

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ha fattat ett beslut som står i strid med gällande förordning

Beslutet i korthet: Den 22 december 2017 beslutade Kriminalvården att transporter som överlämnats av Polismyndigheten med stöd av 29 a § polislagen (1984:387) endast skulle utföras i den utsträckning som Kriminalvårdens transportkapacitet medgav. Av myndighetens beslut framgår att Kriminalvårdens transportorganisation inte var uppbyggd för att hantera annat än planerade inrikestransporter under dagtid vid tiden för beslutet. Därmed kunde det uppstå situationer där myndigheten inte kunde utföra en transport inom den tid som krävs. Vidare var Kriminalvården tvungen att säkerställa att det fanns kapacitet att bedriva myndighetens ordinarie verksamhet vid anstalter, häkten och frivården samt att transportera intagna inom kriminalvården. Som en följd av detta hade Kriminalvården bara ytterst begränsade resurser att bistå Polismyndigheten med att utföra transporter under den tid som Kriminalvårdens transportorganisation byggdes ut.

I sitt beslut konstaterar chefsJO att Kriminalvårdens beslut står i direkt strid med 6 § första stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården, där det anges att myndigheten ska verkställa bl.a. de transporter som Polismyndigheten överlämnar med stöd av 29 a § polislagen. ChefsJO konstaterar vidare att avsikten med regeringens styrning av sina myndigheter genom bl.a. förordningar är att skapa tydlighet och förutsebarhet. Kriminalvårdens beslut har motverkat detta syfte och därmed en av grunderna i en rättsstat. Kriminalvårdens beslut har också fått allvarliga konsekvenser för enskilda frihetsberövade, och bl.a. barn och unga omhändertagna för vård har blivit kvar i polisarrester i väntan på transport. Av dessa skäl riktar chefsJO allvarlig kritik mot Kriminalvården för myndighetens agerande.

Bakgrund

Sedan den 1 april 2017 är Kriminalvården skyldig att på begäran av andra myndigheter transportera frihetsberövade (handräckningstransporter). Bland de myndigheter som kan vända sig till Kriminalvården med en sådan begäran finns Statens institutionsstyrelse (SiS) och Migrationsverket. Även vårdinrättningar kan begära hjälp med att transportera patienter som får psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård. En begäran om handräckning får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att transporten inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter att genomföra kroppsvisitationer och belägga någon med fängsel behöver användas, eller det

annars finns synnerliga skäl.¹ Även Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är frihetsberövad.² Kriminalvården ska verkställa de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen samt lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet.³

Under 2018 och 2019 hade JO:s Opcat-verksamhet en tematisk inriktning mot inrikestransporter av frihetsberövade. I samband med det arbetet kom det fram uppgifter om att Kriminalvården inte hade tillräcklig kapacitet för att genomföra transporter i den utsträckning som efterfrågats av andra myndigheter. Det innebar att Kriminalvården inte kunde utföra vissa transporter inom vad som uppfattades som rimliga tider av de myndigheter som begärt handräckning.

I juli 2018 genomfördes en Opcat-inspektion av Kriminalvården, Nationella transportenheten (NTE), gruppen för inrikes planering. Vid inspektionen kom det fram att myndigheten var tvungen att prioritera mellan transportuppdragen. Vidare uppgav transportplanerarna att de hade fått en ökad arbetsbörda och att de hade i genomsnitt sju minuter på sig att planera varje resa. De snäva tidsramarna medförde att de inte hade möjlighet att kontrollera alla de uppgifter som har betydelse för säkerhetsbedömningarna. Det kom även fram att de myndigheter som begärde handräckning inte behövde ange på vilken grund den person som begäran avsåg var frihetsberövad.

Efter inspektionen begärde jag att Kriminalvården skulle återrapportera vilka åtgärder som myndigheten vidtagit i syfte att komplettera beställningssystemet för att göra det möjligt att kontrollera grunden för frihetsberövandet.

Initiativet

Med anledning av vad som kom fram vid inspektionen av NTE om prioriteringen mellan transportuppdrag, beslutade jag att utreda den frågan i ett särskilt ärende.

I april 2019 återrapporterade Kriminalvården att myndigheten hade kompletterat sitt beställningssystem. Numera är det möjligt för Kriminalvårdens medarbetare att kontrollera grunden för frihetsberövandet. I återrapporteringen uppgav myndigheten vidare att uppgiften att en transportplanerare bara har sju

¹ Se 45 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och 10 kap. 19 a § utlänningslagen (2005:716).

² Se 29 a § polislagen (1984:387).

³ Se 6 § första stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

minuter på sig att planera ett transportuppdrag är felaktig. Under vardagar har de tolv minuter på sig att planera en transport. Under helger är motsvarande tid sexton minuter per transport. Med anledning av det som kom fram beslutade jag att inom ramen för detta ärende även utreda definitionen av transportuppdrag och resor.

Efter en Opcat-inspektion av Kriminalvården, häktet Saltvik och NTE, i augusti 2018 beslutade jag även att utreda frågor om hur Kriminalvården planerar och genomför handräckningstransporter.

Utredning

I oktober 2019 hade mina medarbetare ett möte med bl.a. chefen för NTE. Vid mötet tog de upp ett antal frågor som berör Kriminalvårdens definition av transportuppdrag och resor samt prioriteringen av sådana uppdrag. Mötet protokollfördes och Kriminalvården fick möjlighet att yttra sig över protokollet. Myndigheten har lämnat vissa kompletterande uppgifter.

Kriminalvårdens utökade transportuppdrag

I förarbetena till den lagändring som innebar att Kriminalvården fick ett utökat ansvar för transporter, gjorde regeringen bedömningen att förändringen skulle medföra att Kriminalvårdens inrikestransporter skulle öka med omkring 5 000.⁴ Inför övertagandet beräknade Kriminalvården att det handlade om ca 9 000 transporter per år. Det verkliga utfallet blev dock ca 6 500 per år, bl.a. beroende på att Migrationsverket inte begärde handräckning i förväntad utsträckning utan i stället utförde en stor andel med egna resurser.⁵

Kriminalvården planerade att utbyggnaden av transportorganisationen skulle ske i tre faser, där fas ett motsvarar den transportorganisation myndigheten redan hade finansierad innan de nya bestämmelserna trädde i kraft 2017. I samband med att de nya bestämmelserna infördes fick myndigheten 35 miljoner kronor per år. Fas två i utbyggnaden av transportorganisationen genomfördes under 2018, när ca 200 kriminalvårdare anställdes.⁶ I Kriminalvårdens budgetunderlag för 2019 konstaterade myndigheten att det behövde ske en omfattande utbyggnad av transportorganisationen för att den skulle kunna fungera dygnet runt. Av den anledningen begärde myndigheten en tilläggsbudget för 2018 på 130 miljoner kronor för att börja rekrytera och bygga ut transportorganisationen. Vidare beräknade Kriminalvården de totala kostnader som motiverades av den nya lagstiftningen till 340 miljoner kronor för 2019, 530 miljoner kronor för 2020 och slutligen 640 miljoner kronor för

⁴ Se prop. 2016/17:57 s. 67.

⁵ Se handling 14, dnr 8337-2018.

⁶ Se JO:s protokoll s. 11 och 12, dnr O 7-2018.

2021, då myndigheten räknade med att ha byggt upp den nödvändiga kapaciteten.⁷

Budgetpropositionen för 2019 innebar att Kriminalvårdens anslagsnivå för 2019 motsvarade den fastställda anslagsnivån för 2018.⁸ Något tilläggsanslag beviljades således inte. I mars 2019 uppgav företrädare för Kriminalvården att myndigheten hade återgått till fas ett i transportorganisationen. Det innebar att de kriminalvårdare som rekryterats till NTE under fas två av utbyggnaden omplacerades till andra tjänster inom Kriminalvården. Vidare uppgav företrädarna för myndigheten att det inte var försvarbart att Kriminalvården skulle kunna genomföra brådskande transporter dygnet runt (fas tre av den planerade utbyggnaden).⁹ I vårändringsbudgeten för 2019 ökades Kriminalvårdens anslag med 335 miljoner kronor, och regeringen beräknade att anslaget fr.o.m. 2020 skulle komma att öka med 115 miljoner kronor med anledning av de ökade kostnaderna för transportverksamheten.¹⁰

Den 18 december 2019 – dvs. nästan tre år efter det att de nya bestämmelserna om transporter trädde i kraft – träffade Kriminalvården och Polismyndigheten en operativ samverkansöverenskommelse om inrikestransporter av frihetsberövade personer. Samverkan ska särskilt syfta till att begränsa riskerna för att skada uppkommer för tredje man på grund av transportförseningar eller liknande, att samhällets och myndigheternas resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt samt att Polismyndighetens resurser kan frigöras. Överenskommelsen gäller fr.o.m. den 1 april 2020.¹¹

Bedömning

Mot bakgrund av det som kommit fram i ärendet finner jag skäl att i det följande ta upp frågan om Kriminalvårdens prioritering av handräckningstransporter.

Kriminalvården var inte förberedd på det utökade transportuppdraget

Som framgår ovan skulle Kriminalvårdens transportorganisation byggas ut etappvis och först 2021 – dvs. fyra år efter det att bestämmelserna trädde i kraft – räknade Kriminalvården med att myndigheten skulle ha den kapacitet som krävdes för att kunna fullgöra det utökade uppdraget. Kriminalvårdens inriktning när det gäller transportuppdraget har dock varierat över tid. Inledningsvis var avsikten att myndigheten skulle ha kapacitet att genomföra

⁷ Se Kriminalvårdens budgetunderlag 2019 s. 20 och 21.

⁸ Se prop. 2018/19:1 utgiftsområde 4 s. 55.

⁹ Se JO:s protokoll s. 12, dnr O 7-2018.

¹⁰ Se prop. 2018/19:99 s. 104.

¹¹ Se Kriminalvårdens dnr 2019-22948 och Polismyndighetens dnr A648.514/2019.

transporter dygnet runt. Efter en tid återgick Kriminalvården sedan till den transportorganisation som myndigheten hade innan de nya reglerna trädde i kraft. Därefter utökades transportorganisationen på nytt. Under hela processen har de bestämmelser som ger ett antal myndigheter rätt att överlämna transporter till Kriminalvården varit gällande.

Att Kriminalvården inte var förberedd för det nya uppdraget blev uppenbart när myndigheten den 22 december 2017 beslutade att prioritera ner de transporter som överlämnats av Polismyndigheten. I första hand skulle Kriminalvården prioritera att dels utföra transporter som kommuner, Migrationsverket, regioner och SiS begärt, dels transportera personer som är intagna i Kriminalvårdens anstalter och häkten. Transporter som överlämnats enligt 29 a § polislagen skulle endast utföras ”i den utsträckning som Kriminalvårdens transportkapacitet medger det”. I beslutet konstaterade Kriminalvården bl.a. följande:

Kriminalvårdens transportorganisation är inte uppbyggd för att hantera annat än planerade inrikestransporter under dagtid. Inte heller Kriminalvårdens övriga verksamheter med frihetsberövade klienter, vid anstalter och häkten, är organiserade för akuttransporter av andra klienter än de som finns vid respektive verksamhetsställe. Till skillnad mot Polismyndigheten, som tidigare utfört dessa transporter, har Kriminalvården alltså inte någon organisation med dygnetruntbemanning som kan nå hela landet med kort inställetid. Det innebär att det kan uppstå situationer när Kriminalvården de facto inte kan utföra en transport inom den tid som krävs. Kriminalvården menar att i [en] sådan situation måste Polismyndigheten kunna utföra transporten med stöd av de allmänna bestämmelserna i polislagen (se Berggren och Munck, Polislagen – en kommentar, särskilt avseende 2 § fjärde punkten). Polismyndigheten har dock gjort bedömningen att myndigheten inte ens i dessa fall kan genomföra transporter som enligt den nya lagstiftningen ska utföras av Kriminalvården. Om Polismyndigheten anser sig vara förhindrad att göra det finns en påtaglig risk att enskilda individer blir lidande eller att frihetsberövade personer måste försättas på fri fot, med mindre att Kriminalvården löser uppgiften.

Kriminalvården kommer därför från och med den 1 januari 2018 att inleda ett arbete för att skapa den kapacitet som krävs för att så långt som möjligt kunna hantera även akuta transporter över hela landet. Detta förutsätter en landsomfattande utbyggnad av befintlig transportorganisation och på dygnets alla tider.

Kriminalvården måste samtidigt säkerställa att det finns resurskapacitet att bedriva den ordinarie verksamheten vid anstalter, häkten och frivård samt att transportera intagna inom kriminalvården. Följden blir att Kriminalvården under detta uppbyggnadsskede kommer att ha ytterst begränsade resurser att bistå Polismyndigheten med sådana transporter av frihetsberövade personer som överlämnas till Kriminalvården enligt 29 a § polislagen.¹²

Jag kan konstatera att Kriminalvårdens bedömning att enskilda individer skulle kunna bli lidande om inte Kriminalvården löser sin uppgift, har besannats.

¹² Se Kriminalvårdens beslut den 22 december 2017.

Den bristande kapaciteten har medfört negativa konsekvenser för frihetsberövade

I såväl JO:s inspektionsverksamhet som avvikelserapporter från Polismyndigheten har det kommit fram att Kriminalvårdens nedprioritering av transporter som har överlämnats enligt 29 a § polislagen har fått negativa konsekvenser för enskilda frihetsberövade. I juni 2019 presenterade JO:s Opcat-enhet en tematisk rapport om transporter. Rapporten innehåller en sammanställning av totalt ca 500 avvikelserapporter om transporter som Polismyndigheten upprättade under 2018. Av de granskade rapporterna är det 35 stycken som avser ungdomar som är omhändertagna enligt LVU och som tagits i förvar och placerats i en polisarrest i väntan på transport. Kriminalvårdens nedprioritering av dessa transporter har medfört att de förvarstagna har blivit sittande i en polisarrest under ett eller flera dygn i väntan på en transport.¹³

I mars 2019 genomförde dåvarande JO Cecilia Renfors en inspektion av Polismyndigheten, arresten Borlänge. Vid inspektionen uppmärksammades att mellan den 5 april 2018 och den 9 februari 2019 hade 20 barn och unga omhändertagna enligt LVU varit placerade i arresten i väntan på transport till SiS särskilda ungdomshem. De omhändertagna var mellan 15 och 18 år gamla, och de hade varit placerade i arresten i mellan knappt ett dygn och upp till fyra och ett halvt dygn. Företrädare för Polismyndigheten uppgav att de relativt långa förvarstiderna orsakades av att Kriminalvården inte kunde lämna tydliga besked om när en transport skulle kunna genomföras. Efter inspektionen konstaterade JO att en polisarrest som regel är en olämplig plats för placering av unga personer som i många fall saknar tidigare erfarenhet av sådana miljöer. Om en ung person över huvud taget ska placeras i en arrest måste en transport påbörjas så snart som möjligt, dock senast dygnet efter det att han eller hon har tagits i förvar.¹⁴

Därefter har Polismyndigheten upprättat ytterligare avvikelserapporter, och det finns ett antal fall under andra hälften av 2019 där barn och unga som är omhändertagna enligt LVU blivit kvar i polisarrest i väntan på transport.¹⁵ De problem som uppstod direkt efter det att lagändringen trädde i kraft, fanns alltså kvar nästan tre år senare. Det är givetvis mycket allvarligt.

¹³ Se Rapport från Opcat-enheten 2019 – Tema Transporter, bilaga B.

¹⁴ Se JO:s protokoll s. 6, 7, 11, 12 och 16, dnr O 13-2019.

¹⁵ Se avvikelserapport 1085, 1091, 1092, 1114, 1121, 1151, 1266 och 1347, dnr O 15-2019.

Beslutet om prioriteringar står i strid med regeringens förordning

En grundläggande förutsättning för en rättsstat är att den offentliga makten utövas under lagarna. I den svenska rättsordningen framgår den s.k. legalitetsprincipen redan av 1 kap. 1 § regeringsformen. Allmänt anses principen innebära att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift.¹⁶ Avsikten är således att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig. Numera kommer legalitetsprincipen även till uttryck i förvaltningslagen (2017:900), där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.¹⁷ Att en förvaltningsmyndighet agerar i enlighet med lagar och andra föreskrifter är en förutsättning för att systemet ska bli förutsebart såväl för enskilda som för andra myndigheter.

De statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen lyder under regeringen.¹⁸ Förvaltningsmyndigheterna har trots detta en betydande självständighet. Regeringen får nämligen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild.¹⁹ Regeringen styr i stället myndigheterna på ett generellt plan, bl.a. genom förordningar i form av instruktioner för respektive myndighet.

Regeringen har genom förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården utfärdat bestämmelser om hur myndigheten ska bedriva sin verksamhet. Förutom att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål, ska Kriminalvården enligt 6 § instruktionen även verkställa de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen samt lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet.

Jag är medveten om att Kriminalvårdens transportorganisation inte var förberedd för den ökning av antalet transportuppdrag som bl.a. 29 a § polislagen medförde. Kriminalvårdens försök att hantera den problematiska situationen genom beslutet i december 2017 står emellertid i direkt strid med myndighetens instruktion. Avsikten med regeringens styrning av sina myndigheter genom bl.a. förordningar är, som jag tidigare har nämnt, att skapa tydlighet och förutsebarhet. Kriminalvårdens beslut, att bara utföra transporter överlämnade från Polismyndigheten i den utsträckning som transportkapaciteten enligt Kriminalvårdens uppfattning medgav det, har motverkat detta syfte och därmed

¹⁶ Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – En kommentar, 2019, JUNO Version 4, s. 50 och 51.

¹⁷ Se 5 § första stycket förvaltningslagen.

¹⁸ Se 12 kap. 1 § regeringsformen.

¹⁹ Se 12 kap. 2 § regeringsformen.

en av grunderna i en rättsstat. Det har också fått allvarliga konsekvenser för enskilda frihetsberövade. Av dessa skäl förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik för sitt agerande.

Jag översänder en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.