I 4 § avgiftsförordningen finns ett generellt undantag som ger alla myndigheter under regeringen möjlighet att ta betalt utan att ha något särskilt bemyndigande. I paragrafen anges olika varor och tjänster som myndigheten kan ta betalt för, exempelvis tidskrifter och andra publikationer, konferenser och kurser samt offentlig inköps- och resurssamordning. En förutsättning för avgiftsuttag med stöd av 4 § avgiftsförordningen är dock att verksamheten antingen är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Kriminalvårdens transportverksamhet skulle möjligen kunna kategoriseras som en form av resurssamordning (4 § första stycket punkten 7). Då transportverksamheten varken är av tillfällig natur eller av mindre omfattning, skulle det dock inte vara möjligt att ta ut avgifter för denna enligt den generella undantagsregeln i 4 § avgiftsförordningen. För att Kriminalvården ska kunna ta ut avgifter för transportverksamheten skulle därmed ett särskilt bemyndigande i lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen krävas. Sådana bemyndiganden som det här är fråga om kan ges i regeringens regleringsbrev.

Reglering av avgiftsuttag kan exemplifieras av den rätt som polismyndigheterna genom förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till polisen m.m. (ersättningsförordningen) har att ta ut avgifter för viss polisbevakning (1 § punkterna 1–3). Sådan ersättningsskyldighet kan åläggas bl.a. vid viss bevakning enligt ordningslagen (1993:1617), trafikförordningen (1998:1276) eller när polisbevakning av en värde-transport har begärts. I 3 § ersättningsförordningen regleras avgiftens storlek. Vid bevakning uppgår avgiften till 920 kr per påbörjad timme för var och en av de polismän som behövs. I de fall transportmedel behövs tillkommer avgift för bil, motorcykel etc. beräknad utifrån varje påbörjad kilometer eller timme.

13.2.2 Prissättning och rätten att disponera avgifter

Enligt 5 § avgiftsförordningen ska avgifterna, om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, beräknas så att full kostnads-täckning uppnås. Undantag från denna huvudregel förekommer sällan. Ett sådant exempel är Kriminalvårdens intäkter för arbetsdrift och terapiverksamhet. När det finns bemyndiganden att ta betalt föreskrivs ofta hur prissättningen ska gå till. Det förekommer exempelvis att beslut om prissättning ska föregås av samråd med Ekonomistyrningsverket eller regeringens ställningstagande.¹

I vissa fall tillåts myndigheter att disponera avgiftsintäkterna själva. För detta krävs enligt 25 § avgiftsförordningen ett särskilt bemyndigande.

¹ Ekonomistyrningsverket har utfärdat riktlinjer för prissättningen när myndigheter vill avgiftsbelägga varor eller tjänster. Dessa finns samlade i skriften Sätt rätt pris! – En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter, ESV 2001:11.

I de flesta fall gäller att avgifterna inte ska disponeras av myndigheterna utan tillföras statskassan. I stället ska myndighetens behov av medel tillgodoses via anslag på samma sätt som om verksamheten hade varit skattefinansierad. Undantag från huvudprincipen bör enligt Ekonomistyrningsverket kunna göras om verksamhetsvolymen är så svår att bedöma på förhand att finansiering över anslag inte är ändamålsenlig.

13.2.3 Möjligheten att låta den enskilde bekosta transporten

I några fall finns en möjlighet att låta den person som ska transporteras själv bekosta transporten. Det rör sig om situationer då den enskilde har underlåtit att inställa sig till förrättning. Det gäller när en person med stöd av en bestämmelse i rättegångsbalken ska förpliktas att ersätta statsverkets kostnader för att polismyndigheten har hämtat honom eller henne till förhandling inför domstol (18 kap. 13 § första stycket och 31 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Även hämtning av en totalförsvarspliktig genom polismyndighetens försorg ska ske på dennes egen bekostnad (10 kap. 6 § första stycket lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt), TPL.

Med hänsyn till kostnaderna för indrivande av sådana krav och att den enskilde i många fall saknar medel att betala med, stannar kostnaderna för hämtning emellertid i praktiken ofta på staten.

13.3 Tidigare överväganden

Frågan om Kriminalvården bör ta betalt för transporter åt andra myndigheter har aktualiserats i olika sammanhang.

Statskontoret föreslog i sin rapport *Effektivitetsgranskning av kriminalvården* att externa beställare borde kunna vända sig direkt till Transporttjänsten för utförande av transporter.² I dessa fall skulle beställaren faktureras kostnaderna för transporten. Syftet härmed var att öka kostnadsmedvetandet hos beställarna och därmed minska risken för överutnyttjande. Det ansågs också önskvärt att transportkostnaderna inte skulle belasta kriminalvården. En sådan ordning skulle även öppna möjligheter för beställaren att i fall då det var kostnadseffektivt använda denna transportmöjlighet något friare än annars.

² Statskontoret 2003:20, s. 298.

I budgetpropositionen för år 2003 redovisade regeringen sin bedömning att Kriminalvårdsstyrelsen behövde se över och effektivisera sin verksamhet. I december 2003 presenterade Kriminalvårdsstyrelsen en handlingsplan omfattande 16 punkter. En av punkterna innebar att transporttjänsten borde ta betalt av Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och andra, som den utför transporter åt. Tillsammans med en samordning av transporttjänsten och de lokala kriminalvårdsmyndigheternas transportverksamhet, beräknades en sådan förändring innebära besparingar uppgående till 5–10 miljoner kronor årligen.³

I en utredning som Kriminalvården därefter genomfört internt har föreslagits att de rättsliga förutsättningarna för ett prisstyrningssystem inom Kriminalvårdens transportverksamhet bör klarläggas. Sedan bör ett avgiftsuttag införas för externa beställare. Även ett avgiftsuttag för de verksamhetsinterna transporterna bör, enligt utredningen, övervägas.⁴

13.4 Överväganden

Bedömning: Transportverksamheten bör även fortsättningsvis finansieras genom Kriminalvårdens anslag.

13.4.1 Syften

De argument som kan anföras för ekonomisk styrning av transportverksamheten är delvis hänförliga till kostnadseffektivitet.

- Ekonomisk styrning skulle för det *första* kunna minska ett eventuellt överutnyttjande av Kriminalvårdens transporttjänster. Med den utgångspunkten borde styrningen ske främst i förhållande till de myndigheter som använder sig av handräckning vid transporter, företrädesvis enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).

³ Kriminalvårdsstyrelsen, Handlingsplan för effektivisering av kriminalvården 2004–2006.

⁴ Översyn av transportverksamheten inom Kriminalvården, intern utredning 2008-08-15, s. 13 f.

- För det *andra* skulle ekonomisk styrning med prissättning utifrån framförhållning när det gäller beställning av transporter kunna minska problemet med sena beställningar. Denna problematik begränsar sig inte till de fall som rör handräckning enligt nyss nämnda lagar, utan omfattar flertalet beställare, även exempelvis domstolar som begär inställelse av frihetsberövade till förhandlingar.
- För det *tredje* skulle ekonomisk styrning kunna bidra till att efterfrågan av transporter styrs till tidpunkter då transportverksamheten inte är så hårt belastad. Även detta problem är hänförligt till flertalet beställare.

Utöver dessa syften bör framhållas att ett överutnyttjande av handräckningsinstitutet även bör motverkas av rättssäkerhetsskäl, eftersom handräckning innebär ett ingrepp i den enskildes integritet och många fall rör utsatta personer, som i första hand bör hanteras inom ramen för den verksamhet som respektive ansvarig myndighet bedriver.

I den mån ett motverkande av ett eventuellt överutnyttjande av Kriminalvårdens transporter skulle innebära en *minskning* av antalet transporter – och således inte bara påverka *vem* som utför dessa – kan även miljö- och säkerhetsmässiga vinster göras.

13.4.2 Ekonomiska aspekter

Som redogörs för i avsnitt 17.6.1 har tidigare i olika sammanhang framförts uppfattningen att handräckningsinstitutet överutnyttjas. Utredningen gör där bedömningen att det inte finns underlag för att avgöra i vilken utsträckning det förekommer ett överutnyttjande. I enskilda fall synes det dock förekomma obefogade beställningar av handräckning.

Genom att införa ekonomiska incitament är det, typiskt sett, möjligt att i större eller mindre omfattning styra människors beteende. I nuläget är transportverksamheten en fri nytthet för de myndigheter som beställer transporter. Eftersom transporter som utförs av transporttjänsten inte innebär någon kostnad för beställaren finns det inte något incitament att minska antalet beställningar, sträva efter att undvika sena beställningar eller fördela dessa över tid. Genom att ålägga beställaren ett betalningsansvar skulle troligtvis ett antal transportbeställningar undvikas. Det skulle också vara möjligt att

genom differentierade avgifter i viss mån motverka sena beställningar och att styra dessa över tid.

Om transportverksamheten avgiftsbelades skulle det också vara lättare att motivera att en del av de uppdrag som ligger i gråzonen mellan frivillig transport och handräckning skulle utföras av Kriminalvården. I den mån den egna myndigheten inte tror sig klara av transporten kan då transporttjänsten köpas in.

Även om vetskapen att beställningen av en transport orsakar den ”egna” myndigheten kostnader, finns det emellertid omständigheter som talar mot att ekonomisk styrning i form av prissättning skulle leda till önskvärda resultat.

Styrning genom avgifter lämpar sig bäst vid sådan verksamhet som är konkurrensutsatt och där beställaren därmed har en möjlighet att styra över vem som ska anlitas för uppdraget.

När det gäller behovsprövning i samband med beställning av transporter är det tveksamt i vilken utsträckning ekonomiska incitament får genomslag inom offentligrättsliga – i detta fall dessutom större – myndigheter. För ett sådant genomslag krävs att de ekonomiska förutsättningarna i betydande utsträckning medvetandegörs för den enskilde anställda, inom vars arbetsuppgifter det ingår att begära handräckning eller inställelse, t.ex. domstolssekreterare.

Det är också tveksamt om en minskning av ett eventuellt överutnyttjande i någon större utsträckning skulle innebära besparingar för samhället i stort. Anledningen härtill är att beslutet inte rör huruvida transporten ska ske eller inte, utan endast rör *vem* som ska utföra denna. I den utsträckning handräckning inte begärs, kommer transporten i normalfallet i stället att genomföras av respektive beställande myndighet, som således får stå för transportarrangemanget. Med hänsyn till att varje enskild berörd myndighet inte kan förfoga över transportfunktioner av sådan storlek som Kriminalvårdens transporttjänst, är det troligt att sådana transporter i många fall tvärtom blir dyrare än om transporttjänsten utför dessa.

Det kan också ifrågasättas om ekonomisk styrning genom avgiftsuttag skulle motverka problemen med sena beställningar eller bidra till att efterfrågan av transporter styrs till tidpunkter då transportverksamheten inte är så hårt belastad. Anledningen härtill är att de myndigheter som beställer transporterna många gånger är bundna av att följa lagstadgade frister. Detta gäller i hög grad de myndigheter som hanterar människor som är tvångsomhändertagna, men även de allmänna domstolarna. Exempelvis styrs domstolarnas begäran om inställelse till förhandlingar av lagstadgade tidsfrister om

anhållna och häktade personer. Domstolarna är dessutom beroende av andra aktörers, däribland åklagarnas, agerande och tidsramar, liksom andra omständigheter som ligger utanför deras kontroll. I de fall transporter rör resor i samband med sjukvård ligger det också i sakens natur att det många gånger är uteslutet att beställa transporter i god tid eller att styra dessa till tidpunkter då transportverksamheten inte är så hårt belastad. Det rör sig således om verksamhet som är – och bör vara – förhållandevis okänslig för ekonomisk styrning.

Debitering för transporterna skulle också innebära en omfattande administration och därmed stora transaktionskostnader. Det är troligt att detta merarbete skulle vara så stort att det inte skulle stå i rimlig proportion till de belopp som det är frågan om och att transaktionskostnaderna delvis skulle äta upp den samhällsekonomiska vinst som en debitering av transporterna skulle syfta till. I de fall det är domstolarna som är beställare av de transporter som Kriminalvården utför, bör särskilt framhållas att såväl beställare som utförare statsfinansiellt hör till samma utgiftsområde (rättsväsendet, utgiftsområde 4).

Det bör vidare påpekas att det inte är troligt att möjligheten att ta betalt skulle innebära någon ekonomisk vinst för Kriminalvården. Enligt den huvudregel som gäller för disposition av avgiftsinkomster bör offentligrättsliga avgifter inte disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan. Även i de fall intäkterna av avgiftsbelagd verksamhet får disponeras kan emellertid det ekonomiska utfallet bli negativt för den myndighet som bedriver denna. Ett exempel härpå är polismyndigheternas stämningmannaverksamhet, som under flera år visat betydande underskott.

Som framgår nedan är prissättning i dessa sammanhang komplicerad på så sätt att den måste bygga på uppskattningar och prognoser utifrån historiska uppgifter. Sådana uppskattningar blir sällan eller aldrig rättvisande och kan bli föremål för omfattande diskussioner mellan myndigheter.

13.4.3 Rättssäkerhetsaspekter

Det är i och för sig inte unikt att myndigheter tar betalt för en tjänst trots att denna är mer eller mindre obligatorisk. Detta gäller även gentemot andra myndigheter. Ett sådant exempel är den årliga revision som Riksrevisionen utför genom granskning av årsredovis-

ningarna för bl.a. förvaltningsmyndigheterna. Uttrycket ekonomisk styrning är emellertid mindre passande när det handlar om åtgärder som det inte går att välja om de ska utföras eller på något annat sätt styra över. Biträde av polismyndigheten (Kriminalvården) för att genomföra en transport ska inte ske om inte förutsättningarna för handräckning är uppfyllda. Men omvänt gäller också att biträde faktiskt är nödvändigt när de nämnda förutsättningarna är uppfyllda. Ekonomisk styrning skulle i trängda ekonomiska lägen kunna leda till oönskade resultat, dvs. att biträde inte begärs trots att det är nödvändigt.

I det sammanhanget bör påpekas att handräckningsinstitutet innebär en ingripande form av myndighetsutövning. Transporter av frihetsberövade personer kan inte jämföras med annan service eller ses som vilken transportverksamhet som helst. Det måste nämligen beaktas att det i grunden finns ett beslut om frihetsberövande som har särskilda syften. Frihetsberövandet kan ibland, t.ex. när det gäller missbruksvård, vara ett skydd för den enskilde. Ofta syftar frihetsberövanden även till att skydda allmänheten eller andra intressen i samhället. När det finns förutsättningar för ett frihetsberövande måste självklart säkerheten vara tillräckligt hög för att vidmakthålla detta.

Frihetsberövanden är i allmänhet begränsade i tiden och kräver i många fall omprövning inom vissa frister. De transporter som utifrån de lokala verksamhetsställets planering orsakar särskilda problem är i första hand inställelser till domstol med kort varsel, främst till häktningsförhandlingar. De svårigheter som finns med att genom prissättning påverka framförhållning samt fördelning av transportbeställningar över tid kan illustreras just av denna typ av förhandlingar.

Anledningen till den relativt korta framförhållningen vid häktningsförhandlingar är den snäva tidsfrist som i 24 kap. 13 § rättegångsbalken uppställs för prövning av häktningsfrågan, nämligen att prövning ska ske utan dröjsmål och aldrig senare än fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes. När en domstol får in en framställning om häktning är det tidsmässiga utrymmet för när förhandlingen ska äga rum därför relativt begränsat. Även om svårigheter att genomföra en längre transport av den misstänkte enligt förarbetena till bestämmelsen kan vara en faktor att beakta när tidpunkt för förhandling bestäms, innebär uttrycket "utan dröjsmål" ett allmänt skyndsamhetskrav för att Europakonventionens krav på skyndsamt domstolsprövning

inte ska åsidosättas.⁵ Att fristen för häktningförhandling, liksom många andra frister, ger visst utrymme för flexibilitet bör i normalfallet inte innebära att en domstol – på grund av att ianspråkstagande av en tidigare instälsetransport är dyrare än en senare transport – ska välja den senare tidpunkten för häktningförhandling. Ett sådant ekonomiskt hänsynstagande skulle inte bara strida mot de allmänna skyndsamhetskrav som uppställs av rättssäkerhetskäl, utan även kunna få negativa följder för domstolens verksamhet i övrigt.

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det viktigt att inte enbart ekonomiska överväganden avgör på vilket sätt en transport av en frihetsberövad person genomförs.

13.4.4 Praktiska aspekter – Hur skulle prissättning ske?

I dag är ordningen den att Kriminalvården ombesörjer många men långt ifrån samtliga handräckningstransporter. Polismyndigheterna överlämnar således inte alla sådana transporter, utan utför även sådana själva eller med hjälp av annan personal. Den enkätundersökning som utredningen har genomfört ger vid handen att andelen överlämnade transporter varierar mycket kraftigt mellan polismyndigheterna. Enligt en grov uppskattning lämnar polismyndigheterna i genomsnitt över omkring en tredjedel av alla handräckningstransporter till Kriminalvården. Att Kriminalvården under sådana omständigheter skulle börja ta ut avgifter för sina transporter, skulle leda till mindre önskvärda resultat, eftersom polismyndigheternas transporter alltjämt skulle utföras utan kostnad. Den omständigheten att en begäran om handräckning går via polismyndigheten innebär vidare att det formellt är Polisen – inte den myndighet som begärt handräckningen – som beställer transporten av Kriminalvården.

Det måste också ifrågasättas om ett införande av differentierade avgifter i syfte att komma till rätta med problemet med sena transporter skulle vara lämpligt. Anledningen härtill är att sent beställda transporter på grund av bristande resurser hos Kriminalvården ofta löses just genom att polismyndigheterna genomför dessa. I sådana fall skulle följden alltså bli att senkomna beställningar utförda av polismyndigheterna – till skillnad från tidiga beställningar utförda av Kriminalvården – skulle vara kostnadsfria. I konsekvens härmed skulle ett införande av avgifter för de transporter Kriminalvården

⁵ Prop. 1996/97:21 s. 10 ff.

utför åt andra myndigheter innebära att ett avgiftsuttag även borde övervägas i fråga om de transporter som polismyndigheterna utför.

Prissättning försvåras vidare av att de tjänster som prissätts inte utförs inom ramen för en nationellt enhetlig transportorganisation. Kriminalvårdens transportverksamhet är inte enhetligt organiserad, utan det förekommer en rad regionala variationer. Variationerna rör fördelningen av ansvaret mellan å ena sidan transporttjänsten och å andra sidan de lokala verksamhetsställena, men även i vilken utsträckning privata utförare anlitas för bevakningsuppgifter som innefattar transporter. Nämnda faktorer försvårar eller omöjliggör ett avgiftsuttag, eftersom avgifterna annars skulle variera regionalt.

Utöver dessa synpunkter som är av mer principiell natur förutsätter ekonomisk styrning genom avgifter ställningstagande till vilka transporttjänster som ska avgiftsbeläggas och i förhållande till vilka beställare så ska ske. En första fråga är om det skulle finnas anledning att avgiftsbelägga de transporter som transporttjänsten utför åt beställare inom Kriminalvården, dvs. att införa interndebitering. Då interndebitering skulle avse myndighetens interna angelägenheter och inte omfattas av avgiftsförordningen, skulle den vara mindre tekniskt komplicerad än debitering av transporter utförda åt externa beställare. De påståenden om överutnyttjande som finns hänför sig emellertid i första hand till transporter åt externa aktörer. Därtill kommer att intern debitering inom myndigheten Kriminalvården skulle generera stora transaktionskostnader i fråga om administration.

Det eventuella överutnyttjande som ekonomisk styrning skulle kunna motverka anses, som nämnts, främst förekomma i fråga om transporter av tvångsomhändertagna personer. Utifrån detta resonemang skulle därför i första hand dessa transporter avgiftsbeläggas. En naturligare avgränsning vore dock att även andra handräckningsåtgärder, exempelvis transporter enligt utlänningslagen (2005:716), skulle omfattas.

Om avgifterna även syftar till att komma till rätta med problemet med sena beställningar samt att styra efterfrågan av transporter över tid, borde de emellertid även omfatta exempelvis de transporter som domstolarna beställer för inställelse till förhandling. Då sådana transporter vanligen inte genomförs av transporttjänsten utan av de lokala verksamhetsställena, skulle avgifterna även behöva omfatta anstalts- och häktesnära transporter.

I en situation då en domstol begär en tvångsomhändertagen person som vistas på en institution inställd till en förhandling och institutionen i sin tur begär handräckning av polismyndigheten, är det

också tveksamt vilken myndighet som den ekonomiska styrningen bör riktas till; domstolen som bestämmer tid för förhandling eller institutionen som avgör behovet av handräckning?

Även om man vid prissättning kan tänka sig att tillämpa olika priser när vissa beställare orsakar högre kostnader, är det tveksamt om det är möjligt att ta ut avgifter av vissa beställande myndigheter men inte av andra. Frågan är dock delvis avhängig utformningen av regeringens instruktion och regleringsbrev till Kriminalvården, nämligen vilka myndigheter Kriminalvården förutsätts bistå med transporter inom ramen för sina anslag och inte.

Det bör påpekas att avgiftsuttag vid transporter åt andra myndigheter skulle kunna få betydande och svårförutsedda ekonomiska konsekvenser för främst Statens institutionsstyrelse, vars klienter i större utsträckning än andra transporteras med taxifyg.

Prissättning av den typ av transporter som det här är fråga om kräver noggranna överväganden. Det är rimligt att utgå från att en prissättning av transporterna skulle bygga på full kostnadstäckning. Verksamheten skulle därmed utslaget på några år finansiera sig själv. Avgifterna skulle då inkludera alla kostnader hänförliga till transporterna, bl.a. löner, lokaler, fordon och administration. Detta innebär att man vid prissättningen skulle beakta exempelvis i vilken utsträckning personal som står till transporttjänstens förfogande vid lägre arbetsbelastning kan utnyttjas för andra uppgifter. Prissättningen borde vidare göras utifrån ett styckpris och lämpligen baseras på tidtaxa. De avgifter som polismyndigheter kan ta ut med stöd av ersättningsförordningen skulle då kunna tjäna som exempel, se avsnitt 13.2.1. Ett alternativ härtill är en fast grundavgift i kombination med en rörlig avgift. Hänsyn skulle därvid lämpligen tas till regionala skillnader, eftersom det inte är rimligt att exempelvis kommuner i norra Sverige, där avstånden ofta är längre, skulle drabbas av högre kostnader än andra kommuner. Även om prissättningen borde bygga på en genomsnittlig självkostnad, vore det rimligt att delvis differentiera avgifterna, så att exempelvis sena beställningar eller transporter vid vissa tider föranledde högre avgifter.

13.4.5 Alternativ till ekonomisk styrning

Huvudargumenten för att avgiftsbelägga transportverksamheten är att genom ekonomisk styrning minska ett eventuellt överutnyttjande av Kriminalvårdens transporter, att minska antalet transportbeställ-

ningar som görs sent samt att styra efterfrågan till tider då transporttjänsten är mindre hårt belastad.

Som framgått är ett avgiftsuttag för transporter av frihetsberövade personer inte okomplicerat. Det är därför viktigt att behandla alternativen till ekonomisk styrning.

Frågan om ett eventuellt överutnyttjande och hur ett sådant kan motverkas genom att förutsättningarna för handräckning tydliggörs i de olika handräckningsbestämmelserna har tidigare tagits upp i flera utredningar. Det förekommer också uppgifter om att antalet transportbeställningar som avser psykiskt sjuka minskar när polismyndigheten ställer krav på att transporten ska genomföras som en sjuktransport och bara erbjuder eskort, inte ett totalt övertagande av transporten. I olika sammanhang har också föreslagits att det i de olika lagarna om tvångsvård skulle införas bestämmelser om att personal från den beställande myndigheten ska följa med transporten, vilket skulle minska riskerna för att handräckning begärs i onödan. En redogörelse för tidigare förslag i dessa frågor lämnas i kapitel 17. Där finns också utredningens överväganden i dessa delar.

Det viktigaste medlet mot ett eventuellt överutnyttjande, liksom mot sena beställningar och en ojämn fördelning av transporter över tid, torde emellertid vara utbildning och information i kombination med samverkan mellan berörda myndigheter. Utredningens vidare överväganden i denna del finns i avsnitt 17.6.5.

13.4.6 Sammanfattande bedömning

Det saknas tillräckligt underlag för att bedöma i vilken utsträckning det förekommer ett överutnyttjande av handräckningsinstitutet. I enskilda fall synes det dock förekomma obefogade beställningar av handräckning.

Ekonomisk styrning kan, typiskt sett, användas för att minska ett överutnyttjande av en tjänst, antalet sena beställningar och för att styra efterfrågan över tid, dvs. sådana problem som kan antas förekomma i fråga om de transporter som Kriminalvården utför. Ett eventuellt överutnyttjande skulle till viss del kunna motverkas genom att Kriminalvårdens transporter avgiftsbelades. Detsamma gäller i viss mån problem med sena beställningar och ojämn efterfrågan.

De transportbeställningar som det här är fråga om kan emellertid inte liknas vid beställningar på en fri marknad. Det handlar således om transporter där det inte finns någon alternativ utförare

att vända sig till. I normalfallet rör det sig dessutom om transporter som måste genomföras, varför en alternativkostnad uppkommer även om beställaren av någon anledning skulle avstå från att begära handräckning och i stället utföra transporten själv.

Ett avgiftsuttag vid transporter skulle vidare orsaka stora transaktionskostnader. Det bör dessutom framhållas att beställarna är offentliga myndigheter, i många fall – i likhet med Kriminalvården – statliga. I vissa fall tillhör de dessutom rättsväsendet och därmed samma statsfinansiella utgiftsområde. Ett avgiftsuttag kan därför – särskilt mot bakgrund av de oklarheter som finns när det gäller påståenden om ett överutnyttjande – ifrågasättas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Handräckningsinstitutet är dessutom inte att betrakta som en fri nyttighet, utan något som får användas endast i de fall då det finns grundad anledning att anta att Polisens (Kriminalvårdens) särskilda tvångsbefogenheter är påkallade för åtgärdens genomförande och bör därmed endast komma i fråga som en nödfallsåtgärd. Beställarna av handräckningsåtgärder är emellertid inte endast bundna av förutsättningar om *i vilka fall* biträde får begäras, utan även när det gäller *vid vilken tidpunkt* åtgärden bör utföras, exempelvis lagstadgade frister. Det sagda gör att utrymmet för ekonomisk styrning är mycket litet. Det bör också framhållas att handräckningsinstitutet är en form av ingripande myndighetsutövning och att transporterna innebär ett vidmakthållande av frihetsberövanden, som ytterst syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Även rättssäkerhetsaspekter talar därmed mot att avgiftsbelägga transporterna.

Ett införande av ekonomisk styrning väcker vidare frågor av praktisk natur, eftersom handräckningsbeställningar i dag i ett första led hanteras av polismyndigheterna, som också genomför den övervägande delen av handräckningsåtgärderna själva. Även enligt utredningens förslag kommer många transporter i samband med handräckningar att hanteras av polismyndigheterna. Därtill kommer att ett avgiftsuttag förutsätter ställningstaganden i fråga om vilka transporter som ska avgiftsbeläggas, vilket kräver gränsdragningar som kan vara svåra att motivera. Detsamma gäller beräkningen av avgifterna. Detta innebär att även praktiska hänsyn talar mot ett avgiftsuttag.

En prissättning för att undvika överutnyttjande skulle i detta sammanhang närmast vara ett uttryck för en misstro myndigheter emellan. Enligt utredningens mening är det lämpligare att de problem

som här tagits upp i stället motverkas genom andra åtgärder än ekonomisk styrning, främst genom att ansvarsfördelningen vid handräckning tydliggörs, information samt samarbete mellan berörda myndigheter.

Utredningen har ovan gjort bedömningen att transportverksamheten vid hanteringen av frihetsberövade personer inte fyller någon självständig funktion, utan närmast är en nödvändig stödfunktion. Med hänsyn till det stora antalet samhällsfunktioner som är beroende härav, bör transportverksamheten i ett organisatoriskt perspektiv därför – med respekt för transportverksamhetens villkor – i huvudsak anpassas till dessa andra verksamheter och inte tvärtom.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bedömer utredningen att verksamheten även fortsättningsvis bör finansieras genom Kriminalvårdens anslag.

14 Rättslig reglering av transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter

14.1 Inledning

Kriminalvården utför sedan en längre tid transporter åt andra myndigheter i tämligen stor omfattning. Utredningen har gjort bedömningen att Kriminalvården även fortsättningsvis bör utföra sådana transporter. I utredningens uppdrag ingår att analysera behovet av ett utökat lagstöd för överlämnande av transportuppdrag från Polisen till Kriminalvården. Uppdraget innefattar i denna del flera olika typer av transporter, nämligen

- Polisens överlämnande av transportuppdrag i handräckningsärenden,
- Polisens överlämnande av transportuppdrag från eller till en lokal som Polisen har ansvaret för,
- Polisens överlämnande av transportuppdrag som avser verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, samt
- Polisens överlämnande av transportuppdrag i ärenden rörande internationellt straffrättsligt samarbete.

Med anledning av utredningens förslag att beställande myndigheter ska kunna vända sig direkt till Kriminalvården för biträde med vissa transporter i handräckningsärenden, se avsnitt 8.4, bör en rättslig reglering även omfatta

- transportuppdrag i handräckningsärenden som Kriminalvården får direkt från beställande myndighet.

Nedan följer en genomgång av gällande rätt (avsnitt 14.2), bakgrund (avsnitt 14.3) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 14.4).

Frågan om hur transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter ska regleras hör samman med frågan om Kriminalvårdens rätt att vid behov använda våld och annat tvång vid transporter. Denna fråga behandlas i kapitel 16.

14.2 Gällande rätt

14.2.1 Allmänna regler

Enligt artikel 5 i Europakonventionen måste varje frihetsberövande ha stöd i lag och falla inom någon av de kategorier som uppräknas i artikel 5:1. I artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns bestämmelser om den personliga rörelsefriheten och under vilka förutsättningar inskränkningar i rörelsefriheten är tillåtna.

I 2 kap. 8 § regeringsformen anges att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande. Av 2 kap. 12 § regeringsformen framgår att en begränsning av detta skydd får göras endast genom lag och under vissa närmare angivna förutsättningar. Enligt 2 kap. 22 § likställs med svensk medborgare utlänning här i riket i fråga om bl.a. skydd mot frihetsberövande.

Den princip som kommer till uttryck i Europakonventionen och regeringsformen benämns vanligen legalitetsprincipen. Principen innebär bl.a. att befogenhet för en viss myndighet att ingripa i en enskilds personliga förhållanden klart ska framgå av lag eller annan författning.

14.2.2 Särskilda regler

Allmänt

Exempel på sådana frihetsberövanden som åsyftas i 2 kap. 8 § regeringsformen finns i de olika författningar som reglerar skilda former av tvångsvård, i utlänningslagen (2005:716) samt i lagar om internationellt straffrättsligt samarbete. I dessa finns också bestämmelser som ger Polisen rättsligt stöd för att i vissa situationer genomföra

transporter och därmed också befogenhet att vid behov använda våld och annat tvång.

Nedan följer en genomgång av bestämmelser som ligger till grund för de transportuppgifter som Polisen – i större eller mindre utsträckning – lämnar till Kriminalvårdens transporttjänst. Därutöver förekommer det att Kriminalvården utför transporter av frihetsberövade personer som förvaras i en lokal som Polisen har ansvaret för. Att Polisen har rätt att transportera sådana personer följer av den s.k. lokalprincipen, se 16 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häktesförordningen), avsnitt 3.2.2.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

En bestämmelse om handräckning finns i 45 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).¹ Paragrafen upptar ett antal situationer då polismyndigheten ska lämna biträde.

Innan behovet av vård prövas ska missbrukaren i regel genomgå en läkarundersökning som utvisar hälsotillstånd och vårdbehov. Socialnämnden eller rätten har då möjlighet att få polishandräckning för att inställa missbrukaren till undersökningen.

Socialnämnden kan också begära polismyndighetens biträde för att föra den som ska beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt LVM till ett LVM-hem eller till sjukhus för vård. På begäran av verksamhetschefen vid ett sjukhus ska polismyndigheten också lämna biträde för att föra den som verksamhetschefen beslutat att hindra från att lämna sjukhuset till ett LVM-hem.

Vidare kan Statens institutionsstyrelse begära polishandräckning för att efterforska, hämta eller förflytta någon som ska tas in i ett LVM-hem eller som vårdas där.

¹ Missbruksutredningen (S 2008:04) överväger f.n. olika frågor rörande LVM. Handräckningsbestämmelsen kommer, såvitt nu kan förutses, inte att beröras särskilt.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

En bestämmelse om handräckning finns i 43 § LVU.² Paragrafen upptar ett antal situationer när polismyndigheten ska lämna biträde.

Om socialnämnden i ett ärende enligt lagen har beslutat om läkarundersökning av den unge, har nämnden möjlighet att få biträde av polismyndigheten för att bereda läkaren tillträde till hemmet eller för att föra den unge till läkarundersökning på någon annan plats.

När det gäller ungdomar som vårdas på grund av sitt beteende, s.k. beteendefall, kan Statens institutionsstyrelse få biträde av polismyndigheten för att efterforska och återhämta den som har avvikit från hemmet eller för annan förflyttning av den unge.

Lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård

Enligt 20 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) ska polismyndigheten på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna biträde för att söka efter och hämta tillbaka den som dömts till sluten ungdomsvård om den dömden har avvikit eller för att ombesörja förflyttning av honom.³

Lagen om psykiatrisk tvångsvård

En bestämmelse om handräckning finns i 47 § andra stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT).⁴ Paragrafen upptar ett antal situationer när polismyndigheten ska lämna biträde.

Biträde ska på begäran lämnas för att en undersökning för vårdintyg ska kunna genomföras. En sådan begäran får göras av en läkare i allmän tjänst eller av en läkare som enligt avtal med landstinget har till uppgift att utföra undersökningar för vårdintyg. På begäran av en sådan läkare eller en chefsöverläkare ska biträde även lämnas

² Barnskyddsutredningen har i SOU 2009:68 föreslagit att LVU ersätts av en lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Bestämmelsen om handräckning föreslås överföras till den nya lagen. Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet.

³ Utöver nämnda stadgande finns en bestämmelse om polishandräckning i 9 § andra stycket LSU. Enligt denna ska polismyndigheten på begäran av Statens institutionsstyrelse under vissa omständigheter förpassa en person som dömts till sluten ungdomsvård till hemmet. Nämnda uppdrag lämnas emellertid i regel inte över till Kriminalvården.

⁴ Psykiatrilagsutredningen (S 2008:09) överväger f.n. olika frågor rörande psykiatrisk tvångsvård, däribland frågor rörande handräckning.

för att föra patienten till en sjukvårdsinrättning sedan vårdintyg har utfärdats.

En chefsöverläkare kan vidare begära polismyndighetens biträde för att återföra en patient som har lämnat vårdinrättningen utan tillstånd eller om patienten inte återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats.

Slutligen ska på begäran av chefsöverläkaren biträde lämnas för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan ett beslut om sluten psykiatrisk tvångsvård har fattats. Det handlar om patienter som har vårdats genom öppen psykiatrisk vård, men där ett beslut om sluten psykiatrisk tvångsvård har fattats för att patienten exempelvis har ett omedelbart behov av mediciner som inte kan tillgodoses i öppenvården.

Lagen om rättspsykiatrisk vård

Enligt 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) finns vid sådan vård samma möjligheter att begära biträde av polismyndigheten som vid psykiatrisk tvångsvård.⁵

Polismyndigheten har därutöver en skyldighet att lämna biträde när en patient som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård inte inställer sig när vården ska påbörjas.

Hämtning till domstol

Regler om polismyndighetens biträde med hämtning för inställelse till sammanträde inför rätten finns i flera lagar, se avsnitt 2.4.2. De situationer som kan aktualisera transport av Kriminalvården torde närmast vara 9 kap. 10 § rättegångsbalken, 38 kap. 12 § brottsbalken, 39 § tredje stycket LVM, 35 § andra stycket LVU och 37 § tredje stycket LPT.

⁵ Se föregående fotnot.

Lagen om totalförsvarsplikt

Även 10 kap. 5 § första stycket lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (TPL) ger en möjlighet att anlita polismyndigheten. Regeln är tillämplig när en totalförsvarspliktig har kallats till mönstring eller personlig inställelse vid annan utredning, inkallats till värnplikt eller civilplikt eller ålagts att fullgöra allmän tjänsteplikt men uteblir utan giltigt skäl. Under sådana omständigheter får Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, eller den myndighet som rekryteringsmyndigheten bestämmer, besluta att han eller hon på egen bekostnad ska hämtas genom polismyndighetens försorg.

Närmare bestämmelser om hämtning finns i 9 kap. 3 § myndighetens föreskrifter om totalförsvarsplikt (TPVFS 2007:1).⁶ Av bestämmelsen följer att även Försvarmakten får besluta om hämtning.

Utlänningslagen

Utlänningslagen innehåller flera bestämmelser om handräckning.

På begäran av den myndighet som har fattat ett beslut om förvar ska polismyndigheten enligt 10 kap. 19 § andra stycket utlänningslagen lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar. Enligt 13 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen kan polismyndigheten också ombesörja hämtning av en person som ska höras vid en muntlig förhandling i ett ärende om förvar eller uppsikt.⁷

När det gäller verkställande av beslut om avvisning eller utvisning är ansvaret enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen uppdelat mellan polismyndigheten och Migrationsverket. Polismyndigheten ska verkställa en polismyndighets beslut om avvisning eller en domstols beslut om utvisning på grund av brott. I övriga fall, förutom i säkerhetsärenden där Säkerhetspolisen ansvarar för verkställigheten, är det Migrationsverket som svarar för att verkställa avvisningen eller utvisningen. Migrationsverket får dock lämna över ärendet till polismyndigheten om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan

⁶ I samband med myndighetens namnbyte den 1 januari 2011 byter föreskrifterna namn till TRMFS.

⁷ Utöver nämnda bestämmelser finns regler om handräckning i 9 kap. 9 § utlänningslagen. Bestämmelsen rör hämtning till Migrationsverket eller polismyndigheten. Enligt 10 kap. 19 § första stycket 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. Nämnda uppdrag lämnas emellertid i regel inte över till Kriminalvården.

och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan. Detsamma gäller när det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

En utförligare redogörelse för transporter i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut finns i avsnitt 6.2.

Internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.

Ett stort antal författningar ligger till grund för transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete samt vissa andra tvångsvisa internationella transporter. En genomgång av dessa författningar finns i avsnitt 15.2.

14.2.3 Regler rörande Kriminalvården

Det finns ingen bestämmelse i lag som reglerar Polisens möjlighet att överlämna transportuppdrag till Kriminalvården.

I 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården stadgas dock att Kriminalvården får bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten.

Närmare bestämmelser om transportverksamheten finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11). Kriminalvårdens transporttjänst ska enligt 2 § på uppdrag planera och utföra inrikestransporter som ankommer på Kriminalvården när en polismyndighet har beslutat om handräckning. Vid sådana transporter svarar transporttjänsten även för bevakning vid eventuella förrättningar som hör samman med transporten. Enligt 23 § nämnda föreskrifter ska transporttjänsten även utföra vissa transporter inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete.

14.3 Bakgrund

Behovet av lagstöd för transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter har framhållits i flera sammanhang.

Justitieombudsmannen (JO) tog upp behovet av lagstöd i ett ärende som avsåg en begäran om handräckning enligt 47 § LPT.⁸ I ärendet hade en polismyndighet bifallit begäran och överlämnat verkställigheten av handräckningsbeslutet till Kriminalvårdens Transporttjänst. I frågan om lämpligheten att överlämna verkställigheten uttalade JO bl.a. att bestämmelsen i 47 § LPT enligt sin ordalydelse inte öppnar någon möjlighet för någon annan myndighet än polismyndigheten att lämna det biträde som anges där samt att det inte heller någon annanstans finns lagregler som uttryckligen ger kriminalvården sådana befogenheter som åsyftas i denna bestämmelse. JO konstaterade att dessa befogenheter för befattningshavare vid Transporttjänsten synes ha betraktats som underförstådda i de olika reglerna om polishandräckning. Mot bakgrund härav fann JO inte skäl att rikta kritik mot den enskilda polismyndigheten med anledningen av den överlämnade verkställigheten. JO ifrågasatte däremot om ett sådant synsätt stod i god överensstämmelse med legalitetsprincipen och ansåg därför att frågan om rätt för en polismyndighet att överlämna verkställigheten av ett handräckningsbeslut avseende transport av frihetsberövade i klarläggande syfte borde bli föremål för särskild reglering i lag.

Statskontoret konstaterade i sin rapport *Effektivitetsgranskning av kriminalvården* att polismyndigheterna inte har stöd i lag för att lämna över verkställigheten av transportåtgärder till Transporttjänsten och att Transporttjänsten inte har rätt att använda tvångsmedel vid de transporter som utförs på uppdrag av externa myndigheter. Då dessa frågor bereddes av Justitiedepartementet redovisades dock inga författningsförslag.⁹

I fråga om polismyndighetens överlämnande av transportuppgifter i utlänningsärenden till Transporttjänsten har bl.a. Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut uttalat att lagstöd behövs. Då regleringsbehovet inte enbart rörde utlänningsärenden fann utredningen dock inte anledning att lämna författningsförslag i denna fråga.¹⁰

⁸ JO 2000/01 s. 95.

⁹ Statskontoret 2003:20, s. 295 ff.

¹⁰ SOU 2003:25 s. 74 och 77.

14.4 Överväganden och förslag

14.4.1 Behovet av lagreglering

Bedömning: Kriminalvårdens rätt att utföra transporter åt andra myndigheter bör regleras i lag.

JO har i ett tidigare beslut diskuterat polismyndighetens åtgärd att överlämna ett transportuppdrag enligt den då gällande lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall till Transporttjänsten. I beslutet ifrågasatte JO om transport av sjuka människor överhuvudtaget hörde hemma inom den rådande ordningen med transporter genom kriminalvårdens transportorganisation, men tog inte upp frågan vilken rättslig grund som fanns för att överlämna transportuppdraget, se avsnitt 9.2.¹¹ I ett senare beslut har JO däremot ifrågasatt rätten för en polismyndighet att överlämna verkställigheten av ett handräckningsbeslut till Kriminalvårdens Transporttjänst.¹²

Grunden för JO:s påpekande var inte överlämnandet av *transportuppgiften* som sådant, eftersom en myndighet i allmänhet bör kunna utföra transporter, liksom annan service, åt andra myndigheter även utan stöd i lag. I den mån det är fråga om persontransporter förutsätter det emellertid att dessa bygger på frivillighet, dvs. att den transporterade själv väljer om han eller hon ska genomföra eller avbryta denna. Grunden för JO:s kritik var i stället att transporterna rör *fribetsberövade* personer. JO:s beslut bör därför uppfattas på så sätt att en myndighet inte kan överta ansvaret för ett fribetsberövande från en annan myndighet utan lagstöd. Lagregleringen kan antingen utformas som en möjlighet för den ansvariga myndigheten att begära handräckning hos en annan myndighet eller som en möjlighet att lämna över verkställigheten till en annan myndighet. Att det är fråga om transportverksamhet kan däremot ha betydelse för den lämplighetsbedömning som bör föregå sådan lagstiftning, bl.a. när det gäller organisatoriska och säkerhetsmässiga överväganden.

Vissa personkategorier som kan bli föremål för utredningens förslag omfattas redan av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) eller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och

¹¹ JO 1988/89 s. 194.

¹² JO 2000/01 s. 95.

anhållna m.fl. (häkteslagen) respektive den nya kriminalvårdslagsstiftningen. Bestämmelserna i KvaL bör således vara tillämpliga på en person som avtjänar ett fängelsestraff i Sverige och som efter beslut ska överföras till ett annat land. På motsvarande sätt torde häkteslagens bestämmelser kunna tillämpas på personer som är anhållna eller häktade i Sverige för att överföras till ett annat land och som förvaras i en lokal som Kriminalvården svarar för. Som anförts ovan bör emellertid reglerna i KvaL och häkteslagen inte tillämpas om de personer som ska transporteras är placerade i en lokal som en annan myndighet svarar för.

De regler som ligger till grund för Polisens rätt att transportera eller på annat sätt hantera frihetsberövade personer öppnar enligt sin ordalydelse inte någon möjlighet att delegera dessa uppgifter. Inte heller någon annanstans finns lagregler som uttryckligen ger Kriminalvården sådana befogenheter som åsyftas i dessa bestämmelser. Befogenheter av nu angivet slag för Kriminalvårdens personal synes i stället hittills ha betraktats som underförstådda i de olika reglerna. Ett sådant synsätt synes ligga till grund för de regler på förordnings- respektive föreskriftsnivå som reglerar transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter.

Synsättet att rätt att överlämna ett transportuppdrag till Kriminalvården underförstått kan följa av en bestämmelse om rätt för en annan myndighet än Kriminalvården att använda tvång mot en enskild avspeglas bl.a. i förarbetena till bestämmelserna i 6 kap. 17 § utlänningslagen (1989:529) om Invandrarverkets (numera Migrationsverkets) rätt att begära biträde av polismyndigheten med att bl.a. transportera en utlänning som hålls i förvar. Där uttalas bl.a. att Invandrarverket i första hand bör anlita Transporttjänsten eller använda egen personal för att transportera en utlänning som hålls i förvar.¹³

JO har ifrågasatt om det här redovisade synsättet står i överensstämmelse med legalitetsprincipen. Varje medborgare åtnjuter ett grundlagsskydd gentemot det allmänna mot frihetsberövande. Att transportera en frihetsberövad person – och därmed upprätthålla frihetsberövandet – innebär en begränsning av detta skydd. En sådan begränsning får endast göras genom lag. Högsta domstolens har i rättsfallet NJA 1996 s. 577 uttalat att den omständigheten att en lagregel innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestäm-

¹³ Prop. 1996/97:147 s. 40.

melsen i fråga. Ett ingrepp i en sådan rättighet kan således aldrig grundas på en analogisk eller extensiv tolkning av en lagregel. Det sagda innebär att det i legalitetshänseende inte är tillräckligt med ett underförstått stöd för Polisens möjlighet att överlämna transportuppgifter till Kriminalvården. Det kan därför inte uteslutas att en domstol skulle kunna komma fram till att befogenhet för kriminalvårdspersonal att utöva tvång och våld i dessa situationer saknar det stöd i lag som krävs enligt regeringsformen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att frågan om Kriminalvårdens rätt att utföra transporter åt andra myndigheter bör regleras i lag.

14.4.2 Hur ska en lagreglering se ut?

Förslag: I polislagen (1984:387) införs en bestämmelse som innebär att polismyndigheten får överlämna verkställigheten av en transport av någon som är berövad friheten till myndighet som regeringen bestämmer.

I LVM, LVU, LPT, LRV, LSU och utlänningslagen införs bestämmelser som innebär att regeringen får förordna att biträde för att förflytta en frihetsberövad person som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler i stället ska lämnas av annan myndighet än polismyndigheten.

Lagtekniska modeller

En lagreglering kan utformas på olika sätt. Ett *första* lagtekniskt alternativ kan vara att skapa en särskild lag om transporter av frihetsberövade personer. En sådan lag kan få ett vidare eller snävare tillämpningsområde beroende på om den omfattar samtliga myndigheters transporter av frihetsberövade personer eller endast de transporter som Kriminalvården utför. Om den endast skulle omfatta Kriminalvårdens transporter av frihetsberövade personer, skulle den antingen kunna reglera samtliga sådana transporter eller endast de som utförs åt andra myndigheter. Utöver bestämmelser som ger Kriminalvården befogenhet att utföra transporter åt andra myndigheter, skulle lagen kunna uppta bestämmelser om behandlingen av frihetsberövade personer under och i samband med transport, såväl allmänna bestämmelser, främst de s.k. behovs- och proportionalitets-

principerna, som specifika bestämmelser om rätt att vid behov använda våld och annat tvång.

En *andra* lagteknisk metod är att i varje särskild handräckningsbestämmelse och andra bestämmelser som ligger till grund för de transporter som Polisen antingen utför själv i dag eller överlåter till Kriminalvården ta in föreskrifter om rätt att överlämna verkställigheten av transporter till myndighet som regeringen bestämmer (Kriminalvården).

En *tredje* lösning är att i polislagen ta in en bestämmelse som föreskriver att polismyndigheten, när det är fråga om transport av en frihetsberövad person, får överlämna verkställigheten till myndighet som regeringen bestämmer (Kriminalvården). I anslutning härtill kan även sådan myndighets personals rätt att vid behov använda handfängsel i samband med transporter åt andra myndigheter regleras.

Utredningen har i avsnitt 8.4 mot bakgrund av organisatoriska överväganden föreslagit att polismyndigheten ska ha rätt att överlämna verkställigheten av en transport till Kriminalvården. I vissa situationer ska emellertid biträde med förflyttning kunna begäras direkt hos Kriminalvården, dvs. utan polismyndighetens inblandning. Som framgår nedan finns det anledning att reglera dessa båda fall på olika sätt.

Bedömning

Möjlighet för polismyndigheten att överlämna verkställigheten av en transport till Kriminalvården

Att koncentrera bestämmelser rörande transporter av frihetsberövade personer till en särskild lag, skulle – inte minst för transportpersonalen – ha den pedagogiska fördelen att lagreglerna på området fanns samlade på ett och samma ställe. Det skulle också medföra att olika kategorier av frihetsberövade personer kom att omfattas av enhetliga regler. Om lagen skulle omfatta transporter oavsett vilken aktör som utförde dessa, skulle den dessutom medföra att regleringen blev densamma, oberoende om det exempelvis var polismyndigheten eller Kriminalvården som genomförde transporten.

En särskild lag om transporter av frihetsberövade personer skulle emellertid även ha vissa nackdelar. Frihetsberövade personer är inte en homogen grupp. Transporterna måste således kunna tillgodose vitt skilda behov och säkerhetsmässiga förutsättningar. Med hän-

syn till att transportverksamheten till sin natur spänner över olika områden och då en sådan lag skulle omfatta olika kategorier av frihetsberövade personer, skulle den dessutom till största delen bestå av hänvisningar till andra författningar. En särskild lagstiftning skulle vidare göra att transportverksamheten kom i centrum på ett sätt som egentligen inte är önskvärt, eftersom transporten är en del av frihetsberövandet och fokus även under transport snarast ska ligga på själva grunden för frihetsberövandet, exempelvis att bereda vård, säkerställa en verkställighet i ett utlänningsärende etc., se avsnitt 8.4.1. Det bör också påpekas att de regler som lämpligen skulle kunna samlas i en särskild lag av nämnda slag inte är särskilt många. Det finns därför inte någon anledning att välja en sådan lösning av rent lagtekniska skäl.

Att i stället i varje särskild bestämmelse som ger Polisen rätt att utföra transporter införa en rätt att överlämna verkställigheten till Kriminalvården skulle ha den fördelen att riksdagen på varje särskilt område fick ta ställning till en sådan överlämnandemöjlighet. För de myndigheter som begär handräckning eller annars begär en transport skulle det också underlätta om även transportverksamheten reglerades i det särskilda regelverk som styr den egna verksamheten. En reglering enligt denna modell skulle emellertid innebära att de olika särslagstiftningarna skulle tyngas av likartade bestämmelser.

Den i lagtekniskt hänseende enklaste lösningen, som även JO nämnt, vore att regler om Polisens möjligheter att överlämna transportuppdrag till annan myndighet (Kriminalvården), liksom de särskilda befogenheter som denna myndighets personal därvid bör ha, infördes i polislagen. Mot nämnda lösning kan anföras att det i polislagen – som redan tyngs av bestämmelser som inte direkt rör Polisen – skulle införas ytterligare regler som mer tar sikte på andra myndigheter. En regel som gör det möjligt för polismyndigheten att överlämna en transportuppgift till Kriminalvården riktar sig emellertid i första hand just till polismyndigheten. För polispersonal är det mest naturligt att använda de författningar som styr polisverksamheten. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att bestämmelserna införs i polislagen.

Sammantaget finner utredningen att övervägande skäl talar för att välja sistnämnda lagtekniska modell. Utredningen föreslår därför att det i polislagen införs en bestämmelse som innebär att polismyndigheten får lämna över verkställigheten av en transport av någon som är berövad friheten till myndighet som regeringen bestämmer (Kriminalvården). Bestämmelsen bör begränsas på så sätt att Polisen

endast ska få överlämna transportuppdrag som rör redan frihetsberövade personer.

Stadgandet bör vara fakultativt. Det innebär att en polismyndighet ska ha möjlighet att lämna över verkställigheten, men den behöver inte göra det. Myndigheten ska i varje enskilt fall bedöma om det är lämpligt att lämna över verkställigheten. I de fall polismyndigheten har verkställt ett frihetsberövande, exempelvis genom att inom ramen för ett handräckningsuppdrag hämta en person i hemmet, kan det således av logistiska skäl men också av hänsyn till den person som åtgärden avser, te sig lämpligt att även slutföra transporten. En sådan lämplighetsavvägning bör vidare särskilt göras utifrån det förväntade behovet av Polisens särskilda kompetens, dvs. om det kan vara fråga om en högrisktransport.

Utredningen har ovan framhållit nödvändigheten av att ansvarsfördelningen mellan främst polismyndigheterna och Kriminalvården tydliggörs. Att en polismyndighet *får* överlämna ett transportuppdrag bör därför innebära att Kriminalvården *ska* utföra detta. För bästa möjliga framförhållning, men också av säkerhetsskäl, bör emellertid överlämnande av transportuppdrag i andra än rena rutinfall föregås av kontakter mellan polismyndigheten och Kriminalvårdens transporttjänst.

En bestämmelse om överlämnande kommer inte uttryckligen att ange att personalen vid den verkställande myndigheten (Kriminalvården) har rätt att använda våld och annat tvång vid transporter. Behovet av en sådan bestämmelse diskuteras i kapitel 16.4.1.

Möjlighet att begära biträde med transport direkt av Kriminalvården

Utredningen har i avsnitt 8.4.5 förordat att beställande myndigheter i handräckningsärenden i vissa fall ska få begära handräckning direkt av Kriminalvården. Det rör sig om transporter enligt LVM, LVU, LPT, LRV, LSU och utlänningslagen då den person som ska transporteras redan är frihetsberövad och redan vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler.

Med hänsyn till att det vid dessa transporter inte handlar om att polismyndigheten överlämnar uppdraget, saknas i dessa fall anknytning till polisverksamheten. Detta gör att dessa transporter, till skillnad från övriga transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter, inte bör regleras i polislagen. Transporterna ska i stället ske efter kontakter mellan den myndighet som begär handräckning

och Kriminalvården. Med hänsyn till att den rättsliga regleringen därmed i första hand riktar sig till den beställande myndigheten, bör regleringen införas i respektive handräkningsbestämmelse i LVM, LVU, LPT, LRV, LSU och utlänningslagen.

15 Kompletterande reglering av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.

15.1 Inledning

Ett flertal författningar ligger till grund för Polisens och Kriminalvårdens olika transporter till och från Sverige. I utredningens uppdrag ingår att göra en översyn av de författningar som reglerar tvångsvisa transporter till och från Sverige och ta ställning till om reglerna för transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete bör förändras i syfte att åstadkomma ett mer heltäckande och enhetligt regelverk.

Nedan följer en redogörelse för de författningar som reglerar transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete (avsnitt 15.2). Redogörelsen tar avslutningsvis även upp några författningar som rör transporter av tvångsvårdade personer. Därefter följer utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 15.3).

En översiktlig redogörelse för hur nämnda transporter organiseras finns i avsnitt 6.3.

15.2 Gällande rätt

15.2.1 Lagen (1957:668) om utlämning för brott (allmänna utlämningslagen)

Lagen behandlar frågor om utlämning av den som befinner sig i Sverige till något annat land än något av de nordiska. Den som är misstänkt, tilltalad eller dömd för en gärning i det andra landet får under vissa förutsättningar lämnas ut. Lagen gäller inte om lagen

(2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder är tillämplig.

Av 20 § tredje stycket framgår att ett beslut om utlämning verkställs av polismyndigheten. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 2004. Tidigare hade bestämmelsen den utformningen att polismyndigheten på orten skulle biträda vid verkställigheten. I förarbetena till den senaste lagändringen anför, i anslutning till bestämmelser i annan lagstiftning, att det praktiska genomförandet av verkställigheten vid utlämning handhas av polismyndigheten.¹ Några uttalanden om polismyndighetens möjligheter att överlämna till kriminalvården att praktiskt genomföra verkställigheten finns inte.

I 26 a § finns en bestämmelse som reglerar vad som gäller när någon har utlämnats till Sverige för att en rättegång ska kunna genomföras mot personen, under villkor att personen efter rättegången återförs till den andra staten. I första stycket anges att det är polismyndigheten på den ort där rättegången har ägt rum som ska se till att den som har utlämnats återförs. Inte heller i detta sammanhang finns det några uttalanden om polismyndighetens möjligheter att överlämna till kriminalvården att praktiskt genomföra verkställigheten.

I 26 § finns bestämmelser om s.k. transitering genom Sverige. Det innebär att en person förs genom svenskt område för vidaretransport till ett annat land. I första stycket anges under vilka förutsättningar chefen för Justitiedepartementet får tillåta sådana transporter för utländska medborgare och i andra stycket förutsättningarna för transporter av svenska medborgare. Någon reglering av vem som ansvarar för transporterna finns inte.

15.2.2 Lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (nordiska utlämningslagen)

Lagen behandlar frågor om utlämning till något av de nordiska länderna av den som befinner sig i Sverige.² Den som är misstänkt, tilltalad eller dömd för en gärning i något av länderna får under vissa förutsättningar lämnas ut.

¹ Prop. 2003/04:7 s. 136.

² I departementspromemorian *Överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder* (Ds 2010:26) föreslås att Sverige ska godkänna konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott. Vidare lämnas förslag till en ny lag om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder samt vissa övriga lagändringar som behövs för att Sverige ska leva upp till de åtaganden som ett tillträde till konventionen medför. Den nordiska utlämningslagen föreslås upphävd. Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Av 16 § andra stycket framgår att beslutet om utlämning verkställs av polismyndigheten. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 2004. Tidigare hade bestämmelsen den utformningen att polismyndigheten på orten skulle biträda vid verkställigheten. I förarbetena till den senaste lagändringen anför, i anslutning till bestämmelser i annan lagstiftning, att det praktiska genomförandet av verkställigheten vid utlämning handhas av polismyndigheten.³ Några uttalanden om polismyndighetens möjligheter att överlämna till kriminalvården att praktiskt genomföra verkställigheten finns inte.

I 22 § finns en bestämmelse som reglerar vad som gäller när någon har utlämnats till Sverige för att en rättegång ska kunna genomföras mot personen, under villkor att personen efter rättegången återförs till den andra staten. I första stycket anges att det är polismyndigheten på den ort där rättegången har ägt rum som ska se till att den som har utlämnats återförs. Inte heller i detta sammanhang finns det några uttalanden om polismyndighetens möjligheter att överlämna till kriminalvården att praktiskt genomföra verkställigheten.

I 19 § finns en bestämmelse som generellt tillåter transitering genom Sverige.

15.2.3 Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Lagen behandlar frågor om överförande av verkställighet av olika former av straff mellan de nordiska länderna. Enligt 5 § får verkställighet av olika former av fängelsestraff som dömts ut i något annat land ske i Sverige om den dömden är svensk medborgare eller har hemvist eller uppehåller sig i Sverige. Motsvarande gäller enligt 8 § första stycket om någon som är medborgare i något annat nordiskt land, har hemvist där eller uppehåller sig där har dömts till fängelse i Sverige.

Av 8 § andra stycket framgår att det är Kriminalvården som vid behov ska ombesörja att den dömden förs till den andra staten om en framställning om verkställighet bifalls. Kriminalvården får begära hjälp av polismyndigheten i den ort där den dömden uppehåller sig. Bestämmelserna har, med vissa ändringar, förts över från förordningen (1963:194) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

³ Prop. 2003/04:7 s. 136.

I 8 § tredje stycket finns en bestämmelse som anger att polismyndigheten på begäran av en myndighet i den andra staten får ombesörja att en i Sverige dömd person som har överförts till ett annat nordiskt land får återföras dit om denne påträffas här i landet före frigivningen. Den bestämmelsen tillkom sedan det uppmärksammats att det var tveksamt om kriminalvården skulle ha rätt att föra över personer som återvänt till Sverige innan hela straffet hade verkställts. I förarbetena till bestämmelserna uttalas bl.a. att dåvarande kriminalvårdsstyrelsens befattning med verkställigheten upphör sedan en framställning om överflyttning av straffverkställigheten till annat nordiskt land har bifallits och styrelsen i förekommande fall har ombesörjt överföringen.⁴

I lagen finns inte någon bestämmelse som reglerar transporter till Sverige.

I 32 § finns en bestämmelse som generellt tillåter transitering genom Sverige.

15.2.4 Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

I lagen behandlas frågor om verkställighet i Sverige av en brottmålsdom som har meddelats utomlands, men också om verkställighet utomlands av en påföljd som har ådömts i Sverige. Lagen bygger på en rad olika konventioner som Sverige har tillträtt. Den reglerar också verkställigheter mellan Sverige och andra stater enligt särskilda överenskommelser med den andra staten eller i enskilda fall.

Enligt 24 § första stycket (se även 2 § och 25 g § andra stycket) gäller i fråga om *verkställighet i Sverige* av utländsk brottmålsdom, ”det som i allmänhet är föreskrivet om verkställighet av påföljd som ådömts genom svensk domstols lagakraftäggande dom”. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den innebär att allmänna författningar om verkställighet ska tillämpas.⁵

När det gäller överförande för *verkställighet i utlandet* finns i 33 § (se även 2 och 34 a §§) en bestämmelse som anger att personen ska överföras till den främmande statens område så snart vissa angivna förhållanden är uppfyllda. I förarbetena till bestämmelsen hänvisas till motsvarande bestämmelser i lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

⁴ Prop. 1982/83:91 s. 33.

⁵ Prop. 1972:98 s. 129.

Vidare uttalas att det åligger Kriminalvårdsstyrelsen (numera Kriminalvården) att ombesörja överförandet samt att styrelsen kan påkalla biträde av polismyndigheten.⁶ I den förordning som ansluter till lagen, förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, stadgas i 22 § första stycket att Kriminalvården ska se till att den dömda förs till den stat där påföljden ska verkställas. Vidare anges att myndigheten får begära hjälp av polismyndigheten i den ort där den dömda vistas om det behövs. Enligt tredje stycket i samma paragraf ska Kriminalvården se till att den dömda förs till Sverige om frihetsberövande påföljd ska verkställas här.

Lagen innehåller också föreskrifter om transitering. I 40 § sägs att chefen för Justitiedepartementet i vissa fall kan medge att en utlämning får föras över svenskt område. Några bestämmelser om vem som ansvarar för transporten vid en transitering genom landet finns inte.

15.2.5 Lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt

Lagen behandlar utlämning av personer till den internationella tribunalen för före detta Jugoslavien och den internationella tribunalen för Rwanda. Enligt 3 § får en person som uppehåller sig i Sverige och som vid någon av tribunalerna är misstänkt, tilltalad eller dömd för de brott som omfattas av den aktuella tribunalens behörighet lämnas ut efter beslut av regeringen. Ett beslut om utlämning ska enligt 8 § verkställas av polismyndigheten. I förarbetena till bestämmelsen sägs att det ankommer på polismyndigheten att verkställa beslutet om utlämning och således föra den som ska utlämnas ut ur landet till en plats som bestäms i samråd med tribunalen.⁷

I 12 a § finns bestämmelser om transitering genom Sverige. Enligt paragrafen får chefen för Justitiedepartementet tillåta sådana transporter under vissa förutsättningar. Någon reglering om vem som ansvarar för transporterna finns inte.

⁶ A. prop. s. 139.

⁷ Prop. 1993/94:142 s. 37.

15.2.6 Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Lagen behandlar, i de delar som nu är av intresse (4 kap. 29–31 §§), överförande av personer från Sverige till ett annat land för förhör eller konfrontation i samband med en förundersökning eller rättegång där. Den ger också möjlighet att föra en person till Sverige för förhör eller konfrontation här i samband med en utländsk förundersökning eller rättegång.

I samtliga fall krävs för att föra över en person att denne är berövad friheten i Sverige eller det andra landet. Med frihetsberövade personer i Sverige menas inte bara de som är intagna i kriminalvårdsanstalt eller är häktade eller anhållna. Även sådana frihetsberövanden som skett på s.k. administrativ väg avses.⁸

Varken lagen eller förarbetena till den behandlar frågan om vilken myndighet som verkställer överföringen till eller från Sverige.

I 4 kap. 33 § finns bestämmelser om transitering genom Sverige. Bestämmelsen anger att det är chefen för Justitiedepartementet som meddelar tillstånd för sådan transitering. Av bestämmelsen framgår inte vem som utför själva transporten.

15.2.7 Lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

Lagen behandlar överlämnande av personer till Internationella brottmålsdomstolen. Enligt 3 § får en person som uppehåller sig i Sverige och som vid domstolen är misstänkt, tilltalad eller dömd för folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse överlämnas till domstolen efter beslut av regeringen. Ett beslut om överlämnande ska enligt 9 § verkställas av polismyndigheten.

I 32 § finns bestämmelser om transitering genom Sverige. I första stycket anges att det är chefen för Justitiedepartementet som meddelar tillstånd om sådana transporter. Någon reglering om vem som ansvarar för transporterna finns inte.

⁸ Prop. 1991/92:46 s.15 f. och 20.

15.2.8 Lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Lagen behandlar överlämnande av personer från Sverige enligt ett särskilt förfarande inom Europeiska Unionen (EU). Detta sker genom att en myndighet i ett land inom EU utfärdar en s.k. arresteringsorder, som innebär en begäran att ett annat land ska gripa och överlämna en eftersökt person. Lagen gäller för överlämnande för lagföring av brott och för överlämnande för verkställighet av en frihetsberövande påföljd.

Verkställigheten av ett överlämnande regleras i 6 kap. I 6 kap. 1 § sägs bl.a. att det är den utfärdande staten som ska avhämta den som ska överlämnas. I 6 kap. 5 § anges att polismyndigheten ska biträda vid verkställighet av ett beslut om överlämnande. Om någon med stöd av lagen har överlämnats till Sverige för lagföring med villkor att personen ska återföras till den andra staten ska polismyndigheten enligt 8 kap. 1 § se till att återförandet genomförs.

I förarbetena till lagen anges att det är polismyndigheten som praktiskt handhar genomförandet av verkställigheten enligt lagen.⁹ Det har inte kommenterats om polismyndigheten får överlämna till Kriminalvården att utföra transporter.

Socialstyrelsen har identifierat det problem som kan uppstå enligt 7 kap. 2 § denna lag då den ansvariga myndigheten – som beroende på påföljd kan vara Kriminalvården, Socialstyrelsen eller Statens institutionsstyrelse – svarar för att en person fysiskt överförs till Sverige men inte har möjlighet att begära polismyndighetens biträde.

I 8 kap. 2 § finns bestämmelser om transitering genom Sverige. I paragrafen stadgas att det är Rikspolisstyrelsen som beviljar tillstånd till transitering samt beslutar om villkoren för transporten. Någon reglering om vem som ansvarar för transportererna finns inte.

15.2.9 Lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone

Lagen behandlar utlämning av personer till Specialdomstolen för Sierra Leone. Enligt 3 § tillämpas i fråga om utlämning till specialdomstolen, om inget annat framgår av denna lag, utlämningslagen.

I 8 § finns bestämmelser om transitering genom Sverige. Enligt paragrafen får chefen för Justitiedepartementet tillåta sådana trans-

⁹ Prop. 2003/04:7 s. 136, 200 och 207.

porter under vissa förutsättningar. Någon reglering om vem som ansvarar för transporterna finns inte.

15.2.10 Förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott

Förordningen behandlar frågor om utlämning från en annan stat av den som i Sverige är misstänkt eller tilltalad för brott och innehåller några bestämmelser i anslutning till utlämningslagen. Den är också tillämplig på utlämning från en annan stat för verkställighet av påföljd som har ådömts i Sverige. Förordningen gäller både nordiska och övriga länder.

Förordningen innehåller inte några bestämmelser om vem som är ansvarig för överförandet av den som ska transporteras till Sverige för rättegång eller verkställighet av påföljd.

I en särskild situation regleras dock själva överföringen. Det är i det fallet när Riksåklagaren i ett ärende om utlämning till Sverige har godtagit ett villkor från den andra staten om att personen i fråga återförs för att verkställa påföljden när en dom har vunnit laga kraft (9 a §). Enligt 9 b § ska den ansvariga myndigheten i ett sådant fall se till att personen förs till den andra staten. Myndigheten får också begära hjälp av polismyndigheten i den ort där personen vistas om det behövs. Ansvarig myndighet är Kriminalvården om påföljden är fängelse, Socialstyrelsen om påföljden är rättspsykiatrisk vård och Statens institutionsstyrelse om påföljden är slutna ungdomsvård.

15.2.11 Förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Förordningen behandlar överlämnande av personer till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Överlämnande till Sverige kan ske för lagföring och för verkställighet av frihetsberövande påföljd.

I 13 § anges att det är den utfärdande myndigheten som ansvarar för att den eftersökta förs till Sverige samt att den utfärdande myndigheten ska se till att den eftersökta hämtas hit. Med den utfärdande myndigheten avses enligt 2 § tredje stycket den svenska åklagare eller myndighet som utfärdar arresteringsordern. Enligt 3 och 4 §§ är utfärdande myndigheter åklagare eller Rikspolisstyrelsen. Den utfärdade myndigheten får, om det behövs, begära hjälp av Rikspolis-

styrelsen eller den polismyndighet som Rikspolisstyrelsen bestämmer.

I de fall överlämnande till Sverige har skett för lagföring och personen efter lagföringen ska återföras till det andra landet för verkställighet ska enligt 14 § antingen Kriminalvården, Socialstyrelsen eller Statens institutionsstyrelse se till att verkställigheten av påföljden överförs till det andra landet och att personen förs dit. Vilken av myndigheterna som bär ansvaret beror på vilken påföljd som har dömts ut i det enskilda fallet. Myndigheten får, om det behövs, begära hjälp av Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som Rikspolisstyrelsen bestämmer.

15.2.12 Lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling

Lagen behandlar utlämnande av personer som enligt beslut i någon av de nordiska staterna ska vara omhändertagna för vård eller behandling. Utlämning får beviljas endast under vissa i lagen angivna förutsättningar, vilka inte redogörs för här. Det är polismyndigheten som i första hand beslutar om utlämning, men frågan kan också prövas av förvaltningsdomstol. Enligt 9 § kungörelsen (1970:710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling är det polismyndigheten i den ort där den som beslutet rör uppehåller sig som verkställer beslutet.

I lagens 14 § finns en bestämmelse som generellt tillåter transitering genom Sverige.

15.2.13 Förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård

Förordningen innehåller föreskrifter som ansluter till LPT och LRV.

I 12 § anges att Socialstyrelsen får besluta att sända hem en patient, som är utländsk medborgare och som vårdas enligt LPT, på begäran av patienten eller chefsöverläkaren. Ett sådant beslut får meddelas under förutsättning att patienten tas emot i sitt hemland och kan antas få tillfredsställande vård där. På begäran av Socialstyrelsen

ska polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa hemsändandet.

15.3 Överväganden och förslag

Bedömning: Det finns ett behov av att förändra reglerna om tvångsvisa transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete samt vissa transporter av tvångsvårdade personer i syfte att åstadkomma ett mer heltäckande och enhetligt regelverk.

Förslag: I författningar rörande internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. införs bestämmelser som innebär att polismyndigheterna bär det primära ansvaret för transporterna. Kriminalvården bör dock även fortsättningsvis bära det primära ansvaret för vissa transporter rörande verkställighet av påföljd.

15.3.1 Allmänna utgångspunkter

Redogörelsen ovan visar att det inte finns någon enhetlig reglering av ansvaret för transporter av frihetsberövade personer inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. I vissa fall pekas polismyndigheten, Kriminalvården, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse eller åklagare ut. För vissa situationer är frågan oreglerad, antingen på så sätt att en reglering om vilken myndighet som ansvarar för verkställigheten saknas i författningen eller att den reglering som finns endast avser särskilda men inte samtliga situationer. I de fall annan än polismyndigheten bär ansvaret finns ibland men inte alltid en möjlighet att begära Polisens biträde. En del författningar innehåller bestämmelser om transitering genom Sverige. Mot bakgrund av vad som nu sagts finns det av legalitetsskäl men även av pedagogiska skäl ett behov av ett mer heltäckande och enhetligt regelverk.

Utredningen har ovan funnit att den generellt mest ändamålsenliga lösningen är att Polisen, när den bär det primära ansvaret för en transport, ges möjlighet att överlämna verkställigheten av transportuppdraget till Kriminalvården.

Med hänsyn till att ansvaret för transporterna bör regleras mer enhetligt och till att Polisens medverkan i många fall – framförallt

då den person som ska transporteras inte är frihetsberövad före transporten – är nödvändig, anser utredningen att utgångspunkten bör vara att det primära ansvaret ligger på polismyndigheten. Polismyndigheten ska dock ha möjlighet att överlämna verkställigheten av transportuppdraget till Kriminalvården. Enligt vad utredningen erfarit är det – trots att de rättsliga regleringarna i dag skiljer sig åt – också på det sättet som transporterarna i dag vanligen organiseras, vilket i allt väsentligt synes fungera väl. Nämnada ordning har även den fördelen att regleringen blir heltäckande och även omfattar personer som ingen myndighet formellt bär ansvar för. Det är exempelvis inte självklart att det i dag finns någon myndighet som bär ansvaret för en person som ska föras till Sverige innan personen skrivits in på en anstalt eller annan institution.

Författningar som pekar ut annan myndighet än polismyndigheten som ansvarig för transporterarna bör därmed – med de undantag som anges nedan – ändras, så att polismyndigheterna åläggs det primära ansvaret för transporterarna. Detsamma gäller författningar som hittills lämnar frågan oreglerad. Enligt samma förutsättningar som föreslagits för övriga transporter ska polismyndigheten kunna överlämna verkställigheten av transportuppgifterna till Kriminalvården.

I enlighet med utredningens tidigare bedömning att Kriminalvården inte bör transportera personer som inte redan är frihetsberövade, bör transporter som innebär att frihetsberövandet verkställs först efter ankomsten till Sverige inte kunna överlämnas till Kriminalvården.

Det bör framhållas att det är ansvaret för verkställigheten av själva transporterarna som läggs på polismyndigheterna. Förslagen innebär däremot inte någon ändring i fråga om det administrativa förfarandet.

15.3.2 Särskilt om transporter rörande verkställighet av påföljd

Lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom med tillhörande förordningar rör verkställighet av påföljd. I vissa fall pekas i dag Kriminalvården ut som ansvarig för sådana transporter. Transporterna kan då ses som en del av Kriminalvårdens kärnverksamhet att verkställa påföljder. En stor del av de personer som ska transporteras är placerade hos Kriminalvården. Nu gällande ordning är sedan länge

etablerad och förefaller i allt väsentligt fungera väl. Det får dessutom antas att polismyndigheten, med stöd av de regler som utredningen föreslår, i flertalet fall ändå kommer att överlämna verkställigheten av transporter till Kriminalvården. Att ärendena i dessa fall skulle gå via polismyndigheterna förefaller vara en administrativ omväg. Enligt utredningens mening bör därför i stället huvudansvaret för transporter enligt nämnda lagar även i fortsättningen åvila Kriminalvården. Myndigheten bör dock ha möjlighet att begära polismyndighetens biträde med transporten.

15.3.3 Övrigt

I dag regleras verkställighet, däribland transporter, i vissa fall i förordning. Med hänsyn till att regler rörande hantering av frihetsberövade personer bör regleras på lagnivå, föreslås att dessa regler flyttas upp i lag.

Från polishåll har framhållits att det i samband med transporter vid internationellt straffrättsligt samarbete finns situationer då det kan finnas behov av att ta den som ska verkställas i förvar. Bestämmelser om förvar finns i flera av de lagar som reglerar internationellt straffrättsligt samarbete. Uttryckliga bestämmelser om förvar bör därutöver införas i lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

I de fall det administrativa ansvaret inte överensstämmer med ansvaret för att en transport verkställs, bör den administrativt ansvariga myndigheten i förordning eller föreskrift åläggas en informationsplikt i förhållande till den verkställande myndigheten.

16 Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter

16.1 Inledning

Kriminalvården transporterar i dag ett stort antal personer som är föremål för kriminalvård, men utför även transporter på uppdrag av andra myndigheter. Utredningen har gjort bedömningen att Kriminalvården även i framtiden bör ha i uppgift att transportera frihetsberövade personer åt andra myndigheter. Det ligger i sakens natur att personal som transporterar eller på annat sätt ansvarar för frihetsberövade personer måste ha möjlighet att vid behov använda våld och annat tvång för att bl.a. kunna hindra dessa från att avvika.

I utredningens uppdrag ingår att klarlägga Kriminalvårdens personals befogenhet att använda våld och annat tvång under olika typer av transporter och bedöma om det finns behov av, och även lämpligheten av, att förändra dessa befogenheter.

Det förekommer att Kriminalvården av säkerhetsskäl behöver Polisens hjälp för att kunna genomföra en transport som i och för sig faller inom Kriminalvårdens ansvarsområde. Utredningen har även i uppdrag att överväga ett utökat lagstöd för Kriminalvården att i sådana situationer begära handräckning av Polisen.

Nedan följer en beskrivning av bakgrunden till dessa frågeställningar (avsnitt 16.2), en genomgång av gällande rätt och tillämpningen därav vid inrikes- respektive utrikestransporter (avsnitt 16.3) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 16.4).

16.2 Bakgrund

Befogenheter att använda våld och annat tvång vid transporter av frihetsberövade personer ska syfta till att förhindra rymning och fritagning. Med hänsyn till att ansvaret för en frihetsberövad person även innefattar ett ansvar för att personen inte skadar sig själv eller någon annan och för att personen inte sätter sig till motvärn eller på annat sätt stör ordningen, bör befogenheterna också innefatta sådana möjligheter.

Risken för rymning och fritagning under transport och annan vistelse utanför skalskyddet ökar i takt med att säkerheten inom anstalter och häkten höjs. Transporterna blir då i allmänhet ”kedjans svagaste länk”.

Antalet rymningar från slutna anstalt och direktavvikelser från öppen anstalt har minskat under senare år. Under 2009 rymde två personer från slutna anstalter och 40 från öppna anstalter. 306 avvikelser skedde från permission eller annan utevistelse, vilket också var en minskning jämfört med tidigare år. Ingen direktrymning skedde från häkte. Däremot skedde fyra rymningar från tingsrättsförhandlingar. Det innebär en viss ökning jämfört med 2008. Rymningsfrekvensen inom häktesverksamheten anses trots det ligga på en låg nivå.

Inom transporttjänstens verksamhet genomfördes under 2009 en rymning under 2009. Denna inträffade i utrikesverksamheten i samband med en utvisning. Under samma år skedde sex rymningsförsök. Av dessa inträffade ett i utrikesverksamheten. Av övriga rymningsförsök inträffade tre i samband med förhandling, ett vid inpassering till häkte och ett vid avfärd från rättspsykiatrisk avdelning. Nämnda siffror ligger i nivå med de närmast föregående åren.

Under 2009 rapporterade transporttjänsten nio allvarigare incidenter, flertalet från utrikesverksamheten i samband med avvisningar och utvisningar. Incidenterna innebär att klienter använde hot, våld eller självskadande handlingar som ett sista försök att avbryta verkställigheten.¹

Enligt Brottsförebyggande rådet har ca 40 procent av kriminalvårdarna i anstalt, häkte och transporttjänst drabbats av våld, hot eller trakasserier.²

¹ Kriminalvårdens årsredovisning 2009, s. 9, 14, 17, 27 och 39.

² Brottsförebyggande rådet, Rapport 2006:5, s. 33 f.

16.3 Gällande rätt och tillämpningen därav

16.3.1 Inrikestransporter

Allmänt om möjlighet att använda våld och annat tvång mot frihetsberövade personer

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp. I 2 kap. 12 § regeringsformen stadgas att begränsning av detta skydd som regel endast får ske genom lag och under vissa närmare angivna förutsättningar. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och inte heller sträcka sig längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen.

Det finns inte några generella bestämmelser i kriminalvårdslagsstiftningen som behandlar kriminalvårdspersonalens rätt att använda våld. Däremot omfattar bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken bl.a. Kriminalvårdens personal. Enligt den bestämmelsen får våld, under vissa förutsättningar, brukas mot den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten. Bestämmelsen omfattar inte bara personer som är intagna i kriminalvårdsanstalt, häktade och anhållna utan också andra frihetsberövade, t.ex. personer som är föremål för olika typer av tvångsvård. Som regel torde även transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete omfattas. Våldet får brukas om personen rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på något annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt personen står. Tillämpningsområdet för 24 kap. 2 § brottsbalken utvidgas genom bestämmelsen i 24 kap. 5 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse har var och en som hjälper någon som, enligt bl.a. bestämmelsen om laga befogenhet, har rätt att bruka våld samma rätt.

Stöd för att använda tvång finns även i särskilda lagar om tvångsvård. Exempelvis anges i 34 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) att en person som enligt lagen vistas i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Vidare får rörelsefriheten inskränkas när det behövs med hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet. Motsvarande gäller för en person som vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård

av unga (LVU) och enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). En person som vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) får enligt denna lag hindras att lämna vårdinrättningen och om andra åtgärder är otillräckliga får det tvång användas som är nödvändigt. Vidare får patienten kortvarigt hållas fastspänd om det finns en omedelbar fara för att han eller hon allvarligt skadar sig själv eller någon annan. Dessa bestämmelser gäller också en person som genomgår rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).

En utlänningslag som är tagen i förvar får enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716) hindras från att lämna förvarsloken och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningslag tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen.

Särskilt om Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter

Allmänt

De transporter som Kriminalvården utför inom den egna verksamheten omfattas av de författningar som reglerar kriminalvården i stort, dvs. lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF), lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häktesförordningen). Även bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken är tillämplig under och i samband med transport. Bortsett från de bestämmelser som finns i fråga om användning av fängsel saknas däremot särskilda regler för Kriminalvårdens möjligheter att använda våld och annat tvång vid transporter.

Som framgått saknas direkt lagstöd för de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. I konsekvens härmed finns det inte heller någon reglering i lag av kriminalvårdspersonalens möjligheter att använda tvång vid sådana transporter.

Kroppsvsitation i samband med transport

Med *kroppsvsitation* avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Med *kroppsbesiktning* avses däremot undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov, se 28 kap. 11 § tredje stycket och 12 § andra stycket rättegångsbalken.

Allmänna regler om kroppsvsitation finns i 52 a § och 52 c §§ KvaL och i 2 och 2 b §§ häkteslagen. I den nya kriminalvårdslagstiftningen finns de i 8 kap. 3–5 och 7 §§ fängelselagen (2010:610) och 4 kap. 2–4 och 7 §§ häkteslagen (2010:611).

Regler om kroppsvsitation inför transport finns i 15 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11) samt i de allmänna råden till denna bestämmelse. Transporttjänstens personal bör regelmässigt underkasta en person som avhämtas hos *verksamhetsställe* yttlig kroppsvsitation oberoende av att sådan visitation normalt ska ske av verksamhetsstället som förberedelse inför transporten.

Vid avhämtning hos *annan huvudman* än ett verksamhetsställe ska transportledaren söka underrätta sig om huruvida kroppsvsitation eller kroppsbesiktning företagits inför transporten. I dessa fall ankommer det på denna institution och/eller på den polismyndighet som beslutat om handräckning att ta ställning till eventuell kroppsvsitation eller kroppsbesiktning inför transporten. Transporttjänsten bör därför samråda med institutionen och/eller polismyndigheten i frågan.

Användning av fängsel

Med *fängsel* menas ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer och fötter. Begreppet har emellertid inte definierats i lag, eftersom det har ansetts att utvecklingen på det tekniska området sannolikt skulle medföra att en sådan definition snabbt blev föråldrad.³

Fängsel kan ibland användas för att genomföra en tjänsteåtgärd med våld. Beläggande med fängsel är således inte ett självständigt tvångsmedel utan en särskild form av våldsanvändning mot en person. Fängsel används främst för att förhindra att en person avviker. Det

³ Prop. 1996/97:175 s. 79.

kan också användas för att förhindra personskador i samband med ett frihetsberövande.

Användandet av fängsel är, liksom våldsanvändningen i sig, en sådan begränsning i medborgarnas skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som förutsätter stöd i lag. Får våld inte användas, får inte heller fängsel tillgripas. Vidare gäller att våld får användas endast i de fall mindre stränga åtgärder inte bedöms kunna leda till avsett resultat. Användande av handfängsel är i regel förbehållet Polisen. Det förekommer emellertid också inom vissa andra delar av den offentliga verksamheten.

Föreskrifter om beläggande med fängsel finns i olika författningar. Enligt 23 § andra stycket KvaL får en intagen, om andra medel visar sig otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande, hållas belagd med fängsel, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till hans egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. I 42 § andra stycket KvaL anges att den intagne, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, får beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalten samt vid transport eller annan vistelse utanför anstalten.

På motsvarande sätt gäller enligt 15 § häkteslagen att den häktade får beläggas med fängsel under transport och annars under vistelse utanför förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl (punkten 1), och i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa (punkten 2). En läkare ska så snart det är möjligt undersöka den som är föremål för åtgärd enligt första stycket punkten 2.

Även den nya fängselagen och den nya häkteslagen innehåller bestämmelser om fängselanvändning (8 kap. 10 § respektive 4 kap. 10 §). Dessa är i allt väsentligt utformade i enlighet med 15 § i den nuvarande häkteslagen. Bestämmelserna tar sin utgångspunkt i att fängsel är en så ingripande åtgärd att det endast bör användas när starka skäl talar för det. Såväl den nya fängselagen som den nya häkteslagen innehåller därutöver en kodifiering av den grundläggande principen om proportionalitet. I 1 kap. 6 § respektive lag slås således fast att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen i fråga eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vidare anges att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas

om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.⁴

När det gäller de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter saknas direkt stöd i lag för fängselanvändning. Enligt 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. – som är tillämplig vid såväl transporter inom Kriminalvårdens eget verksamhetsområde som vid transporter som utförs åt andra myndigheter – får emellertid transportledaren besluta att använda fängsel endast i de fall anledning uppkommer under pågående transport. Åtgärden får inte bestå längre än som bedöms erforderligt i varje enskilt fall.

Av de personer som Kriminalvårdens transporttjänst transporterade inom Sverige under år 2009 belades strax under hälften, 46 procent, med fängsel. Andelen var betydligt högre inom Kriminalvårdens eget verksamhetsområde än vid de transporter som myndigheten utförde åt andra myndigheter. I fråga om fängelsedömda samt häktade personer användes fängsel vid drygt 70 respektive 80 procent av transporterna. Motsvarande andel var i fråga om transporter enligt LPT och LRV omkring tio procent, enligt LVM 0,5 procent och enligt LVU 1,5 procent. Vid inrikestransporter enligt utlänningslagen uppgick motsvarande siffra till ca två procent.⁵

Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång i vissa särskilda situationer

I några fall begränsas kriminalvårdspersonalens möjligheter att använda våld och annat tvång under och i samband med transport av andra befattningshavares yrkesutövning. Så är fallet under flygtransport samt vid domstolsförhandling.

Kriminalvårdens transporter sker i många fall med flyg. När det gäller utrikestransporter är flyg det vanligaste transportsättet. Ombord på planet är enligt luftfartslagen (1957:297) flygkaptenen ansvarig för alla beslut som fattas ombord på planet. Den eskorterande transportpersonalens kan därför normalt endast utöva våld och annat tvång efter delegation. Ansvarsfördelningen under flygtransport beskrivs närmare i avsnitt 16.3.2.

En stor del av de transporter som Kriminalvården utför avser transporter till domstolsförhandlingar. Transportpersonalen svarar då

⁴ Prop. 2009/10:135 s. 16, 29 f. och 155.

⁵ Kriminalvårdens statistikdatabas.

normalt för bevakning av den transporterade under förhandlingen. Enligt 5 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken ankommer det däremot på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Motsvarande gäller enligt 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) även i förvaltningsdomstol.

Vid vissa förhandlingar uppkommer frågor av betydelse såväl för bevakningen av den enskilde som för ordningen under förhandlingen i stort. Exempel på sådana frågor är användning av fängsel samt placering i förhandlingssalen. I enlighet med ovan nämnda princip beslutar rättens ordförande i sådana frågor. I fråga om fängsel har Justitieombudsmannen (JO) i flera ärenden framhållit att det är högst otillfredsställande om en part, som i processuellt hänseende är jämställd andra parter, hålls fängslad under en rättegång. Ett sådant förhållande bör, enligt JO, därför förekomma endast undantagsvis när säkerhetsfrågan inte kan lösas på annat sätt och fängsel bedöms oundgängligen nödvändigt.⁶ Skälet mot användande av fängsel i förhandlingssalen ligger i den s.k. oskuldspresumtionen och att en tilltalad inte i domstolen på grund av fängsel ska känna sig dömd på förhand.⁷ Ordföranden ska avgöra frågan om fängsel ex officio, dvs. självmant, men med stort beaktande av bevakningspersonalens säkerhetsbedömning.⁸ Denna prövning ska, om rätten då är närvarande, göras redan då den tilltalade kommer in i förhandlingssalen. Ur den tilltalades synvinkel anses det särskilt viktigt att det är just rättens ordförande som fattar beslut om att fängslet ska tas av.⁹

Beträffande samverkan mellan domstols- och kriminalvårdspersonal i dessa frågor, se avsnitt 12.4.1.

Kriminalvårdens möjlighet att begära handräckning av Polisen

Det saknas en reglering i lag som gör det möjligt för Kriminalvården att begära polishandräckning för transporter från och mellan lokaler som Kriminalvården svarar för. Sedan den 1 januari 2006 finns sådana bestämmelser däremot i förordning. Enligt 33 § KvaF och 10 §

⁶ JO 1958 s. 54, JO 1973 s. 200 och JO dnr 2244-1993.

⁷ Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, s. 5:16 b f.

⁸ Justitiekanslern (JK) dnr 1217-07-21.

⁹ Gullnäs m.fl. a.a., s. 5:17.

tredje stycket häktesförordningen får Kriminalvården begära hjälp av polismyndigheten, om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt. Transporten ska planeras i samråd med polismyndigheten.

Enligt 2 § första stycket punkten a Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. ska transporttjänsten på uppdrag planera och utföra transporter mellan verksamhetsställen. I 6 § anges att transportledaren är arbetsledare under transporten och därmed ansvarig för genomförandet av uppdraget. Enligt 9 § andra stycket samma föreskrifter ska verksamhetsstället samråda med transporttjänsten och vid behov med polismyndigheten om genomförandet, om transporten kräver särskilt hög säkerhet.

Justitieombudsmannen (JO) har i ett par beslut behandlat den situationen att Kriminalvården helt har överlämnat uppdrag att transportera personer som Kriminalvården ansvarar för till Polisen.

I ett beslut hade Kriminalvårdsmyndigheterna Hall och Kumla överlåtit ansvaret för att transportera en intagen mellan anstalter till Polisen utan att personal från kriminalvården medföljde.¹⁰ För att Kriminalvårdens Transporttjänst skulle ha haft möjlighet att *helt* överlämna uppdrag avseende transport av nu aktuellt slag till Polisen torde det, enligt JO, ha krävts en särskild reglering i lag som möjliggjorde polishandräckning i dessa situationer. Vidare skulle det, vilket framgick av Kriminalvårdens föreskrifter, vid varje transport ha medföljt en ansvarig transportledare från Kriminalvårdens Transporttjänst. JO uttryckte dock förståelse för Kriminalvårdens uppfattning att vissa transporter, på grund av de säkerhetsarrangemang som krävs, lämpligen bör ombesörjas av Polisen och inte av Kriminalvården.

I ett annat beslut transporterades en intagen från häktet Kronoberg till anstalten Hall av polis, utan att kriminalvårdspersonal var närvarande. JO fann inte skäl att göra någon annan bedömning än i ovan nämnda ärende.¹¹

Nämnas kan att Kriminalvårdens rätt till polishandräckning är reglerad i vissa speciella situationer. Enligt 38 kap. 12 § brottsbalken ska polismyndigheten lämna bl.a. Kriminalvården handräckning för den dömdes inställelse i mål eller ärende enligt nämnda balk eller för hans omhändertagande enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 6 b § eller 11 §. Bestämmelser som ger Kriminalvården rätt att begära polishandräckning finns även i 8 § andra stycket lagen (1963:193) om

¹⁰ JO dnr 2345-2005.

¹¹ JO dnr 5377-2005.

samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. En liknande handräkningsbestämmelse finns i 22 § första stycket förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

16.3.2 Utrikestransporter

Allmänt

Transporter av frihetsberövade personer förutsätter att det finns en fungerande ordning som ger polismyndigheterna och Kriminalvården möjlighet att vid behov använda våld och annat tvång vid utrikes-transporter.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (RPSFS 2005:3, FAP 638-1) reglerar verkställighetsförfarandet före och under transport. Enligt 19 § nämnda föreskrifter gäller dessa i tillämpliga delar även i de fall verkställighet sker med annat kommunikationsmedel än flyg. I 1 § stadgas att en utlänning som ska avvisas eller utvisas ska behandlas med humanitet och värdighet. Verkställighetsförfarandet ska präglas av hänsyn till utlänningens rättssäkerhet och grundläggande rättigheter. Vidare anges i 2 § att utlänningens frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Om en utlänning av utländska myndigheter under ett verkställighetsförfarande behandlas på ett sätt som uppenbarligen strider mot vad som enligt svensk rättsuppfattning uppfattas som acceptabelt, ska den befattningshavare vid polismyndigheten som ansvarar för verkställigheten omedelbart ingripa. Enligt 3 § ska polismyndigheten i sådant fall snarast överväga om verkställigheten ska avbrytas.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. innehåller flera bestämmelser som reglerar utrikes-transporter (23–38 §§). Dessa är av praktisk natur men tar inte huvudsakligen sikte på tvångsåtgärder.

Under flygtransport

Ansvarsfördelning och befogenheter är relativt väl reglerade när det gäller transporter som sker med flyg.

Ombord på flygplan är flygkaptenen ansvarig för alla beslut som fattas. Enligt 5 kap. 4 § luftfartslagen får kaptenen vidta de åtgärder som behövs mot en person som utgör en omedelbar fara för flygplanets säkerhet eller för säkerheten ombord. Strängare medel än förhållandena kräver får inte användas och våld får endast tillgripas när andra medel inte hjälper. Våld får inte brukas längre än vad som är absolut nödvändigt. Passagerare får efter anmaning av flygkaptenen lämna denne hjälp och har då rätt att bruka våld. Om en åtgärd med hänsyn till den föreliggande faran måste vidtas omedelbart får passagerare utföra denna även utan anmaning.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan anknyter i 2 § till nämnda bestämmelse i luftfartslagen. Vidare förtydligas att en befattningshavare vid polismyndigheten i egenskap av passagerare under verkställighetsresan och under de omständigheter som anges i luftfartslagen har möjlighet att betvinga den utlänning som verkställigheten avser, t.ex. genom fängselbeläggning. Detta kan, beroende på hur situationen ter sig, ske antingen på direkt uppmaning av befälhavaren eller vid omedelbar fara, på eget initiativ (allmänna råd till 9 §). Enligt föreskrifterna ska fängsel medföras under flygtransport. Bedöms behov finnas av fängsel ska det anmälas till flygbolaget eller, om detta inte är möjligt, till flygplanets befälhavare.

De svenska reglerna går delvis tillbaka på konventionen av den 14 september 1963 om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg (Tokyokonventionen). I Tokyokonventionen finns bestämmelser om vilka befogenheter befälhavaren och de övriga besättningsmedlemmarna har när någon ombord begår brott. De svenska reglerna har emellertid en något mera generell räckvidd än konventionen. Det är dock en sedan längre tid tillbaka allmänt gällande regel, även inom sjöfarten, att befälhavaren har befogenhet att, till skydd för säkerheten ombord, vidta de åtgärder som behövs.

Vissa regler om rutiner i samband med flygtransporter finns även i bilaga 9 till konventionen av den 7 december 1944 om internationell civil luftfart (Chicagokonventionen).

S.k. Frontexresor, se avsnitt 6.2.3, regleras särskilt i rådets beslut 2004/573/EG av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande (Frontexbeslutet). I bilaga till beslutet finns gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med återsändanden. Enligt dessa riktlinjer är den person som den organiserande

medlemsstaten har utsett till huvudansvarig för återsändandeoperationen (insatschefen) ansvarig för åtgärder för att upprätthålla ordningen i händelse av allvarliga incidenter ombord. Detta ska ske i nära samarbete med flygkaptenen eller under dennes kommando (punkten 3.1.d). Tvångsåtgärder ska användas med behörig respekt för de återvändandes individuella rättigheter. Tvång kan användas mot personer som nekar till eller motsätter sig återsändandet. Alla tvångsåtgärder ska vara rimliga och hållas inom gränserna för vad som är godtagbart. Den återsändandes värdighet och fysiska integritet ska upprätthållas. Det innebär att man i tveksamma fall ska avbryta återsändandeoperationen, inklusive användningen av legala tvångsmedel som motiveras av den återvändandes motstånd och farlighetsgrad, enligt principen ”inga återsändanden till varje pris”. Återvändande personer som gör motstånd kan tvingas att hålla sig i stillhet med metoder som inte hotar deras värdighet eller fysiska integritet. Det är förbjudet att använda lugnande medel för att underlätta återsändandet. Detta utesluter dock inte att man kan vidta nödåtgärder med hänsyn till flygsäkerheten. Alla ledsagare ska informeras och vara medvetna om vilka metoder som är tillåtna och förbjudna (punkten 3.2). Den organiserande medlemsstaten ska se till att lämplig medicinsk personal och tolkar finns tillgängliga vid återsändandeoperationen (punkten 3.3).

I praktiken delegerar flygkaptenen ofta ansvaret att se till att den person som transporteras varken skadar sig själv eller någon annan under färden till den medföljande personalen. Delegation sker främst vid återsändanderesor, s.k. charterresor, då insatsledaren övertar ansvaret. Vid reguljära flygningar är delegation mer ovanligt.

Det saknas statistik när det gäller användningen av fängsel i samband med utrikestransporter. Enligt uppgifter från gränspoliserna och Kriminalvårdens transportpersonal är det relativt ovanligt att fängsel används vid utrikestransporter som sker med reguljärflyg, medan det används tämligen ofta vid chartrade flygningar. Behovet av fängsel omprövas löpande under transporten, och dessa har vanligen tagits av vid framkomst.¹²

Det finns inte några bestämmelser som reglerar möjligheten att använda utländska flygplan vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Enligt JO kan det inte resas några principiella invändningar mot att så sker, även om det kan finnas situationer när ett sådant förfarande kan framstå som mindre lämpligt.¹³

¹² Se även SOU 2003:25 s. 198.

¹³ JO dnr 2169-2004.

Vid transitering

Även om utgångspunkten är att verkställighetsresor ska ske direkt till destinationslandet, är det mycket vanligt att transitering, dvs. mellanlandning och byte av flyg, sker en eller flera gånger under transportererna.

Transitering regleras i rådets direktiv (2003/110/EG) av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (transiteringsdirektivet). Enligt art. 7 i detta direktiv är den ledsagande personalens befogenheter vid transitering begränsade till nödvärn. Om personal från brottsbekämpande myndigheter i transiteringsmedlemsstaten inte finns på plats för att bistå de brottsbekämpande myndigheterna får den ledsagande personalen dessutom vidta rimliga och proportionerliga åtgärder som svar på en omedelbar och allvarlig risk för att tredjelandsmedborgaren flyr, tillfogar sig själv eller tredje part skada, eller vållar skada på egendom. Under alla omständigheter måste den ledsagande personalen följa lagstiftningen i den anmodade medlemsstaten. Den ledsagande personalen ska vid transitering med flyg inte bära vapen och ska vara civilklädd. Den ska tillhandahålla lämpliga identifikationsuppgifter, inbegripet det beslut om beviljande av transitering som meddelats av transiteringsmedlemsstaten, eller i förekommande fall en särskild anmälan, på begäran av den anmodade medlemsstaten.

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare.¹⁴ I lagen finns bestämmelser om transitering i samband med att en tredjelandsmedborgare, som har avvisats eller utvisats från en stat som är medlem i Europeiska unionen eller från Island, Norge eller Schweiz, återsänds med flyg via Sverige.

Frågor om transitering i de nordiska staterna regleras vidare i en, numera sällan tillämpad, särskild överenskommelse mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om transitering av utvisade personer.¹⁵

Verkställighetsresor från södra Sverige sker i många fall med bil över Öresundsbron och därefter med flyg från Köpenhamns flygplats. Gränspolisen i Skåne län, som ansvarar för flertalet av dessa verkställigheter, har ett väletablerat samarbete med gränsmyndigheterna på flygplatsen. Poliser från polismyndigheten som ofta besöker flygplatsen har, på individuell basis, tillträde till de lokaler som

¹⁴ Ds 2004:57.

¹⁵ SÖ 1966 N:o 33.

behövs i samband med verkställighet och meddelar sitt ärende när de kommer dit. Något formlig begäran om tillåtelse till transitering görs däremot i regel inte. Polismyndigheten bistår ofta andra polismyndigheter i samband med resor via flygplatsen. Även Kriminalvårdens transporttjänsts personal har tillträde till flygplatsen. Andra polismyndigheters personal har inte generellt tillträde till flygplatsens särskilda lokaler, utan begär detta i varje enskilt fall.

Ankomstfasen

Regler för vad som ska ske vid ankomst till destinationslandet finns i det ovan nämnda Frontexbeslutet. Vid Frontexresor är den organiserande medlemsstaten ansvarig för att kontakta myndigheterna i destinationslandet. Insatsledaren ska etablera de första kontakterna med de lokala myndigheterna vid ankomsten. Ledsagarna lämnar normalt inte flygplanet. Överlämnandet av de återvändande ska ske utanför flygplanet, antingen vid trappan eller i lämpliga lokaler på flygplatsen. De lokala myndigheterna ska om möjligt inte gå ombord på flygplanet. De återvändande ska vara befriade från handbojor och andra tvångsmedel när de överlämnas till de lokala myndigheterna (punkten 5).

16.4 Överväganden och förslag

16.4.1 Inrikestransporter

Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter inom den egna verksamheten

Bedömning: Den nuvarande regleringen av Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter inom den egna verksamheten är i allt väsentligt tillfredsställande. Detsamma gäller den kriminalvårdslagstiftning som träder i kraft den 1 april 2011.

Som framgått saknas, med undantag av regler om fängselanvändning, en särskild reglering av kriminalvårdspersonalens vålds- och tvångsbefogenheter vid transporter. Stöd för sådana befogenheter finns dock i 24 kap. 2 § brottsbalken.

Nämnda bestämmelse är, liksom övriga bestämmelser i 24 kap. brottsbalken, en ansvarsfrihetsregel. I andra sammanhang, bl.a. vid utformningen av regler om s.k. särskilda befogenheter i LPT, har framförts att tillämpningen av dessa regler kan ge upphov till svårigheter, eftersom de endast anger allmänna grunder för det tvång som får användas med laga befogenhet, vilket kan innebära en uppenbar risk för att patienter utsätts för kränkning av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna.¹⁶

Nämnda synpunkt gör sig gällande även när det gäller Kriminalvårdens verksamhet. Häremot kan dock invändas att tvångsanvändningen inom Kriminalvården generellt sett torde ge upphov till färre ställningstaganden än exempelvis tvångsvård av psykiskt sjuka människor, som rymmer ett större mått av medicinska hänsyn. Därtill kommer att kriminalvårdspersonal i allmänhet kan förväntas ha en större vana vid bevakningsuppgifter än vårdpersonal, vars huvuduppgift är just vård. Det får dessutom antas att en reglering av kriminalvårdspersonals tvångsbefogenheter i samband med transporter, för att täcka upp de situationer som kan uppkomma, skulle förutsätta en utformning liknande eller identisk med 24 kap. 2 § brottsbalken. Utredningen har vidare funnit att det inte finns anledning att lyfta ut regler rörande transporter som Kriminalvården utför inom den egna verksamheten från den övriga kriminalvårdslagstiftningen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att den nuvarande regleringen av kriminalvårdspersonalens tvångsbefogenheter i allt väsentligt är tillfredsställande utformad. Detsamma gäller den kriminalvårdslagstiftning som träder i kraft den 1 april 2011. I denna befästs dessutom skyddet för den enskilde genom att proportionalitetsprincipen kodifieras.

¹⁶ Prop. 1999/00:44 s. 58 f.

Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter åt andra myndigheter

Bedömning: Av förslagen till lagreglering av de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter följer befogenhet för personalen att under vissa omständigheter använda våld och annat tvång mot den som transporteras.

När en polismyndighet genomför en handräckningsåtgärd följer, enligt JO, befogenheten att använda tvång mot den person som är föremål för handräckning av den bestämmelse i respektive lag som reglerar polismyndighetens skyldighet att lämna biträde. Som framgått öppnar dessa handräckningsbestämmelser enligt sin nuvarande ordalydelse inte någon möjlighet för någon annan myndighet än polismyndighet att lämna biträde. Inte heller andra bestämmelser som ligger till grund för de transporter som polismyndigheterna utför åt andra myndigheter, exempelvis utlänningslagens regler om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, ger något direkt stöd för att transportuppgiften överlämnas till annan myndighet. Det finns inte heller andra lagregler som uttryckligen ger Kriminalvården sådana befogenheter.¹⁷

Utredningen har ovan föreslagit att polismyndighetens möjlighet att överlämna transportuppgifter till annan myndighet (Kriminalvården) ska regleras i lag. Lagförslag lämnas även när det gäller situationen att handräckning avseende vissa transporter ska begäras direkt av denna myndighet. På samma sätt som polispersonalens tvångsbefogenheter enligt JO följer av skyldigheten att lämna biträde eller i övrigt vidta tjänsteåtgärder, exempelvis verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslut, får tvångsbefogenheter för kriminalvårdspersonal vid transporter åt andra myndigheter anses följa av de nu förslagna lagregleringarna. Någon uttrycklig bestämmelse som, utöver 24 kap. 2 § brottsbalken, reglerar kriminalvårdspersonalens möjlighet att använda tvång vid transporter åt andra myndigheter bör därför inte krävas. En särskild reglering bör dock göras i fråga om fängselanvändning, se nedan.

¹⁷ Jfr JO 2000/01 s. 95 angående handräckning enligt LPT.

Särskilt om kroppsvisitation och användning av fängsel vid Kriminalvårdens transporter åt andra myndigheter

Bedömning: Den nuvarande ordningen, som innebär att eventuell kroppsvisitation inför transport ankommer på den myndighet som svarar för den lokal där den person som ska transporteras är placerad, är ändamålsenlig.

Förslag: Kriminalvården ska ha möjlighet att vid behov använda fängsel vid transporter som utförs åt andra myndigheter.

Kroppsvisitation

Den nuvarande ordningen, som innebär att den myndighet som svarar för den lokal där en frihetsberövad person är placerad också svarar för eventuell kroppsvisitation av denna, är ändamålsenlig och överensstämmer med den s.k. lokalprincipen, se avsnitt 3.2.2. Det finns därför inget behov för Kriminalvårdens transportpersonal att ha befogenhet att genomföra kroppsvisitation i samband med transporter av personer som är placerade hos andra myndigheter.

Användning av fängsel

Användning av fängsel är en ingripande åtgärd. Regeringen har, i samband med överväganden rörande frågan om personal vid dåvarande Invandrarverket borde få rätt att använda handfängsel, uttalat att mycket talar för att den typen av tvångsmedel i princip endast bör få användas av Polisen.¹⁸

Av den statistik som redogjorts för ovan framgår i fråga om inrikestransporter att behovet att använda fängsel är betydligt lägre vid de transporter som transporttjänsten utför åt andra myndigheter än vid transporter inom det egna verksamhetsområdet. När det gäller utrikestransporter saknas statistiska uppgifter. Det finns dock anledning att anta att fängselanvändningen vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut är högre än vid inrikestransporter enligt utlänningslagen, åtminstone vid transporter som omfattar ett större antal personer i särskilt chartrade plan. Det är också från verkställighetsresor som flertalet incidenter rapporterats.

¹⁸ Prop. 1996/97:147 s. 32.

Även om fängsel generellt sett används sällan och incidenterna är relativt få, är många besvärliga situationer lättare att bemästra med hjälp av fängsel. Erfarenheter från verksamheter där fängsel är tillåtet visar att fängselanvändning ofta lugnar ner en besvärlig situation snabbt, eftersom en våldsam person som beläggs med fängsel får svårt att röra sig, vilket förhindrar ytterligare våldsanvändning. I vissa situationer kan dessutom användning av fängsel framstå som en mindre ingripande form av våldsanvändning än om fysiska kroppskrafter används. Det gäller i synnerhet om det är fråga om att använda våld i förebyggande syfte.¹⁹

Det vore orimligt om kriminalvårdspersonalen i en våldsam situation skulle behöva betvinga den transporterade med våld tills polispersonal anländer. När det gäller transporter i samband med handräckning kan särskilt framhållas att bakgrunden till att biträde begärs företrädesvis ska vara just att särskilda tvångsbefogenheter behövs och att den egna myndighetens personal därför inte lämpligen bör utföra transporter. Om kriminalvårdspersonal i sådana situationer inte hade möjlighet att vid behov använda fängsel skulle syftet med övertagandet av transportuppgifter delvis förfelas. Mot bakgrund härav bör kriminalvårdspersonalen ha möjlighet att använda fängsel även vid transporter åt andra myndigheter. Såsom tidigare påpekats av bl.a. Polisrättsutredningen, bör i fråga om fängselanvändning samma regler gälla för frihetsberövade personer oavsett vilken rättslig grund som åberopas för frihetsberövandet.²⁰ Det finns således ingen anledning att i detta avseende göra skillnad mellan olika typer av transporter. I enlighet med grundläggande principer om behov och proportionalitet ska åtgärden dock endast användas i den utsträckning mindre ingripande åtgärder inte anses tillräckliga.

Den allmänna tvångsbefogenhet som Kriminalvårdens personal ges genom det lagstöd som nu föreslås för de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter ger i princip inte personalen någon rätt att använda fängsel. För att fängselanvändning ska vara möjlig i fråga om frihetsberövade personer krävs därför en uttrycklig lagreglering. Bestämmelser om fängsel bör placeras i anslutning till de bestämmelser som reglerar transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter.

¹⁹ Jfr SOU 1993:60 s. 236 och SOU 2001:110 s. 88.

²⁰ SOU 1993:60 s. 234.

Kriminalvårdens möjlighet att begära handräckning av Polisen

Bedömning: Kriminalvården bör under vissa omständigheter ha möjlighet att begära hjälp av polismyndigheten.

Förslag: I den nya fängelselagen och den nya häkteslagen införs bestämmelser som ger Kriminalvården rätt att begära hjälp av polismyndigheten, om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt.

Att vidmakthålla frihetsberövanden och därvid upprätthålla ordning och säkerhet är en del av Kriminalvårdens huvuduppgifter. I normalfallet saknas därför behov av Polisens kompetens för att förhindra att den transporterade avviker eller skadar sig själv eller andra. Transporter av frihetsberövade innebär emellertid typiskt sett större säkerhetsmässiga risker än vistelse inom lokaler, dels för att den transporterade kommer i närmre kontakt med omvärlden, dels för att risken för svårförutsedda händelser ökar. I takt med att säkerheten inom anstalter och häkten höjs, ökar också säkerhetsriskerna under transporter till och från dessa. Exempel på högrisktransporter är fritagning, tagande av gisslan eller hot mot den person som transporten avser. I de fall det finns risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt, bör det finnas en möjlighet för Kriminalvården att begära hjälp av polismyndigheten.

Det är relativt vanligt att Kriminalvården utför särskilt farliga transporter med poliseskort. Förfarandet innebär att den person som transporteras är placerad i ett av Kriminalvårdens fordon och att detta åtföljs av polis. Sådan eskort bör inte kräva något särskilt lagstöd. För att ett transportuppdrag *helt* ska kunna överlämnas till Polisen förutsätts enligt JO däremot en reglering i lag. Utredningen delar denna uppfattning. De bestämmelser som i dag finns i förordningar bör därför lyftas upp i lag och införas i den nya fängelselagen och den nya häkteslagen.

När Kriminalvården får handräckning av Polisen behåller Kriminalvården ansvaret för klienten. Om transporten undantagsvis genomförs med Polisens fordon bör därför, som JO påpekat, personal från Kriminalvården medverka vid åtgärden.

16.4.2 Utrikestransporter

Allmänt

Bedömning och förslag: Det finns inte skäl att peka ut något särskilt område där svensk personals tvångsbefogenheter vid utrikestransporter behöver klarläggas.

Svenska tjänstemän som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning har ansvar för att den person som eskorteras behandlas på ett humant och värdigt sätt. Personalen bör därför i händelse av att dessa krav allvarligt åsidosätts, t.ex. vid transitering, omedelbart avbryta transporten och återvända till Sverige. Kriminalvården bör utarbeta närmare riktlinjer om detta.

Ett resonemang om Kriminalvårdens möjligheter att använda våld och annat tvång vid utrikestransporter bör utgå från de befogenheter som Polisen har i motsvarande situationer.

Att – såsom är fallet enligt den svenska ordningen – kriminalvårdspersonal utför transporter är relativt sällsynt eller möjligen till och med unikt. Ur ett internationellt perspektiv finns det dock inga hinder mot att kriminalvårdspersonal eller andra tjänstemän, exempelvis Migrationsverkets personal, genomför sådana transporter. Internationella dokument som reglerar transporter, pekar inte heller ut en särskild personalgrupp, utan använder vanligen begreppet ”ledsagande personal” eller liknande benämningar.

Med hänsyn till de internationellt erkända principer som gäller under flygtransporter synes ansvarsförhållanden och befogenheter under sådana transporter tämligen klara. Därutöver uppkommer frågan vilka befogenheter svensk personal har på utländskt territorium främst vid transitering på flygplatser i andra länder samt på plats i destinationslandet. De regelverk som gäller dessa situationer är, som redogjorts för ovan, inte heltäckande. Transiteringsdirektivet är sålunda geografiskt begränsat till transitering på medlemsstaternas (inklusive Norges och Islands) flygplatser. Det saknas däremot ett motsvarande regelverk avseende transitering i icke-medlemsländer. Det kan också påpekas att Frontexbeslutet endast omfattar just Frontexinsatser, medan andra chartertransporter liksom transporter med reguljärflyg faller utanför regleringen. Enligt uppgifter från svensk gränspolis och Kriminalvårdens transporttjänsts utrikespersonal tillämpas dock vanligen de rutiner som nämnda regelverk slår fast generellt, låt vara med den variation som situationen ibland kräver.

I praktiken uppstår sällan några problem, eftersom samarbetet i allmänhet är gott med utländsk polis. Vid transiteringar underrättas det aktuella landets polis i förväg om den svenska transporten. Antingen möter den nationella polisen upp och övertar ansvaret för den person som transporteras tills anslutningsflyget går eller finns nationell polis tillgänglig om det skulle uppstå problem.

Det sagda innebär att det inte finns skäl att peka ut något särskilt område där svensk personals tvångsbefogenheter vid utrikes-transporter behöver klarläggas. Det bör också påpekas att Sverige inte ensidigt kan lagstifta om vilka befogenheter svensk personal ska ha på andra länders territorium. Sådana regleringar får i stället ske genom internationella överenskommelser.

Frihetsberövade personer har rätt att behandlas med humanitet och värdighet. Medföljande personal har ett ansvar för att se till att den person som eskorteras behandlas så. Detta ansvar består till dess att uppdraget är slutfört, dvs. tills personen i fråga har mottagits i destinationslandet. Problem kan uppstå i länder som har regler och rutiner som inte överensstämmer med svensk rättsuppfattning. Att olika länder delvis har stridande regler och praxis i detta avseende måste i viss mån accepteras. Det skulle emellertid kunna inträffa att den person som transporteras av utländsk personal behandlas på ett sätt som uppenbart strider mot det som i Sverige uppfattas som acceptabelt. Genom att inte avbryta verkställigheten kan personalen då anses bidra till kränkningen. I en sådan situation bör medföljande personal, om behandlingen inte bedöms vara av helt kort varaktighet och någon upprepning inte förväntas ske, snarast överväga om verkställigheten ska avbrytas. Det finns ingen anledning att betvivla att det är på detta sätt som svensk personal huvudsakligen arbetar även i dag i de sällsynta fall då de hamnar i situationer som beskrivs ovan. Nämnade situationer kan emellertid medföra att ansvarig svensk personal ställs inför svåra bedömningar. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan innehåller som nämnts vissa riktlinjer om hur berörda tjänstemän ska agera i dessa fall. Enligt utredningens mening bör även Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. kompletteras för att ge vägledning i dessa frågor.²¹

²¹ Se även SOU 2003:25 s. 196 f.

Internationella aspekter

Bedömning: Svenska myndigheters verkställande av avvisnings- eller utvisningsbeslut utomlands innebär en form av svensk myndighetsutövning med värdlandets accept. Som en konsekvens härav är svensk personal vid sådan verkställighet i princip underkastad straffrättsligt ansvar för tjänstefel och den svenska staten skadeståndsrättsligt ansvarig för skador som svensk personal vållar i samband därmed.

Vid transitering uppkommer, liksom vid ankomst till destinationslandet, vissa frågor av principiell natur.

Generellt sett anses polis- och militärpersonals verksamhet i andra länder vara folkrättsligt mycket känslig, vilket har att göra med varje stats rätt att ensamt kontrollera sitt territorium (suveränitetsprincipen). Kriminalvårdspersonals och annan myndighetspersonals agerande utomlands betraktas däremot inte lika strängt. Som nämnts är emellertid ur ett internationellt perspektiv det absolut vanligaste att utrikestransporter av frihetsberövade personer ombesörjs av polis.

Huvudregeln är att enbart det lands polis på vars territorium man befinner sig har befogenhet att använda tvång mot enskilda eller utöva andra former av myndighet.²² I svensk rätt görs ett undantag från denna princip i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Utgångspunkten är därför att svensk polis vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut inte har några befogenheter i andra länder utan får begära tillstånd vid varje transport. Klart är att transporter av frihetsberövade personer innefattar en ingripande form av myndighetsutövning. En grundläggande fråga blir därför om det handlar om *svensk* myndighetsutövning eller inte. Enligt ett synsätt skulle exempelvis ett lands tillstånd att tillåta svenska myndigheter transitering också innebära ett accepterande av svensk myndighetsutövning, liksom ett löfte om biträde om så skulle behövas. Enligt ett annat synsätt skulle tillståndet till transitering däremot ses som ett övertagande av myndighetsutövningen. Om svensk personal ändå skulle behöva ingripa, skulle det närmast anses ske på uppdrag av transiteringslandet.

²² Se bl.a. SOU 2003:25 s. 194 ff., SOU 2009:76 s. 290 ff., Ds 2004:57 s. 62 och JO dnr 2169-2004.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för det första synsättet, nämligen att det är fråga om svensk myndighetsutövning med värdlandets accept. Även om ett värdland har ett praktiskt intresse av att ordningen på platsen upprätthålls och att transporterade personer inte avviker, sker verkställighetsförfarandet enbart med stöd av ett svenskt beslut och utifrån svenska intressen. Medföljande personal ska också när som helst kunna välja att avbryta verkställigheten. Denna myndighetsutövning kan dock endast ske inom de ramar som värdlandet och dess lagstiftning anger. Att så är fallet följer ytterst av att ett land kan vägra att ta emot den person som verkställigheten rör.

En konsekvens av att verkställighetsförfarandet är att anse som svensk myndighetsutövning är att personalen i princip bör vara underkastad straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Sådant ansvar förutsätter att det är fråga om *svensk* myndighetsutövning. Gärningar som är straffbelagda enligt detta lagrum är brott enligt svensk lag även om de begås utomlands. För att förutsättningarna för lagföring i Sverige ska vara uppfyllda krävs emellertid att det föreligger svensk jurisdiktion. Som huvudregel krävs därvid dubbel straffbarhet, dvs. att gärningen är straffbar såväl enligt svensk rätt som i det land där den begås (2 kap. 2 § andra stycket, jfr dock 3 § punkterna 3 a och 4 brottsbalken).²³ För ansvar krävs dessutom att tjänstemannen har åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Med hänsyn till den oklarhet som kan finnas när det gäller vad tjänstemannen har att förhålla sig till utomlands, ligger det i sakens natur att det kan uppkomma betydande tillämpningssvårigheter när det gäller att styrka tjänstemannens uppsåt i denna del.²⁴ Det får antas att bestämmelsen därför främst kan användas vid mer uppenbara överträdelser av exempelvis de normer som anges i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Av tjänstefelsbestämmelsens fjärde stycke följer att ansvar för tjänstefel eller grovt tjänstefel inte ska ådömas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse. Det innebär att den oriktiga myndighetsutövningen i första hand ska hänföras till annan straffbestämmelse, exempelvis olaga frihetsberövande eller misshandel.²⁵ I fall då förutsättningarna för ansvar för tjänstefel inte är uppfyllda kan ändå disciplinansvar aktualiseras.

²³ Jfr Holmqvist m.fl. Brottsbalken. En kommentar, 20:32 jfr 2:31.

²⁴ Jfr NJA 2008 s. 567.

²⁵ Holmqvist m.fl., a.a., 20:31.

Den omständigheten att ett verkställighetsförfarande bör betraktas som ett uttryck för svensk myndighetsutövning bör vidare innebära att den svenska staten i princip kan ådra sig skadeståndsrättsligt ansvar för skador som svensk personal vållar i samband därmed.

Rättsliga grunder för tvångsåtgärder vid verkställighet av avvísnings- eller utvisningsbeslut

Bedömning och förslag: Tvångsvisa verkställighetsresor i utlänningsärenden får endast förekomma när det finns en rättslig grund för tvångsanvändning. Polisen bör, i samarbete med Kriminalvårdens transporttjänst, se över sina rutiner för att undvika att tvång används i andra situationer.

Förvarsutredningen (Ju 2009:03) överväger för närvarande frågor rörande förvar enligt utlänningslagstiftningen, däribland frågan om när ett beslut om förvar upphör. Enligt utredningens mening är det angeläget att denna fråga ses utifrån nödvändigheten att verkställande myndigheter vid behov bör ha möjlighet att använda våld och annat tvång för att verkställa beslut om avvísning eller utvisning. Sådana befogenheter förutsätter att det i grunden finns ett beslut om frihetsberövande.

Enligt vad utredningen erfarit från bl.a. Förvarsutredningen, Rikskriminalens gränskontrollfunktion och vissa polismyndigheter är det relativt vanligt med s.k. tvångsvis verkställighet i fråga om personer som inte är föremål för förvarsbeslut. Förfarandet används särskilt i fråga om barnfamiljer. Anledningen härtill kan vara att förutsättningarna för förvarsbeslut sällan är uppfyllda i dessa fall, eftersom förvar av barn i vissa fall förutsätter att ett tidigare verkställighetsförsök har misslyckats (jfr 10 kap. 2 § utlänningslagen).

Det bör emellertid påpekas att den omständigheten att begreppet ”tvångsvisa verkställigheter” förekommer även i fråga om icke-förvarstagna personer, inte nödvändigtvis innebär att dessa verkställigheter verkligen genomförs med tvång.

Om en icke-förvarstagen person i Sverige försöker undandra sig verkställighet, torde vanligen förutsättningarna för omhändertagande i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar vara uppfyllda (10 kap. 17 § andra stycket utlänningslagen och 11 § polislagen). I

dessa fall finns det således i och för sig rättsliga förutsättningar för att vid behov använda våld och annat tvång om personen exempelvis försöker avvika.²⁶ I de fall personen som verkställigheten rör inte är omhändertagen eller förvarstagen, föreligger emellertid inte något frihetsberövande, om man bortser från fallet då någon efter en brottmålsprocess är häktad i avvaktan på att ett utvisningsbeslut kan verkställas. Eftersom beslutet om verkställighet inte i sig grundar någon självständig rätt för verkställande myndighet att genomföra beslutet med tvång, saknas det enligt utredningens mening en rättslig grund för att genomföra verkställigheter av icke-frihetsberövade personer tvångsvis. Framhållas bör att verkställighetsresorna kan pågå under flera dygn och att det därmed inte är fråga om några helt tillfälliga åtgärder. Det förekommer också att lokala myndigheter i andra länder fattar beslut om att den person som verkställigheten avser ska låsas in på flygplatsen i väntan på fortsatt transport.

Det är angeläget att de krav som uppställs för beslut om förvar inte i praktiken kringgås genom ett oreglerat tvångsförfarande. Särskilt viktigt är att det står klart under vilka förutsättningar verkställigheten genomförs i de fall flera myndigheter är delaktiga i förfarandet, exempelvis när Kriminalvårdens transporttjänst utför transporterna, jfr avsnitt 10.5.7. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att Polisen i samarbete med Kriminalvårdens transporttjänst ser över sina rutiner för att undvika att tvång används i situationer då det inte finns någon rättslig grund för detta.

²⁶ Se t.ex. JO dnr 1341-08.

17 Förutsättningar och former för handräckning i vissa fall

17.1 Inledning

I tidigare utredningar, liksom under denna utrednings arbete, har i olika sammanhang aktualiserats frågor som rör förutsättningarna för handräckning enligt främst lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) samt utlänningslagen (2005:716). De handräckningsåtgärder som utförs enligt dessa lagar är i stor utsträckning transporter. Det finns därför anledning att belysa dessa frågor i ett sammanhang.

Nedan följer en redovisning av de rättsliga förutsättningarna för handräckning (avsnitt 17.2), synpunkter angående överutnyttjande av handräckningsinstitutet (avsnitt 17.3), synpunkter på Polisens tillämpning av handräckningsinstitutet (avsnitt 17.4), tidigare lagstiftningsförslag på området (avsnitt 17.5) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 17.6).

Begreppet handräckning diskuteras i avsnitt 2.4.

17.2 Rättsliga förutsättningar för handräckning

17.2.1 Allmänt

Polismyndigheterna har enligt ett stort antal författningar skyldighet att i olika sammanhang bistå myndigheter med handräckning.

Bakgrunden till polismyndigheternas skyldighet att bistå med handräckning är den befogenhet en polisman har enligt 10 § polislagen (1984:387) att använda våld i vissa situationer. En handräck-

ningsbegäran ska dock ske först sedan den begärande myndigheten konstaterat att uppgiften inte kan lösas utan biträde av Polisen.

Polismyndigheten ska pröva om de formella förutsättningarna för handräckning är uppfyllda, exempelvis om den person som har gjort framställan är behörig samt om det är fråga om en sådan situation att handräckning är möjlig. Däremot ska polismyndigheten inte göra någon prövning i sak. Det innebär att en formellt korrekt begäran om handräckning ska efterkommas. Ett beslut om att avslå en begäran om handräckning får inte överklagas.

17.2.2 Lagar om tvångsvård

Regler om handräckning finns bl.a. i 45 § LVM, 43 § LVU, 47 § andra stycket LPT, 27 § LRV och 20 § LSU. Bestämmelserna i LVM, LVU, LPT och LSU är uppbyggda på så sätt att de anger ett antal situationer då polismyndigheten ska lämna biträde. Enligt LVM, LVU och LSU ska biträde även lämnas för (annan) förflyttning av den tvångsomhändertagne. Bestämmelsen i LRV är konstruerad på så sätt att den i tillämpliga delar hänvisar till handräckningsbestämmelsen i LPT.

Av lagtexten i de nämnda författningarna framgår inte under vilka förutsättningar en begäran om handräckning får göras. Förarbetena, som är något olika utformade, ger dock viss ledning. Sammantaget kan sägas att motivet till möjligheten att begära biträde av polismyndigheten enligt dessa vårdlagstiftningar är att tillförsäkra att besluten genomförs även då den enskilde (eller när det gäller ungdom dennes föräldrar) motsätter sig ett genomförande. Dessutom anges att möjligheten att begära handräckning endast ska utnyttjas undantagsvis när uppgiften inte kan lösas på annat sätt. Det bör ankomma på den beställande myndighetens personal att göra ansträngningar för att förmå den enskilde att frivilligt genomföra åtgärden innan polis-hjälp påkallas.¹ Av förarbetena till LVM framgår vidare att någon företrädare för socialnämnden om möjligt bör vara närvarande när handräckningen genomförs.² Regeringen har även i senare sammanhang uttalat att utgångspunkten ska vara att handräckning endast ska komma i fråga när det finns ett behov av Polisens särskilda kompetens och befogenheter.³

¹ Prop. 1981/82:8 s. 100 ff., motiven till 25 och 26 §§, nu 45 §, prop. 1979/80:1 s. 114 ff., motiven till 17 och 18 §§, nu 43 §, prop. 1990/91:58 s. 285 ff. och prop. 1997/98:96 s. 188.

² Prop. 1981/82:8 s. 100 ff., motiven till 25 och 26 §§, nu 45 §.

³ Direktiv 2008:93.

Justitieombudsmannen (JO) har i ärenden om handräckning vid omhändertagande av barn framhållit att handräckning inte kan påkallas som en rutinåtgärd och att det bör komma i fråga att anlita polismyndighet endast då det finns grundad anledning att anta att Polisens särskilda tvångsbefogenheter är påkallade för åtgärdens genomförande samt att hjälp bör begäras endast som en nödfallsåtgärd.⁴

Att handräckningsinstitutet ska användas restriktivt framhålls även i Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpning av LVM respektive LVU⁵ och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av LPT och LRV,⁶ liksom i Statens institutionsstyrelsens interna föreskrifter för respektive vårdkategori. Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpning av LVU innehåller därutöver relativt utförliga råd i fråga om handräckningsåtgärdernas utförande. Enligt dessa bör företrädare för socialnämnden vara med under handräckningen och framförallt vid transporten av den unge. Extern expertmedverkan av exempelvis barnläkare kan enligt Socialstyrelsen främst behövas när barn ska hämtas från en förälder.

17.2.3 Utlänningslagen

Regler om handräckning finns bl.a. i 10 kap. 19 § utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse 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. Om Migrationsverket begär det, ska polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar.

I förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen (6 kap. 17 § utlänningslagen [1989:529]) konstaterades att polismyndigheten inte ska anlitas varje gång en förvarstagen utlänning behöver transporteras. Invandrarverket (Migrationsverket) bör i stället i första hand anlita kriminalvårdens transporttjänst eller använda egen personal för att transportera en person som hålls i förvar. Enligt förarbetena kan det finnas flera situationer när det kan vara lämpligt att använda verkets egen personal för förflyttning. En begäran om biträde från Polisen kan anses befogad om den förvarstagne tidigare visat sig vålds- eller rymningsbenägen.⁷ Ordalydelsen i

⁴ Se bl.a. JO 1981/82 s. 172 och 1989/90 s. 248.

⁵ SOSFS 1997:16 och 1997:15.

⁶ SOSFS 2008:18.

⁷ Prop. 1996/97:147 s. 33 och 40.

handräddningsbestämmelsen ansågs emellertid ge intrycket att området för Migrationsverkets ansvar inte sträckte sig utanför förvarsloken. På förslag av Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. ändrades därför bestämmelsen så att det klart skulle framgå att Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av förvarstagna personer också när dessa tillfälligt vistas utanför förvarsloken.⁸

17.3 Synpunkter angående överutnyttjande av handräddningsinstitutet

I flera sammanhang har konstaterats att möjligheten att begära biträde av polismyndigheten inte tillämpas på det sätt som avsetts, dvs. att handräddning begärs utan att de materiella förutsättningarna för det är uppfyllda. Synpunkterna rör främst handräddning enligt lagarna om tvångsvård.

I propositionen *Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård* redogjordes för synpunkter som polismyndigheterna beretts tillfälle att lämna till Tvångspsykiatrikommittén. Flertalet polismyndigheter angav att det sällan förekom att biträde av Polisen begärdes utan att det framstod som nödvändigt. Polismyndigheten i Stockholm var dock av en annan uppfattning och menade att handräddning för transporter av patienter till sjukhus ofta begärdes, trots att detta inte skulle ske utan starka skäl.⁹

Polisverksamhetsutredningen konstaterade att uppfattningarna gick isär mellan å ena sidan kommunerna och å andra sidan flertalet polismyndigheter i frågan om obefogade handräddningar förekom. Utredningen inhämtade därför information från landets samtliga 21 polismyndigheter. Av dem menade 19 att det förekom obefogade handräddningsärenden, framförallt när det gällde LVM, LVU, LPT och i någon mån LRV. Åtta polismyndigheter menade att en stor andel av handräddningarna framstod som obefogade. Polisverksamhetsutredningen drog i betänkandet *Polisverksamhet i förändring* därav slutsatsen att det inte var helt ovanligt att Polisen fick bistå med handräddning i situationer när det framstod som tveksamt om det fanns behov av biträde av Polisen.¹⁰ Vid remissförfarandet fick denna ståndpunkt hård kritik av flera remissinstanser, däribland

⁸ SOU 2001:110 s. 81 ff. och prop. 2003/04:35 s. 77 ff.

⁹ Prop. 1999/00:44 s. 46.

¹⁰ SOU 2002:70 s. 143 ff.

Svenska Kommunförbundet, som ansåg att utredningen alltför okritiskt hade tagit fasta på den subjektiva kritik som framförts av Polisen.

I promemorian *Läkare i allmän tjänst* framhölls att bestämmelsen om handräckning i LPT hade kommit att användas i fler fall än lagstiftaren avsett.¹¹

Polismyndigheternas nuvarande uppfattning i frågan har efterfrågats i den enkät som utredningen genomfört. Av landets 21 polismyndigheter uppgav sex polismyndigheter att det ofta förekommer att myndigheter begär biträde av Polisen för att genomföra en transport utan att det framstår som befogat. Tolv polismyndigheter svarade att det förekommer ibland. Två polismyndigheter svarade att det sällan förekommer och en polismyndighet att det aldrig förekommer.

Signaler om att ett överutnyttjande kan ha förekommit finns även i och med att en minskning av antalet handräckningar skett när polismyndigheter ställt krav på att transporter skulle genomföras som sjuktransporter och enbart erbjudit eskort i stället för ett totalt övertagande av transporterna.

Företrädare för de myndigheter som begär handräckning har till utredningen framfört uppfattningen att handräckning inte begärs slentrianmässigt, men att det inte kan uteslutas att det förekommer obefogade sådana framställningar i enskilda fall.

17.4 Synpunkter på Polisens tillämpning av handräckningsinstitutet

Som ovan nämnts ska polismyndigheten pröva en handräckningsbegäran i formellt hänseende men inte göra någon prövning i sak. Anledningen härtill är att det är den beställande myndigheten som har kunskapen om den person som handräckningen avser. Detta innebär att Polisen inte har möjlighet att göra någon överprövning av den begärande myndighetens behov av handräckning.

Enligt vad utredningen erfarit från säkerhetsansvariga inom psykiatrin är det vanligt att det i samband med framställningar om handräckning uppkommer en diskussion med polismyndigheten om huruvida begäran om handräckning är befogad eller inte. Det förekommer emellertid också att polismyndigheten avslår framställningar om handräckning på materiell grund, exempelvis på grund av

¹¹ Ds 2003:30 s. 120 och 141 ff.

att Polisens gör en annan säkerhetsmässig bedömning. Från psykiatrin har också framförts uppfattningen att Polisens tillämpning av handräddningsbestämmelserna i LPT och LRV i detta hänseende inte bara skiljer sig åt mellan olika polismyndigheter, utan även att tillämpningen varierar inom de respektive polismyndigheterna beroende på vilken tjänsteman som hanterar handräddningsbegäran.

Från psykiatrins sida har emellertid även påtalats att det uppkommer situationer då det av säkerhetsskäl finns ett behov av att kunna begära handräddning av Polisen, men som inte omfattas av bestämmelsen i 47 § andra stycket LPT (jfr 27 § LRV). Det kan bl.a. handla om att en patient behöver förflyttas från en vårdinrättning till en annan, antingen inom psykiatrin eller för att erhålla vård för någon fysisk sjukdom eller skada. Ett sådant exempel kan vara när en patient skadat sig genom att skära sig själv. Trots att sådana förflyttningar inte omfattas av handräddningsbestämmelsen är det vanligt att polismyndigheten alternativt Kriminalvårdens transporttjänst på förfrågan ställer upp med transport.

Följden av att biträde inte sker – antingen på grund av att Polisen nekat handräddning trots att förutsättningar för handräddning formellt föreligger eller att situationen i fråga inte omfattas av bestämmelsen om handräddning i 47 § andra stycket LPT – blir i vissa fall att psykiatrin gör bedömningen att transporten av säkerhetsmässiga skäl inte under några omständigheter kan utföras av den egna personalen. Konsekvensen kan då bli att patienten i fråga får avskiljas, i vissa fall i flera veckor, tills han eller hon bedöms vara i sådant skick att den egna personalen kan genomföra transporten själv.

I andra sådana situationer bedöms transporten som så viktig att personalen vid vårdinrättningen själv väljer att utföra transporten med egen personal och egen bil alternativt taxi. Ibland kan en sådan transport fordra att upp till sex personer ur vårdpersonalen medföljer transporten. Under transport saknar emellertid personalen tvångsbefogenheter av den typ som Polisen har, se kapitel 5. Dessutom saknar de bilar som används i normalfallet särskilda säkerhetsanordningar. Särskilt riskfylld upplevs situationen av personalen i samband med exempelvis pauser under transporten. Det har speciellt påpekats att det ligger ett särskilt värde i att personalen inom psykiatrin känner sig trygg i sin uppgift, eftersom otrygg personal mycket lätt skapar oro bland patienterna och därmed säkerhetsrisker. Från psykiatrin har även framförts att personalen inte har någon arbetsrättslig skyldighet att utföra denna typ av transporter.

Inom ett landsting har psykiatrin träffat ett avtal med ett säkerhetsföretag, vars personal medverkar vid riskfyllda transporter. Säkerhetsföretagets personal har då till uppgift att bereda vårdpersonalen skydd.

Även från Statens institutionsstyrelse har framförts att det har förekommit att en polismyndighet har avslagit en formellt korrekt begäran om handräckning.¹² I de fall polismyndigheten (Kriminalvården) inte har möjlighet att genomföra handräckningstransporten händer det att kommunernas eller institutionernas personal genomför dessa själva. Även dessa transporter kan emellertid vara mycket riskfyllda. Inte heller kommunernas eller institutionernas personal har sådana tvångsbefogenheter som Polisen har under en transport, se kapitel 5. Vid problem att få till stånd transport förekommer det också att den person som skulle transporteras av praktiska skäl väljer att exempelvis avstå från att närvara personligen vid en domstolsförhandling. Statens institutionsstyrelse kan inte heller utesluta att det har förekommit att personer som verkligen önskat närvara personligen vid domstolsförhandlingar har uteslutits från sådan möjlighet till följd av bristande transportmöjlighet.

17.5 Tidigare lagstiftningsförslag m.m.

Frågan om ett eventuellt överutnyttjande, dvs. att handräckning begärs utan att det är befogat, har tagits upp i flera sammanhang.

1975 års polisutredning föreslog en ordning som innebar att frågan om Polisen skulle utnyttjas verkligen skulle prövas omsorgsfullt i det enskilda fallet. Principen borde enligt utredningen vara att den myndighet som bar huvudansvaret för verkställigheten alltid först skulle undersöka om det var möjligt att genomföra åtgärden med egen personal. Utredningen föreslog att polishjälp endast skulle få begäras när uppgiften inte kunde lösas på annat sätt.¹³

I delbetänkandet *Polisens rättsliga befogenheter* föreslog Polisrättsutredningen att det skulle åligga polismyndigheten att pröva en begäran om handräckning. En begäran om handräckning skulle således kunna avslås om det var uppenbart att den sökande myndigheten inte hade behov av biträde. Utredningen framhöll att polishandräckning framförallt borde begränsas till åtgärder som kan kräva

¹² Se JO dnr 3134-2009.

¹³ SOU 1979:6 s. 156 ff.

våldsanvändning. För att avslå en begäran skulle det dock enligt utredningen krävas mycket starka skäl.¹⁴

Liknande tankar framfördes av Polisverksamhetsutredningen i delbetänkandet *Mot ökad koncentration – Förändring av polisens verksamhet*.¹⁵ Utredningen framhöll att man hade tagit till sig av den kritik som framförts av Polisen om att myndigheter i alltför hög utsträckning använde sig av Polisen för uppgifter som inte kunde motiveras utifrån Polisens särskilda kompetens och befogenhet att bruka våld. Polisverksamhetsutredningen ville dock gå ett steg längre än Polisrättsutredningen och förordade att det vid en begäran om biträde skulle åligga den begärande myndigheten att visa på konkreta omständigheter som gjorde det antagligt att biträde krävdes för att uppgiften ska kunna utföras. Förelåg enligt Polisens bedömning inte sådana omständigheter skulle begäran kunna avslås. Utredningen framhöll att det viktiga var att Polisen gavs en möjlighet att avslå en obefogad begäran och därigenom bestämma över sina resurser.

I det senare delbetänkandet *Polisverksamhet i förändring* redovisade Polisverksamhetsutredningen att sistnämnda förslag hade avvisats av en rad remissinstanser, bl.a. Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet, medan man särskilt från polishåll ställt sig positiv till förslaget. Rikspolisstyrelsen anförde i sitt remissvar bl.a. att Polisens biträde i vissa typer av ärenden i många fall består av ren transporttjänst som inte kräver Polisens särskilda kunskap. Polisverksamhetsutredningen föreslog därför i det senare delbetänkandet att det skulle införas bestämmelser i LVM, LVU, LPT och LRV om att begäran om biträde inte skulle få göras förrän försök gjorts att genomföra åtgärden utan biträde av polismyndigheten. Ett sådant försök skulle dock inte behöva göras om det av omständigheterna framgick att ett försök kunde antas vara utsiktslöst. Utredningen föreslog vidare att en begäran om biträde av polismyndigheten skulle åtföljas av en redogörelse av vilka försök som hade gjorts för att genomföra åtgärden. Om ett genomförande av åtgärden utan biträde av polismyndigheten bedömdes vara utsiktslöst, skulle de omständigheter som låg till grund för bedömningen redovisas. Utredningen föreslog även att personal från den myndighet som begärt biträde eller från socialtjänsten skulle medverka vid genomförandet av handräckningen.¹⁶

¹⁴ SOU 1993:60 s. 247 ff.

¹⁵ SOU 2001:87 s. 71.

¹⁶ SOU 2002:70 s. 139 ff.

Vid remissbehandlingen av sistnämnda delbetänkande ställde man sig från polishåll i huvudsak positiv till utredningens förslag. Ett antal andra remissinstanser, däribland JO, domstolar, myndigheter och kommuner var mer avvisande till förslagen. Flera remissinstanser framförde att de nu gällande bestämmelserna om biträde av Polisen borde kompletteras på sådant sätt att det av lagtexten tydligt framgick i vilka situationer biträde kunde begäras. JO ifrågasatte dock om det framlagda förslaget inte innebar en onödig och icke avsedd skärpning av förutsättningarna för att begära handräckning i förhållande till hur de nu gällande bestämmelserna var avsedda att tillämpas. Enligt JO borde det vara tillräckligt att de nuvarande bestämmelserna kompletterades på så sätt att det där angavs att en begäran av handräckning borde göras endast om det fanns grundad anledning att anta att de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsinstitutet innefattar var påkallade för åtgärdens genomförande. Polisverksamhetsutredningens förslag ledde inte till lagändringar.

Frågan om förutsättningarna för handräckning har därefter be-lysts i Socialdepartementets promemoria *Läkare i allmän tjänst*. I promemorian gavs ett alternativ till Polisverksamhetsutredningens förslag. Det föreslogs att handräckningsbestämmelsen i LPT skulle kompletteras med en bestämmelse om att biträde av Polisen endast fick begäras om det på grund av särskilda omständigheter kunde antas att åtgärden inte skulle kunna utföras utan att våld behövde tillgripas eller det annars förelåg synnerliga skäl. Därigenom ansågs intentionerna vid lagens tillkomst tillgodoses på ett bättre sätt. I promemorian framfördes även förslaget att någon som tillhör vårdpersonalen inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten borde medverka vid handräckningen.¹⁷

Även detta förslag remissbehandlades. Vissa remissinstanser framförde reservationer mot förslaget eller var kritiska. Rikspolisstyrelsen anförde att styrelsen i och för sig var positiv till förslaget men förespråkade i första hand den lydelse som Polisverksamhetsutredningen föreslagit i delbetänkandet *Polisverksamhet i förändring*. Förslaget i promemorian har inte lett till lagändringar.

I samband med ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) framhöll regeringen vikten av att motverka att Polisens resurser används för att verkställa andra myndigheters beslut i fall där Polisens särskilda kompetens och befogen-

¹⁷ Ds 2003:30 s. 138.

het att bruka våld inte är nödvändig. Vidare anfördes att regeringen hade för avsikt att inom kort återkomma med förslag rörande de författningar som behandlats i Polisverksamhetsutredningens betänkanden. Enligt regeringen fanns dock skäl att dessförinnan tydliggöra förutsättningarna för Polisens biträde enligt 27 § a LSS genom att uttryckligen ange när en myndighet får begära biträde av polismyndigheten. Efter beaktande av den remisskritik som framförts mot de ovan nämnda förslagen ansåg regeringen att bestämmelsen i huvudsak borde formuleras i överensstämmelse med det förslag som presenterats i promemorian *Läkare i allmän tjänst*.¹⁸

Ett förtydligande av förutsättningarna för handräckning har därefter införts i ett flertal handräckningsbestämmelser.¹⁹ Förtydligandet har skett genom att handräckningsbestämmelserna försetts med tillägg enligt vilket en begäran om handräckning endast får göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Även i samband med ändringar i LVM konstaterade regeringen att det är angeläget att motverka att Polisens resurser används för att verkställa andra myndigheters beslut i fall då Polisens särskilda kompetens och befogenhet att bruka våld inte är nödvändig. Regeringen hänvisade härvid till nämnda tillägg i LSS. Mot bakgrund av att regeringen inom kort avsåg återkomma med förslag rörande de författningar som behandlats av Polisverksamhetsutredningen, avvaktade regeringen dock med författningsändringar avseende förutsättningarna för Polisens biträde enligt LVM.²⁰

Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. föreslog i betänkandet *Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m.* att Migrationsverkets ansvar enligt utlänningslagen för förvarstagna personer som tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna skulle förtydligas. Vid remissförfarandet förordade Rikspolisstyrel-

¹⁸ Prop. 2004/05:39 s. 43 f.

¹⁹ Se även 14 § epizootilagen (1999:657), 11 § zoonoslagen (1999:658), 16 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2001:453), 23 § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 14 § lagen (2006:496) om blodsäkerhet, 27 § livsmedelslagen (2006:804), 27 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, 19 § lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., 28 § lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa, 19 § lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler, 24 § lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, 8 § lagen (2008:1049) om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m., 5 kap. 6 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, 7 kap. 22 § patient- och säkerhetslagen (2010:659) och 17 § lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.

²⁰ Prop. 2004/05:123 s. 29 f.

sen att en precisering av Polisens skyldighet att lämna biträde vid verkställighet av förvarsbeslut borde komma till klart uttryck i lagtext. Regeringen ansåg emellertid att det i dåläget inte fanns anledning att ytterligare reglera Polisens skyldighet att lämna biträde.²¹

17.6 Överväganden och förslag

17.6.1 Förekommer ett överutnyttjande av handräckningsinstitutet?

Bedömning: Det går inte att dra några generella slutsatser om i vilken utsträckning det förekommer ett överutnyttjande av handräckningsinstitutet. I enskilda fall synes det dock förekomma obefogade beställningar av handräckning.

Som redogjorts för i avsnitt 17.3 har tidigare i olika sammanhang framförts uppfattningen att handräckningsinstitutet överutnyttjas. Även i den enkätundersökning som utredningen har genomfört ger vissa polismyndigheter uttryck för en sådan uppfattning.

Även om det finns signaler om ett överutnyttjande är det svårt att dra några säkra slutsatser om att sådant förekommer. Anledningen härtill är att polismyndighetens prövning av en handräckningsbegäran endast är formell och alltså inte innebär någon prövning i sak. En polisman torde normalt sett inte besitta den kunskap som kan antas krävas för att exempelvis överpröva en läkares beslut om huruvida en person på grund av sitt sjukdomstillstånd kan befaras bli våldsam. Därtill kommer att beslutet att begära handräckning endast bygger på en riskbedömning och att sådana bedömningar med nödvändighet innebär att man måste beakta ett visst mått av säkerhetsmarginal för felbedömningar. Det kan också vara så att en handräckningsåtgärd kan genomföras lugnt just på grund av Polisens eller Kriminalvårdens närvaro. Det är då svårt att i efterhand bedöma hur motsvarande åtgärd skulle ha genomförts om sådan personal inte medverkat. Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att det inte går att dra några säkra slutsatser om i vilken utsträckning det verkligen förekommer ett överutnyttjande.

²¹ SOU 2001:110 s. 81 ff. och prop. 2003/04:35 s. 80. Frågor rörande förvarsinstitutet övervägs f.n. av Förvarsutredningen (Ju 2009:03).

Även om utredningen inte har underlag att göra någon generell bedömning i frågan, synes det i enskilda fall förekomma obefogade beställningar av handräckning. De exempel som har framkommit i utredningens enkätundersökning riktad till landets polismyndigheter är främst beställningar av transporter avseende icke-våldsbenägna åldringar, senildementa och rullstolsburna samt icke-våldsbenägna barn.

Att handräckning endast begärs i de fall som lagstiftaren avsett är angeläget av flera skäl. För Polisen är det viktigt att de polisiära resurserna kan koncentreras på kärnverksamheten. Även ur vårdgivarnas och vårdtagarnas synpunkt är det angeläget att man så långt möjligt undviker en slentrianmässig och för vårdtagaren kränkande behandling, eftersom handräckning innebär ett ingrepp i den enskildes integritet. I många fall rör det sig om utsatta personer, som i första hand bör hanteras inom ramen för den verksamhet som vårdgivaren bedriver. Även om Polisen genomför transporten på ett korrekt sätt, kan insatsen vara till skada för den enskilde genom att åtgärden föranleder kraftiga reaktioner eller väcker onödig uppmärksamhet hos omgivningen. För den enskildes skull är det därför angeläget att Polisens (Kriminalvårdens) särskilda tvångsbefogenheter endast tas i anspråk då det är påkallat för åtgärdens genomförande.

I den mån ett motverkande av ett eventuellt överutnyttjande av handräckningstransporter skulle innebära en *minskning* av antalet transporter – och således inte bara påverka *vem* som utför dessa – kan även miljömässiga vinster göras. Också säkerhetsmässiga skäl kan anföras för ett minskat antal transporter, eftersom transporter innebär en ökad risk för incidenter, exempelvis att den transporterade avviker eller fritas.

17.6.2 Förtydliganden av förutsättningarna för handräckning

Behovet av en komplettering av bestämmelserna om handräckning

Bedömning: Det finns ett behov av att i bestämmelserna i LVM, LVU, LPT, LRV, LSU och utlänningslagen förtydliga under vilka förutsättningar handräckning får begäras.

Förslag: Nämnda bestämmelser kompletteras så att begäran endast får göras om det på grund av särskilda omständigheter kan

befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Förutsättningarna för handräckning har hittills inte angetts i lagtexten, utan framgår endast av förarbetena till respektive bestämmelse. Med hänsyn till vad som här anförts om att det i viss utsträckning kan förekomma obefogade beställningar av handräckning, bör emellertid övervägas att komplettera lagstiftningen för att säkerställa att tillämpningen överensstämmer med lagstiftarens vilja.

Att – såsom Polisrättsutredningen och tidigare Polisverksamhetsutredningen föreslog – ge polismyndigheterna en möjlighet att materiellt pröva och avslå en handräckningsbegäran, är enligt utredningens uppfattning inte lämpligt. Den beställande myndigheten besitter i normalfallet den bästa kunskapen om den person som åtgärden avser. Exempelvis har en polisman typiskt sett inte den kunskap som kan antas krävas för att t.ex. överpröva läkares beslut om huruvida en person på grund av sitt sjukdomstillstånd kan befaras bli våldsam. Det finns också en risk för att beslutsfattandet hos polismyndigheterna när det gäller en handräckningsbegäran skulle bli mer tidsödande än det är i dag.

Att – såsom Polisverksamhetsutredningen senare föreslog – uppställa ett krav på att en begäran om biträde som huvudregel inte ska få göras förrän försök gjorts att genomföra åtgärden utan biträde av polismyndigheten, är enligt utredningens mening inte heller lämpligt. I fråga om transporter av frihetsberövade personer skulle det i normalfallet vara utsiktslöst – och varken säkerhetsmässigt eller ekonomiskt försvarbart – att först försöka att genomföra transporten utan Polisens biträde i de fall då tvångsåtgärder tros vara nödvändiga för att genomföra den. Begäran om handräckning skulle i sådana fall alltid hamna bland undantagen, dvs. de fall då det kan antas vara utsiktslöst att genomföra transporten utan biträde av polismyndighet. Det är därför svårt att se att en sådan lagändring skulle få någon större betydelse för benägenheten att begära handräckning.

Vid remissbehandlingen av Polisverksamhetsutredningens senare förslag framfördes uppfattningen att det kunde vara lämpligt att tydliggöra ramarna för handräckning genom att i lagtexten klargöra vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att handräckning ska få begäras, dvs. de förutsättningar som nu anges i förarbetena. Sådana förtydliganden har, som nämnts, också införts i en rad andra

handräkningsbestämmelser. Regeringen har förutskickat att sådana förtydliganden bör införas i fler handräkningsbestämmelser.

Ett förtydligande av nämnda slag finns i såväl Socialstyrelsens som Statens institutionsstyrelses interna föreskrifter liksom i handböcker riktade till olika yrkesgrupper.²² Personalen utbildas också regelbundet i tillämpningsfrågor. Mot bakgrund av vad som anförts om oklarheterna kring bestämmelsernas tillämpning bedömer utredningen dock att det finns ett behov av att förtydliga förutsättningarna för handräckning i lag.

Hur ska en lagreglering se ut?

Polisrättsutredningen föreslog att särskilda regler om handräckning skulle införas i polislagen, däribland en definition av begreppet handräckning. Vidare skulle beskrivas hur man begär handräckning samt regleras när Polisen är skyldig att lämna handräckning.²³ Regeringen, som anslöt sig till den uppfattning som framförts av bl.a. JO under remissförfarandet, gjorde emellertid bedömningen att handräkningsfrågor i första hand borde regleras inom ramen för varje särskild författning och ansåg att någon generell bestämmelse om handräkningsförfarandet inte borde införas i polislagen.²⁴ Utredningen har i avsnitt 2.4 gjort en genomgång av de olika handräkningsbestämmelserna. Dessa är av vitt skilda slag. Utredningen delar därför uppfattningen att frågor rörande handräckning bör regleras i princip uttömmande i respektive författning. Som framgått i avsnitt 17.5 finns förtydliganden i lag av förutsättningarna för handräckning redan i flera lagar. De bestämmelser som nu bör komma i fråga för ett sådant förtydligande är reglerna i LVM, LVU, LPT, LRV, LSU samt utlänningslagen.

Innebörden av ett förtydligande av förutsättningarna för handräckning bör vara att handräckning endast får begäras när det finns grundad anledning att anta att Polisens (eller – i fråga om transporter – Kriminalvårdens) särskilda tvångsbefogenheter är påkallade för åtgärdens genomförande. Vad som avses med begreppet ”särskilda tvångsbefogenheter” är emellertid inte lika självklart i förhållande till den beställande myndighetens personal som till personer i allmänhet. Anledningen härtill är att även personalen vid de bestäl-

²² Se t.ex. Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2008.

²³ SOU 1993:60 s. 245 ff.

²⁴ Prop. 1996/97:175 s. 74.

lande myndigheterna under vissa omständigheter har rätt att enligt 24 kap. 2 § brottsbalken använda våld mot en frihetsberövad person, se avsnitt 16.3.1. Det sagda innebär att det i samband med eller under en transport kan uppkomma situationer då såväl Polisen som den beställande myndighetens personal i och för sig har möjlighet att använda våld. I dessa fall är det befogat att fråga sig om det verkligen är nödvändigt att använda Polisens (Kriminalvårdens) resurser för att genomföra åtgärden. En rimlig utgångspunkt bör emellertid vara att användning av de särskilda befogenheter som de beställande myndigheternas personal har vid transporter i första hand ska ses som en nödvändig lösning för att hantera redan uppkomna situationer. I de fall myndigheten däremot på förhand kan förutse situationer då mer ingripande former av tvång kan behöva tillgripas och bedömer att den egna personalen med rimliga resurser svårigen skulle kunna bemästra dessa situationer, bör däremot förutsättningarna för handräddning i allmänhet vara uppfyllda.

Ett förtydligande i respektive bestämmelse av när handräddning får begäras bör utformas så att det uttrycker lagstiftarens intentioner, såsom de kommer till uttryck i förarbetena. Avsikten är däremot inte att beskära möjligheten att begära handräddning. För enhetlighetens skull är det vidare lämpligt att förtydligandet utformas utifrån motsvarigheter i liknande bestämmelser.

En möjlighet skulle vara att bestämmelserna om handräddning i LVM, LVU, LPT, LRV, LSU och utlänningslagen kompletteras på så sätt att det anges att handräddning endast bör begäras när *syftet med en sådan begäran inte kan nås på något annat sätt*.²⁵ En sådan skrivning återfinns i 5 kap. 19 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Bestämmelsen rör handräddning av en polismyndighet enligt 38 kap. 12 § brottsbalken för att den dömde ska inställas hos Kriminalvården.

Ett alternativ härtill skulle kunna vara att biträde får begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att *tvång* behöver tillgripas. Begreppsbildningen kommer då även att överensstämma med 12 kap. 14 § utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen får Migrationsverket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Även JO har definierat behovet av handräck-

²⁵ Jfr 40 § andra stycket i den finska polislagen (7.4.1995/493). Enligt denna bestämmelse förutsätts för handräddning att den myndighet som begär handräddning hindras i sin tjänsteutövning, se avsnitt 7.3.

ning utifrån behovet av de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsinstitutet innefattar.

Ett ytterligare alternativ kan vara att nämnda bestämmelser om handräckning utformas på samma sätt som handräckningsbestämmelsen i bl.a. LSS. Enligt denna och motsvarande bestämmelser får en begäran om handräckning endast göras *om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas*. Genom en sådan utformning skulle handräckningsbestämmelserna bli mer enhetliga.

När det gäller den närmare utformningen av tillägget kan emellertid konstateras att de handräckningsåtgärder som sker enligt LVM, LVU, LPT, LRV, LSU och utlänningslagen skiljer sig från de handräckningsåtgärder som sker enligt bl.a. LSS, eftersom de senare sällan eller aldrig torde innefatta frihetsberövanden eller transporter. En hänvisning till polisens särskilda befogenheter i polislagen skulle därför även behöva omfatta 10 a § polislagen, dvs. den regel som ger Polisen rätt att under vissa omständigheter använda fängsel.

Med hänsyn till att nämnda utformning skulle ansluta till de handräckningsbestämmelser som i dag anger de krav som ska vara uppställda för att handräckning ska få begäras, bör en sådan utformning väljas.

Enligt utredningens förslag ska polismyndigheten ha möjlighet att överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet (Kriminalvården). Kriminalvårdens personal föreslås därvid få samma befogenhet som en polisman att använda fängsel enligt 10 a § polislagen, se avsnitt 16.4.1.

Enligt den avgränsning av handräckningsmöjligheter som görs i LSS m.fl. lagar får en begäran om handräckning även göras om det *annars finns synnerliga skäl*. De fall som avses är främst situationer då det finns en överhängande risk för människors skada och man inte kan avvakta att verkställigheten löses på annat sätt.²⁶ En motsvarande möjlighet bör finnas i här aktuella handräckningsbestämmelser.

²⁶ Se t.ex. prop. 2005/06:215 s. 89.

17.6.3 Innebörden av begreppet biträde

Bedömning: Den myndighet som ska lämna biträde bör pröva utformningen av biträdet i varje enskilt fall utifrån behovet av särskilda tvångsbefogenheter.

Utgångspunkten bör vara att personal från den myndighet som begär handräckningen medverkar vid åtgärden.

Förslag:

- Bestämmelserna om handräckning i LVM, LVU, LPT, LRV och LSU kompletteras i fråga om krav på medverkande personal.
- Socialstyrelsen bör skärpa kontrollen av hur bestämmelserna tillämpas i praktiken.

Allmänt

Ovan har diskuterats den skillnad som finns mellan rätten att begära *handräckning* och möjligheten att *överlämna* ett ärende, se avsnitt 8.4.4. Skillnaden ligger något förenklat i att en myndighet som begär handräckning bibehåller ansvaret för ärendet i fråga, medan ett överlämnande i princip innebär att den överlämnande myndigheten kopplas bort från ärendet.

Bestämmelser om handräckning som kan aktualisera transporter kan emellertid vara utformade på olika sätt. Enligt 9 kap. 10 § rättegångsbalken kan en person *hämtas* till sammanträde inför rätten. Även handräckningsbestämmelsen i 10 kap. 6 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt (TPL) är utformad på så sätt att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet eller den myndighet som rekryteringsmyndigheten bestämmer under vissa omständigheter får besluta att en person ska hämtas. I dessa fall torde beställaren av transporten helt sakna möjlighet och rätt att själv genomföra transporten. Flertalet bestämmelser om handräckning som kan aktualisera transporter är emellertid formulerade på så sätt att polismyndigheten ska lämna beställaren *biträde*.

Skillnaden i ordval bör innebära att Polisen vid biträde ska lämna den hjälp som krävs utifrån behovet av särskilda tvångsbefogenheter för att beställaren ska kunna fullgöra sina åligganden. Begäran om biträde bör däremot inte i varje enskilt fall betyda att polismyndigheten helt ska ombesörja en transport och därvid stå för

hela arrangemanget inklusive all personal och fordon. Tvärtom bör transporten genomföras med beaktande av den grund som ligger bakom det enskilda frihetsberövandet, exempelvis ett vårdbehov. Genom att låta hela eller delar av transportplaneringen ligga kvar hos beställaren blir det dessutom tydligare att denne alltså bär det övergripande ansvaret för den person som ska transporteras. Det kan också bidra till att beställaren nogt prövar möjligheterna att undvika biträde av Polisen, eftersom åtgärden ändå inte kan genomföras utan dennes medverkan.

Nedan diskuteras innebörden av begreppet biträde när det gäller tre praktiska aspekter, nämligen

- ansvar för tillhandahållande av transportfordon,
- ansvar för lämpliga platser för övernattning och andra transportuppehåll, samt
- vilka krav som bör uppställas på medverkande personal från beställande myndighet.

Resonemanget nedan syftar till en uppstramning av tillämpningen av nuvarande regelverk i enlighet med vad lagstiftaren synes ha åsyftat. Synpunkterna innebär däremot ingen nytolkning av dessa regler. Såsom anförts av JO i ett ärende enligt den då gällande barnvårdslagen, är anledningen till att det ansvar som en beställande myndighet har för handräddningens genomförande inte reglerats i lag, att detta ansvar har ansetts så uppenbart att särskild lagstiftning i denna fråga inte ansetts påkallad.²⁷

Tillhandahållande av transportfordon

Trots nämnda skillnader mellan handräddningsfall och överlämnandefall, liksom mellan olika typer av handräddningsbestämmelser, går polismyndigheternas respektive Kriminalvårdens transporter i samtliga dessa fall på det praktiska planet vanligen till på samma sätt, nämligen att den verkställande myndigheten *helt* ombesörjer transporterna. I de fall den frihetsberövade personen transporteras med ambulans är det dock vanligt att en polisman medföljer i ambulansen och att dennes kollega kör efter ambulansen i polisbil.

Utgångspunkten att polismyndigheten (Kriminalvården) står för hela transportarrangemanget innebär att Polisen i många fall agerar

²⁷ JO 1981/82 s. 172 ff.

utöver vad lagstiftaren förutsatt. Polisen torde i dessa fall således ha uppfyllt sitt handräddningsansvar redan genom att bistå beställaren, antingen genom att en eller flera polismän medföljer i fordon som beställaren står för eller genom att polis medföljer i särskilt fordon, s.k. eskort. Själva framförandet av fordonet torde däremot i normalfallet inte kräva särskild polisiär kompetens. I regel bör det inte heller finnas något särskilt behov av att transporten sker i Polisens fordon. I flertalet handräddningssituationer är det tvärtom eftersträvanvärt att transporter i vart fall inte sker i Polisens målade fordon, se nedan samt avsnitt 9.5.1.

En anledning till att handräddning vid transporter vanligen har kommit att innebära att polismyndigheten står för hela transporten torde vara att polispersonalen, som ändå måste ta sig till och från de orter som transporten börjar och slutar vid, av praktiska skäl lika gärna kan ombesörja hela transporten. När en handräddningsåtgärd genomförs av polismyndigheten utförs denna således vanligen av två polismän som arbetar i en fast patrull. De ska fortsätta sitt arbete tillsammans och bör därför inte splittras. Att splittra en sådan patrull skulle snarare vara ineffektivt. En annan anledning kan vara att det är enklare för polismyndigheten att ombesörja hela transporten själv än att delta i en transport planerad av beställaren, eftersom sådana arrangemang dels kan leda till oklar ansvars- och arbetsfördelning, dels kan orsaka onödig administration och tidsutdräkt på grund av extra samordning.

En ytterligare anledning till att polismyndigheten ofta står för hela transporten synes emellertid vara att en sådan ordning har utvecklats och att planering av transporter sker slentrianmässigt. Enligt utredningens mening är det emellertid angeläget att en prövning av hur biträdet ska utformas sker inför varje transport. Avgörande ska därvid vara behovet av särskilda tvångsbefogenheter.

Övernattnings- och andra uppehållsplatser

Begreppet *biträde* aktualiserar även frågan vilken myndighet som lämpligen bör ansvara för övernattnings- och andra uppehållsmöjligheter i samband med transport. Vid längre transporter av personer som är tvångsomhändertagna enligt LPT eller LRV placeras patienterna vanligen på andra vårdinrättningar. I konsekvens med resonemanget om ansvar för fordon etc. ovan, bär även de myndigheter som begär biträde enligt LVM, LVU eller LSU ett ansvar för

att lämpliga lokaler för placering finns att tillgå i samband med transport. Att så bör vara fallet framgår också av JO:s uttalanden om att i första hand socialvårdens resurser bör tas i anspråk för förvaring i de fall en ungdom måste hållas kvar i avvaktan på transport.²⁸ Detta ansvar är också viktigt för att de personer som dessa lagar omfattar i görligaste mån inte ska behöva tas i förvar, liksom med tanke på den höga beläggningsgraden vid landets häkten, se kapitel 18.

Även om den myndighet som begär handräckning bär ett ansvar, ligger det emellertid i sakens natur att den myndighet som ska planera och biträda vid handräckningen, dvs. polismyndigheten eller Kriminalvården, kan ha ett intresse av att bl.a. plats för övernattnings eller lunch ordnas på annat sätt. En anledning härtill kan vara att transporten i fråga ska samordnas med andra transporter, exempelvis på så sätt att den ska avse flera personer eller genom att uppehåll bör göras på platser som lämpar sig för personal- eller fordonsbyte. Det kan också vara så att uppehåll av säkerhetsskäl inte bör göras utanför skalskyddet.

Den beställande myndighetens medverkan

Ovan har diskuterats i vilken utsträckning det är lämpligt att begränsa polismyndighetens biträde vid en transport till att en eller flera polismän medföljer en transport som beställaren i övrigt själv står för. Utredningen har även behandlat frågan om lämpligheten av att låta Kriminalvården transportera frihetsberövade personer, se kapitel 9.

Även i de fall handräckning begärs kvarstår det övergripande ansvaret för den person som handräckningen avser hos den myndighet som har begärt åtgärden. I dag finns i lagstiftningen inte något krav på att den beställande myndigheten ska medverka när handräckningen genomförs. Att lagstiftaren har eftersträvat en sådan medverkan framgår bl.a. av förarbetena till LVM. Enligt dessa bör om möjligt någon företrädare för socialtjänsten också vara närvarande när handräckningen genomförs.²⁹ En sådan rekommendation ges även, som nämnts, i Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av LVU.

Polisverksamhetsutredningen föreslog att det i LVM, LVU, LPT och LRV skulle införas regler om att den myndighet som begär handräckning ska medverka vid genomförandet av åtgärden. I fråga

²⁸ JO 1981/82 s. 172 ff. och JO dnr 1979-2002.

²⁹ Prop. 1981/82:8 s. 100 ff., motiven till 25 och 26 §§, nu 45 §.

om LPT framställdes ett motsvarande förslag i promemorian *Läkare i allmän tjänst*.

Utredningen delar uppfattningen att det är angeläget att den beställande myndigheten medverkar vid handräckningen för att på så sätt tillgodose behovet av stöd och vård genom sin sakkunskap. Det bör framhållas att det rör sig om åtgärder avseende personer som är föremål för – och i behov av – ingripande former av vård. Handräckningsåtgärderna enligt nämnda lagar innefattar ofta transporter. Vårdbehovet får ofta antas vara särskilt stort i situationer då handräckningsåtgärden inleds med själva frihetsberövandet, exempelvis då en person hämtas i sitt hem. Transporter kan även i övrigt ha en oroande inverkan på den som berörs. Vårdpersonalens medverkan medför också att polis- alternativt kriminalvårdspersonalens roll kan inskränkas till att just upprätthålla säkerheten och att bemanningen kan anpassas till att även vårdpersonal medverkar. Även svårigheter kring informationsutbyte minskar när vårdpersonalen deltar.

Enligt säkerhetsansvariga inom psykiatrin förekommer det i viss utsträckning att vårdpersonal medverkar under handräckningstransporter, av naturliga skäl dock sällan i de fall handräckningsåtgärden innefattar eftersökande av en person. Enligt uppgifter från Statens institutionsstyrelse är det ovanligt att någon företrädare från socialnämnden följer med transporterna. Detta väcker frågan om det finns anledning att i lagstiftning eller på annat sätt uppställa krav på sådan medverkan.

Med hänsyn till att de situationer då handräckning kommer i fråga är mycket varierande, bör inte något absolut krav på sådan medverkan ställas upp. Av praktiska skäl kan det exempelvis vara svårt för den beställande myndigheten att medverka när handräckningen avser någon som har rymt från ett behandlingshem och återfinns på annan ort. Att det måste finnas utrymme för individuella hänsynstaganden framfördes också vid remissbehandlingen av Polisverksamhetsutredningens delbetänkande, liksom av promemorian *Läkare i allmän tjänst*. Det bör dock framhållas att en kommuns socialtjänst bär ett visst ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, jfr dock 2 kap. 2 § och 16 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Behovet av medverkan ter sig särskilt stort vid handräckningar avseende minderåriga personer enligt LVU. Typiskt sett är behovet större ju yngre personen är. I fråga om sådana handräckningar finns det anledning att göra en jämförelse med reglerna om verkställighet av vårdnadsavgöranden enligt 21 kap. föräldrabalken. Enligt 21 kap.

11 § föräldrabalken ska vid hämtning och omhändertagande någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Finns det en sådan kontaktperson för barnet som avses i socialtjänstlagen, bör han eller hon anlitas. I brådskande fall får en åtgärd som krävs för skydd av barnet vidtas utan att en person till stöd för barnet är närvarande. Om det är möjligt ska barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka vid hämtning och omhändertagande.

Enligt utredningen är det lämpligt att komplettera bestämmelserna om handräckning i LVM, LVU, LPT och LRV i fråga om den beställande myndighetens medverkan. Kompletteringen bör utformas på så sätt att personal från den beställande myndigheten ska närvara vid handräckningen. Om det finns särskilda skäl får en åtgärd dock vidtas utan att en sådan person är närvarande. Med en sådan utformning blir utgångspunkten att den beställande myndigheten ska närvara. Utformningen innebär samtidigt att det finns möjlighet till individuella hänsynstaganden. Särskilda skäl kan föreligga om åtgärden behövs till skydd för personen och saken brådskar, exempelvis får svårigheter att snabbt få fram sådan personal inte i akuta situationer fördröja nödvändiga vårdinsatser.

Även LSU rör unga personer som kan ha behov av stöd i samband med handräckningsåtgärden. Bestämmelsen om handräckning bör därför kompletteras på så sätt att personal från den beställande myndigheten vid behov bör närvara.

Kontroll

I promemorian *Läkare i allmän tjänst* förordades att Socialstyrelsen skulle skärpa kontrollen av hur reglerna om biträde av polismyndighet tillämpas i praktiken.³⁰ Med hänsyn till att tillämpningen av handräckningsbestämmelserna – enligt såväl polismyndigheterna som de beställande myndigheternas – alltjämt är ett problem och att någon särskild uppföljning inte skett, förordar även utredningen skärpt kontroll på detta område. Handräckningsreglerna bör således förenas med krav på både bättre vägledning och en ökad kontroll.

³⁰ Ds 2003:30 s. 138.

17.6.4 Behovet av en komplettering av handräckningssituationerna i fråga om psykiskt sjuka

Förslag: Bestämmelserna om handräckning i LPT och LRV kompletteras på så sätt att polismyndigheten på begäran av chefsöverläkaren – utöver de handräckningssituationer som redan upptas – ska lämna biträde för att ombesörja annan förflyttning av patienten.

Bestämmelserna om handräckning i 45 § LVM, 43 § LVU och 20 § LSU är, liksom motsvarande bestämmelser i LPT och LRV, utformade på så sätt att de upptar ett antal situationer då polismyndigheten ska lämna biträde. Till skillnad från bestämmelserna i LPT och LRV stadgar de emellertid därutöver att polismyndigheten ska lämna biträde för att ombesörja (annan) förflyttning av personen i fråga. I förarbetena till dessa lagar nämns, som ett exempel på när sådan förflyttning kan aktualiseras, situationen att en person ska flyttas mellan institutioner.³¹

Som nämnts har från psykiatrins sida påtalats att det uppkommer situationer då det av säkerhetsskäl finns ett behov av att kunna begära handräckning av Polisen för att ombesörja förflyttning av patienter, men att dessa situationer inte omfattas av bestämmelsen i 47 § andra stycket LPT (jfr 27 § LRV).³² En anledning till att motsvarande allmänt hållna möjlighet till handräckning vid förflyttning inte finns enligt LPT, kan möjligen vara att de situationer som inte redan omfattas av de i bestämmelsen upptagna handräckningssituationerna inte ansetts vara så vanligt förekommande. Exempelvis ska enligt 37 § LPT (jfr 21 b § LRV) muntlig domstolsförhandling som huvudregel hållas på sjukvårdsinrättningen, vilket minskar behovet av transporter. Besök hos t.ex. tandläkare eller närvaro vid familjeangelägenheter blir i normalfallet inte heller aktuella i de fall en patient bedöms vara i ett sådant tillstånd att vårdpersonalen inte själv skulle kunna ombesörja transporten utan Polisens biträde.

En skäl till att behovet av lagstöd för biträde av polismyndigheten för förflyttningar av intagna personer hittills inte har gjort sig gällande tydligare, kan vara att många polismyndigheter ställer upp med biträde även utan direkt lagstöd. I vissa fall kan polismyndig-

³¹ Prop. 1981/82:8 s. 102, jfr prop. 1997/98:96 s. 188 och 1979/80:1 s. 116.

³² Frågor rörande handräckning enligt LPT och LRV övervägs f.n. även av Psykiatrilagsutredningen (S 2008:09).

hetens hjälp dock ske exempelvis som ett led i Polisens brottsförebyggande arbete.

I avsaknad av en lagstadgad handräddningsmöjlighet för förflyttning av patienter förekommer det, enligt vad utredningen erfarit, att förflyttningen av patienten får skjutas upp och att denne får avskiljas i väntan på att en transport ska bli möjlig. Att sådana tvångsåtgärder måste tillgripas till följd av att en transport inte kan genomföras är enligt utredningens mening inte lämpligt. Det är också vanligt att vårdpersonalen själv utför transporterna under villkor som inte är säkerhetsmässigt tillfredsställande, vilket kan innebära påtagliga risker för personalen och att arbetsrättsliga krav på arbetsmiljön allvarligt åsidosätts. Ur ett ekonomiskt perspektiv är det inte heller försvarligt att psykiatrin, för att kunna genomföra sådana transporter, ska behöva avvara ett stort antal medföljande personer eller anlita säkerhetsföretag.

Enligt utredningen finns det ett behov av att kunna tillgripa tvångsbefogenheter vid förflyttning av tvångsomhändertagna personer från vårdinrättningar.

En tänkbar lösning kan vara att komplettera bestämmelsen i 47 § andra stycket LPT på så sätt att polismyndigheten på begäran av chefsöverläkaren även ska lämna biträde för att ombesörja någon annan förflyttning av patienten. Därmed åstadkoms en större enhetlighet i förhållande till LVM, LVU och LSU. Behov av vårdpersonal kan då tillgodoses genom att personal från vårdinrättningen medföljer.

Ett alternativ härtill skulle vara att ge vårdpersonalen befogenheter att använda tvång även vid förflyttning av en patient, varvid institutionens fordon närmast skulle kunna ses som en "förlängning" av institutionen.³³ En fördel med detta alternativ är att vårdens ansvar för patienten även vid förflyttning tydliggörs och att vårdinrättningen inte blir beroende av en annan myndighet vid planeringen av verksamheten. Mot detta kan invändas att tvångsanvändning, exempelvis användning av fängsel, i första hand bör vara förbehållen Polisen och att sådan användning skulle kunna skada den relation som bör eftersträvas mellan vårdpersonal och patient. Det bör dock påpekas att vårdpersonalen redan i dag har vissa tvångsbefogenheter inom vårdinrättningen, se exempelvis 19 § LPT om fastspänning.

³³ Jfr 1 kap. 2 § andra stycket fängselagen (2010:610). Enligt bestämmelsen anses transporter genom Kriminalvårdens försorg med anledning av att ett beslut enligt lagen ska verkställas inte som vistelse utanför anstalt.

Även om vårdpersonalens tvångsbefogenheter skulle utsträckas för att även omfatta förflyttning, skulle det dock kvarstå ett behov av att begära biträde av polismyndigheten (Kriminalvården) i fall då vårdpersonalen med hänsyn till säkerhet eller arbetsmiljö inte lämpligen bör utföra förflyttningen självständigt. Sådana situationer kan uppkomma bl.a. inom rättspsykiatri. Mot bakgrund härav bör det under alla omständigheter införas en bestämmelse som gör det möjligt för vårdinrättningen att begära biträde av polismyndigheten (Kriminalvården). Med hänsyn till att denna handräckningssituation rör redan frihetsberövade personer som befinner sig på vårdinrättning, bör vårdinrättningen i dessa fall kunna vända sig direkt till Kriminalvården, se avsnitt 8.4.

17.6.5 Samverkan

Förslag: Berörda myndigheter bör på central och lokal nivå inleda en samverkan för att på så sätt förbättra rutinerna kring handräckning.

Av redogörelsen ovan framgår, å ena sidan, att det inom Polisen finns en uppfattning om att handräckningsinstitutet överutnyttjas av de beställande myndigheterna och därmed inte används på det sätt som lagstiftaren förutsatt. Å andra sidan har från de beställande myndigheternas sida påpekats att det förekommer att polismyndigheter inte efterkommer formellt korrekta framställningar om handräckning och att bestämmelserna om handräckning därmed inte heller från Polisens sida tillämpas som det är tänkt.

Även om förutsättningarna och formerna för handräckning klargörs genom bl.a. lagstiftning, bör de beställande myndigheterna också i framtiden i materiellt hänseende helt förfoga över möjligheten att begära handräckning. Anledningen härtill är att det är de som har den bästa sakkunskapen om den person som handräckningsåtgärden rör. Polismyndigheten har däremot endast att kontrollera att de formella kraven på begäran om handräckning är uppfyllda.

En uppgiftsfördelning av nämnda slag ställer stora krav på samverkan mellan berörda myndigheter. En mer eller mindre uttalad mistro mellan de involverade myndigheterna när det gäller tillämpningen av handräckningsinstitutet kan leda till att säkerhetsmässiga risker tas. I förlängningen kan det också medföra att bestämmelserna om

handräckning tillämpas på ett sätt som allt mindre överensstämmer med lagstiftarens avsikt.

Såsom framhölls under remissbehandlingen av Polisverksamhetsutredningens delbetänkande *Polisverksamhet i förändring* är information, dialog och samarbete det bästa medlet mot ett eventuellt överutnyttjande av handräckningsinstitutet. Det är angeläget att berörda myndigheter informerar varandra om sina respektive verksamhetsområden och om de säkerhetsmässiga och tidsmässiga förutsättningar som verksamheterna bedrivs under. Kontakter leder till en större förståelse för respektive yrkesgrupps arbetsförhållanden. Den enkät som utredningen låtit landets polismyndigheter besvara har visat att många polismyndigheter har inlett samarbete med psykiatri och därvid utarbetat rutiner för handräckningsförfarandet. Dessa polismyndigheter är också de som är mest nöjda med hur handräckningarna fungerar.

Kontakter bör ske på olika nivåer. Det är viktigt att personalen i det operativa arbetet, dvs. även de personer som faktiskt beslutar att begära handräckning respektive beslutar om handräckning, omfattas.

Samverkan när det gäller frågor som generellt rör transporter av frihetsberövade personer diskuteras närmare i kapitel 12.

18 Vissa frågor om förvar

18.1 Inledning

Myndigheter som hanterar frihetsberövade personer beskriver tämligen genomgående svårigheter att, å ena sidan, få till stånd transporter och, å andra sidan, att förvara eller på annat sätt placera dessa personer som två ”flaskhalsar” i verksamheten. Mot bakgrund härav är det enligt utredningen viktigt att transportverksamheten inte ses som en isolerad företeelse, utan även diskuteras utifrån bl.a. rättsliga förutsättningar att ta personerna i fråga i förvar.

Nedan följer en beskrivning av bakgrunden till frågeställningen (avsnitt 18.2), gällande rätt och tillämpningen därav (avsnitt 18.3) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 18.4). Framställningen tar i första hand sikte på förvarsmöjligheter i samband med handräckning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

I kapitel 17 behandlar utredningen förutsättningar och former för handräckning, däribland frågan om vilket ansvar myndigheter som beställer handräckning har för att bereda lämpliga övernattnings- och lunchplatser. I avsnitt 10.5.6 diskuteras behovet av särskilda övernattnings- och lunchplatser i samband med transporter som Kriminalvårdens transporttjänst utför.

Förvarsutredningen (Ju 2009:03) utreder för närvarande frågor rörande förvar i utlänningsärenden. I avsnitt 6.2.2 finns en översiktlig beskrivning av förvarsinstitutet i sådana ärenden.

18.2 Bakgrund

Enligt tidigare gällande rätt fick frågan om var frihetsberövade personer skulle placeras prövas i varje enskilt fall utifrån polislagens allmänna behovs- och proportionalitetsprinciper.¹ Flera av dagens regler om förvar tillkom på förslag av Polisrättsutredningen, som konstaterade att det förelåg en betydande osäkerhet om vilka förutsättningar som skulle vara uppfyllda för att en omhändertagen person skulle få tas i förvar.²

I det efterföljande lagstiftningsärendet uttalade regeringen att det inte minst av legalitetsskäl var otillfredsställande att bestämmelser som medger inskränkning i rätten till frihet var oklara på denna punkt samt att det kunde ifrågasättas om lagstiftningen stod i överensstämmelse med Europakonventionens bestämmelser. Enligt regeringen borde det med hänsyn härtill i varje enskilt fall som anges i lagstiftningen övervägas om rätten till frihetsinskränkning ska vara förenad med en rätt eller skyldighet att ta den frihetsberövade i förvar. Regeringen ansåg sig emellertid inte ha tillräckligt beredningsunderlag för att i det aktuella lagstiftningsärendet göra en fullständig genomgång av alla de bestämmelser som innefattar en inskränkning i rörelsefriheten. I propositionen behandlades därför endast förutsättningarna för att den som omhändertagits med stöd av polislagen (1984:387) eller lagen (1976:511) om berusade personer m.m. (LOB) skulle få tas i förvar. Vidare föreslogs vissa ändringar i rättegångsbalken och lagen (1964:167) om unga lagöverträdare (LUL). Regeringen uttalade att det i samband med framtida ändringar av övriga författningar av aktuellt slag skulle övervägas om förvarstagande borde få ske.³

18.3 Gällande rätt och tillämpningen därav

18.3.1 Begreppet förvar

I lagstiftningen finns en mängd bestämmelser som medger rätt till frihetsinskränkningar, såsom gripande, anhållande, häktning, omhändertagande, hämtning och kvarhållande. I dessa bestämmelser anges dock inte alltid om frihetsinskränkningen är förenad med en rätt eller skyldighet att ta personen i förvar. Med *förvar* avses i detta

¹ Se NJA 1993 s. 360 I och II, särsk. s. 368 f.

² SOU 1993:60 s. 162.

³ Prop. 1996/97:175 s. 34 ff.

sammanhang insättning i arrest eller annan inlåsning.⁴ Att en frihetsberövad person transporteras i ett fordon, bör enligt utredningen inte ses som ett förvarstagande.

Nu angiven definition av förvarsbegreppet innebär att den omständigheten att en frihetsinskränkning förenas med förvar i och för sig inte har någon betydelse för personens rättsliga möjligheter att avvika, eftersom det i det avseendet inte spelar någon roll om personen vistas under bevakning i en olåst lokal eller utan bevakning i en låst lokal. En frihetsinskränkning som förenas med förvar bör likväl i allmänhet anses mer ingripande, främst på grund av att vistelse i förvar normalt innebär minskad mänsklig kontakt och sämre kontakter med omvärlden i övrigt.

Även om begreppet förvar innebär inlåsning, kan emellertid formerna för förvarsplaceringen variera utifrån vilken lagstiftning som ligger till grund för förvarsbeslutet.

Det vanliga är att förvar sker i polisarrest eller häkte. En utlänning som hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) ska emellertid enligt 11 kap. 2 § denna lag vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål och som Migrationsverket har ansvaret för. Sådana lokaler är låsta, men utlänningen kan i princip röra sig fritt inom dessa. Om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om utlänningen utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra, får enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen en förvarstagen person som fyllt 18 år emellertid hållas avskild från andra som tagits i förvar. Enligt 10 kap. 20 § samma lag får vidare Migrationsverket under vissa omständigheter besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Beträffande förvar enligt LOB kan nämnas att den ursprungliga tanken var att särskilda tillnyktringsenheter skulle ersätta förvar i polisarrest. Huvudregeln är emellertid i dag fortfarande att de som omhändertas förvaras i polisarrest.⁵

Behov av förvarsplacering i samband med polishandräckning kan uppkomma i avvaktan på transport sedan ett frihetsberövande verkställt. Det kan emellertid också uppkomma när det gäller uppehåll

⁴ Prop. 1996/97:175 s. 34. Det bör påpekas att denna definition synes innebära en viss betydelseglidning från hur uttrycket *tas i förvar* tidigare användes. Uttrycket har förebild i 24 kap. 22 § rättegångsbalken. Där föreskrivs att ingen som är misstänkt för brott, oavsett samtycke, får hållas i förvar annat än med stöd av lag. Uttrycket anses då inte endast omfatta placering i låst utrymme, utan även andra former av frihetsberövanden, däribland kvarhållande under bevakning i en olåst lokal eller i en bil, se Berggren m.fl., Polislagen. En kommentar, s. 122 ff. och NJA II 1943 s. 344.

⁵ Frågan utreds f.n. av Missbruksutredningen (S 2008:04), Dir. 2008:48.

för övernattningar, måltider eller andra avbrott i en redan påbörjad transport.

Enligt 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11) får uppehåll för måltider, övernattningar eller andra avbrott i transporten med transporterade personer som omhändertagits enligt LSU, LVU, LVM, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), utlänningslagen eller lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (TPL) göras i häkten eller polisarrester, om uppehåll inte kan förläggas till lokaler eller institutioner som är förknippade med det aktuella omhändertagandet. Speciella regler gäller dock för den som är omhändertagen enligt LVU och är under 15 år, se nedan.

18.3.2 Behandling av förvarstagna

Utgångspunkten är att lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) och förordningen (1976:376) om häktade och anhållna m.fl. (häktesförordningen) i tillämpliga delar gäller även när någon tas in i kriminalvårdsanstalt eller häkte för annat ändamål än verkställighet av påföljd för brott eller tas i förvar i polisarrest, se även 3 § den nya häkteslagen (2010:611). I dessa fall ska emellertid anledningen till intagningen och dennas varaktighet särskilt beaktas, se 25 § häkteslagen. Närmare föreskrifter finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förvaring av personer i polisarrest (RPSFS 2000:58, FAP 102-1) och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1).

Regler om behandling av utlänningar som hålls i förvar finns i 11 kap. utlänningslagen.

18.3.3 Förvar av vissa kategorier av frihetsberövade

Allmänt

Den omständigheten att vissa – men inte alla – bestämmelser om frihetsinskränkningar innehåller regler om förvar, anses inte innebära att förvarsplacering är utesluten i de fall då författningar saknar uttryckliga stadganden om förvar. Reglerna ska alltså inte tolkas motsatsvis. Anledningen härtill är att regeringen uttalat att någon fullständig genomgång av alla bestämmelser som innefattar en in-

skränkning i rörelsefriheten inte kunnat ske. Det innebär att man, i fall då uttryckliga regler saknas, mot bakgrund av bestämmelsernas syfte får försöka tolka om de ger stöd för förvarstagande.⁶ Polisrättsutredningen har uttalat att handräckningsbestämmelser om hämtning av den som ska föras till vårdinrättning eller till läkare för undersökning inte torde vara avsedda att ge stöd för förvarstagande.⁷

Missbrukare

Varken den nuvarande eller den framtida häkteslagen anger något hinder mot att placera missbrukare i häkte. Inte heller LVM innehåller någon bestämmelse som uttryckligen hindrar att den omhändertagne tas i förvar.

När det gäller möjligheter att i samband med handräckning förvara en person som omhändertagits enligt LVM i polisarrest i avvaktan på transport tycks praxis inom Polisen vara skiftande. Enligt vissa polismyndigheters tjänsteföreskrifter är sådant förvar inte tillåtet.⁸

I sammanhanget kan nämnas att en person som omhändertagits enligt LOB under vissa omständigheter får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

Unga

Enligt Förenta Nationernas (FN) konvention om barns rättigheter får frihetsberövande av ett barn endast användas som sista utväg och då för kortast lämpliga tid (art. 37).

Varken den nuvarande eller den framtida häkteslagen anger någon åldersgräns som hinder för placering i häkte. En begränsning ligger dock i att den som inte har fyllt arton år enligt 23 § LUL endast får häktas om det finns synnerliga skäl.

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förvaring av personer i polisarrest bör den som är mellan 15 och 18 år förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt. Normalt bör den som är under 18 år förvaras under bevakning i ett förhållningsrum eller liknande utrymme (kap. 2).

⁶ Prop. 1996/97:175 s. 34 ff. och Berggren m.fl., Polislagen. En kommentar, s. 122 f.

⁷ SOU 1993:60 s. 167 ff.

⁸ Se bl.a. Personalansvarsnämnden, Rikspolisstyrelsens beslut, PAN-793-59/09.

LVU innehåller inga regler om förvar. I Socialstyrelsens allmänna råd beträffande tillämningen av LVU (SOSFS 1997:15) anges emellertid beträffande polishandräckning bl.a. att förvarstagande av unga bör undvikas i möjligaste mån, samt att förvarstagande aldrig bör förekomma när det gäller barn under 15 år.

Justitieombudsmannen (JO) har i ett ärende angående behandlingen av en 17-årig yngling som var omhändertagen enligt LVU uttalat att det är mycket olämpligt att placera någon som är omhändertagen enligt LVU i en arrestcell.⁹ Fallet avsåg en omhändertagen pojke som transporterades av Transporttjänsten till Kronobergs häktet i Stockholm där han fick tillbringa nästan ett dygn i en sådan cell.

JO har därefter i ett initiativärende rörande behandlingen av en 14-årig flicka som var omhändertagen enligt LVU framhållit att det ur många aspekter är olämpligt att förvara personer som är omhändertagna enligt LVU i häkte och i synnerhet när frihetsberövandet gäller barn under 15 år. Flickan hade transporterats av transporttjänsten från Linköping till Sollefteå. Under transporten gjordes uppehåll, varvid flickan fick övernatta i häkte. JO konstaterade dock att utredningen inte gav stöd för annat än att transporten hade utförts i enlighet med gällande regler.¹⁰

Nyligen har JO i ett ärende rörande en LVU-omhändertagen 16-åring riktat allvarlig kritik mot Kriminalvården. 16-åringen, som vistades på ett behandlingshem, hade av transporttjänsten transporterats 65 kilometer till en domstolsförhandling och i samband därmed tillbringat två nätter i häkte. JO uttalade att den restriktivitet som gäller för placering av barn och unga i häkte också måste gälla tillfälliga häktesförvaringar, t.ex. i samband med en transport, samt att bristen på uttryckligt lagstöd för häktesplaceringar i dessa fall är en ytterligare anledning till restriktivitet. Endast om det föreligger tvingande skäl, t.ex. att långa avstånd framtvingar övernattnings, bör sådana häktesförvaringar enligt JO komma ifråga.¹¹

JO har vidare, beträffande det handräckningsmoment som kan innehålla ett kvarhållande i avvaktan på transport, i två olika beslut anfört att det är önskvärt att i första hand socialvårdens resurser tas i anspråk för förvaring i de fall den unge måste hållas kvar i avvaktan på transport. Kan en betryggande förvaring nås härigenom upphör polismyndighetens ansvar för den unge under den tid han

⁹ Dnr 3784-2000.

¹⁰ Dnr 114-2001.

¹¹ Dnr 4617-2009.

är omhändertagen på detta sätt. Polismyndighetens medverkan kan därefter erhållas för själva transporten till det hem eller den institution dit den unge ska föras. Enligt samma JO-beslut ger handräckningsinstitutet inte polismyndigheten befogenhet att kvarhålla den som är omhändertagen för tvångsvård på den grund att den institution eller det hem dit den unge ska föras inte anser sig kunna ta emot den unge under exempelvis helger.¹²

I 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. anges att uppehåll för övernattnings för den som är omhändertagen enligt LVU och är under 15 år endast ytterst undantagsvis får förläggas till häkte eller polisarrest och först sedan beslut därom meddelats av chefen för transporttjänsten eller dennes ställföreträdare.

Som bl.a. Statskontoret påpekat i rapporten *Effektivitetsgranskning av kriminalvården* har unga som transporterats ibland tvingats övernatta i häkte trots att det är en olämplig miljö.¹³ Tidigare har det funnits formella hinder mot övernattnings vid ett annat särskilt ungdomshem. För att undvika övernattnings vid häkte var då den enda möjligheten att genomföra resan med flyg. Genom en lagändring den 1 april 2008 har Statens institutionsstyrelse emellertid fått rätt att besluta att den som vårdas i ett särskilt ungdomshem, s.k. § 12-hem, i samband med en transport ska vistas tillfälligt i ett annat sådant hem. Det finns alltså inte längre några formella hinder för att utnyttja andra särskilda ungdomshem för övernattnings.

Av svaren på den enkät som utredningen låtit landets polismyndigheter besvara framgår att det i undantagsfall förekommer att ungdomar som är omhändertagna enligt LVU i samband med transport placeras i häkte. Enligt enkätsvaren rör det sig främst om ungdomar strax under 18 år med s.k. institutionsvana.

I 9 § tredje stycket LSU stadgas att den dömd i väntan på förpassning till ett särskilt ungdomshem får förvaras i häkte eller i polisarrest. En förutsättning för förvar är att det är nödvändigt för att förpassningen ska kunna genomföras.

I 17 § polislagen stadgas att den som omhändertagits enligt denna lag får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Den som är under 15 år får dock inte tas i förvar. Motsvarande regler återfinns i 14 och 35 §§ LUL. I förarbetena till nämnda bestämmelser i polislagen och LUL framhöll regeringen att det normalt inte bör komma ifråga att ungdomar under 18 år placeras i

¹² JO 1981/82 s. 172 ff. och JO dnr 1079-2002.

¹³ Statskontoret 2003:20, s. 288 ff.

polisarrest eller häkte eller låses in på annat sätt. Enligt regeringen kan det dock undantagsvis i det enskilda fallet vara nödvändigt att placera den unge i arrest. Den som är under 15 år bör däremot aldrig kunna tas i förvar i arrest.¹⁴

Utlänningslagen uppställer särskilda krav för att personer under 18 år ska få tas i förvar, se 10 kap. 2 §. Enligt 10 kap. 20 § andra stycket samma lag får barn som hålls i förvar inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

18.4 Överväganden och förslag

Förslag: I LVM, LVU och LSU införs bestämmelser om att missbrukaren respektive den unge får tas i förvar om det är nödvändigt för att en transport ska kunna genomföras. Den som är under 15 år får dock inte tas i förvar.

Regeringen har, som ovan nämnts, uttalat att det i samband med framtida ändringar av olika författningar av aktuellt slag får övervägas om förvarstagande bör få ske.

När det vid transporter enligt LPT och LRV uppkommer behov av tillfälliga placeringar, löses detta vanligen genom att platser ställs till förfogande på olika vårdinrättningar. Därutöver finns i vissa situationer möjlighet för polismyndigheten att tillfälligt omhänderta och därmed även förvarsta personer som kan antas lida av en allvarlig psykisk störning, se 47 § första stycket LPT och 11 § polislagen. Enligt vad utredningen erfarit fungerar den nuvarande ordningen i allt väsentligt väl. Det får förutsättas att samarbetet mellan vårdinstitutioner och transporterande myndigheter även fortsättningsvis kommer att fungera. Utredningen nöjer sig därför med dessa konstateranden och gör inga särskilda överväganden beträffande LPT och LRV.

När det gäller LVM och LVU har såväl Rikpolisstyrelsen som Statens institutionsstyrelse för utredningen framhållit att det i dessa lagar bör införas bestämmelser som möjliggör förvar av transporttekniska skäl. Även i svaren på den enkät som utredningen låtit landets polismyndigheter besvara har denna ståndpunkt framförts. Enligt dessa myndigheter innebär avsaknaden av lagstadgad möjlig-

¹⁴ Prop. 1996/97:175 s. 48 ff.

het att vid handräckning enligt dessa lagar ta de frihetsberövade i förvar en rad problem.

Behov av handräckning uppkommer inte sällan på kvällstid samtidigt som placeringar enligt LVM och LVU ofta ska ske på hem som ligger långt från den ort där den enskilde bor eller annars påträffas. I dessa situationer är det vanligt med s.k. stafettkörning. Det innebär att polismyndigheter samordnar transporten och att dessa byts av exempelvis vid länsgränserna. Under sådana transporter, som i undantagsfall kan avse resor från landets södra delar till längst i norr, kan den person som transporten avser sova i bilen och övernattnings i lokal undviks därmed. Avsaknad av förvarsmöjligheter leder i det enskilda fallet vidare ofta till särskilda transportarrangemang, såsom charter av taxiflyg. Ett alternativ härtill kan vara att polismyndigheten avsätter särskild personal för att i ett förhörssrum eller liknande olåst utrymme bevaka den omhändertagne. I vissa fall bokar polismyndigheten hotellrum för övernattnings.

I fråga om förpassning finns i 9 § tredje stycket LSU lagstöd för att under vissa omständigheter ta den dömda i förvar. Vid övriga handräckningsåtgärder, exempelvis när den dömda har avvikit och ska transporteras tillbaka till institutionen, saknas emellertid motsvarande förvarsbestämmelse, vilket kan leda till praktiska problem.

Enligt vad utredningen erfarit råder oklarhet i fråga om möjligheter att samband med handräckning förvara en person som omhändertagits enligt LVM i polisarrest i avvaktan på transport, och praxis inom polisen synes skiftande. Även när det gäller placering av ungdomar mellan 15 och 17 år som är omhändertagna enligt LVU i förvar i samband med övernattnings varierar tillämpningen. Detsamma gäller LSU. Enligt utredningens mening får det inte råda någon oklarhet om avsikten med bestämmelser som inskränker rätten till frihet. Av legalitetshänsyn är det därför angeläget att möjligheterna till förvar enligt LVM, LVU och LSU klaggörs.

Som utredningen framhåller i andra sammanhang måste transporter och handräckningsåtgärder som avser frihetsberövade personer genomföras med beaktande av ändamålet med frihetsberövandet i det enskilda fallet. Frihetsberövanden som sker med stöd av de olika lagarna om tvångsvård syftar alltid primärt just till att bereda vård. I likhet med andra frihetsberövanden bör de inte pågå längre än nödvändigt. Det innebär att den frihetsberövade i största möjliga utsträckning bör vara placerad hos vårdgivaren, medan den tid som han eller hon tillbringar under transport eller i annan placering bör vara så kort som möjligt. Särskilt angeläget är detta i

fråga om vård enligt LVM, eftersom vårddagen enligt 20 § denna lag är begränsad till sex månader. Med hänsyn till att vården i dessa fall anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård inställt sig vid ett LVM-hem eller ett sjukhus, är det viktigt att frihetsberövandet inte genom långa transporter eller placering utanför vårdgivaren i praktiken förlängs utöver vad som är nödvändigt.

Det bör också framhållas att personer som vårdas enligt LVM, LVU och LSU befinner sig i en typiskt sett utsatt situation. Även av den anledningen finns det anledning att söka undvika vistelser i låsta lokaler som inte är särskilt anpassade för dessa personers behov.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör det enligt utredningens mening normalt sett inte komma i fråga att missbrukare eller ungdomar under 18 år placeras i polisarrest eller häkte eller låses in på annat sätt. Målsättningen bör i stället vara att transport till vårdhem eller, i förekommande fall sjukhus, kommer till stånd snarast möjligt. I andra hand bör annan placering än förvarsplacering eftersträvas. Undantagsvis kan det emellertid uppkomma situationer då det framstår som nödvändigt att ta missbrukaren eller den unge i förvar för att en transport ska kunna genomföras. I vissa fall kan det exempelvis framstå som lämpligare att låta personen övernatta i en låst lokal, än att han eller hon får tillbringa natten i en polisbil eller under bevakning i en polisreception eller liknande lokal. Det bör därför finnas en sådan möjlighet till förvar. För att personen ska kunna tas i förvar bör krävas att detta bedöms nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras. Det innebär att ett förvarstagande bör föregås av en behovs- och proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, varvid den enskildes psykiska och fysiska status, liksom hur länge vistelsen i förvaret förväntas vara, särskilt beaktas. Det bör också ske under former som är anpassade till personens behov. Den som är under 15 år bör däremot aldrig kunna tas i förvar.

Det bör påpekas att nämnda möjlighet endast bör finnas för att en transport ska kunna genomföras. När transporten väl är genomförd är däremot handräckningsåtgärden slutförd. Den myndighet som svarar för den person som handräckningsåtgärden avser är då skyldig att ta emot denne.

19 Vissa frågor rörande Tullverket och Kustbevakningen

19.1 Inledning

Tullverket och Kustbevakningen har under senare tid fått allt fler polisiära uppgifter och har i sin brottsbekämpande verksamhet kommit att hantera frihetsberövade personer, bl.a. i samband med transporter. Med anledning av sådana transporter har vissa frågor uppkommit rörande den rättsliga regleringen av myndigheternas befogenheter.

Nedan följer en beskrivning av dessa frågeställningar och bakgrunden till dem (avsnitt 19.2) samt utredningens överväganden i denna del (avsnitt 19.3).

En beskrivning av Tullverkets och Kustbevakningens transporter av frihetsberövade personer finns i avsnitt 5.3 och 5.4. Begreppen inledande respektive efterföljande transport diskuteras närmare i avsnitt 2.3.

19.2 Bakgrund

19.2.1 Tullverket

Som ovan beskrivits griper och transporterar Tullverket årligen ett relativt stort antal personer. Enligt en sedan länge inarbetad arbetsfördelning svarar Tullverket för transporter av frihetsberövade personer fram till eventuell häktning och Kriminalvårdens lokala verksamhetsställen för transporter därefter.

Tullverket har för utredningen påpekat att det är oklart vilket lagstöd verket har för att utföra transporter av frihetsberövade personer. Oklarheterna rör dels inledande transporter till Polisens lokaler i samband med gripande, dels efterföljande transporter från dessa lokaler till bl.a. häktningförhandlingar. Ett klagörande i denna fråga

vore önskvärt av legalitetshänsyn, men också för arbetsfördelningen i det operativa arbetet.

19.2.2 Kustbevakningen

Även Kustbevakningen transporterar inom ramen för sin brottsbekämpande verksamhet frihetsberövade personer. Trots att myndighetens polisiära befogenheter under senare år har utökats, rör det sig emellertid om ett relativt fåtal personer. Med anledning härav och då Kustbevakningen av naturliga skäl inte har någon utbyggd transportorganisation till lands, har Kustbevakningen för utredningen påtalat att det finns ett behov av att i lag ge myndigheten rätt att begära polismyndighetens biträde för vissa transporter av frihetsberövade personer. Det rör sig såväl om inledande som efterföljande transporter.

19.3 Överväganden

Bedömning: Dagens rättsliga reglering av Tullverkets och Kustbevakningens transporter av frihetsberövade personer är i allt väsentligt tillfredsställande.

19.3.1 Allmänt

Tull- och kustbevakningstjänstemän har i fråga om vissa brott långtgående polisiära befogenheter. Dessa innefattar exempelvis möjligheter att gripa misstänkta personer samt att bedriva viss förundersökning. På det praktiska planet skiljer sig dessa myndigheters förutsättningar för att bedriva polisiär verksamhet emellertid från Polisens, bl.a. på grund av att de saknar egna förvarslokaler och, i fråga om Kustbevakningen, att transportorganisationen till lands inte är utbyggd.

19.3.2 Tullverket

När det gäller frågan om vilket rättslig stöd som finns för tulltjänstemännens transporter av frihetsberövade personer inom ramen för Tullverkets polisiära verksamhet, bör man skilja på å ena sidan inledande transporter som sker i samband med ett gripande och å andra sidan efterföljande transporter som vanligen rör transporter från polisarrest till häktesförhandling.

Beträffande *inledande transporter* kan konstateras att en tulltjänsteman vid de brottstyper som nu är i fråga har samma rätt som polisman att gripa misstänkta personer. Denna rätt att verkställa ett frihetsberövande bör enligt utredningens mening inte endast innefatta det omedelbara gripandet på platsen, utan även ge befogenhet att i ett inledande skede transportera personen till en förhörslokal, polisarrest eller liknande.

Att tulltjänstemän genomför *efterföljande transporter* från Polisens lokaler innebär ett avsteg från den huvudregel som ovan benämnts lokalprincipen, dvs. att den myndighet som ansvarar för den lokal där den frihetsberövade personen befinner sig också ansvarar för transporterna av denne (jfr 16 § förordningen [1976:376] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., häktesförordningen), se avsnitt 3.2.2. Enligt Tullverket är emellertid den nu rådande arbetsfördelningen mellan Polisen och Tullverket praktiskt betingad av tulltjänstemännens aktiva del i förundersökningen och ett led i en sedan länge etablerad och välfungerande ordning. I praktiken innebär förfarandet att åklagaren inför en häktningsförhandling kontaktar ansvarig tulltjänsteman, som tillsammans med kollegor hämtar den frihetsberövade i Polisens lokaler.

Utredningen delar Tullverkets uppfattning att det inte finns någon anledning att av principiella eller andra skäl ändra den rådande ordningen. Beträffande lagstöd för de efterföljande transporterna har Tullverket pekat på bestämmelsen i 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. Där stadgas att åklagare som leder förundersökning vid undersökningens verkställande får uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Bestämmelsen är i fråga om här aktuella brottstyper tillämplig även på tulltjänsteman, eftersom en sådan i befogenhetshänseende då är att anse som polisman.

Enligt utredningens mening är det tydligt att nämnda bestämmelse främst syftar till att reglera förhållandet mellan åklagare och polis.¹ Varken dess ordalydelse eller de syften som ligger bakom denna torde emellertid hindra att den även omfattar de efterföljande transporter som Tullverket genomför. Mot bakgrund härav finns det enligt utredningen inte skäl att lämna lagförslag i denna del. I den mån ytterligare tydliggöranden krävs i det operativa arbetet kan det ske i handböcker, arbetsinstruktioner etc.

Sammanfattningsvis är den reglering som finns beträffande Tullverkets transporter av frihetsberövade personer i allt väsentligt tillfredsställande. Med hänsyn av Tullverkets allt mer omfattande polisiära verksamhet finns det emellertid skäl att överväga en allmän översyn av Tullverkets rättsliga befogenheter motsvarande den som skett rörande Kustbevakningen, se nedan.

19.3.3 Kustbevakningen

I fråga om Kustbevakningens behov av polismyndighetens biträde med *inledande transporter* i samband med gripande är det enligt utredningens mening inte ändamålsenligt att Kustbevakningen, som årligen endast hanterar ett begränsat antal frihetsberövade personer, bygger upp en egen beredskap för att kunna utföra samtliga transporter till lands. I de fall Kustbevakningen inte med rimliga ansträngningar kan genomföra sådana transporter, bör myndigheten i stället få polismyndighetens biträde.

Utredningen om Kustbevakningens befogenheter har relativt nyligen gjort en genomgripande genomgång av Kustbevakningens uppgifter och befogenheter.² Frågan om Kustbevakningens rätt att begära polismyndighetens biträde var uppe till diskussion inom ramen för det utredningsarbetet men ledde inte till författningsförslag. Mot bakgrund härav samt den omständigheten att det, enligt vad som kan förutses, torde röra sig om ett relativt begränsat antal fall, finner utredningen att det i detta sammanhang inte finns skäl att lämna författningsförslag i denna del. Polismyndigheternas biträde bör i stället åstadkommas genom samarbete mellan berörda myndigheter och information i bl.a. cirkulär. Det kan påpekas att polismyndighetens transporter av frihetsberövade personer på begäran av Kustbevakningen inte behöver författningsregleras särskilt ur legalitets-

¹ Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken. En kommentar, s. 23:13 ff.

² SOU 2008:55. Utredningens förslag bereds f.n. inom Regeringskansliet.

synpunkt, eftersom polisman har en självständig rätt att gripa och transportera den som är misstänkt för brott och i nämnda situation närmast tar över gripandet.

När det gäller Kustbevakningens önskemål att polismyndigheten bör genomföra *efterföljande transporter* av de personer som Kustbevakningen gripit men som vistas i polisens lokaler, bör detta i enlighet med vad som ovan anförts om lokalprincipen vara utgångspunkten. Något författningsstöd utöver 16 § häktesförordningen krävs därför inte i denna del.

Det sagda innebär att även den reglering som finns beträffande Kustbevakningens transporter av frihetsberövade personer i allt väsentligt är tillfredsställande.

20 Myndigheternas behov av information i samband med handräckning

20.1 Inledning

Polismyndigheterna är enligt ett antal författningar skyldiga att i skilda sammanhang lämna biträde åt andra myndigheter, s.k. handräckning. En stor del av handräckningsfallen innebär att en person tvångsvis ska föras till en viss plats, t.ex. en vårdinrättning. Det är vanligt att Polisen överlämnar verkställigheten av handräckningsbeslutet till Kriminalvårdens transporttjänst som ombesörjer själva transporten.

Rikspolisstyrelsen har i en framställning till Justitiedepartementet anfört att den myndighet som ska verkställa en handräckningsåtgärd inte alltid får del av de uppgifter som behövs för att bedöma riskerna i samband med åtgärden.¹ De uppgifter det är fråga om är enligt styrelsen *dels* uppgifter som den beställande myndigheten förfogar över, *dels* uppgifter ur Polisens egna register, framförallt belastnings-, misstanke- och vapenregistren.

Som framhålls i utredningens direktiv är det angeläget att genomförandet av en handräckningsåtgärd, som är en form av tvångsinsingripande mot en enskild, sker på ett ändamålsenligt sätt som bl.a. minimerar risken för att personer kommer till skada. I utredningens uppdrag ingår därför att överväga hur behovet av information bättre kan tillgodoses.

Nedan följer en genomgång av gällande rätt (avsnitt 20.2), nuvarande informationsutbyte (avsnitt 20.3) samt utredningens överväganden och förslag i denna del (avsnitt 20.4). Den analys som görs i fråga om vilken rätt de verkställande myndigheterna i dag har att få uppgifter från beställande myndigheter samt att få ut uppgifter ur

¹ Dnr Ju2008/10683/L4.

Polisens register ansluter i allt väsentligt till den bedömning som Rikspolisstyrelsen gjort i ovan nämnda skrivelse.

Diskussionen kring en förbättring av de verkställande myndigheternas tillgång till information rör två olika möjligheter som kompletterar varandra, nämligen

- att den myndighet som begär handräckning åläggs en uppgiftsskyldighet i förhållande till den verkställande myndigheten när det gäller information som myndigheten har, samt
- att de verkställande myndigheterna ges tillgång till personuppgifter som behandlas i Polisens verksamhet, främst uppgifter ur belastnings-, misstanke och vapenregistren.

Därutöver berörs behovet av uppgifter av mer praktisk karaktär och hur detta behov bör tillgodoses.

Begreppet handräckning definieras och diskuteras i avsnitt 2.4. Som framgår där omfattar begreppet ett stort antal åtgärder inom vitt skilda områden. Framställningen nedan begränsar sig till polishandräckning samt handräckningsåtgärder (transporter) som annan myndighet (Kriminalvården) enligt utredningens ovan lämnade förslag ska kunna utföra. Den behandlar däremot inte vissa andra myndigheters behov av information i samband med handräckning, exempelvis Kronofogdemyndighetens, Tullverkets eller Kustbevakningens.

20.2 Gällande rätt

20.2.1 Offentlighet- och sekretesslagen

Sekretess

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Lagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar (1 kap. 1 § OSL).

Sekretess kan gälla till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Ett exempel på sådan sekretess finns i 25 kap. 1 §. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas

utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen omfattar bl.a. vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).

Ett annat exempel finns i 26 kap. 1 § första stycket där det stadgas att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt andra stycket förstås med socialtjänst bl.a. verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke, dvs. verksamhet enligt lagen (1990:52) om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Med socialtjänst förstås även verksamhet som i annat fall handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse, exempelvis enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).

Sekretessbrytande bestämmelser

Utgångspunkten är att en uppgift som är sekretessbelagd enligt OSL varken får röjas för enskilda eller för andra myndigheter. Undantag får dock göras i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 §). Flera sådana sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns i 10 kap. OSL.

I 10 kap. 2 § stadgas att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, s.k. nödvändigt utlämnande.

Enligt 10 kap. 27 § – den s.k. generalklausulen – får en sekretessbelagd uppgift, utöver vad som följer av bl.a. 2 §, lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I paragrafens andra stycke görs emellertid ett antal viktiga undantag från denna regel, bl.a. för sådana uppgifter som är sekretessbelagda inom hälso- och sjukvården enligt 25 kap. 1 § respektive inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 §.

I 10 § 28 § anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, se nedan.

Sekretess hos verkställande myndigheter

Huvudregeln är att sekretess inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. En anledning härtill är att behovet av och styrkan i en sekretess inte bör avgöras enbart av sekretessintresset. I stället måste en avvägning i varje sammanhang göras mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet.²

Enligt 35 kap. 20 § OSL gäller emellertid sekretess hos en polismyndighet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till bl.a. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten (punkten 2) samt ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt LSU (punkten 3). Paragrafen omfattar således såväl handräckning enligt LPT, LRV och LVM som enligt LVU och LSU.

Uppgiftsskyldighet

Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

När en uppgift är sekretessbelagd hindrar det enligt 10 kap. 28 § inte att uppgiften lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Som exempel på bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan nämnas 6 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, 14 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, 12 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen samt 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Bestämmelser som på ett mer allmänt plan reglerar att myndigheter ska samarbeta med varandra, t.ex. 3 § polislagen (1984:387), innebär däremot inte någon upplysningsskyldighet i den mening som här avses.³

² Prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

³ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, s. 10:28:2.

20.2.2 Registeruppgifter

Allmänt om Polisens register

Polisen förfogar över ett stort antal register, däribland RAR (rationell anmälningsrutin), DNA-registren, fingeravtrycksregistret, signalementsregistret, kriminalunderrättsregistret och SÄPO-registret.⁴ De register som aktualiseras när det gäller myndigheternas behov av information i samband med handräckning är i första hand belastningsregistret, misstankeregistret och vapenregistren.

Belastningsregistret

Belastningsregistret regleras i lagen (1998:620) om belastningsregister (BRL). Närmare föreskrifter finns i förordningen (1999:1134) om belastningsregister (BRF). Registret förs av Rikspolisstyrelsen, som också är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret (1 § BRL).

Registret ska bl.a. innehålla uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott, har ålagts förvandlingsstraff för böter eller har fått påföljdseftergift. Bestämmelser om gallring finns i 16–18 §§.

Ändamålet med belastningsregistret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos bl.a. polismyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott samt hos polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning och annan prövning som anges i författning (2 § första stycket punkterna 1 och 4).

Personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av bl.a. en polismyndighet för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3. Regeringen får föreskriva att personuppgifter ska lämnas ut om de begärs av myndigheter i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det (6 §).

Regeringen har utnyttjat möjligheten att ge myndigheter rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret i BRF. Enligt BRF har ett antal myndigheter rätt att få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret (10 §). Uppgifter ur belastningsregistret ska exempelvis lämnas

⁴ För en utförlig redogörelse för olika register hänvisas till prop. 2009/10:85, bilaga 6.

ut om det begärs av en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller, samt i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten (punkten 4). Uppgifter ur belastningsregistret ska även lämnas ut till en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlänningslagen, i ärenden som rör sådan åtgärd (punkten 8). Även Kriminalvården har i vissa situationer en sådan rätt, bl.a. när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) (punkten 10). Vissa andra myndigheter har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter (11 § BRF). Det gäller bl.a. en socialnämnd i ärenden om åtgärder enligt LVU eller LVM (punkten 8). Slutligen ges ett antal myndigheter möjlighet att få uppgifter som är begränsade till vissa brott (12–18 §§).

En myndighet som har rätt att få ut uppgifter ur registret ska i varje enskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (7 § BRL).

Den som med stöd av BRL har fått del av uppgifter om någon annans personliga förhållanden omfattas av tystnadsplikt och får inte obehörigen röja dessa uppgifter. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i OSL (19 §).

Enligt 35 kap. 3 § OSL gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt BRL för uppgift i registret. I fråga om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i den lagen och i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar, dvs. BRF och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. gäller inte i fråga om detta register.

Misstankeregistret

Misstankeregistret regleras i lagen (1998:621) om misstankeregister (MRL). Närmare föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister (MRF). Registret förs av Rikspolisstyrelsen, som också är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret (1 § MRL).

Registret ska bl.a. innehålla uppgifter om den som har fyllt femton år och som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkt för brott mot brottsbalken samt annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet (3 §). Bestämmelser om gallring finns i 13 §.

Ändamålet med misstankeregistret är att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstänkt om brott som behövs i verksamhet hos bl.a. polismyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott samt hos polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning (2 §).

Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av bl.a. polismyndighet för den verksamhet som avses i 2 § första stycket punkterna 1–3. Regeringen får föreskriva att personuppgifter ska lämnas ut om de begärs av myndigheter i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. MRL innehåller även en bestämmelse som erinrar om att uppgifter enligt 10 kap. OSL även får lämnas ut i vissa andra fall (5 § MRL). I nämnda kapitel finns sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess.

Regeringen har utnyttjat möjligheten att ge myndigheter rätt att få ut uppgifter ur misstankeregistret i MRF. Vissa myndigheter har rätt att få ut fullständiga uppgifter ur registret (3 § MRF). Det gäller bl.a. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller (punkten 3). Andra myndigheter har rätt att få ut uppgifter om brott för vilket åtal har väckts (4 § MRL). Dit hör Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt KvaL eller häkteslagen (punkten 3).

En myndighet som har rätt att få ut uppgifter ur registret ska i varje enskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (6 §).

Den som med stöd av MRL har fått del av uppgifter om någon annans personliga förhållanden omfattas av tystnadsplikt och får inte obehörigen röja dessa uppgifter. I det allmänna verksamheten tillämpas i stället bestämmelserna i OSL (14 §).

Enligt 35 kap. 1 § första stycket punkten 7 OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde

eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften förekommer i register som förs enligt MRL.

De centrala vapenregistren

Regler om de centrala vapenregistren finns i 2 kap. 18–20 §§ vapenlagen (1996:67). Rikspolisstyrelsen för tre centrala vapenregister; vapeninnehavarregistret, vapenregistret och vapenhandlarregistret (2 kap. 18 § vapenlagen).

Vapeninnehavarregistret, vilket torde vara det register som är av intresse vid handräckning, ska innehålla uppgifter om personer och organisationer som enligt vapenlagen har meddelats tillstånd att inneha skjutvapen eller ammunition eller tillstånd att låna skjutvapen samt personer som tillhör hemvärnets personal och som av Försvarsmakten har tilldelats skjutvapen för förvaring i bostaden.

I 2 kap. 20 § första stycket vapenlagen stadgas att vapenregistren ska ha till *ändamål* att ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott med anknytning till skjutvapen, samt för att underlätta handläggningen av frågor som tillstånd enligt vapenlagen.

För behandlingen av personuppgifter i registren gäller, utöver personuppgiftslagen (1998:204), PUL, polisdatagens (1998:622)⁵ allmänna bestämmelser.

Enligt 18 kap. 16 § OSL gäller sekretess för uppgift i ärende enligt vapenlagen samt hos polismyndighet i verksamhet som avser förande av eller uttag ur vapenregister för uppgift som har tillförts registret, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att vapen eller ammunition kommer till brottslig användning. I andra stycket anges att sekretess under motsvarande förutsättningar gäller hos Rikspolisstyrelsen för uppgift som hänför sig till vapenregister.

⁵ Denna polisdatagen ersätts den 1 mars 2012 av en ny polisdatagen (2010:361). De huvudsakliga bestämmelserna om vapenregistren kommer även fortsättningsvis att finnas i vapenlagen och kompletteras av bestämmelserna i PUL.

20.3 Nuvarande informationsutbyte

20.3.1 Rutiner

Utredningen har i den enkät som skickats ut till landets polismyndigheter ställt frågor rörande hanteringen av handräckningsärenden. Av svaren framgår att en begäran om handräckning vanligen görs på särskild blankett. Hur blanketterna ser ut varierar mellan polismyndigheterna och mellan de olika formerna av handräckning. Blanketterna har vanligen utformats i samråd mellan polismyndigheten och den beställande myndigheten. I brådskande fall händer det att begäran om handräckning framställs muntligt och att en skriftlig begäran görs i efterhand.

Kriminalvårdens transporttjänst har upprättat en särskild blankett för ändamålet. Denna används emellertid sällan. Enligt transporttjänsten förekommer i stället allt från olika blanketter till handskrivna lappar.

Enligt vad som framkommit från säkerhetsansvariga inom psykiatri, finns det inte några enhetliga rutiner kring dokumentation av den muntliga informationen; vissa läkare dikterar in vilken information som lämnats, andra inte.

20.3.2 Behov av information

Enkäten som landets polismyndigheter har besvarat innehöll även frågeställningar rörande behovet av information. På frågan om den information som lämnas vid en begäran om handräckning i allmänhet är tillräcklig för att ärendet ska kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt svarade sex polismyndigheter ja, medan 15 polismyndigheter svarade nej.

Den information som efterfrågas rör *dels* uppgifter av betydelse för säkerhetsbedömning och bemötande, *dels* uppgifter av praktisk karaktär.

När det gäller uppgifter av betydelse för säkerhetsbedömning och bemötande efterfrågar polismyndigheterna framförallt uppgifter om personens psykiska och fysiska hälsotillstånd, såsom suicidrisk, blodsmitta och drogpåverkan. Särskilt viktig är information om vålds- och rymningsbenägenhet samt vari denna benägenhet består, exempelvis känd brottslighet, hotbild, vapeninnehav och inställning till Polisen. Information om personens historik bör omfatta uppgifter om vilka åtgärder beställaren själv vidtagit, reaktioner vid tidigare

åtgärder samt varför beställaren inte anser sig kunna utföra åtgärden. I vårdärenden bör exempelvis upplysas om varför läkaren inte gjort hembesök. Även sidoinformation, såsom uppgifter om umgänge och djurinnehav, kan ha relevans för planeringen av handräckningen.

Utöver nämnda uppgifter från den beställande myndigheten framhålls behovet av möjlighet att inhämta uppgifter ur Polisens centrala register.

Det har dock påpekats att många av de personer som kommer i fråga för handräckning redan är kända av Polisen, särskilt på mindre orter.

I fråga om information av mer praktisk karaktär efterfrågas bl.a. uppgifter om personens aktuella adresser, tidigare anträffandeplatser samt språk. Polismyndigheterna önskar emellertid även uppgifter om tid och plats för hämtning och lämning. De behöver också kontaktuppgifter för inhämtande av kompletterande information från den beställande myndigheten och för återkoppling till denna. Några polismyndigheter anser att den skriftliga handräckningsbegäran regelmässigt bör följas av ett telefonsamtal från beställaren, som då kan utveckla omständigheterna. Flera polismyndigheter framhåller problemet att handräckning ofta begärs sent på fredagseftermiddagen och att de personer som gjort framställningen därefter är omöjliga att nå. Många gånger tvingas vakthavande befäl hos polismyndigheten därför att lägga ner mycket tid på att söka behövlig information via telefonväxlar och upprepade samtal.

20.4 Överväganden och förslag

20.4.1 För- och nackdelar med att verkställande myndigheter har tillgång till information

Bedömning: Verkställande myndigheter bör ha tillgång till erforderlig information i samband med handräckning.
--

Behov av information

Polismyndigheternas handräckningsskyldighet regleras i ett stort antal författningar. Årligen utförs omkring 20 000 handräckningsåtgärder, varav ungefär hälften avser handräckning av psykiskt sjuka människor enligt LPT.

Som framgått ovan ska handräckning endast begäras undantagsvis och i situationer då det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att tvång behöver tillgripas. Detta innebär att de personer som ska komma i fråga för handräckning i regel inte kan förväntas medverka frivilligt, utan tvärtom motverka åtgärden. Den omständigheten att en begäran om handräckning görs bör därför i sig innebära att den beställande myndigheten har någon erfarenhet av eller uppgifter i övrigt om personen i fråga och att denna information också utgör själva grunden för begäran. Eftersom polismyndigheten inte ska göra någon bedömning i sak i frågan om handräckningsbegäran har fog för sig, finns det ingen anledning för den beställande myndigheten att lämna information av den anledningen. För att polismyndigheten ska kunna göra en riskbedömning samt planera och förbereda handräckningsåtgärden på ett ändamålsenligt sätt, är det däremot av avgörande betydelse att polismyndigheten har tillräckligt med information om den person som handräckningsåtgärden avser. Det bör också påpekas att en polismyndighet som får en begäran om handräckning inte har möjlighet att neka att utföra denna, utan förutsätts genomföra åtgärden.

Det ligger i sakens natur att Polisens arbete innebär ett visst mått av risktagande och att en polisman därmed bör ha beredskap för riskfyllda situationer. Det är dock ändamålsenligt att den information som de myndigheter som är inblandade i förfarandet besitter tas till vara för att minimera risken för att personer kommer till skada. Behovet av information för säkerhetsbedömningen har emellertid inte bara betydelse för att säkerhetsnivån ska vara tillräckligt hög; informationen är även viktig för att säkerhetsnivån ska kunna avpassas och inte bli onödigt hög. Denna aspekt har inte bara betydelse för ett effektivt utnyttjande av Polisens resurser, utan även för den person som handräckningsåtgärden avser. Från brukarföreningar som utredningen varit i kontakt med har således framförts att alltför massiva polisinsatser i samband med att exempelvis en psykiskt sjuk person hämtas i hemmet både kan ha en starkt stigmatiserande effekt och inverka negativt på vårdprocessen.

Att polismyndigheterna förses med relevant information har emellertid inte bara betydelse för säkerhetsbedömningen, utan även för planeringen av hur personen i fråga ska bemötas och hanteras i övrigt. Denna aspekt är särskilt viktig när det gäller handräckning med stöd av lagstiftning på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens ansvarsområden, i första hand LVM, LVU, LPT och LRV. Hand-

räckning avser då personer som är i behov av vård och utförs just i syfte att han eller hon ska kunna få vård. Polisen behöver då relevant information för att kunna agera adekvat i förhållande till personen i fråga, exempelvis för att kunna övertala denne att följa med till vårdgivaren. Utredningen har framhållit att personal från den beställande myndigheten normalt ska medverka vid en handräckningsåtgärd. Sådan medverkan bör i regel innebära att den verkställande myndighetens roll i större utsträckning kommer att inriktas på att upprätthålla säkerheten.

Utöver dessa primära syften fyller informationen även det praktiska syftet att den ger underlag för den lämplighetsbedömning som Polisen måste göra i det enskilda fallet för att avgöra om verkställigheten av transporten bör överlämnas till Kriminalvården eller inte.

Enligt Kriminalvårdens transporttjänst förekommer det i dag att myndigheter som begär handräckning – möjligen i syfte att få till stånd en transport snabbt – underlåter att lämna relevant information om den person som ska transporteras, exempelvis att denne befinner sig i ett mycket upprivet eller utagerande tillstånd. När personen ska avhämtas händer det då att transportpersonalen måste konstatera att transporten inte går att genomföra, exempelvis för att den planerats som en samtransport. Följden blir att transporten ställs in. Med bättre information skulle transporten däremot kanske ha kunnat planeras som en enskild transport eller förlagts till senare tillfälle då personen var i bättre skick.

Motstående intressen

Mot att verkställande myndigheter får ökad information kan anföras, vad bl.a. brukarföreningar inom psykiatrin framfört till utredningen, nämligen de konsekvenser som en uppluckring av sekretessreglerna kan få för den personliga integriteten. Ökad tillgång till uppgifter om den enskildes hälsotillstånd och andra personliga förhållanden kan i förlängningen bidra till att människor avhåller sig från att söka vård.

Mot ökad information kan också invändas att sådana regler kan medföra tillämpningsproblem; det är exempelvis tveksamt i vilken utsträckning icke-sjukvårdsutbildad personal kan tillgodogöra sig information rörande psykiatriska diagnoser. Ett ytterligare tillämpningsproblem kan vara hur information om en person ska avgränsas i tiden, dvs. hur gamla uppgifter som ska anses ha relevans.

I fråga om uppgiftsskyldighet för beställande myndigheter skulle vidare kunna hävdas att införandet av en sådan skyldighet kan innebära att den beställande myndigheten åläggs ett ansvar för säkerhetsmässiga bedömningar, som ligger utanför dess kompetensområde.

Sammanfattande bedömning

De skäl som kan anföras mot en ökad tillgång till information rör i första hand den personliga integriteten. Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen, såsom yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet och brottsbekämpning.

Det finns många helt legitima behov att använda personanknuten information. En väl fungerande samhällsorganisation medför intrång i enskilda individers personliga integritet. Frågan blir då vad som kan tolereras och vad som går utöver det som är acceptabelt eller med andra ord vad som är en kränkning av den personliga integriteten och vad som inte är det.

Mot bakgrund härav kan man säga att en persons integritet kränks i den mån det sker ett intrång i hans eller hennes privata sfär exempelvis genom att uppgifter om honom eller henne, som det finns rimliga skäl att beteckna som integritetskänsliga, sprids. Rätten till personlig integritet kan beskrivas som en *prima facie*-rättighet. Den är en giltig och välgrundad rättighet som dock i en konkret handlingsituation kan sättas ur spel om den kommer i konflikt med någon annan rättighet som väger tyngre.

Enligt utredningens mening väger de verkställande myndigheternas behov av information för att säkerheten för samtliga inblandade i en handräddningssituation ska kunna tryggas och anpassas utomordentligt tungt. Därtill kommer att informationstillgången också syftar till att säkerställa ett lämpligt bemötande av den person som handräddningsåtgärden avser. Detta är särskilt viktigt, eftersom vårdbehovet finns även under ett handräddningsförfarande.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör verkställande myndigheter ha tillgång till erforderlig information som behövs för planeringen och genomförandet av handräddningen.

För att tillgodose skyddet för den personliga integriteten, bör informationstillgången emellertid nyanseras i en rad avseenden. Det

finns således skäl att restriktivt avgränsa den personkrets som informationen ska avse. Det finns också ett behov av att tillse att informationen kan sekretessbeläggas hos de verkställande myndigheterna, se 20.4.3.

I fråga om de eventuella tillämpningsproblem som kan uppkomma om beställande myndigheter åläggs en uppgiftsskyldighet, bör framhållas att relevant information inom exempelvis hälso- och sjukvården vanligen avser allmänt hållna uppgifter, exempelvis om en person är våldsbenägen eller har vanföreställningar. I normalfallet bör det således sällan finnas anledning att ingående redovisa psykiatriska diagnoser. Som framhålls i avsnitt 9.5.2 är det dock angeläget att personal inom de verkställande myndigheterna har grundläggande kunskaper om vissa psykiska sjukdomar och begrepp.

När det gäller den beställande myndighetens ansvar bör framhållas att uppgiftsskyldigheten innebär ett ansvar för att den verkställande myndigheten förses med relevant information. Den innebär däremot inte att den beställande myndigheten bär ett ansvar för att riskerna i samband med handräckningsåtgärden bedöms korrekt, eftersom säkerhetsbedömningen, liksom åtgärdens genomförande, enbart är den verkställande myndighetens ansvar.

20.4.2 Vilken rätt har verkställande myndigheter i dag att få uppgifter från beställande myndigheter samt att få ut uppgifter ur Polisens register?

Bedömning: De myndigheter som verkställer handräckningar har i dag begränsade möjligheter att få uppgifter från beställande myndigheter samt att få ut uppgifter ur Polisens register.

Förslag: För att de verkställande myndigheterna ska få tillgång till relevant information bör *dels* de beställande myndigheterna åläggas en uppgiftsskyldighet, *dels* de verkställande myndigheterna få ökad tillgång till uppgifter ur Polisens register.

Uppgiftsskyldighet

I vilken utsträckning en myndighet kan lämna information till en annan myndighet vid en begäran om handräckning avgörs av vilken sekretess som råder inom respektive myndighets verksamhetsområde.

Flertalet handräckningar sker enligt de olika lagarna om tvångsvård. Inom såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten skyddas uppgifter rörande den enskildes hälsotillstånd och andra personliga förhållanden i huvudregel genom ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det innebär att sekretess gäller för sådana uppgifter om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL). Det finns därför i allmänhet ett hinder för hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna ut information till polismyndigheten i samband med handräckning.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL är tillämplig även när det gäller hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Enligt denna bestämmelse – som reglerar s.k. nödvändigt utlämnande – hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska emellertid tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges endast i fall då ett utlämnande är nödvändigt för att en myndighet ska kunna fullgöra ett åliggande.⁶

Enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL – den s.k. generalklausulen – får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller emellertid inte i fråga om sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vissa andra myndigheter bör dock i många fall kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till de verkställande myndigheterna i samband med handräckning enligt denna bestämmelse, eftersom det vid en intresseavvägning i allmänhet får anses uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Mot bakgrund av vad som nu sagts krävs författningsändringar för att de verkställande myndigheternas behov av information som de beställande myndigheterna förfogar över bättre ska kunna tillgodoses. För att de verkställande myndigheterna inte regelmässigt ska behöva efterfråga information inför varje handräckningsåtgärd,

⁶ Prop. 1979/80 Del A s. 465 och 494.

bör utgångspunkten vara att de beställande myndigheterna ska åläggas en uppgiftsskyldighet.

Tillgång till registeruppgifter

Belastningsregistret

Som framgått ovan ska personuppgifter ur belastningsregistret lämnas ut om det begärs av polismyndigheten för verksamhet som avser att förebygga, upptäcka och utreda brott samt vid lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

I vid mening kan verksamhet för att *förebygga brott* avse flertalet av Polisens uppgifter. Inom Polisen definieras verksamhetsgrenen brottsförebyggande arbete som ”aktiviteter som Polisen genomför – i samverkan med andra aktörer eller självständigt – i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörningar”.⁷ Enligt Rikspolisstyrelsen innebär det i praktiken att all kärnverksamhet som inte utgörs av händelsestyrd utredningsverksamhet, planlagd spaningsverksamhet eller service faller in under begreppet brottsförebyggande polisarbete. I egentlig mening avses med brottsförebyggande verksamhet däremot verksamhet riktad till personer, som inte är föremål för rättsväsendets verksamhet på grund av brott.⁸

När det gäller uttrycket *lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning* anges i förarbetena till BRL som exempel på lämplighetsprövning länsstyrelsens prövning enligt körkortslagstiftningen, som exempel på tillståndsprövning polismyndigheternas tillstånd i vapenärenden och som exempel på annan prövning regeringens prövning av ärenden om nåd i brottmål.⁹ En begäran om handräckning ska emellertid efterkommas utan materiell prövning. Behovet av registeruppgifter har endast betydelse för planeringen och genomförandet av åtgärden. En begäran om handräckning omfattas därför inte av bestämmelsen.

Det sagda innebär att det inte finns stöd i BRL och BRF för att inhämta uppgifter från belastningsregistret för handräckningsändamål.

Uppgifter i belastningsregistret omfattas enligt 35 kap. 3 § OSL av s.k. absolut sekretess, dvs. det ställs inte upp något skaderekvisit

⁷ Polisens planeringsföreutsättningar för perioden 2008–2010, dnr CO-903-783/07.

⁸ Berggren m.fl., Polislagen. En kommentar, s. 33, jfr 2 § första punkten polislagen.

⁹ Prop. 1997/98:97 s. 158.

som villkor för sekretessen. När det gäller utlämnande av uppgifter ur registret gäller endast de föreskrifter som finns i BRL och Säkerhetsskyddslagen med respektive förordningar. I dessa författningar ges inte något stöd för inhämtande av uppgifter för handräckningsändamål. En verkställande myndighet har därmed inte någon rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret i samband med handräckning.

Misstankeregistret

Ändamålen med misstankeregistret sammanfaller med belastningsregistrets ändamål. Misstankeregistret får därutöver användas för att samordna förundersökningar mot en person.

Beträffande innebörden av begreppen *förebygga brott* samt *lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning*, se föregående avsnitt. Av resonemanget följer att det inte finns stöd i MRL och MRF för att inhämta uppgifter från misstankeregistret för handräckningsändamål.

I fråga om misstankeregistret gäller enligt 35 kap. 1 § punkten 7 OSL sekretess för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL är emellertid tillämpliga i fråga om misstankeregistret. Det innebär att en uppgift ur registret får lämnas ut enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det gäller dock inte om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av PUL.

Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL hindrar inte att utbyte av uppgifter enligt paragrafen sker rutinmässigt också utan särskild författningsreglering. Den bygger emellertid på att sådant uppgiftsutbyte ska vara författningsreglerat. När rutinmässigt uppgiftslämnande undantagsvis inte är författningsreglerat men ändå kan anses tillräckligt motiverat, måste den intresseavvägning som generalklausulen förutsätter, ske på förhand. Bedömningen behöver alltså inte göras i det enskilda fallet. Vid prövningen om utlämnande ska den mot-

tagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretessen typiskt sett ska tillgodose.¹⁰

I fråga om handräckningsärenden bör det anses vara uppenbart att intresset av att uppgifter lämnas ut från misstankeregistret har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vid en sådan bedömning kan en polismyndighet därmed med stöd av 10 kap. 27 § OSL hämta uppgifter från misstankeregistret i samband med handräckning. Inhämtande av uppgifter ur misstankeregistret bör följdaktligen kunna ske rutinmässigt utan en prövning i det enskilda fallet.

De centrala vapenregistren

Som framgått ovan ska vapenregistren ha till ändamål att ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott med anknytning till skjutvapen, samt att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt vapenlagen.

Vid behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet gäller polisdatalagen. Denna saknar emellertid här relevanta bestämmelser om utlämnande. När en registerförfattning saknar bestämmelser på områden som regleras i PUL ska bestämmelserna i PUL tillämpas.¹¹

Ett grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter är enligt 9 § punkten d PUL att uppgifterna inte behandlas för något ändamål som är *oförenligt* med det för vilket uppgifterna samlades in. Vad som är oförenligt med dessa ändamål är en fråga som anses få bestämmas i praxis. Det bör finnas ett visst utrymme för tolkningen att behandling som sker efter insamlandet inte direkt måste motsvaras av ett från början angivet ändamål.¹²

Som Rikspolisstyrelsen framhållit bör man vid behandling av uppgifterna i de centrala vapenregistren bl.a. beakta att det är en polismyndighet som inhämtar uppgifter för polisiär verksamhet, även om arten av denna verksamhet inte är densamma när det gäller det ursprungliga och det nya ändamålet.¹³ Man bör även väga in att en person som är registrerad i ett vapenregister sannolikt räknar med att dessa uppgifter används generellt vid polisiär verksamhet. Mot

¹⁰ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, s. 10:27:4, jfr JO 1973 s. 228.

¹¹ Öman m.fl., Personuppgiftslagen. En kommentar, s. 65

¹² SOU 1997:39 s. 351 och SOU 1999:105 s. 253.

¹³ Dnr Ju2008/10683/L4.

denna bakgrund bör de reglerade ändamålen med vapenregistren inte anses oförenliga med handräckningsändamål. Inhämtande av uppgifter ur de centrala vapenregistren bör även anses vara tillåtet enligt PUL:s övriga bestämmelser.

Inte heller sekretessbestämmelsen i 18 kap. 16 § OSL utgör något hinder mot att uppgifter lämnas ut för handräckningsändamål, eftersom det får anses stå klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att vapen och ammunition kommer till brottslig användning. Även den omständigheten att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL är tillämpliga bör möjliggöra ett utlämnande av uppgifter.

Sammanfattande bedömning

I de författningar som reglerar belastnings- respektive misstankeregistret saknas stöd för att inhämta uppgifter från dessa register för handräckningsändamål.

Bestämmelserna om belastningsregister medger inte heller i övrigt att uppgifter ur registret inhämtas för handräckningsändamål. Det finns därför ett behov av att skapa en sådan möjlighet.

När det gäller misstankeregistret bör en verkställande myndighet med stöd av 10 kap. 27 § OSL kunna hämta uppgifter ur registret i samband med handräckning. De verkställande myndigheternas behov av uppgifter ur misstankeregistret är emellertid både omfattande och rutinmässigt. Med hänsyn till att bestämmelsen inte är avsedd för rutinmässigt uppgiftsutlämnande och då regleringen av utlämnande av uppgifter bör vara tydlig, bör rätten att hämta uppgifter ur registret för handräckningsändamål regleras särskilt.

I fråga om uppgifter ur de centrala vapenregistren bör varken reglerna i PUL eller OSL hindra att uppgifter inhämtas. För att uppgiftsinhämtande inte ska behöva föregås av en sekretessprövning i varje enskilt fall, men också för att tydliggöra möjligheten att få ut nämnda registeruppgifter, bör även rätten att inhämta uppgifter ur de centrala vapenregistren för handräckningsändamål vara uttryckligt reglerad i författning.

20.4.3 Hur bör författningsändringarna se ut?

Förslag: I LVM, LVU, LPT, LRV och LSU införs bestämmelser som ålägger den myndighet som begär biträde att utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den enskilde som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden. BRL, MRL och vapenlagen kompletteras på så sätt att registren även ska ha som ändamål att ge information om sådana uppgifter som behövs för planeringen och genomförandet av en handräckningsåtgärd enligt nyss angivna lagar om tvångsvård.

Vilka handräckningsåtgärder bör omfattas av uppgiftsskyldighet respektive utökad tillgång till registeruppgifter?

Utredningen har ovan funnit att myndigheter som verkställer handräckningsåtgärder generellt sett har ett behov av att få ta del av information som den beställande myndigheten har samt registeruppgifter som kan vara relevanta för planeringen och genomförandet av handräckningen. Vidare har konstaterats att det krävs författningsändringar för att tillgodose dessa behov. En första fråga blir därför vilka handräckningsbestämmelser som ska omfattas av författningsändringarna.

Det mest långgående alternativet är att låta *samtliga handräckningsbestämmelser* omfattas. Därmed skulle en heltäckande reglering åstadkommas. I avsnitt 2.4 har emellertid redogjorts för den avsevärda mängd handräckningsbestämmelser som finns, varav flertalet tillämpas mycket sällan. Bestämmelserna har vitt skilda ändamål och saknar enhetlig utformning. En komplikation vore att den personkrets, som skulle kunna komma i fråga för informationen i vissa fall skulle vara svåravgränsad, exempelvis när en åtgärd riktar sig mot en juridisk person. I vissa fall syftar handräckningen exempelvis till att bereda tillträde till visst område eller utrymme. Det går därför inte att vid alla former av handräckning peka ut en viss person såsom föremål för åtgärden.

Även ur ett lagtekniskt perspektiv vore en sådan lösning komplicerad, eftersom det inte finns någon särskild lagstiftning som generellt reglerar handräckning. Det medför att frågan om upplysningskyldighet kräver reglering i varje enskilt handräckningsfall. Utredningen har ovan funnit att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå en allmän lagstiftning angående handräckning, se avsnitt 17.6.2.

Det finns inte anledning att göra en annan bedömning på grund av det informationsbehov som kan finnas vid handräckning.

Det bör dock påpekas att de sekretessbestämmelser som i dag hindrar polismyndigheterna från att ta del av relevant information till stor del rör hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Myndigheter inom andra verksamhetsområden kan däremot i viss utsträckning lämna ut sekretessbelagd information med stöd av den s.k. general-klausulen.

Ett alternativ till att låta samtliga handräckningsbestämmelser omfattas vore att reglera informationstillgången vid *vissa handräckningsåtgärder*, företrädevis de som rör tvångsomhändertaganden enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU. Regleringarna skulle kunna göras mer eller mindre långtgående utifrån vilken handräckningsåtgärd som avses.

Enligt Rikspolisstyrelsen är informationsbehovet störst vid de handräckningar som sker enligt LVM, LVU, LPT och LRV. Utöver dessa lagar bör även LSU nämnas. Handräckningar enligt dessa lagar står för det absoluta flertalet av samtliga polishandräckningar, se avsnitt 2.4.5. Det är också inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens områden som sekretessen är starkast. Därtill kommer att handräckningsåtgärder enligt nämnda lagar – typiskt sett – innebär störst säkerhetsmässiga risker, samt att de personer som åtgärderna omfattar har ett vårdbehov och därmed är i särskilt stort behov av ett lämpligt bemötande. De handräckningsåtgärder som sker enligt dessa lagar är dessutom i allmänhet de som är mest ingripande, främst då de rör frihetsberövanden. Den personkrets som informationsbehovet avser är också relativt lätt avgränsad och inskränker sig i allmänhet till vårdtagaren själv, se nedan. Enligt utredningens mening är det därför handräckningsåtgärder enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU som bör omfattas av författningsändringar i syfte att reglera uppgiftsskyldighet respektive en utökad tillgång till registeruppgifter. Den omständigheten att behovet av information kan vara mer eller mindre stort, bl.a. beroende på vilken handräckningsåtgärd som avses, bör beaktas inom ramen för den behovsprövning som bör ske i samband med att information utlämnas respektive inhämtas, se nedan.

Vilka personkategorier bör omfattas?

Behovet av information i samband med handräckning avser i första hand den person som handräckningsåtgärden gäller. Rikspolisstyrelsen har framhållit att även uppgifter om familjemedlemmar och personer som brukar vistas tillsammans med den person som är föremål för åtgärden är värdefulla.

Med hänsyn till de konsekvenser informationsöverföring kan få för den personliga integriteten är det angeläget att den personkrets som omfattas är snävt avgränsad. Därtill kommer de praktiska tillämpningsproblem som annars skulle uppkomma, eftersom exempelvis den personkrets som vistas tillsammans med den person som åtgärden avser kan vara mycket vid. Enligt utredningens mening bör därför utgångspunkten vara att endast uppgifter rörande den person som är aktuell för handräckning omfattas.

Ett undantag är emellertid motiverat när det gäller tvångsomhändertaganden som sker med stöd av LVU. Anledningen härtill är att sådan vård bl.a. ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas, dvs. de s.k. miljöfallen (2 § LVU). Mot bakgrund av att omhändertagandet då sker just på grund av förhållanden i hemmet, är det motiverat att personkretsen, när det gäller den beställande myndighetens uppgiftsskyldighet, även omfattar andra personer i den unges hushåll.

Behovsprövning

Som angetts ovan kan handräckningsåtgärder enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU vara av varierande slag och därmed kräva mer eller mindre omfattande information om den enskilde. Att behovet varierar behöver inte enbart bero på omständigheter hänförliga till den enskilde, utan kan även bero på vilken handräckningsåtgärd som avses. Typiskt sett är informationsbehovet större när en person ska frihetsberövas, än när han eller hon redan är frihetsberövad. Att exempelvis inhämta uppgifter ur vapenregistret kan under vissa omständigheter vara befogat i samband med att en våldsbenägen person ska hämtas i hemmet, men är det sällan om samma person ska transporteras från en institution till en annan.

Det ligger i sakens natur att den beställande myndighetens uppgiftsskyldighet endast ska röra uppgifter som den verkställande myndigheten är i behov av för planeringen och genomförandet av åtgärden. Med hänsyn till att handräckning i allmänhet endast bör begäras i fall då Polisens (Kriminalvårdens) särskilda tvångsbefogenheter behövs, bör utgångspunkten vara att uppgiftsskyldigheten omfattar de uppgifter som utgör själva grunden för begäran, dvs. information som kan läggas till grund för säkerhetsbedömningen. Därtill kommer bl.a. särskild information som behövs för att den verkställande myndigheten ska kunna bemöta den person som handräckningen avser på ett lämpligt sätt. Informationen ska i första hand röra den aktuella situationen. Uppgifter om personens historik kan dock vara relevanta för att bedöma exempelvis vålds- och rymningsbenägenhet. Behovet av sådana uppgifter avtar i regel med tiden men bör bedömas i det enskilda fallet.

För att informationen ska få en lämplig utformning och omfattning bör särskilda blanketter utformas för ändamålet, se avsnitt 20.4.4. Dessa bör innehålla ett antal "tvingande fält". Därmed åstadkoms en naturlig kvalitetssäkring, eftersom säkerhets- och övriga lämplighetsbedömningar då passerar flera led, nämligen såväl beställaren som planeraren och transportören.

Uppgiftsskyldigheten innebär att den beställande myndigheten utan uppmaning ska lämna uppgifterna. Med hänsyn till att det är den verkställande myndighetens behov av information som avses, ska den beställande myndigheten därutöver på begäran lämna kompletterande uppgifter. Det är således den verkställande myndigheten som avgör vilken information som behövs.

Att den verkställande myndigheten ges möjlighet att inhämta registeruppgifter i samband med en handräckning innebär inte att sådana uppgifter alltid ska inhämtas. En myndighet som har rätt att få ut registeruppgifter ska i varje enskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur belastnings- eller misstankeregistret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (7 § BRL och 6 § MRL). Behovet härav ska bedömas i varje enskilt fall. De uppgifter som den beställande myndigheten bör vara skyldig att lämna ska, liksom den eventuella kunskap Polisen redan har om personen i fråga, vara avgörande för om registeruppgifter ska inhämtas eller inte.

Rättsliga förutsättningar för att behandla uppgifterna hos den myndighet som verkställer handräckningen

En förutsättning för ökad tillgång till information om enskildas personliga förhållanden i samband med handräckning är att det finns rättsliga förutsättningar att behandla uppgifterna hos de verkställande myndigheterna.

Huvudregeln är att sekretess inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. I här aktuella fall bör emellertid utgångspunkten vara att information som är sekretessbelagd hos de beställande myndigheterna respektive sekretessbelagda registeruppgifter ska kunna vara det också hos de verkställande myndigheterna.

Som framgått ovan gäller sekretess hos en polismyndighet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till bl.a. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten samt ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt LSU (35 kap. 20 § OSL). Paragrafen omfattar således såväl handräckning enligt LPT, LRV och LVM som enligt LVU och LSU.

Ovan nämnda regleringar innebär att utgångspunkten är att information som är sekretessbelagd hos de beställande myndigheterna ska kunna vara det också hos den verkställande myndigheten. Detta är enligt utredningens mening lämpligt. Bestämmelsen i 35 kap. 20 § OSL omfattar emellertid endast polismyndigheten. Den bör därför kompletteras för att även avse annan verkställande myndighet, närmast Kriminalvården.

Var ska författningsändringarna införas?

Uppgiftsskyldighet

Regler rörande beställande myndigheters uppgiftsskyldighet riktar sig primärt till just de beställande myndigheterna. Uppgiftsskyldigheten bör därför regleras genom att bestämmelserna om handräckning i LVM, LVU, LPT, LRV och LSU kompletteras på så sätt att den myndighet som begär biträde utan hinder av sekretess ska lämna

den verkställande myndigheten de uppgifter om den enskilde som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden

Tillgång till registeruppgifter

Bestämmelser om tillgång till registeruppgifter riktar sig, till skillnad från regler om uppgiftsskyldighet, i första hand till den verkställande myndigheten. Det är därför mest naturligt att reglerna införs i de författningar som reglerar respektive register, dvs. BRL, MRL med respektive förordning samt vapenlagen.

I BRL och MRL finns bestämmelser som upptar ändamål för respektive register. Handräckningsändamål omfattas emellertid inte av dessa bestämmelser. Nämnade lagar bör därför kompletteras på så sätt att det anges att respektive register även ska föras för att ge information om sådana uppgifter som behövs för planering och genomförande av handräckningsåtgärd som anges i författning. I BRF och MRF bör anges att den verkställande myndigheten har rätt att få ut uppgifter för biträde enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU.

Inte heller de ändamål som vapenlagen anger för förande av vapenregister omfattar handräckningsändamål. Lagen bör därför kompletteras på så sätt att vapenregistren även ska ha till ändamål att ge information om sådana uppgifter som behövs för att planera och genomföra en handräckningsåtgärd enligt nyss angivna lagar om tvångsvård.

20.4.4 Praktiska uppgifter

Bedömning och förslag: Det ankommer på den myndighet som begär handräckning att förse den verkställande myndigheten med praktisk information. Blanketter bör utformas för ändamålet. Samarbete bör inledas respektive fördjupas för att underlätta informationsutbytet.

Praktisk information är i många fall varken integritetskänslig eller sekretessbelagd. Det finns då i och för sig inget hinder mot att den verkställande myndigheten själv inhämtar sådan information. En handräckningsåtgärd ligger emellertid i första hand i den beställande myndighetens intresse. Det är inte rimligt att en handräckningsåtgärd försenas på grund av att polismyndigheten behöver efterforska

grundläggande praktisk information. Det bör därför ankomma på den beställande myndigheten att förse den verkställande myndigheten med praktisk information.

För att sådan information regelmässigt ska lämnas bör Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården i samråd med företrädare för beställande myndigheter på central nivå utforma blanketter för ändamålet. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tillsammans med landstingen inlett ett arbete med att utforma sådana blanketter. Det framtida arbetet med att utforma sådana blanketter bör underlättas härav.

Enligt vad utredningen erfarit finns det även ett betydande utrymme för att på lokal nivå inleda respektive fördjupa samarbetet mellan verkställande och beställande myndigheter när det gäller utbyte av bl.a. kontakt- och jouruppgifter, se avsnitt 12.4.1 och 17.6.5.

21 Kostnads- och konsekvensanalys

21.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som skapar förutsättningar för en ändamålsenligt organiserad transportverksamhet. Verksamheten ska vara rättssäker och effektiv. Utredningen har vidare, enligt direktiven men även enligt kommittéförordningen (1998:1474), att redovisa förslag till finansiering i de delar utredningens förslag innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna samt vilka ekonomiska konsekvenser förslagen förväntas få. Detsamma gäller förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdhet mellan kvinnor och män samt eventuella konsekvenser för barn.

Nedan diskuteras ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag (avsnitt 21.2) samt konsekvenser i övrigt (avsnitt 21.3).

21.2 Ekonomiska konsekvenser

21.2.1 Konsekvenser för andra myndigheter än Kriminalvården

Den transportverksamhet som rör frihetsberövade personer är en viktig ”kugge” i samhällsmaskineriet. Transporterna rör ett stort antal verksamheter, såväl inom rättsväsendet som inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Brister i transportverksamheten får därför följdverkningar inom vitt skilda områden, ibland i flera led. Några exempel på sådana konsekvenser på det ekonomiska planet är merarbete på grund av inställda domstolsförhandlingar och läkarbesök samt kostnader till följd av ineffektivt platsutnyttjande. Inställda utrikestransporter orsakar särskilt stora kostnader. Mot denna bakgrund bedöms utredningens förslag till en mer ändamålsenlig transportorganisation i förlängningen bidra till ett effektivare resursutnyttjande inte minst hos de myndigheter som är beställare och mottagare

av transporttjänsterna. En uppskattning av dessa samhälleliga besparingar låter sig inte göras, utan utredningen nöjer sig med detta konstaterande.

Utredningens förslag innebär ett klargörande av arbetsfördelningen mellan framförallt Kriminalvården och polismyndigheterna. Något förenklat innebär förslagen att transporter av frihetsberövade personer i större utsträckning ska utföras av Kriminalvårdens transporttjänst i stället för av polismyndigheterna samt att myndigheter som beställer handräckning i vissa fall ska kunna vända sig direkt till Kriminalvården, utan att gå via polismyndigheten. Därmed uppkommer stordriftsfördelar samtidigt som Polisens kärnverksamhet renodlas. En särskild vinst ligger i att polismyndigheterna inte i samma utsträckning behöver ha beredskap för transportverksamhet. Även den uppstramning av tillämpningen av handräckningsinstitutet som utredningen förespråkar innebär att det inom Polisen frigörs resurser som i stället kan användas till kärnverksamheten.

De förslag som bl.a. syftar till en uppstramning av tillämpningen av handräckningsinstitutet och att motverka ett eventuellt överutnyttjande, innebär att en del av de transporter som i dag sker som handräckningsåtgärder i stället ska utföras av socialnämnder, vårdgivare och Migrationsverket samt ett tydliggörande av den beställande myndighetens ansvar för medföljande personal m.m. Förslagen innebär inte att dessa myndigheter tillförs nya ansvarsuppgifter, utan endast att bestämmelserna om handräckning ska tillämpas på det sätt som lagstiftaren avsett. Mot bakgrund härav bör förslagen i dessa delar genomföras inom nuvarande kostnadsramar.

Utredningens förslag rörande samverkan mellan myndigheter, däribland ökad användning av videokonferensutrustning, syftar i förlängningen till en minskning eller effektivisering av transporterna och därmed minskade kostnader. Förslagen bör få positiva konsekvenser även utanför transportområdet. Ett exempel härpå är att videokonferensutrustning också har många andra användningsområden. Även kostnader i samband med samverkan bör därför bäras av myndigheterna inom ramen för respektive budget.

21.2.2 Konsekvenser för Kriminalvården

Allmänt

Att Kriminalvården får ett tydligare och utökat ansvar för transporter åt andra myndigheter innebär ökade krav på Kriminalvården i två hänseenden.

För det *första* förutsätter det en höjd ambitionsnivå när det gäller transporter utförande, framförallt för att de skyndsamhetskrav som uppställs rörande olika kategorier av frihetsberövanden ska kunna tillgodoses. Att så sker är av stor betydelse såväl ur rättssäkerhetsperspektiv som för att berörda myndigheter ska kunna upprätthålla en hög effektivitetsnivå. Utredningen har i kapitel 10 konstaterat att kostnaderna inom transporttjänsten under senare år har ökat i påfallande grad samt att det i framtiden bör finnas utrymme att bedriva verksamheten under något stramare villkor. I nämnda kapitel har utredningen presenterat en rad förslag som syftar till en effektivisering av Kriminalvårdens transportverksamhet. Förslagen innebär bättre tillvaratagande av storskalefördelar, en flexiblare resursanvändning samt förbättrade planeringsförutsättningar. Enligt utredningens bedömning bör de effektivitetsvinster som därigenom uppnås innebära att Kriminalvården bör kunna leva upp till nämnda ambitionskrav utan ökade anslag.

För det *andra* innebär utredningens förslag att Kriminalvården i framtiden ska utföra fler transporter, dvs. ökade transportvolym, se nedan.

Transportvolym

Som framgår av avsnitt 2.4.5 hanterar landets polismyndigheter årligen omkring 20 000 handräckningsärenden, varav ungefär hälften avser handräckningar enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Majoriteten av resterande handräckningar sker med stöd av övriga lagar om tvångsvård samt utlänningslagen (2005:716). Flerparten av dessa handräckningsåtgärder kan antas innebära transporter av frihetsberövade personer. Det är därför rimligt att uppskatta antalet genomförda handräckningsåtgärder som innefattar transporter av frihetsberövade personer till omkring 15 000 årligen. Utifrån den enkät som utredningen har låtit landets polismyndigheter besvara, har utredningen uppskattat att polismyndigheterna i genomsnitt överlämnar verkställigheten av omkring var tredje handräcknings-

transport till Kriminalvården. En sådan uppskattning överensstämmer ungefärligen med Kriminalvårdens uppgift att myndighetens transporttjänst årligen genomför omkring 5 000 transporter enligt de olika lagarna om tvångsvård, se avsnitt 10.3.1.

Det saknas närmare underlag för att avgöra i vilken utsträckning förslagen kommer att innebära en ökad belastning på transporttjänsten. I fråga om *inrikestransporter* kan konstateras att de förslag som presenteras i avsnitt 12.4.1 syftar till en minskning av det totala antalet transporter. Särskilt användningen av videokonferensutrustning kan på sikt förväntas minska antalet transporter till främst domstolsförhandlingar i inte obetydlig omfattning. Det får dock antas att denna utveckling under de närmaste åren inte kommer att påverka det totala antalet transporter av frihetsberövade personer i avgörande grad.

De förslag som utredningen i avsnitt 17.6 lämnar rörande en uppstramning av tillämpningen av handräckningsinstitutet torde endast marginellt påverka det totala antalet transporter. Det får däremot antas att de kommer att innebära att handräckning kommer att begäras i mindre utsträckning, vilket innebär en avlastning för rättsväsendet, dvs. Polisen och Kriminalvården.

I fråga om transporter i samband med handräckning innebär utredningens förslag en förskjutning av ansvaret för transporter från polismyndigheterna till Kriminalvården i två hänseenden; *dels* genom att polismyndigheterna i större utsträckning ska överlämna verkställigheten av transporterna till Kriminalvården, *dels* genom att beställande myndigheter i vissa fall ska begära handräckning direkt hos Kriminalvården.

Utredningen föreslår vidare att det i LPT införs en möjlighet att begära biträde bl.a. för förflyttning av frihetsberövade personer mellan institutioner samt att sådant biträde ska begäras direkt av Kriminalvården. Även om den typen av transporter i viss utsträckning redan i dag utförs av polismyndigheter och Kriminalvården, saknas uppgifter om i vilken utsträckning det sker. Det är även i övrigt svårt att uppskatta behovet härav. Det kan dock förmodas att införandet av en sådan möjlighet till biträde kommer att innebära en ökning av antalet transporter i samband med handräckning enligt LPT.

I sammanhanget kan vidare nämnas att antalet personer som Kriminalvården ska transportera i framtiden kan komma att öka till följd av förslag som kan komma att lämnas av Psykiatrilagsutredningen (S 2008:09).

Vid en sammantagen bedömning uppskattar utredningen att förslagen kommer att innebära en ökning med omkring 5 000 inrikestransporter. Denna siffra motsvarar ungefär det antal transporter som Kriminalvården i dag utför åt andra myndigheter vid handräckning enligt nämnda lagar om tvångsvård. Det får dock antas att andelen transporter enligt LPT kommer att vara större än i dag.

När det gäller *utrikestransporter* utför transporttjänsten redan i dag flertalet transporter. Utredningens förslag bedöms därför i praktiken inte innebära några nämnvärda förändringar beträffande det antal utrikestransporter som Kriminalvården utför. Till denna transportkategori hänförs emellertid även transporter inom Sverige till bl.a. flygplatser för utrikes resor. Utredningen har ifrågasatt den ordning som innebär att Kriminalvårdens transporttjänst tas i anspråk för denna typ av resor när det gäller icke-frihetsberövade personer. Att Kriminalvården inte längre skulle utföra sådana transporter skulle innebära en stor avlastning för framförallt inrikesverksamheten. Frigjorda resurser kan exempelvis användas för att avdela särskilda transportgrupper för transporter till Arlanda.

Kostnader

Utredningens förslag innebär ökade kostnader för Kriminalvården till följd av ökade transportvolymerna. Ovan har uppskattats att förslagen för Kriminalvårdens del kommer att innebära en ökning av antalet inrikestransporter med omkring 5 000 transporter.

Som framgår i avsnitt 10.3.3 uppgick år 2009 kostnaderna för de 4 611 transporter som Kriminalvården utförde vid handräckning enligt de olika lagarna om tvångsvård till 18,7 miljoner kronor, varav personalkostnader 13,6 miljoner kronor och övriga kostnader inklusive kapitalkostnader till 5,1 miljoner kronor. Av dessa utgjorde kostnaderna för inrikes taxiflyg 1,6 miljoner kronor. Med hänsyn bl.a. till att sådana transporter i större utsträckning än andra utförs med taxiflyg, är den genomsnittliga kostnaden för transporter enligt lagarna om tvångsvård i genomsnitt högre än för andra transporter.

Även om en ökning av det totala antalet transporter som Kriminalvården utför bör innebära ett antal stordriftsfördelar och därmed effektivitetsvinster, är det vid en beräkning av kostnaderna för det ökade antalet transporter lämpligt att utgå från nyss nämnda siffror.

Utifrån detta underlag är det rimligt att Kriminalvården behöver nyanställa 20–25 personer, varav en eller två transportplanerare. Myn-

digheten behöver därför årligen tillföras resurser för personalkostnader med omkring 13,75 miljoner kronor.

I syfte att undvika en överkapacitet inom Kriminalvårdens transportorganisation föreslår utredningen att väktare ska kunna förordnas för vissa transportuppdrag. I dag fakturerar bevakningsföretagen omkring 300 kronor exklusive moms per timme för denna typ av tjänster. I beloppet ingår eventuella tillägg för obekvämt arbetstid. I förekommande fall tillkommer fordonskostnader uppgående till ca 60 kronor per mil. Även om höjda kvalifikationskrav i framtiden kan innebära att timkostnaden per väktare höjs något, bedömer utredningen att nämnda kostnader för extern personal inte, eller endast marginellt, överstiger de kostnader som annars uppkommer när Kriminalvården anlitar extra personal. Förslaget bör därför inte innebära ökade kostnader för Kriminalvården.

För att tillgodose fordonstillgången behöver Kriminalvården dels köpa in fordon, dels underhålla dessa. Därtill kommer bl.a. kostnader för bränsle samt för taxifyg. Kriminalvården behöver därför få möjlighet att investera omkring 2 miljoner kronor för inköp av fordon och tillföras resurser för fordonskostnader, inklusive kostnader för taxifyg, med 5,2 miljoner kronor årligen.

Utredningen har vidare föreslagit att en satsning görs på IT-stöd för planering av transporter. I likhet med ledningen för transporttjänsten vill utredningen lyfta fram detta behov som det i särklass viktigaste när det gäller att åstadkomma en effektivare planering av transportverksamheten. En sådan satsning är ett nödvändigt verktyg för att transporttjänsten ska kunna planera verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Enligt ledningen för transporttjänsten finns grunderna för ett sådant stöd redan på marknaden. Inköp av IT-stöd beräknas, inklusive konsultkostnader, att uppgå till omkring 7 miljoner kronor.

Utredningens förslag syftar till att – genom att utnyttja de stor-driftsfördelar som Kriminalvårdens transportverksamhet kan ge – åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv transportverksamhet utifrån ett samhällsligt helhetsperspektiv. Förslagen bedöms därför innebära lägre kostnader för det totala antalet transporter av frihetsberövade personer, men vissa kostnadsökningar för Kriminalvården.

Utredningen lämnar även ett antal förslag som internt ska effektivisera Kriminalvårdens transportverksamhet. Storskalafördelar och en flexiblare resursanvändning bör således uppnås bl.a. genom att transporttjänsten tar över en större del av de transporter som de lokala

verksamhetsställena i dag utför och förbättrade planeringsmöjligheter i övrigt.

Förslagen innebär visserligen inte att någon verksamhet i sin helhet flyttas över från Polisen till Kriminalvården, eftersom Polisen alltjämt ska ha det primära ansvaret för flera typer av transporter av frihetsberövade. Förändringarna får ändå anses innebära en sådan förskjutning mellan verksamhetsområdena att de bör leda till besparingar hos Polisen. Förslagen bör därför finansieras genom att medel förs över från Polisen.

21.3 Konsekvenser i övrigt

Utredningens förslag får i några avseenden konsekvenser för barn som är föremål för handräckning enligt LVU och andra lagar om tvångsvård. I fråga om handräckning enligt dessa lagar föreslår utredningen att utgångspunkten ska vara att personal från den beställande myndigheten ska medverka vid åtgärden. Därmed tillgodoses bättre barnets särskilda behov. När det gäller handräckning enligt LSU föreslår utredningen att sådan personal ska närvara vid behov.

Utredningen föreslår även att en ung person som är föremål för omhändertagande enligt LVU, om han eller hon är över femton år, ska kunna tas i förvar om det är nödvändigt för att en transport ska kunna genomföras. Detsamma föreslås gälla vid handräckning enligt LSU. Placering i förvar ska endast kunna ske undantagsvis, exempelvis om det bedöms vara lämpligare än att den unge får sova under transporten eller under bevakning i en olåst lokal.

Utredningen lämnar vidare förslag på hur samverkan mellan myndigheter bör öka. Genom ökad samverkan bör förutsättningarna att sätta individen i fokus förbättras och det enskilda barnets behov bättre tillgodoses, såväl när det gäller tvångsvård som i ärenden enligt utlänningslagen.

Utredningens förslag torde i övrigt inte medföra några sådana konsekvenser som enligt 15 § kommittéförordningen ska redovisas. Det kan dock tilläggas att de förslag som syftar till ett minskat antal transporter bör innebära en minskad miljöpåverkan.

22 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

22.1 Ikraftträdande

Förslag: De författningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2012.

I ett flertal olika sammanhang, liksom i detta betänkande, har pekats på behovet av att de transporter som Kriminalvårdens transporttjänst utför åt andra myndigheter får stöd i lag. Det är därför angeläget att utredningens förslag träder i kraft så snart som möjligt. Det samma gäller de förslag som gäller myndigheternas behov av information i samband med handräckning.

Kriminalvårdens transporttjänst utför i dag ett stort antal transporter åt andra myndigheter. Enligt utredningens förslag ska myndighetens ansvar för sådana transporter tydliggöras och utvidgas. Verksamheten är i dag hårt belastad. Även med de resurstillskott och förändrade förutsättningar som utredningen föreslår i övrigt, kommer verksamheten med utredningens förslag under en övergångsperiod att vara ansträngd. Förslagen innebär bl.a. att verksamheten kommer att behöva utöka antalet anställda. Med hänsyn till att Kriminalvården redan har den grundläggande organisationen för att bedriva denna verksamhet, torde de organisatoriska förändringarna emellertid inte kräva så omfattande förberedelseåtgärder att tiden för ikraftträdandet av detta skäl bör senareläggas.

I de delar utredningens förslag rör förutsättningar och former för handräckning innebär de inte några rättsliga förändringar i förhållande till vad som nu gäller, utan en uppstramning av den praxis som kommit att innebära att handräckningsinstitutet i vissa fall tillämpas på ett annat sätt än lagstiftaren avsett. Utredningens förslag bör därför inte heller i denna del innebära att någon längre omställ-

ningsperiod behövs. Med hänsyn till omfattningen av Missbruksutredningens (S 2008:04) och Psykiatrilagsutredningens (S 2008:09) respektive uppdrag och att efterföljande beredning därför kan förväntas dra ut på tiden, framstår det som lämpigt att utredningens förslag genomförs självständigt.

Inte heller förslagen rörande myndigheternas behov av information i samband med handräckning bör föranleda någon tidsutdräkt, eftersom genomförandet i fråga om förberedelser främst torde innebära utarbetandet av blanketter och rutiner för överföring av information i övrigt.

Tidpunkten för ikraftträdandet är därför främst beroende av tidsåtgången för remissförfarandet samt behandlingen i Regeringskansliet och riksdagen. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det är rimligt att den nya lagstiftningen kan träda i kraft den 1 juli 2012.

22.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Utredningens förslag kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag till författningsändringar rör i huvudsak organisatoriska frågor. Dessa regler kräver inte några övergångsbestämmelser. Inte heller i övrigt behövs det några övergångsbestämmelser.

Del C

Författningskommentarer

23 Författningskommentarer

Inledning

Utredningens förslag till författningsändringar syftar huvudsakligen till att rättsligt reglera och fördela ansvaret för transporter av frihetsberövade personer, att klargöra förutsättningar och former för handräckning samt att möjliggöra att myndigheter som verkställer handräckningar ska få tillgång till erforderlig information för att planera och genomföra åtgärderna.

Vissa av utredningens förslag rör direkt eller indirekt kriminalvårdslagstiftningen. Den 1 april 2011 kommer den nuvarande lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) att ersättas av en ny fängelselag (2010:610) respektive häkteslag (2010:611). Utredningens förslag utgår därför från den nya lagstiftningen.

Utredningen föreslår att den rättsliga regleringen av de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter ska utformas på så sätt att regeringen i lag bemyndigas att förordna att annan myndighet än polismyndighet ska utföra sådana transporter (förflyttningar). Mot bakgrund av att det är just Kriminalvården som, genom sin transporttjänst, bör komma i fråga för sådant bemyndigande, väljer utredningen att i kommentarerna nedan utgå från att det är Kriminalvården som kommer att förordnas att utföra dessa transporter.

Med hänsyn till att särskilt lagförslagen som rör internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. för med sig följdändringar i ett antal förordningar, kommenteras för översiktlighetens skull även de ändringar som föreslås i förordningarna.

23.1 Förslaget till lag (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige

1 § Vid en utlämning till Sverige ska polismyndigheten se till att personen förs hit om det gäller utlämnande

1. av den som i Sverige är misstänkt eller tilltalad för brott eller
2. för verkställighet av fängelsestraff, rättspsykiatrisk vård eller slutet ungdomsvård som har ådömts i Sverige.

Paragrafen behandlar transporter vid utlämning från en annan stat av den som i Sverige är misstänkt eller tilltalad för brott och av den som ska verkställa påföljd som har ådömts i Sverige. Bestämmelsen tar sikte på transporter som omfattas av förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott, med det undantaget att den speciella situation som avses i 9 b § i den förordningen i stället regleras i 26 a § lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Frågan om vem som ansvarar för transporter enligt nämnda förordning är i dag i övrigt oreglerad. I paragrafen anges att det är polismyndigheten som ska se till att personen förs till Sverige. Anledningen till att just polismyndigheten har valts som ansvarig myndighet är en strävan efter att ansvaret ska vara likformigt i de olika författningarna på området. Med polismyndighet avses polismyndigheten i den ort dit den utlämnade ska föras.

Förslaget till 29 a § polislagen (1984:387), se nedan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

2 § Om en svensk myndighet har utfärdat en europeisk arresteringsorder och den andra medlemsstaten har beslutat om överlämnande till Sverige, ska polismyndigheten se till att personen förs hit.

Paragrafen behandlar transporter vid överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Bestämmelsen tar sikte på transporter som omfattas av förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, med det undantaget att den speciella situation som avses i 14 § i den förordningen i stället regleras i 8 kap. 1 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Regleringen har förts över från 13 § första meningen nämnda förordning. I dag ansvarar den utfärdande myndigheten, dvs. åklagare

eller Rikspolisstyrelsen, för transporterna. Enligt bestämmelsen i denna paragraf förs ansvaret över till polismyndigheten. Beträffande skälen härtill samt vilken polismyndighet som avses, se kommentaren till 1 § i tillämpliga delar. Bestämmelsen innebär inte att ansvaret för den administrativa verkställigheten förs över till polismyndigheten, utan den reglerar endast själva transportverksamheten.

I fråga om polismyndighetens möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet, se kommentaren till 1 §.

23.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott

26 § Chefen för Justitiedepartementet får medge, att den som av en stat utlämnas till en annan stat får föras genom riket, om denne inte är svensk medborgare och det inte heller annars finns synnerliga skäl mot det. Framställning om detta ges in till Justitiedepartementet.

Medgivande får lämnas till att en svensk medborgare förs genom riket, om hinder inte skulle ha förelegat för utlämning av honom eller henne till den mottagande staten enligt 2 eller 4 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

Polismyndigheten ska se till att genomresan enligt första och andra styckena genomförs.

Har tillstånd meddelats enligt första eller andra stycket får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst under fyrtyo-åtta timmar.

När tillstånd till transport begärs i fråga om någon som utlämnas till en medlemsstat i Europeiska unionen tillämpas 8 kap. 2 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder i stället för bestämmelserna i denna paragraf.

Paragrafen reglerar s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att en sådan genomresa genomförs.

Förslaget till 29 a § polislagen, se nedan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

23.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge

19 § Den som utlämnas från någon av de stater som anges i 1 § till en annan sådan stat får utan tillstånd transporteras genom Sverige. Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs.

Den som utlämnas får, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Paragrafen reglerar s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I *första stycket* ges ett generellt tillstånd till transiteringsresor genom Sverige. I bestämmelsen har en andra mening lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att en sådan genomresa genomförs.

Förslaget till 29 a § polislagen, se nedan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

23.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

8 § Här i riket meddelad dom, varigenom dömts till fängelse, må verkställas i Danmark, Finland, Island eller Norge, om den dömden när verkställighet ska ske är medborgare eller har hemvist i den andra staten. Uppehåller han sig i någon av nämnda stater, må även eljest domen verkställas där, om det med hänsyn till omständigheterna finnes lämpligast.

Bifalls en framställning om verkställighet av domen i den andra staten, ska Kriminalvården vid behov ombesörja att den dömden överförs till den staten. Kriminalvården får därvid begära hjälp av polismyndigheten i den ort där den dömden uppehåller sig.

Påträffas den dömden här i riket före frigivningen, får polismyndigheten på begäran av myndighet i den andra staten eller med anledning av där utfärdad efterlysning ombesörja att han överförs till den staten för verkställighet av straffet.

Den som ska överföras får, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under 48 timmar.

Ska den dömda enligt vad som nu har sagts överföras från Sverige till den andra staten, anses den tid, under vilken han för ändamålet har varit omhändertagen av svensk myndighet, såsom strafftid.

Paragrafen reglerar verkställighet av frihetsstraff.

I paragrafen har ett nytt *fyärde stycke* lagts till. Där anges att polismyndigheten under vissa omständigheter får omhänderta och ta den som ska överföras i förvar.

Bakgrunden till bestämmelsen är att det i samband med transport kan uppkomma situationer då det finns ett behov av att omhänderta och ta den som ska överföras i förvar. Bestämmelsen har sin svarighet i ett flertal bestämmelser om internationellt straffrättsligt samarbete.

8 a § Om en frihetsberövande påföljd enligt 5 § ska verkställas i Sverige, ska polismyndigheten se till att den dömda förs hit.

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen anges att polismyndigheten ska se till att personer som ska verkställa en frihetsberövande påföljd i Sverige förs hit. Vilka utländska påföljder det handlar om framgår av 5 §. Tidigare har det inte reglerats vem som bär ansvaret för att hämta personer som ska verkställa sådana påföljder i Sverige. Anledningen till att just polismyndigheten har valts som ansvarig myndighet är en strävan efter att ansvaret ska vara likformigt i de olika författningarna på området. Med polismyndighet avses polismyndigheten i den ort där påföljden ska verkställas.

Förslaget till 29 a § polislagen, se nedan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

32 § Den som för verkställighet av frihetsstraff överföres från Danmark, Finland, Island eller Norge till annan av dessa stater må utan särskilt tillstånd föras genom Sverige. Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs.

I paragrafen ges ett generellt tillstånd till s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I bestämmelsen har en *andra mening* lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att en sådan genomresa genomförs.

I fråga om polismyndighetens möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet, se kommentaren till 8 a §.

23.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling

12 a § Beslut om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge verkställs av polismyndigheten. Beslutet ska verkställas utan dröjsmål.

Om en utländsk myndighet har beslutat om utlämning till Sverige för vård och behandling, ska polismyndigheten se till att personen förs hit.

Paragrafen är ny. Den behandlar verkställigheten av beslut om utlämning till och från de nordiska länderna.

I *första stycket* anges att polismyndigheten ska ansvara för verkställigheten av utlämningsbeslut till något av de nordiska länderna samt att beslutet ska verkställas utan dröjsmål. Bestämmelsen har, med redaktionella ändringar, flyttats över från 9 § kungörelsen (1970:710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

Bakgrunden är att hantering av frihetsberövade personer, däribland transporter, bör regleras i lag.

I *andra stycket* införs en bestämmelse som anger att polismyndigheten ska se till att en person som ska utlämnas till Sverige för vård eller behandling förs hit. Tidigare har det inte reglerats vem som bär ansvaret för att hämta personer för vård och behandling i Sverige. Anledningen till att just polismyndigheten har valts som ansvarig myndighet är en strävan efter att ansvaret ska vara likformigt i de olika författningarna på området. Med polismyndighet avses polismyndigheten i den ort där vården eller behandlingen ska verkställas.

Förslaget till 29 a § polislagen, se nedan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

14 § Den som utlämnas från stat som anges i 1 § till annan sådan stat får föras genom riket utan särskilt tillstånd. Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs.

I paragrafen ges ett generellt tillstånd till s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I bestämmelsen har en *andra mening* lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att en sådan genomresa genomförs.

I fråga om polismyndighetens möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet, se kommentaren till 1 §.

23.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

40 § Chefen för Justitiedepartementet kan efter framställning till Justitiedepartementet av behörig myndighet i främmande stat medge, att utlänning, som är berövad friheten i den staten och som enligt bestämmelser i överenskommelse som avses i 1 § ska föras till annan främmande stat för verkställighet av påföljd för brott eller för förhandling med anledning av framställning om sådan verkställighet, får föras över svenskt område. Polismyndigheten ska se till att genomresan genomförs. Under sådan genomresa ska frihetsberövandet bestå, om inte den främmande staten begär att den transiterade frigges. Frigges han inte, tillämpas vad som i allmänhet gäller om behandling av anhållen eller häktad.

Paragrafen reglerar s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I bestämmelsen har en *andra mening* lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att en sådan genomresa genomförs.

Förslaget till 29 a § polislagen, se nedan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

40 a § Om en frihetsberövande påföljd ska verkställas utomlands, ska Kriminalvården se till att den dömda förs till den stat där påföljden ska verkställas.

Om en frihetsberövande påföljd som har meddelats utomlands ska verkställas i Sverige, ska Kriminalvården se till att den dömda förs hit.

Vid verkställighet enligt första och andra styckena får Kriminalvården begära hjälp av polismyndigheten.

Vid verkställighet enligt första stycket får den som ska överföras, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under 48 timmar.

Paragrafen är ny. Den reglerar ansvaret för transporter från och till Sverige enligt lagen. Innehållet i första–tredje styckena har med vissa ändringar flyttats till paragrafen från 22 § första och tredje styckena förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottsmålsdom.

Bakgrunden är att hantering av frihetsberövade personer, däribland transporter, bör regleras i lag.

I *första stycket* anges att Kriminalvården ska se till att en person som enligt lagen ska verkställa en frihetsberövande påföljd utomlands förs dit.

För att Kriminalvården i fråga om överlämnande till rättspsykiatrisk vård ska kunna utöva det ansvaret måste myndigheten få veta när en transport ska äga rum. I den nämnda förordningen finns därför en bestämmelse om underrättelseskyldighet för Socialstyrelsen till Kriminalvården.

I *andra stycket* anges att Kriminalvården ska se till att en person som ska verkställa en påföljd som har meddelats utomlands och som ska verkställas i Sverige förs hit.

I *tredje stycket* anges att Kriminalvården vid verkställighet enligt styckena 1 och 2 får begära hjälp av polismyndigheten. En sådan rätt till polishandräckning regleras i dag, när det gäller transporter enligt lagen från Sverige, i 22 § första stycket nämnda förordning. I fråga om transporter till Sverige saknas däremot i dag motsvarande reglering.

I fråga om polismyndighetens möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet, se kommentaren till 40 §.

I *fjärde stycket* anges att polismyndigheten under vissa omständigheter får omhänderta och ta den som ska överföras i förvar.

I fråga om bakgrunden till bestämmelsen, se kommentaren till 8 § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

23.7 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

29 § Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även sådan vaktpost eller annan som vid Försvarmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Föreskrifterna i 10 § första stycket 1–4 gäller även tjänsteman vid Kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd ska verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf. Bestämmelsen i 10 § första stycket 5 gäller även en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som utövar befogenhet som där anges för trafiknykterhetskontroll.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans eller hennes förordnande. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. I fråga om befogenhet för en tjänsteman vid Kustbevakningen att tillämpa 13 § finns särskilda bestämmelser.

Bestämmelsen i 10 a § gäller också en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag, som förordnats att enligt 8 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) inom ramen för sin anställning i företaget utföra bevaknings- eller transportuppdrag, om inte annat följer av hans eller hennes förordnande.

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än en polismyndighet.

Paragrafen reglerar befogenheter för andra personer än polismän.

I paragrafen har ett nytt *fyärde stycke* lagts till. Där anges att bestämmelsen i 10 a § även gäller en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag, som förordnats att enligt 8 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) inom ramen för sin anställning i företaget utföra bevaknings- eller transportuppdrag, om inte annat följer av hans eller hennes förordnande.

Bestämmelsen hänvisar, genom 10 a § polislagen, till 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen. Denna paragraf reglerar under vilka förutsättningar fängsel får användas. Bestämmelserna tar sin utgångspunkt i att fängsel är en så ingripande åtgärd att det endast bör användas när starka skäl talar för det. Om en mindre ingripande åtgärd är till-

räcklig, ska den användas. Den lagtekniska lösningen, som innebär en hänvisning till 10 § a § polislagen, motsvarar den lösning som i paragrafen valts i fråga om andra yrkesgrupper.

29 a § En polismyndighet får överlämna verkställigheten av en transport av någon som är berövad friheten till myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna i 10 a § samt i 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) gäller även vid sådan verkställighet.

En polismyndighet som överlämnar verkställigheten av en transport ska, om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, utan hinder av sekretess lämna den myndighet som avses i första stycket de uppgifter som avses i 45 a § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 a § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och 20 a § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Paragrafen är ny. Den reglerar en polismyndighets rätt att överlämna verkställigheten av en transport av någon som är berövad friheten till myndighet som regeringen bestämmer, rätten att använda fängsel och att förordna väktare samt uppgiftsskyldighet. Överväganden finns i avsnitt 8.4.4, 11.5, 16.4 och 20.4.

I *första stycket* anges att en polismyndighet får överlämna verkställigheten av en transport av någon som är berövad friheten till myndighet som regeringen bestämmer.

Den myndighet som bör komma i fråga för förordnande enligt bestämmelsen är Kriminalvården, vars transporttjänst redan i dag utför transporter åt andra myndigheter.

En förutsättning för ett överlämnande enligt paragrafen är att det handlar om en transport. Det kan däremot inte bli aktuellt att lämna över verkställigheten av exempelvis en handräckningsbegäran som avser något annat. Med transport avses inte endast förflyttning som sker med fordon, utan även beledsagande till fots från exempelvis en polisarest till en domstol. Begreppet transport diskuteras utförligt i avsnitt 2.3.

De transporter som kan överlämnas enligt paragrafen är i första hand de som redan i dag i många fall överlämnas till Kriminalvården. Såväl inrikes- som utrikestransporter omfattas. Exempel på inrikes-transporter är transporter i samband med handräckning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser för vård av unga (LVU), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), lagen (1991:1129)

om rättspsykiatrisk vård (LRV), lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) och utlänningslagen (2005:716), hämtning till domstol, hämtning enligt 10 kap. 6 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspålit (TPL) samt transporter från polismyndighetens lokaler. Exempel på utrikestransporter är transporter i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen samt transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m.

Överlämnande av verkställighet av transportuppdrag innefattar i förekommande fall även bevakningsuppgifter i samband med transport, exempelvis bevakning under domstolsförhandling eller annan förrättning, bevakning vid läkar- och tandläkarbesök, vid transitering samt andra uppehåll under transport.

Med polismyndighet avses i detta sammanhang även Säkerhetspolisen (jfr 7 § andra stycket polislagen, 1 kap. 7 § utlänningslagen och 2 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen ska enligt 12 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden.

Ett överlämnande enligt paragrafen får bara ske om det är fråga om en redan frihetsberövad person. Att det är en förutsättning beror på att Kriminalvårdens transporttjänst inte bör ha befogenhet att verkställa ett frihetsberövande av en person som inte redan är frihetsberövad. Kriminalvårdens personal får exempelvis inte genomföra ett omedelbart omhändertagande eller hämta någon i hemmet. Med frihetsberövande avses ingrepp som innebär att någon genom inspärning eller övervakning är faktiskt förhindrad att förflytta sig utanför ett rum eller ett annat relativt starkt begränsat utrymme. Begreppet diskuteras utförligt i avsnitt 2.2.

Bestämmelsen överlämnar till den enskilda polismyndigheten att avgöra i vilka fall det är lämpligt att överlämna verkställigheten till Kriminalvården. Lämplighetsbedömningen innefattar såväl logistiska som säkerhetsmässiga avvägningar. Ett överlämnande är inte logistiskt eller kostnadsmässigt motiverat om polismyndigheten exempelvis har verkställt ett omhändertagande enligt någon av nämnda lagar om tvångsvård och endast en kortare transport till vårdgivaren återstår innan handräckningen är slutförd. Även i övrigt torde överlämnande av transportuppgifter mindre ofta aktualiseras vid kortare transporter. Ett överlämnande är inte heller lämpligt om transporten på grund av risken för fritagning eller av annan särskild anledning kräver att polismyndigheten utför åtgärderna för att dessa ska kunna

genomföras på ett betryggande sätt (jfr Kriminalvårdens rätt att begära polishandräckning, se avsnitt 16.4).

För bästa möjliga framförhållning, men också av säkerhetsskäl, bör överlämnande av transportuppdrag i andra än rena rutinfall föregås av kontakter mellan polismyndigheten och Kriminalvårdens transporttjänst.

Bestämmelsen ger personalen vid Kriminalvården ett indirekt lagstöd för att vidmakthålla ett frihetsberövande under och i samband med en transport. Därmed följer också en befogenhet att i samband därmed vid behov använda tvång.

Utredningens förslag om en polismyndighets rätt att överlämna verkställigheten av en transport kompletteras av förslagen om att myndigheter som begär handräckning i vissa fall ska kunna vända sig direkt till Kriminalvården.

I *andra stycket* anges att bestämmelserna i 10 a § om rätten att belägga någon med fängsel samt i 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om väktare även gäller vid sådan verkställighet.

I fråga om förutsättningarna för att använda fängsel, se kommentaren till 29 §.

8 kap. 1 § häkteslagen reglerar under vilka förutsättningar en väktare får förordnas att utföra vissa bevakningsuppdrag och vissa transporter. I fråga om bakgrunden till och innebörden av den paragrafen, se kommentaren till 8 kap. 1 § häkteslagen. 8 kap. 2 § reglerar tystnadsplikt.

I *tredje stycket* anges att en polismyndighet som överlämnar verkställigheten av en transport, om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, utan hinder av sekretess ska lämna den myndighet som avses i första stycket de uppgifter som avses i 45 a § LVM, 43 a § LVU, 47 a § LPT, 27 § LRV och 20 a § LSU.

Bestämmelsen ansluter till den uppgiftsskyldighet som myndigheter som begär handräckning enligt angivna lagar har i förhållande till polismyndigheten. Det är då lämpligt att även en myndighet som övertar transportuppgifter ska få sådan information.

Stadgandet innebär att polismyndigheten utan uppmaning ska lämna uppgifterna. Med hänsyn till att det är den verkställande myndighetens behov av information som avses, ska polismyndigheten därutöver på begäran lämna kompletterande uppgifter. Det är således den verkställande myndigheten som avgör vilken information som behövs. Mot bakgrund av att överlämnande av verkställighet av transport endast får avse redan frihetsberövade personer och att polismyndigheten inte bör överlämna transportuppgifter i fall då det inte

bedöms vara säkerhetsmässigt lämpligt, bör emellertid behovet av information vid verkställande av en överlämnad transport i allmänhet vara mindre än när polismyndigheten verkställer en handräckningsåtgärd.

23.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

45 § Polismyndigheten ska lämna biträde för att

1. på begäran av socialnämnden eller rätten föra en missbrukare till en beslutad läkarundersökning,

2. på begäran av socialnämnden föra den som ska beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem eller sjukhus,

3. på begäran av verksamhetschefen i fall som avses i 24 § tredje stycket föra den som ska beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem, samt

4. på begäran av Statens institutionsstyrelse efterforska, hämta eller förflytta någon som ska tas in i hemmet eller som vårdas där med stöd av denna lag.

Regeringen får förordna att biträde för att förflytta någon som vårdas med stöd av denna lag i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar handräckning.

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* lagts till. Det bemyndigar regeringen att förordna att biträde för att förflytta någon som vårdas med stöd av lagen i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vidare regleras rätten att använda fängsel samt att förordna väktare. Överväganden finns i avsnitt 8.4, 11.5 och 16.4.1.

Den myndighet som bör komma i fråga för förordnande enligt bestämmelsen är Kriminalvården, vars transporttjänst redan i dag utför transporter åt andra myndigheter.

Biträde enligt andra stycket kan, till skillnad från biträde enligt första stycket, bara lämnas för förflyttning av någon som redan vårdas med stöd av lagen och därmed redan är frihetsberövad. Som vårdtid anses tid när missbrukaren, på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård, har inställt sig vid eller förts till ett LVM-hem eller ett sjukhus, se 20 § LVM. Bakgrunden till bestämmelsen är behovet av att avlasta polismyndigheterna handräckningsuppgifter som inte omfattar ett verkställande av frihetsberövande. Avsikten är att sådant biträde ska begäras direkt hos Kriminalvården.

Genom en hänvisning till 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen ges personalen rätt att använda fängsel vid sådan förflyttning. Nämnade paragraf reglerar under vilka förutsättningar fängsel får användas. Bestämmelserna tar sin utgångspunkt i att fängsel är en så ingripande åtgärd att det endast bör användas när starka skäl talar för det. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas.

Genom en hänvisning till 8 kap. 1 § häkteslagen ges vidare en rätt att förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppgifter och transporter. I fråga om bakgrunden till och innebörden av paragrafen, se kommentaren till 8 kap. 1 § häkteslagen. Hänvisningen till 8 kap. 2 § häkteslagen avser tystnadsplikt.

I paragrafen har även ett nytt *tredje stycke* lagts till. Där anges under vilka förutsättningar biträde enligt paragrafen får begäras. Överväganden finns i avsnitt 17.6.2.

Bestämmelsen innebär att de förutsättningar som redan i dag ska vara uppfyllda för att biträde ska begäras lyfts fram från förarbeten till lag. Bakgrunden till förtydligandet är att det i praxis synes ha skett en glidning från vad lagstiftaren avsett och att det därför finns ett behov av att strama upp tillämpningen av handräckningsinstitutet i syfte att motverka s.k. överutnyttjande. Ett annat syfte med bestämmelsen är att åstadkomma större likformighet med andra handräckningsbestämmelser.

För att motverka att Polisens och Kriminalvårdens resurser i onödan tas i anspråk för detta slag av verkställighet klargörs att biträde endast får begäras om någon av de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Det är den beställande myndigheten som har att pröva om förutsättningar föreligger att begära biträde. De verkställande myndigheterna ska däremot inte göra någon materiell prövning av om så är fallet.

Biträde av polismyndigheten får enligt punkten 1 begäras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden

inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen behöver tillgripas. Utformningen av bestämmelsen motsvarar bl.a. handräkningsbestämmelsen i 27 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) med den skillnaden att hänvisningen till polislagen även avser 10 a § som reglerar användning av fängsel. Anledningen till denna hänvisning är att handräkningsåtgärder enligt LVM rör frihetsberövade personer.

Även personalen vid den myndighet som begär biträde kan ha befogenhet att använda tvång. En sådan rätt följer under vissa omständigheter av 24 kap. brottsbalken, bl.a. 24 kap. 2 § om s.k. laga befogenhet. En rimlig utgångspunkt bör emellertid vara att användning av de tvångsbefogenheter som de beställande myndigheternas personal har i första hand ska ses som en nödvändig lösning för att hantera redan uppkomna situationer. I de fall myndigheten på förhand kan förutse situationer då mer ingripande former av tvång kan behöva tillgripas och bedömer att den egna personalen med rimliga resurser svårigen skulle kunna bemästra dessa situationer, bör däremot förutsättningarna för handräkning i allmänhet vara uppfyllda.

Biträde av polismyndigheten ska enligt punkten 2 vidare kunna begäras i andra fall då det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis röra sig om situationer när det finns en överhängande fara i dröjsmål och man inte kan avvakta att verkställigheten löses på annat sätt.

Förslaget till 29 a § polislagen, se ovan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

45 a § Den myndighet som begär biträde enligt 45 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om missbrukaren som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen är ny. Den reglerar uppgiftsskyldighet för den myndighet som begär biträde enligt 45 §. Sådan myndighet ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om missbrukaren som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

Med verkställande myndighet avses den myndighet som enligt 45 § första eller andra stycket ska lämna biträde, dvs. polismyndigheten eller annan myndighet (Kriminalvården).

Med hänsyn till att handräckning i allmänhet endast får begäras i fall då Polisens eller Kriminalvårdens särskilda tvångsbefogenheter behövs, bör utgångspunkten vara att uppgiftsskyldigheten omfattar de uppgifter som utgör själva grunden för begäran, dvs. information som kan läggas till grund för säkerhetsbedömningen. Därtill kommer bl.a. särskild information som behövs för att den verkställande myndigheten ska kunna bemöta den person som handräckningen avser på ett lämpligt sätt. Informationen ska i första hand röra den aktuella situationen. Uppgifter om personens historik kan dock vara relevanta för att bedöma exempelvis vålds- och rymningsbenägenhet. Relevansen av sådana uppgifter avtar i regel med tiden, men bör bedömas i det enskilda fallet.

Uppgiftsskyldigheten innebär att den beställande myndigheten utan uppmaning ska lämna uppgifterna. Med hänsyn till att det är den verkställande myndighetens behov av information som avses, ska den beställande myndigheten därutöver på begäran lämna kompletterande uppgifter. Det är således den verkställande myndigheten som avgör vilken information som behövs.

45 b § Vid handräckning enligt 45 § ska personal från den beställande myndigheten närvara. Om det finns särskilda skäl får en åtgärd dock vidtas utan att en sådan person är närvarande.

Paragrafen är ny. Den reglerar närvaro av personal från den beställande myndigheten vid handräckning. Överväganden finns i avsnitt 17.6.3.

Utgångspunkten är att personal från den beställande myndigheten ska närvara. Det kan vara personal från vårdinrättning eller en tjänsteman inom socialtjänsten. Undantag från kravet på sådan närvaro kan göras bara om det finns särskilda skäl, exempelvis om det behövs en åtgärd till skydd för missbrukaren och saken brådskar. Annars måste åtgärden planeras så att en sådan person kan vara närvarande. Resursbrist hos den beställande myndigheten är i normalfallet inte ett sådant särskilt skäl.

45 c § Missbrukaren får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en förflyttning enligt 45 § ska kunna genomföras.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten att under vissa omständigheter ta missbrukaren i förvar. Överväganden finns i avsnitt 18.4.

För att missbrukaren ska få tas i förvar krävs att det är nödvändigt för att en förflyttning i samband med handräckning enligt 45 § ska kunna genomföras. Vid bedömningen av om det är nödvändigt

att ta personen i förvar ska hänsyn särskilt tas till hans eller hennes fysiska och psykiska status, alternativ till förvar samt hur länge förvarsplaceringen kan förväntas vara. Härvid bör särskilt beaktas att vård enligt lagen enligt 24 § ska inledas på sjukhus, om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Under sådana omständigheter bör placering i förvar inte komma i fråga.

23.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser för vård av unga

43 § Polismyndigheten ska lämna biträde för att på begäran av

1. socialnämnden eller nämndens ordförande eller rätten bereda en läkare, som avses i 32 §, tillträde till den unges hem eller för att föra den unge till läkarundersökningen,

2. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av denna lag, och

3. Statens institutionsstyrelse efterforska och återhämta den som vårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 §, om den unge har avvikit från hemmet, eller för att ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne.

Regeringen får förordna att biträde för att förflytta någon som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 § i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar handräckning.

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* lagts till. Det bemyndigar regeringen att förordna att biträde för att förflytta någon som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 § i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vidare regleras rätten att använda fängsel samt att förordna väktare. Överväganden finns i avsnitt 8.4.4, 11.5 och 16.4.1.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § andra stycket LVM i tillämpliga delar.

I paragrafen har även ett nytt *tredje stycke* lagts till. Där anges under vilka förutsättningar biträde enligt paragrafen får begäras. Överväganden finns i avsnitt 17.6.2.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § tredje stycket LVM i tillämpliga delar.

43 a § Den myndighet som begär biträde enligt 43 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den unge eller medlem i dennes hushåll som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen är ny. Den reglerar uppgiftsskyldighet för den myndighet som begär biträde enligt 43 §. Sådan myndighet ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den unge eller medlem i dennes hushåll som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 45 a § LVM i tillämpliga delar.

Uppgiftsskyldigheten omfattar såväl uppgifter om den unge som medlem i dennes hushåll. Med medlem i den unges hushåll avses här personer som stadigvarande vistas i familjen, dvs. familjemedlemmar och inneboende hos familjen. Uppgifter om annan än den unge kan behövas för planeringen och genomförandet av åtgärden i de s.k. miljöfallen, dvs. när vård har beslutats för att det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU).

43 b § Vid handräckning enligt 43 § ska personal från den beställande myndigheten närvara. Om det finns särskilda skäl får en åtgärd dock vidtas utan att en sådan person är närvarande.

Paragrafen är ny. Den reglerar närvaro av personal från den beställande myndigheten vid handräckning. Överväganden finns i avsnitt 17.6.3.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 45 b § LVM i tillämpliga delar.

43 c § Den unge får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en förflyttning enligt 43 § ska kunna genomföras. Den som är under femton år får dock inte tas i förvar.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten att under vissa omständigheter ta den unge i förvar. Överväganden finns i avsnitt 18.4.

För att den unge ska få tas i förvar krävs att det är nödvändigt för att en förflyttning i samband med handräckning enligt 43 § ska kunna genomföras. Vid bedömningen av om det är nödvändigt att ta personen i förvar ska hänsyn särskilt tas till hans eller hennes ålder, fysiska och psykiska status, alternativ till förvar samt hur länge förvarsplaceringen kan förväntas vara. Den som är under femton år får dock inte tas i förvar.

23.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

47 § Om det finns skäligen anledning att anta att någon lider av en allvarlig psykisk störning och är farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv eller i övrigt behöver omedelbar hjälp, får polismyndigheten tillfälligt omhänderta honom eller henne i väntan på att hälso- och sjukvårdspersonal kan ge honom eller henne sådan hjälp. Den omhändertagne får föras till en sjukvårdsenhet som kan ge stöd och behandling.

Polismyndigheten ska lämna biträde på begäran av

1. en läkare som avses i 4 § andra stycket sista meningen för att han eller hon ska kunna genomföra en undersökning för vårdintyg,

2. en läkare som avses i 4 § andra stycket sista meningen eller av chefsöverläkaren för att föra patienten till en sjukvårdsinrättning sedan vårdintyg har utfärdats,

3. chefsöverläkaren för att återföra en patient som har lämnat vårdinrättningen utan tillstånd,

4. chefsöverläkaren för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats,

5. chefsöverläkaren för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan beslut om sluten psykiatrisk tvångsvård har fattats, eller

6. chefsöverläkaren för att förflytta en patient som vårdas på vårdinrättningen med stöd av denna lag.

Regeringen får förordna att biträde för förflyttning enligt punkten 6 i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde enligt andra och tredje styckena får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar handräckning.

I paragrafens *andra stycke* har en ny sjätte punkt lagts till. Där regleras chefsöverläkarens möjlighet att begära biträde av polismyndigheten för att förflytta en patient som vårdas på vårdinrättningen med stöd av lagen. Överväganden finns i avsnitt 17.6.4.

Bakgrunden till tillägget är att det i dag saknas en möjlighet att begära biträde för förflyttning av en patient som redan vårdas på vårdinrättningen med stöd av lagen samtidigt som det finns ett behov av en sådan möjlighet. Ett annat syfte med bestämmelsen är att åstadkomma större likformighet med andra handräckningsbestämmelser.

I paragrafen har även ett nytt *tredje stycke* lagts till. Det bemyndigar regeringen att förordna att biträde för att förflytta en patient som vårdas på vårdinrättningen i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vidare regleras rätten att använda fängsel samt att förordna väktare. Överväganden finns i avsnitt 8.4.4, 11.5 och 16.4.1.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § andra stycket LVM i tillämpliga delar.

I paragrafen har vidare ett nytt *fjärde stycke* lagts till. Där anges under vilka förutsättningar biträde enligt paragrafen får begäras. Överväganden finns i avsnitt 17.6.2.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § tredje stycket LVM i tillämpliga delar.

47 a § Den myndighet som begär biträde enligt 47 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om patienten som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen är ny. Den reglerar uppgiftsskyldighet för den myndighet som begär biträde enligt 43 §. Sådan myndighet ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om patienten som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 43 a § LVM i tillämpliga delar.

47 b § Vid handräckning enligt 47 § ska personal från den beställande myndigheten närvara. Om det finns särskilda skäl får en åtgärd dock vidtas utan att en sådan person är närvarande.

Paragrafen är ny. Den reglerar närvaro av personal från den beställande myndigheten vid handräckning. Överväganden finns i avsnitt 17.6.3.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 45 b § LVM i tillämpliga delar.

47 c § Socialstyrelsen får besluta att sända hem en patient, som är utländsk medborgare och som vårdas enligt denna lag, på begäran av patienten eller chefsöverläkaren. Ett sådant beslut får meddelas under förutsättning att patienten tas emot i sitt hemland och kan antas få tillfredsställande vård där. Om begäran inte har gjorts av chefsöverläkaren, ska denne höras i ärendet.

En patient får inte sändas hem annat än på egen begäran, om patienten kan anses ha fast anknytning till Sverige på grund av att han eller hon varit bosatt här under en längre tid eller har anhöriga här. En patient får inte heller sändas hem, om någon annan särskild omständighet talar emot detta. Om patienten påstår att han eller hon är politisk flykting, får patienten sändas hem endast om Migrationsverket medgett det.

Polismyndigheten ska på begäran av Socialstyrelsen lämna biträde för att verkställa hemsändandet.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten att sända hem en utländsk patient som vårdas enligt lagen. Innehållet i paragrafen har, med vissa redaktionella ändringar, flyttats från 12 § första–tredje styckena förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.

Bakgrunden till paragrafen är att hantering av frihetsberövade personer, däribland transporter, bör regleras i lag.

Förslaget till 29 a § polislagen, se ovan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer

23.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

27 § I fråga om annan myndighets skyldighet att lämna biträde gäller i tillämpliga delar 47 § andra–fjärde styckena och 47 a och b §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Sådant biträde ska lämnas även när en patient i fall som avses i 7 § första stycket inte inställer sig när vården ska påbörjas.

Paragrafen reglerar handräckning. Den innehåller en hänvisning till LPT.

I paragrafens *första mening* har två ändringar gjorts. Som en konsekvens av de bestämmelser som utredningen föreslår ska införas i 29 a § polislagen och 47 § tredje stycket LPT och som innebär att förflyttning även ska kunna verkställas av annan myndighet än polismyndighet, har hänvisningen ändrats till att omfatta ”annan myndighet”. Till följd av de övriga föreslagna ändringarna i LPT har vidare hänvisningen till denna lag utvidgats till att även omfatta 47 § fjärde stycket samt 47 a och b §§.

23.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt

12 a § Chefen för Justitiedepartementet får meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som för att utlämnas eller i annat syfte ska överföras mellan en annan stat och tribunalen. Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs. Under en sådan transport ska frihetsberövandet bestå om inte tribunalen begär att den som överförs ska frigges.

För flygtransport utan planerad mellanlandning här i landet krävs inte tillstånd enligt första stycket. Om en oplanerad mellanlandning sker, ska polismyndighet ta den som överförs i förvar till dess en ansökan görs om tillstånd till transport enligt första stycket och genast underrätta chefen för Justitiedepartementet om detta. Görs ingen ansökan senast 96 timmar från den oplanerade landningen, ska personen omedelbart frigges.

Om tillstånd har meddelats enligt första stycket, får polismyndighet vid behov ta den som överförs i förvar. I fråga om tvångsmedel i ett ärende om transport gäller bestämmelserna i 5 §.

Paragrafen reglerar s.k. transiteringsresor genom Sverige. Av den nuvarande lydelsen framgår inte vilken svensk myndighet som bär ansvaret för sådana resor.

I *första stycket* har lagts till en andra mening som innebär att det är polismyndigheten som ska se till att sådana genomresor genomförs. Anledningen till att just polismyndigheten har valts som ansvarig myndighet är en strävan efter att ansvaret ska vara likformigt i de olika författningarna på området.

Förslaget till 29 a § polislagen, se ovan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer

23.13 Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

2 kap.

20 § Vapenregistren ska ha till ändamål att

1. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott med anknytning till skjutvapen,

2. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag och

3. ge information om sådana uppgifter som behövs för att planera och genomföra en handräkningsåtgärd enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, i fråga om den person som handräckningen gäller.

Paragrafen reglerar vapenregistrens ändamål.

I paragrafens *första stycke* har en ny tredje punkt lagts till. Av denna framgår att vapenregistren ska ha till ändamål att ge information om sådana uppgifter som behövs för att planera och genomföra en handräkningsåtgärd enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU, i fråga om den person som handräckningen gäller. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

Kompletteringen är föranledd av att den myndighet som verkställer en handräkningsåtgärd enligt angivna lagar kan ha ett behov av att få tillgång till uppgifter ur vapenregistren för att planera och genomföra åtgärden.

23.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

20 § Polismyndigheten ska på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna biträde för att söka efter och hämta tillbaka den som dömts till sluten ungdomsvård om den dömde avvikit eller för att ombesörja förflyttning av honom eller henne.

Regeringen får förordna att biträde för att förflytta den som vårdas vid ett särskilt ungdomshem i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om biträde får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar handräckning.

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* lagts till. Det bemyndigar regeringen att förordna att biträde för att förflytta den som vårdas vid ett särskilt ungdomshem i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vidare regleras rätten att använda fängsel samt att förordna väktare. Överväganden finns i avsnitt 8.4.4, 11.5 och 16.4.1.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § andra stycket LVM i tillämpliga delar.

I paragrafen har även ett nytt *tredje stycke* lagts till. Där anges under vilka förutsättningar biträde enligt paragrafen får begäras. Överväganden finns i avsnitt 17.6.2.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § tredje stycket LVM i tillämpliga delar.

20 a § Den som begär biträde enligt 20 § ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den dömde som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen är ny. Den reglerar uppgiftsskyldighet för den som begär biträde enligt 20 §. Den som begär biträde ska utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den dömde som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 45 a § LVM i tillämpliga delar.

20 b § Vid handräckning enligt 20 § ska vid behov personal från den beställande myndigheten närvara.

Paragrafen är ny. Den reglerar närvaro av personal från den beställande myndigheten vid handräckning. Överväganden finns i avsnitt 17.6.3.

Vid bedömningen av om det finns ett behov av att personal från den beställande myndigheten närvarar ska hänsyn särskilt tas till den dömdes ålder, hans eller hennes fysiska och psykiska status samt åtgärdens karaktär och varaktighet.

20 c § Den dömdes får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en förflyttning enligt 20 § ska kunna genomföras.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten att under vissa omständigheter ta den dömdes i förvar. Överväganden finns i avsnitt 18.4.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 43 c LVU i tillämpliga delar.

23.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

2 § Belastningsregistret ska föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att förebygga, upptäcka och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd,

4. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning och

5. polismyndigheter och andra myndigheter för planering och genomförande av handräckningsåtgärd som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Paragrafen reglerar belastningsregistrets ändamål.

I paragrafens *första stycke* har en ny femte punkt lagts till. Av denna framgår att belastningsregistret ska föras för att ge information om sådana belastningsregister som behövs i verksamhet hos

polismyndigheter och andra myndigheter för planering och genomförande av handräckningsåtgärd som anges i författning. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

I fråga om bakgrunden till kompletteringen, se kommentaren till 2 kap. 20 § vapenlagen (1996:67) i tillämpliga delar.

23.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

2 § Misstankeregistret ska föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos

1. polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal,

3. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning och

4. polismyndigheter och andra myndigheter för planering och genomförande av handräckningsåtgärd som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Paragrafen reglerar misstankeregistrets ändamål.

I paragrafens *första stycke* har en ny fjärde punkt lagts till. Av denna framgår att misstankeregistret ska föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos polismyndigheter och andra myndigheter för planering och genomförande av handräckningsåtgärd som anges i författning. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

I fråga om bakgrunden till kompletteringen, se kommentaren till 2 kap. 20 § vapenlagen i tillämpliga delar.

23.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

4 kap.

29 § Efter ansökan av en annan stat får, för förhör eller konfrontation i samband med en förundersökning eller en rättegång där,

1. en person som är berövad friheten i Sverige föras över till den andra staten om förhöret avser annat än utredning om den frihetsberövades egen brottslighet, eller

2. en person som är berövad friheten i den andra staten föras över till Sverige.

Av ansökan enligt första stycket 1 ska det framgå hur lång tid den frihetsberövade behöver vistas i den andra staten.

Polismyndigheten ska se till att personen förs till den andra staten eller till Sverige.

Paragrafen reglerar överföring av en person från eller till Sverige för förhör eller konfrontation i samband med förundersökning eller rättegång efter ansökan av en annan stat.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Frågan om vem som ansvarar för transporterna enligt nämnda lag är i dag oreglerad. I paragrafen anges att det är polismyndigheten som ska se till att personen förs till den andra staten eller till Sverige. Anledningen till att just polismyndigheten har valts som ansvarig myndighet är en strävan efter att ansvaret ska vara likformigt i de olika författningarna på området. Med polismyndighet avses polismyndigheten i den ort där personen uppehåller sig respektive den ort dit personen ska föras.

Förslaget till 29 a § polislagen, se ovan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer

31 § En svensk åklagare eller domstol får, för förhör eller konfrontation i samband med en förundersökning eller en rättegång här i landet, begära att

1. en person som är berövad friheten i Sverige förs över till annan stat, eller

2. en person som är berövad friheten i en annan stat förs över till Sverige.

Polismyndigheten ska se till att personen förs till den andra staten eller till Sverige.

Paragrafen reglerar överföring av en person från eller till Sverige för förhör eller konfrontation i samband med förundersökning eller rättegång på begäran av en svensk åklagare eller domstol.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Det motsvarar tredje stycket i 4 kap. 29 § För en kommentar hänvisas till den bestämmelsen.

33 § Chefen för Justitiedepartementet kan meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som ska föras över från en stat till en annan stat för förhör eller konfrontation. Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs.

Paragrafen behandlar s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I bestämmelsen har en ny *andra mening* lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att en sådan genomresa genomförs.

I fråga om polismyndighetens möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet, se kommentaren till 1 §.

23.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

32 § Chefen för Justitiedepartementet får meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som för att överlämnas eller utlämnas eller i annat syfte ska överföras mellan en annan stat och Internationella brottmålsdomstolen. Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs. Under en sådan transport ska frihetsberövandet bestå om inte domstolen begär att den som överförs ska friges.

För flygtransport utan planerad mellanlandning här i landet krävs inte tillstånd enligt första stycket. Om en oplanerad mellanlandning sker, ska polismyndighet ta den som överförs i förvar till dess en ansökan görs om tillstånd till transport enligt första stycket och genast underätta chefen för Justitiedepartementet om detta. Görs ingen ansökan senast 96 timmar från den oplanerade landningen, ska personen omedelbart friges.

Om tillstånd har meddelats enligt första stycket, får polismyndighet vid behov ta den som överförs i förvar. I fråga om tvångsmedel i ett ärende om transport gäller bestämmelserna i 5 §.

Paragrafen behandlar s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I paragrafens *första stycke* har en andra mening lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att en sådan genomresa genomförs.

Förslaget till 29 a §, se ovan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer

23.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

6 kap.

5 § Polismyndigheten ska se till att den som ska överlämnas förs till den andra staten. Om den som ska överlämnas är på fri fot, får han eller hon, om det bedöms vara nödvändigt för att överlämnandet ska kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Paragrafen reglerar det praktiska genomförandet av verkställigheten.

I paragrafens första mening anges idag att polismyndigheten ska biträda vid verkställighet av ett beslut om överlämnande.¹ Liknande uttryck används i dag i bestämmelserna om handräckning i de olika lagarna om tvångsvård. I de sammanhang som avses enligt de lagarna innebär uttrycket i praktiken att den ansvariga myndigheten ska begära handräckning hos polismyndigheten, som i sin tur ska pröva begäran om biträde. En sådan ordning är inte ändamålsenlig i de fall som avses i lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Polismyndigheten bör i stället ha ett självständigt ansvar för den praktiska överföringen. Att ett annat organ, i detta fall åklagaren, bär ansvaret för den administrativa verkställigheten är en ordning som inte är ovanlig för andra författningar på området.

Paragrafens *första mening* har mot bakgrund härav ändrats på så sätt att där anges att polismyndigheten ska se till att den som ska överlämnas förs till den andra staten. Att personen ska föras till den andra staten innebär i normalfallet endast att denne ska över-

¹ Jfr lagrådets yttrande i prop. 2003/04:7 s. 354.

lämnas till den personal från den andra staten som enligt 1 § hämtar personen.

Förslaget till 29 a § polislagen, se ovan, innebär att en bestämmelse införs som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

7 kap.

2 § När någon som har överlämnats från Sverige ska återföras i enlighet med ett sådant villkor som avses i 3 kap. 2 §, ska den ansvariga myndigheten i Sverige besluta om överförande av verkställigheten av påföljden hit.

Polismyndigheten ska se till att den som har överlämnats enligt första stycket återförs hit. Om återförandet sker innan den ansvariga myndigheten har fattat sitt beslut, får den myndigheten besluta att den som har återförts ska tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på beslutet. Den som har återförts får tas i förvar om det behövs för att verkställigheten av påföljden ska kunna påbörjas i Sverige.

Paragrafen reglerar återföring till Sverige i enlighet med sådant villkor som avses i 3 kap. 2 § av någon som har överlämnats härifrån.

I *andra stycket* har en ny första mening lagts till. Frågan om vem som ansvarar för transporterna enligt paragrafen är i dag oreglerad. I paragrafen anges att det är polismyndigheten som ska se till att den som har överlämnats återförs hit. Anledningen till att just polismyndigheten har valts som ansvarig myndighet är en strävan efter att ansvaret ska vara likformigt i de olika författningarna på området. Med polismyndighet avses polismyndigheten i den ort dit den som har överlämnats ska återföras. Polismyndigheten bär ett självständigt ansvar för den praktiska överföringen. Kriminalvården, Socialstyrelsen eller Statens institutionsstyrelse bär alltjämt ansvaret för det administrativa förfarandet.

I fråga om polismyndighetens möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet, se kommentaren till 6 kap. 5 §.

8 kap.

2 § Begärs tillstånd till transport genom Sverige av någon som överlämnas på grund av en arresteringsorder eller som utlämnas till en annan medlemsstat i Europeiska unionen ska Rikspolisstyrelsen bevilja sådant tillstånd och ange under vilka villkor transporten får ske. Polismyndigheten ska se till att en sådan genomresa genomförs.

Har tillstånd meddelats enligt första stycket får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som överlämnas eller utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Om en oplanerad mellanlandning sker i Sverige, får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som överlämnas eller utlämnas, dock längst till dess en begäran om tillstånd till transport har prövats. Om tillstånd till transport inte begärs inom nittiosex timmar från landningen, ska personen omedelbart frigges.

Om tillstånd meddelas, gäller därefter bestämmelserna i andra stycket. Tidsfristen ska räknas från det att tillstånd meddelats.

Paragrafen behandlar s.k. transiteringsresor genom Sverige.

I *första stycket* har en andra mening lagts till. Där anges att det är polismyndigheten som ska se till att sådana genomresor genomförs.

I fråga om polismyndighetens möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till annan myndighet, se kommentaren till 6 kap. 5 §.

23.20 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

10 kap.

19 § På begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar ska polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet.

Om Migrationsverket begär det, ska polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar. Regeringen får förordna att hjälp för sådan förflyttning i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vid sådan förflyttning gäller bestämmelserna i 4 kap. 10 § första stycket samt 8 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel respektive om väktare.

Begäran om hjälp får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar handräckning.

I paragrafens *andra stycke* har en andra mening lagts till. Den bemyndigar regeringen att förordna att hjälp för att förflytta en ut-

lämning som hålls i förvar i stället ska lämnas av annan myndighet som regeringen bestämmer. Vidare regleras rätten att använda fängsel samt att förordna väktare. Överväganden finns i avsnitt 8.4.4, 11.5 och 16.4.1.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § andra stycket LVM i tillämpliga delar.

I paragrafen har även ett nytt *tredje stycke* lagts till. Där anges under vilka förutsättningar biträde enligt paragrafen får begäras. Överväganden finns i avsnitt 17.6.2.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av detta stycke, se kommentaren till 45 § tredje stycket LVM i tillämpliga delar.

23.21 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

20 § Sekretess gäller hos en polismyndighet samt annan myndighet som avses i 29 a § första stycket polislagen (1984:387) för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,

2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,

3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård,

4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller

5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar sekretess i verksamhet som rör hjälp och bistånd åt enskilda, omhändertaganden m.m.

I paragrafens *första stycke* har ett tillägg gjorts i första meningen. Där anges att sekretess inte endast gäller hos polismyndighet, utan även hos annan myndighet som avses i 29 a § polislagen. 29 a § polislagen föreslås införas genom utredningens förslag och innebär att det blir möjligt för en polismyndighet att överlämna verkställigheten

av en transport av någon som är berövad friheten till myndighet som regeringen bestämmer. En sådan transport kan exempelvis ske inom ramen för handräckning enligt LPT, LRV, LVM, LVU eller LSU. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

Den myndighet som bör komma i fråga för nämnda förordnande är Kriminalvården, vars transporttjänst redan i dag utför transporter åt andra myndigheter

Bakgrunden till tillägget är att samma sekretessförutsättningar bör råda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden oavsett vilken myndighet som verkställer handräckningsåtgärden.

23.22 Förslaget till ändring i fängelselagen (2010:610)

10 kap.

3 a § Om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt, får Kriminalvården begära hjälp av polismyndigheten.

Paragrafen är ny. Den ger Kriminalvården rätt att begära polishandräckning för transporter som Kriminalvården ansvarar för. Innehållet i paragrafen har, med vissa redaktionella ändringar, flyttats från 33 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt. Överväganden finns i avsnitt 16.4.1.

Enligt bestämmelsen har Kriminalvården inte rätt att begära handräckning i alla situationer. En förutsättning är att transporten annars inte kan genomföras på ett betryggande sätt på grund av risken för fritagning eller annan särskild anledning, exempelvis risken för tagande av gisslan eller hot mot den person som transporten avser.

När Kriminalvården får hjälp av polismyndigheten med en transport, behåller Kriminalvården ansvaret för klienten. Om transporten undantagsvis genomförs med Polisens fordon bör därför personal från Kriminalvården medfölja.

15 kap.

3 § Kriminalvården får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen ska vistas utanför en anstalt och vissa transporter av intagna. Om det finns särskilda skäl, får förordnandet

även avse vissa bevakningsuppgifter inom en anstalt. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens rätt att förordna en väktare att utföra vissa uppdrag.

I paragrafens *första mening* har ett tillägg gjorts. Det gör det möjligt för Kriminalvården att förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, även utföra vissa transporter av intagna. Överväganden finns i avsnitt 11.5.

Kompletteringen är föranledd av ett behov av att i samband med främst arbetstoppar kunna anlita extern personal.

Med transport avses inte endast förflyttning som sker med fordon, utan även beledsagande till fots från exempelvis en polisarrest till en domstol. Begreppet transport diskuteras utförligt i avsnitt 2.3.

Vilka transporter som ska omfattas av förordnande bör regleras i Kriminalvårdens föreskrifter.

23.23 Förslaget till ändring i häkteslagen (2010:611)

8 kap.

1 § Kriminalvården får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen ska vistas utanför en förvaringslokal och vissa transporter av intagna. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant förordnande avse vissa bevakningsuppgifter inom en förvaringslokal. I förordnandet ska uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens rätt att förordna en väktare att utföra vissa uppdrag.

I paragrafens *första mening* har ett tillägg gjorts. Det gör det möjligt för Kriminalvården att förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, även utföra vissa transporter av intagna. Överväganden finns i avsnitt 11.5.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 15 kap. 3 § fängelselagen.

2 a § Om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt, får Kriminalvården begära hjälp av polismyndigheten.

Paragrafen är ny. Den ger Kriminalvården rätt att begära polishand-
räkning för transporter som Kriminalvården ansvarar för. Innehållet
i paragrafen har, med vissa redaktionella ändringar, flyttats från
10 § tredje stycket förordningen (1976:376) om behandlingen av
häktade och anhållna m.fl. Överväganden finns i avsnitt 16.4.1.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se
kommentaren till 10 kap. 3 a § fängeslagen.

23.24 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1970:710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling

9 §

Bestämmelsen har tagits bort och innehållet förts över till en ny
12 a § första stycket i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark,
Finland, Island och Norge för verkställighet av beslut om vård eller
behandling.

Bakgrunden till ändringen är att hantering av frihetsberövade per-
soner, däribland transporter, bör regleras i lag.

23.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

22 § När någon ska överlämnas till rättspsykiatrisk vård ska Social-
styrelsen underrätta Kriminalvården om att påföljden ska verkställas
utomlands.

Bestämmelsen i första stycket gäller även när en motsvarande på-
följd har meddelats utomlands, men påföljden ska verkställas i Sverige.

Paragrafen reglerar Socialstyrelsens underrättelseskyldighet i för-
hållande till Kriminalvården om rättspsykiatrisk vård ska verkställas
utomlands eller, när en motsvarande påföljd har meddelats utom-
lands, om påföljden ska verkställas i Sverige.

Paragrafens *första stycke* motsvarar med redaktionella ändringar
den nuvarande paragrafens andra stycke.

Paragrafens *andra stycke* är nytt.

Genom paragrafen upphävs dess nuvarande första och tredje stycke. Motsvarande bestämmelser föreslås med redaktionella ändringar i stället föras över till 40 a § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

23.26 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott

9 b § Om någon ska återföras enligt 9 a § ska den ansvariga myndigheten se till att verkställigheten av straffet eller påföljden överförs till den andra staten när domen har vunnit laga kraft samt att Rikspolisstyrelsen underrättas.

Ansvarig myndighet enligt första stycket är

- Kriminalvården, om påföljden är fängelse,
- Socialstyrelsen, om påföljden är rättspsykiatrisk vård, och
- Statens institutionsstyrelse, om påföljden är slutna ungdomsvård.

I paragrafen regleras vilka myndigheter som är ansvariga för att verkställigheten av ett straff eller påföljd överförs till ett annat land i de fall någon utlämnats till Sverige under villkor att denne återförs.

I *första stycket* har föreskriften att Kriminalvården, Socialstyrelsen respektive Statens institutionsstyrelse är ansvarig för att personen transporteras tillbaka tagits bort. Bestämmelser om att det ansvaret i stället ligger på polismyndigheten finns redan i 26 a § lagen om utlämning för brott. Av samma skäl har andra meningarna i första stycket tagits bort. Enligt bestämmelsen bär de nämnda myndigheterna fortfarande det administrativa ansvaret för att verkställigheten av straffet eller påföljden överförs till den andra staten samt för att Rikspolisstyrelsen underrättas.

10 § Bestämmelser om transporter vid utlämnande finns i lagen (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige.

Paragrafen är ny. Bestämmelser om ansvaret för andra transporter än de som avses i 9 b § och som anknyter till förordningen föreslås införas i lagen (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige.

Bakgrunden till ändringen är att hantering av frihetsberövade personer, däribland transporter, bör regleras i lag och att det är ändamålsenligt att samtliga dessa bestämmelser finns samlade på ett ställe.

23.27 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård

12 § Vid hemsändande enligt 47 c § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård av medborgare i en stat med vilken särskild överenskommelse i ämnet träffats, ska chefsöverläkaren på begäran överlämna en kopia av patientens journal till Utrikesdepartementet.

Paragrafen reglerar hemsändande av utländsk patient.

I paragrafen har första–tredje styckena tagits bort och förts över till en ny 47 c § LPT. I det kvarvarande stycket, som genomgått redaktionella ändringar, regleras administrativa rutiner vid hemsändande av utländsk patient.

Bakgrunden till ändringen är att hantering av frihetsberövade personer, däribland transporter, bör regleras i lag.

23.28 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

10 § Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott eller om nåd i brottmål eller andra ärenden enligt 11 kap. 13 § regeringsformen, i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (2005:716), i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller, samt i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. en polismyndighet eller Kriminalvården i ärenden om handräckning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, i fråga om den person som handräckningen gäller,

6. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras i fråga om den som prövningen gäller,

7. en länsstyrelse, i ärenden där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning, i ärenden där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur, i ärenden om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523), i fråga om den som ärendet gäller,

8. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

9. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen, i ärenden som rör en sådan åtgärd,

10. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt,

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, eller

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

11. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, lagen (1976:371) om behandling av häktade eller anhållna m.fl., lagen om intensivövervak-

ning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

12. Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för prövning av en fråga om villkorlig frigivning,

13. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

14. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

15. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa i utlandsstyrkan inom myndigheten,

16. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

17. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

18. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

19. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

20. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

21. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

22. Kronofogdemyndigheten, i ärenden enligt 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen, i fråga om den som ärendet gäller, samt

23. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

Vad som sägs i första stycket om en polismyndighet gäller även i fråga om Rikspolisstyrelsen.

Uppgifter om annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 eller 16 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4, 6 kap., 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Paragrafen reglerar i vilka fall uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut.

I paragrafens *första stycke* har en ny femte punkt lagts till. Enligt tillägget ska uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut om det begärs av en polismyndighet eller Kriminalvården i ärenden om handräckning enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU, i fråga om den person som handräckningen gäller. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

Kompletteringen är föranledd av att myndigheter som verkställer handräkningsåtgärder i vissa fall har ett behov av att få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret för att planera och genomföra åtgärden.

23.29 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

3 § Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott eller om nåd i brottmål eller andra ärenden enligt 11 kap. 13 § regeringsformen, i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (2005:716) eller i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

3. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller samt i ärenden om anställning eller uppdrag enligt 4 kap. 14 a § polisförordningen (1998:1558) vid myndigheten,

4. en polismyndighet eller Kriminalvården i ärenden om handräckning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, i fråga om den person som handräckningen gäller,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse i ärenden där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning, i ärenden om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523), i fråga om den som ärendet gäller,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

8. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än

som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

9. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

10. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Statens folkhälsoinstitut, i andra ärenden om tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) än serveringstillstånd, i fråga om den som ärendet gäller och styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare för denne samt delägare i ett fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som ärendet gäller,

12. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller, samt

13. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

Vad som sägs i första stycket om en polismyndighet gäller även i fråga om Rikspolisstyrelsen.

Uppgifter om en annan person än den som prövningen gäller enligt första stycket 8 eller 9 ska begränsas till uppgifter om misstanke som avser brott enligt 3, 4, 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Paragrafen reglerar i vilka fall uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut.

I paragrafens *första stycke* har en ny fjärde punkt lagts till. Enligt tillägget ska uppgifter ur misstankeregistret lämnas ut om det begärs av en polismyndighet eller Kriminalvården i ärenden om handräckning enligt LVM, LVU, LPT, LRV och LSU, i fråga om den person som handräckningen gäller. Överväganden finns i avsnitt 20.4.

I fråga om bakgrunden till och innebörden av bestämmelsen, se kommentaren till 10 § förordningen om belastningsregister i tillämpliga delar.

23.30 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

13 § Bestämmelser om transporter vid överlämnande finns i lagen (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige.

I paragrafen anges i dag att det är den utfärdande myndigheten som ansvarar för att den eftersökte förs till Sverige. Den bestämmelsen tas nu bort och ersätts av en hänvisning till de föreslagna bestämmelserna i lagen (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige.

Bakgrunden till ändringen är att hantering av frihetsberövade personer, däribland transporter, bör regleras i lag och att det är ändamålsenligt att samtliga dessa bestämmelser finns samlade på ett ställe.

14 § Om överlämnande till Sverige för lagföring har ägt rum på villkor att den som överlämnas återförs till den andra medlemsstaten för att där verkställa en med anledning av överlämnandet utdömd frihetsberövande påföljd, ska åklagaren, så snart domen har vunnit laga kraft mot den dömde, pröva om förutsättningarna för återförande är uppfyllda.

Om den som har överlämnats ska återföras enligt första stycket, ska åklagaren omedelbart underrätta

- Kriminalvården, om påföljden är fängelse,
- Socialstyrelsen, om påföljden är rättspsykiatrisk vård, och
- Statens institutionsstyrelse, om påföljden är sluten ungdomsvård.

Den myndighet som avses i andra stycket ska se till att verkställigheten av påföljden överförs till den andra medlemsstaten samt att den andra staten och Rikspolisstyrelsen underrättas. Den andra staten ska i samband med överförandet informeras om när verkställigheten påbörjades och om frihetsberövanden som har ägt rum i Sverige.

I paragrafen regleras situationen då en person har överlämnats till Sverige för lagföring på villkor att denne återförs för att i det landet verkställa påföljden.

I *tredje stycket* har föreskriften att Kriminalvården, Socialstyrelsen respektive Statens institutionsstyrelse är ansvarig för att personen transporteras tillbaka tagits bort. Bestämmelser om att det ansvaret i stället ligger på polismyndigheten finns redan i 8 kap. 1 § lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Av samma skäl har andra meningarna i tredje stycket tagits bort. Enligt bestämmelsen bär de nämnda myndigheterna fortfarande det administrativa ansvaret för att verkställigheten av påföljden överförs till den andra staten, liksom för att den staten och Rikspolisstyrelsen underrättas.

23.31 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

6 § Kriminalvården ska verkställa de transporter som polismyndigheter överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387) samt lämna andra myndigheter det biträde med förflyttning som är särskilt föreskrivet.

För varje person som transporteras av Kriminalvården ska det föras journal.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens uppgift att utföra transporter åt andra myndigheter.

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att där nu anges att Kriminalvården ska verkställa de transporter som polismyndigheter överlämnar enligt 29 a § polislagen samt lämna andra myndigheter det biträde med transporter som är särskilt föreskrivet.

Bestämmelsen innebär såväl en rätt som en skyldighet för Kriminalvården att utföra nämnda transporter.

Att Kriminalvården ska ha ett verksamhetsansvar för transportuppdrag innebär att myndigheten, sedan den tilldelats ett uppdrag, även omfattas av de tidsfrister och andra skyndsamhetskrav som kan gälla för frihetsberövanden, exempelvis bestämmelsen i 12 kap. 15 § tredje stycket utlänningslagen om att beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas snarast möjligt.

En rätt att begära biträde med förflyttning är särskilt föreskrivet i de av utredningen föreslagna bestämmelserna i 45 § andra stycket LVM, 43 § andra stycket LVU, 47 § tredje stycket LPT, 20 § andra stycket LSU och 10 kap. 19 § andra stycket utlänningslagen.

Kommittédirektiv



Transporter av frihetsberövade personer

Dir.
2009:14

Beslut vid regeringssammanträde den 12 mars 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer. Utredaren ska undersöka om transportverksamheten är ändamålsenligt utformad eller om den bör vara organiserad på ett annat sätt. I uppdraget ingår också att utarbeta ett förslag till en reformerad rättslig reglering och lämna förslag som medför att verksamheten som helhet kan bedrivas mer effektivt. Syftet är att åstadkomma en tydlig och heltäckande reglering som skapar förutsättningar för en rättssäker och effektiv transportverksamhet.

Utredaren ska lämna förslag till de organisationsförändringar som utredaren bedömer vara nödvändiga och redovisa fullständiga författningsförslag. De höga krav på rättssäkerhet som måste ställas på en lagstiftning av detta slag ska särskilt beaktas.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2010.

Kriminalvårdens transporttjänst

Personal inom Kriminalvården transporterar dagligen personer som är placerade hos den egna myndigheten. Kriminalvården utför också transporter av personer åt andra myndigheter. Det kan exempelvis gälla personer som är placerade på olika vårdinrättningar eller personer som ska transporteras till eller från Sverige. En transport som Kriminalvården utför för en annan myndighets räkning föregås ofta av att den myndighet som har ansvaret för personen ansöker om handräckning hos polisen. För det ändamålet finns i olika författningar bestämmelser som innebär att en polismyndighet i en sådan

situation har skyldighet att lämna biträde åt myndigheten när en begäran om handräckning görs. Det förekommer att den aktuella polismyndigheten i ett sådant fall överlämnar verkställigheten av handräckningsbeslutet till Kriminalvården, som genomför transporten. Kriminalvården transporterar även personer från eller till polisarrester.

Transporter inom kriminalvården utförs antingen av de enskilda verksamhetsställena, dvs. enskilda anstalter och häkten, eller av transporttjänsten. Transporttjänsten är en del av Kriminalvården. Administrationen och ledningen är placerad vid Kriminalvårdens huvudkontor i Norrköping och planeringsfunktionen finns i Arvidsjaur. Varje år genomför transporttjänstens drygt 300 anställda transportörer ca 45 000 transporter.

Arbetet med transporter inom kriminalvården är i praktiken oftast uppdelat så att de enskilda verksamhetsställena utför de kortare inrikestransporterna, t.ex. för inställelse till domstol eller sjukhusbesök för personer som är inskrivna vid anstalter eller häkten. Transporttjänsten planerar och utför längre inrikestransporter och utrikes-transporter.

Någon särskild lag eller förordning om transporter av personer som är föremål för kriminalvård finns inte. Däremot är de bestämmelser som generellt reglerar kriminalvården och behandlingen av intagna inom kriminalvården, åtminstone i vissa delar, tillämpliga på de transporter som utförs. Det rör sig framför allt om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt, lagen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. I dessa författningar finns också några bestämmelser som direkt tar sikte på transporter. Enligt 6 § första stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikes-transporter av personer som är berövade friheten.

Transportverksamheten är förhållandevis detaljerat reglerad i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11). När det gäller inrikestransporter framgår det av 2 och 3 §§ i dessa föreskrifter vilka transporter som transporttjänsten utför.

Uppdraget att se över transportverksamhetens organisation

Är transportverksamheten ändamålsenligt organiserad?

År 1991 fick Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag av regeringen att göra en översyn av kriminalvårdens transportorganisation. RRV fann i sin granskning problem bl.a. i fråga om ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och andra myndigheter. Detta hängde samman med att verksamhets- och kostnadsansvaret var delat, vilket medförde bristande kostnadseffektivitet. Detta gällde enligt RRV bl.a. transporter som skedde med stöd av den dåvarande utlänningslagen (1989:529). RRV ansåg att det borde övervägas om kriminalvården fortsättningsvis skulle utföra transporter åt andra myndigheter.

Regeringen uppdrog den 25 maj 2002 åt Statskontoret att granska delar av kriminalvårdens verksamhet samt lämna förslag till effektivisering av verksamheten. De delar som omfattades av Statskontorets granskning var fängelserna samt den dåvarande myndigheten Transporttjänsten. I rapporten Effektivitetsgranskning av kriminalvården (2003:20) skrev Statskontoret att den analys som genomförts av myndigheten Transporttjänsten visar att den dåvarande ordningen i allt väsentligt var ändamålsenlig. Transporttjänsten borde, enligt Statskontorets bedömning, fortsättningsvis vara en egen myndighet under Kriminalvårdsstyrelsen. Som skäl för detta anförde Statskontoret att det förhållandet att Transporttjänsten har externa uppdragsgivare motiverar en särställning. Statskontoret fann inte motiv för att ompröva eller i väsentlig grad ifrågasätta den uppgifts- och ansvarsfördelning som då gällde för Transporttjänsten i förhållande till övriga myndigheter inom kriminalvården samt till externa myndigheter. Transporttjänsten borde, enligt Statskontoret, hållas samman inom en och samma organisation, under förutsättning att ett lagstöd för verksamheten skapades. Sedan den 1 januari 2006 är Kriminalvården dock en myndighet och transporttjänsten är en del av myndigheten. I propositionen som föregick enmyndighetsreformen ansåg regeringen att det kan finnas anledning att i framtiden överväga hur transporttjänsten bör vara organiserad för att uppnå optimal effektivitet (prop. 2004/05:176 s. 54). Det finns alltså ett behov av att överväga om transportverksamheten är ändamålsenligt organiserad.

Utredaren ska

- studera och beskriva vilka lösningar andra med Sverige jämförbara länder har valt när det gäller transporter av frihetsberövade personer,
- ta ställning till om transportverksamheten bör vara organiserad på ett annat sätt,
- lämna förslag som medför att transportverksamheten kan bedrivas mer effektivt,
- lämna förslag till de organisationsförändringar som bedöms som nödvändiga, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Ska Kriminalvården utföra transporter åt andra myndigheter?

Kriminalvården transporterar personer åt andra myndigheter, efter överlämnande av handräckningsbeslut från polismyndigheten. Riksdagens ombudsmän (JO) har, i ett ärende angående handläggningen av ett handräckningsuppdrag enligt då gällande lagen om beredande av psykiatrisk vård i vissa fall (JO 1988/89 s. 194) ifrågasatt om transport av sjuka människor överhuvudtaget hör hemma inom den nuvarande ordningen med transporter genom kriminalvårdens transportorganisation.

Utredaren ska därför

- överväga om Kriminalvården ska utföra transporter åt andra myndigheter på det sätt som för närvarande sker eller om någon annan myndighet bör utföra dessa transporter,
- analysera vilka konsekvenser en förändring skulle föra med sig för de myndigheter som anlitar Kriminalvården för transporter, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Kostnadsansvaret för transporterna

Kriminalvården har kostnadsansvaret för både transporter inom kriminalvårdens egentliga verksamhetsområde och i fråga om de transporter som utförs åt andra samhällsorgan. Oavsett vilken organisa-

torisk lösning som väljs bör det övervägas om den som beställer en transport också ska få betala kostnaden för genomförandet av transporten. Därmed skulle det finnas ett egenintresse hos beställaren att inte överutnyttja denna service.

Utredaren ska

- analysera kostnadsutvecklingen och kostnadseffektiviteten i dagens transportverksamhet,
- föreslå hur kostnadseffektiviteten kan öka samt vilka finansieringsprinciper som ska tillämpas,
- väga för- och nackdelar ur ett verksamhets- och ekonomistyrningsperspektiv, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att reformera den rättsliga regleringen

Polisens möjlighet att överlämna verkställighet av handräckningsbeslut till Kriminalvården

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Av 2 kap. 12 § RF framgår att en begränsning av detta skydd får göras endast genom lag och under vissa närmare angivna förutsättningar. Enligt artikel 5 i Europakonventionen måste varje frihetsberövande ha stöd i lag och falla inom någon av de kategorier som uppräknas i artikel 5:1. I artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns bestämmelser om den personliga rörelsefriheten och under vilka förutsättningar inskränkningar i rörelsefriheten är tillåtna. Inskränkningarna måste vara föreskrivna i lag och uppfylla vissa andra närmare angivna förutsättningar.

I olika författningar som reglerar skilda former av tvångsvård finns bestämmelser som ger en polismyndighet rättsligt stöd för att besluta om handräckning och att verkställa denna. Det gäller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (43 §), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (45 §), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (47 § andra stycket), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (27 §) och lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård (20 §). Bestämmelserna ger polismyndigheten, i vissa angivna situationer, rätt att verkställa handräckningen

och därmed också befogenhet att använda tvång. Även i andra författningar finns det rättsligt stöd för polishandräckning, t.ex. i utlänningslagen (2005:716) och i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Det är relativt vanligt att en polismyndighet överlämnar verkställigheten av ett handräkningsbeslut, som innefattar transport av en person, till Kriminalvården. JO har i ett beslut ifrågasatt rätten för en polismyndighet att överlämna verkställigheten av ett handräkningsbeslut till Kriminalvårdens Transporttjänst och därmed också rätten för kriminalvårdspersonal att utöva våld och tvång efter ett sådant överlämnande (JO 2000/01 s. 95). JO anför att frågan om rätten för en polismyndighet att till Kriminalvårdens Transporttjänst överlämna verkställigheten av ett handräkningsbeslut avseende transport av en frihetsberövad person bör bli föremål för särskild reglering i lag.

Ibland utför Kriminalvården transport av en person som är berövad friheten och förvaras i en lokal som polisen har ansvaret för. Det kan gälla en person som är gripen eller anhållen och som förvaras i en polisarrest. Som huvudregel gäller att den myndighet som ansvarar för den lokal där den gripne, anhållne eller häktade befinner sig också ansvarar för transportererna av denne (jfr 16 § förordningen [1976:376] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.). Om polisen har ansvaret för lokalen torde det som JO har anført även gälla en situation då Kriminalvården ska verkställa en transport av en person från eller till en sådan lokal.

Utredaren ska

- analysera behovet av ett utökat lagstöd för överlämnande av transporter mellan polisen och Kriminalvården och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Kriminalvårdens möjlighet att begära handräckning av polisen

I ett annat beslut (dnr 2345-2005) har JO behandlat den situationen att Kriminalvården helt har överlämnat ett uppdrag att transportera en person som Kriminalvården ansvarar för till polisen. I beslutet påpekar JO att det torde krävas en särskild reglering i lag som möjliggör polishandräckning för att Kriminalvårdens Transporttjänst ska ha möjlighet att helt överlämna uppdrag om genomförande av transporter till polisen.

Utredaren ska

- överväga ett utökat lagstöd för Kriminalvårdens möjlighet att begära handräckning av polisen och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Överlämnande av avvísings- eller utvisningsärenden

Enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket lämna över ett avvísings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Under 2007 fattade Migrationsverket fler än 6 000 beslut om att lämna över ett avvísings- eller utvisningsärende till polismyndigheten enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen. 3 261 beslut fattades på grund av att personen i fråga avvikit och 2 770 på grund av att det kunde antas att tvång skulle komma att behövas. Under 2007 fattades 3079 beslut i förvarsärenden. Det fattas alltså många beslut om överlämnande till polismyndigheten enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen utan att personen i fråga är tagen i förvar. Enligt Migrationsverket är det transporttjänsten inom Kriminalvården som utför en stor del av transportererna i dessa ärenden.

Överlämnande av en transport från en polismyndighet till Kriminalvården får ske om det är fråga om en redan frihetsberövad person (jfr 6 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). Att det bör vara en förutsättning beror på att transporttjänsten inom Kriminalvården inte bör ha befogenhet att genomföra ett frihetsberövande av en person som inte redan är frihetsberövad.

Frågan om rätten för Kriminalvårdens personal att under transporter av avvisade och utvisade personer använda tvång har inte uppmärksamrats i förarbetena till den aktuella bestämmelsen i utlänningslagen (jfr prop. 1997/98:173 s. 58 f.). Det finns således ett behov av att analysera frågan om transporter som sker med stöd av 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen.

Utredaren ska

- granska hur verkställighet av transporter sker då Migrationsverket lämnat över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten och överväga ytterligare lagreglering av dessa transporter samt
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete

Ett flertal olika författningar ligger till grund för polisens och Kriminalvårdens olika transporter till och från Sverige. Verkställigheten av sådana transporter innehåller ofta moment av både inrikes- och utrikestransporter. I de olika författningarna anges ibland att det är polismyndigheten som har ansvaret för verkställigheten av transporter (jfr 20 § tredje stycket lagen [1957:668] om utlämning för brott). I andra fall har Kriminalvården det ansvaret (jfr 8 § lagen [1963:193] om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.). För vissa situationer är frågan oregerad, antingen på så sätt att en reglering om vilken myndighet som ansvarar för verkställigheten saknas i författningen eller att den reglering som finns endast avser särskilda men inte samtliga situationer (jfr lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål och förordningen [1982:306] med vissa bestämmelser om utlämning för brott). I vissa av de aktuella författningarna finns bestämmelser om transitering genom Sverige.

Det finns ett behov av att se över regleringen av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete och överväga en heltäckande samt mer enhetlig och tydlig reglering.

Utredaren ska

- göra en översyn av de författningar som reglerar tvångsvisa transporter till och från Sverige och ta ställning till om reglerna för transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete bör förändras i syfte att åstadkomma ett mer heltäckande och enhetligt regelverk, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp. Av 2 kap. 12 § RF framgår att begränsning av detta skydd som regel endast får ske genom lag och under vissa närmare angivna förutsättningar. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och inte heller sträcka sig längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen. Det ligger i sakens natur att den personal som ansvarar för en person som är frihetsberövad måste ha rätt att utöva visst tvång och i vissa fall även våld för att hindra den frihetsberövade från att t.ex. avvika.

Det finns inte några generella bestämmelser i kriminalvårdslagsstiftningen som behandlar kriminalvårdspersonalens rätt att använda våld. Däremot omfattar bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken bl.a. Kriminalvårdens personal. Enligt den bestämmelsen får våld, under vissa förutsättningar, brukas mot den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten. Bestämmelsen omfattar inte bara personer som är intagna i kriminalvårdsanstalt, häktade och anhållna utan också andra frihetsberövade, t.ex. personer som är föremål för olika typer av tvångsvård. Som regel torde även transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete omfattas. Våldet får brukas om personen rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på något annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt personen står. Tillämpningsområdet för 24 kap. 2 § brottsbalken utvidgas genom bestämmelsen i 24 kap. 5 § brottsbalken. Av denna paragraf följer att var och en som hjälper någon som, enligt bl.a. bestämmelsen om laga befogenhet har rätt att bruka våld, har samma rätt. En polisman har vidare enligt 10 § polislagen (1984:387) befogenhet att i vissa fall använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd.

Stöd för att använda tvång finns i de ovan nämnda särskilda lagarna om tvångsvård. Exempelvis anges i 15 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga att en person som vistas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Vidare får rörelsefriheten inskränkas när det behövs med hänsyn till andra intagnas

eller personalens säkerhet. Motsvarande gäller för en person som vårdas enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård. En person som vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård får enligt denna lag hindras att lämna vårdinrättningen och om andra åtgärder är otillräckliga får det tvång användas som är nödvändigt. Vidare får patienten kortvarigt hållas fastspänd om det finns en omedelbar fara för att han eller hon allvarligt skadar sig själv eller någon annan. Dessa bestämmelser gäller också för en person som genomgår rättspsykiatrisk vård, enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

En utlänning som är tagen i förvar får enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716) hindras från att lämna förvarsloken 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.

En polismyndighets befogenhet att använda tvång mot en person som är föremål för handräddning enligt ovan nämnda lagar följer, enligt JO, av den bestämmelse i respektive lag som reglerar polismyndighetens skyldighet att lämna biträde. Dessa bestämmelser öppnar enligt sin ordalydelse inte någon möjlighet för någon annan myndighet än polismyndighet att lämna biträde. Det finns inte heller andra lagregler som uttryckligen ger Kriminalvården sådana befogenheter (jfr JO 2000/01 s. 95 angående handräddning enligt lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård).

Kriminalvårdens personal, bl.a. personal inom transporttjänsten, har en viss rätt att använda tvång och våld inom den egna verksamheten. Det finns dock, bl.a. mot bakgrund av vad JO har uttalat, ett behov av att göra en översyn av kriminalvårdens rätt att använda tvång och våld i samband med transporter.

Utredaren ska

- klarlägga befogenheten att använda våld och annat tvång under olika typer av transporter och bedöma om det finns ett behov av, och även lämpligheten av, att förändra dessa befogenheter och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Övriga frågor

Utöver de frågor som nämns kan det finnas andra närliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetets gång. Utredaren är fri att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som kan anses behövas.

Konsekvenser

Utredaren ska redovisa förslag till finansiering i de delar utredningens förslag innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna och redovisa förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för jämställdhet mellan kvinnor och män. Om utredaren kommer med förslag rörande kostnadsansvaret för transporterna ska de kostnadsmässiga konsekvenserna för berörda myndigheter analyseras. Överväganden och förslag som rör barn ska ta sin utgångspunkt i konventionen om barnets rättigheter. Där det är relevant ska utredaren göra en analys av vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget samråda med berörda myndigheter och organisationer samt med Utredningen Kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02) och utredningen om genomförande av EG:s direktiv om återvändande samt frågor om förvar (dir. 2009:1).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2010.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
transporter av frihetsberövade personer
(Ju 2009:04)**

**Dir.
2009:105**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2009

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 12 mars 2009 gav chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer. Syftet är att åstadkomma en tydlig och heltäckande reglering som skapar förutsättningar för en rättssäker och effektiv transportverksamhet.

Myndigheternas behov av information i samband med handräckning

Polisen är enligt ett antal författningar skyldig att i skilda sammanhang lämna biträde åt andra myndigheter, s.k. handräckning. En stor del av handräckningsfallen innebär att en person tvångsvis ska föras till en viss plats, t.ex. en vårdinrättning. Det är vanligt att polisen överlämnar verkställigheten av handräckningsbeslutet till Kriminalvårdens transporttjänst som ombesörjer själva transporten.

Rikspolisstyrelsen har i en framställning till Justitiedepartementet anförts att den myndighet som ska verkställa en handräckningsåtgärd inte alltid får del av de uppgifter som behövs för att bedöma riskerna i samband med åtgärden (dnr Ju2008/10683/L4). De uppgifter det är fråga om är enligt styrelsen *dels* uppgifter som den begärande myndigheten förfogar över, *dels* uppgifter ur polisens egna register, framförallt belastnings-, misstanke- och vapenregistren.

När det gäller uppgifter om den person som handräckningen avser och som den begärande myndigheten förfogar över, t.ex. uppgifter om eventuell våldsbenägenhet, är det enligt nuvarande regler

den myndighet som begär handräckning som efter en sekretessprövning avgör vilka uppgifter som kan lämnas ut till den myndighet som ska verkställa åtgärden. Den verkställande myndigheten kan alltså inte själv påverka informationsinnehållet.

När det gäller registeruppgifter, kan handräckning inte hänföras till något av de ändamål för vilka belastnings-, misstanke- och vapenregistren förs, vilket innebär att den myndighet som ska verkställa en handräckningsåtgärd inte har tillgång till uppgifter i dessa register.

Enligt regeringen är det angeläget att genomförandet av en handräckningsåtgärd, som är en form av tvångsingripande mot en enskild, sker på ett ändamålsenligt sätt som bl.a. minimerar risken för att personer kommer till skada. Eftersom tillgången till information är av stor betydelse för att kunna genomföra handräckningsåtgärder på ett ändamålsenligt och säkert sätt finns det anledning att överväga hur behovet av information bättre kan tillgodoses.

Utredaren ska därför

- klargöra vilken information den myndighet som ska verkställa en handräckningsåtgärd har behov av för att planera och förbereda åtgärden så att riskerna vid genomförandet kan minimeras och åtgärden även i övrigt kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera hur detta behov ser ut för olika handräckningsåtgärder,
- ta ställning till i vilken omfattning den verkställande myndigheten ska ges tillgång till personuppgifter som behandlas i polisens verksamhet avseende den person som är föremål för åtgärden,
- överväga om och, i så fall, i vilken utsträckning den myndighet som begär handräckning bör åläggas en uppgiftsskyldighet i förhållande till den verkställande myndigheten när det gäller information som myndigheten har om personen i fråga och som kan vara relevant för planeringen och genomförandet av handräckningen,
- bedöma de rättsliga förutsättningarna för att behandla uppgifterna hos den myndighet som verkställer handräckningen,
- redovisa vilka konsekvenser ett eventuellt ändrat regelverk innebär i sekretessrättsligt hänseende,

- överväga vilka konsekvenser förslagen kan få för den personliga integriteten och göra en avvägning av behovet av skydd för den personliga integriteten och vad som står att vinna med förslagen,
- utarbeta fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget samråda med berörda myndigheter och organisationer samt med Utredningen om över-
syn av den psykiatriska tvångsvårdslagstiftningen (S 2008:09).

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredarens uppdrag redovisas senast den 31 oktober 2010. Med hänsyn till tilläggsuppdraget förlängs tiden för redovisning av uppdraget till den 31 januari 2011.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien.
U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomstrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade [7]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]

Missbruket, Kunskapen, Vården.

Missbruksutredningens forskningsbilaga.

[6]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.

Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. [2]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]