



Per Henrik Hedbrant

Justitiedepartementet

Remissvar gällande betänkandet **Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:17)** och Statskontorets rapport **Transporter av frihetsberövade – en konsekvensanalys (2011:28)**

Ju2011/1164

Ju2011/7648

Kriminalvården lämnar, utifrån de intressen myndigheten har att beakta, följande synpunkter.

Organisering av myndigheternas transportverksamhet

Kriminalvården delar utredningens slutsats att övervägande skäl talar för att transporttjänsten även framöver bör vara en del av myndigheten. Kriminalvården är också i grunden positiv till ett utökat och tydligare ansvar avseende handräckningstransporter. Utredningens förslag till ett förenklat administrativt förfarande i handräckningsärenden genom att beställande myndighet ska kunna begära biträde direkt hos transporttjänsten är också något som enligt Kriminalvårdens uppfattning är positivt ur samverkans- och effektivitetssynpunkt.

Förslaget väcker dock ett antal följdfrågor gällande de krav som förslaget innebär för transporttjänsten. Utredningen föreslår att Kriminalvården genom serviceåtaganden gentemot beställarna ska tydliggöra de tidsmässiga ramarna för transportverksamheten. Eftersom det finns ett direkt samband mellan graden av servicenivå och finansieringen av verksamheten är detta en nyckelfråga i utredningens förslag. Det är av stor vikt att Kriminalvårdens uppdrag gentemot andra myndigheter noga belyses utifrån volym- och kvalitetsparametrar. Finansieringen måste ske på ett sätt som ger rätt incitament och förutsättningar för såväl beställande som verkställande myndighet. Enligt utredningens förslag blir Kriminalvården skyldig att utföra ett transportuppdrag som beställs av annan myndighet och även i enlighet med de tidsramar som är särskilt reglerade för det specifika uppdraget. Eftersom Kriminalvårdens transporter av frihetsberövade för andra myndigheters räkning i dagsläget bygger på frivillighet finns inte något välunderbyggt underlag för beräkning av vilka kostnader det nu föreslagna systemet kommer att innebära och inte heller vilka faktiska besparingar det skulle medföra.

Vissa transporter behöver ske skyndsamt, vilket kan innebära att Kriminalvården behöver hålla en högre beredskap än vad som är fallet idag och även ha en viss resursmässig överkapacitet. Kriminalvårdens transporttjänst finns på betydligt färre platser i Sverige jämfört med Polisen, vilket innebär att transporttjänsten kan behöva köra långa sträckor för att komma fram till den plats där den frihetsberövade befinner sig. Enligt Kriminalvårdens mening har inte en tillräcklig analys gjorts av denna del av utredningens förslag, framför allt vad gäller myndighetens möjligheter att uppfylla kraven i förhållande till tillgängliga resurser.

Huvudkontoret	Rättsenheten			
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post
601 80 Norrköping	Slottsgatan 78	077-22 80 800	011-496 36 40	hk.r@kriminalvarden.se



När det gäller transporter av icke-frihetsberövade framför utredningen att det kan ifrågasättas ur ett organisatoriskt och etiskt perspektiv huruvida Kriminalvården bör utföra sådana transportuppdrag. Kriminalvårdens principiella inställning är att sådana transporter inte ska utföras av myndigheten överhuvudtaget och efterlyser ett tydligare ställningstagande i frågan. Frågan kan också ha betydelse för vilka transportvolymerna som utredningens förslag kommer att generera.

Medföljande personal från den beställande myndigheten

Utredningen föreslår att den myndighet som har begärt handräckning ska medverka vid åtgärden på så sätt att personal från den beställande myndigheten ska närvara vid handräckning enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVM), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) om det inte finns särskilda skäl. Enligt utredningen är detta angeläget för att tillgodose behovet av stöd och vård genom denna personals sakkunskap om den frihetsberövade. En skyldighet att medverka torde enligt utredningen också medföra minskade incitament till överutnyttjande.

Kriminalvården instämmer i och för sig i utredningens uppfattning att det i vissa fall är angeläget att personal från beställande myndighet medföljer vid transport, exempelvis när det gäller transport av underåriga. Att införa ett så pass långtgående krav som föreslås är dock enligt Kriminalvården problematiskt av såväl logistiska skäl som ur säkerhetssynpunkt.

Transporttjänsten utför ofta transporter med flera olika klientkategorier i en och samma transport. Maximalt antal klienter i ett transportfordon är fyra klienter med en minibemanning av tre tjänstemän. Dessa klienter hämtas och lämnas hos olika beställande enheter med en så effektiv logistikplanering som möjligt. Detta innebär konkret att vid vissa tillfällen är det två klienter i transportfordonet och ibland fyra klienter beroende på hämtnings- respektive lämningsställe. Enligt utredningens förslag ska medföljande personal från den beställande myndigheten ersätta en kriminalvårdstjänsteman. När denne lämnas på den enhet dit den aktuella klienten ska transporteras kan därför transportfordonet komma att understiga beslutad minimibemanning. Eftersom transportfordonet då befinner sig hos beställare utanför Kriminalvården är det inte möjligt att ersätta den medföljande tjänstemannen med kriminalvårdspersonal. Om det vid en transport som innefattar olika klientkategorier finns krav på medföljande personal måste också antalet klienter minskas med hänsyn till antalet platser i fordonet, vilket innebär en betydande effektivitetsförlust. Sannolikt kan maximalt två klienter köras samtidigt i ett fordon om båda ska åtföljas av personal från den beställande myndigheten. För det fall att medföljande personal kvarstannar under hela dagens transportuppdrag så måste det också beaktas att transporttjänsten har arbetstid förlagd till kl. 21.00 vilket kan medföra att den medföljande personalen får räkna med lång arbetsdag och eventuell lång återresa till hemmaenheten.

Transporttjänstens personal har vidare särskild utbildning relaterad till just transportverksamhet av frihetsberövade, t.ex. utbildas och fortbildas personalen i att agera som ett team med olika roller vid incidenter. Det innebär att personalen regelbundet tränas för ingripanden vid våldshändelser, hantering av fritagnings- och rymningsförsök samt agerande vid olyckor eller andra tillbud som kan ske under transporten. Att minska antalet kriminal-



vårdspersonal under transport kan därmed utgöra en direkt risk för transporten och därmed också tveksamt ur ett arbetsmiljöperspektiv.

En informationsöverlämning rörande klienten måste alltid föregå en transport för att en säkerhetsmässigt godtagbar planering och bemanning ska kunna ske. I denna information måste eventuella särskilda behov hos klienten specificeras. Den information om den enskilde som en medföljande personal från beställande myndighet skulle kunna bidra med måste således vara känd redan innan transportens genomförande.

Kriminalvården föreslår att bestämmelserna i ovan nämnda lagar i stället utformas på samma sätt som för handräckning enligt LSU, dvs. att personal från den beställande myndigheten bör närvara vid behov. Hänsyn ska då särskilt tas till den dömdes ålder, hans eller hennes fysiska och psykiska status samt åtgärdens karaktär och varaktighet.

Organisering av Kriminalvårdens transportverksamhet

I utredningen föreslås att transportverksamheten ska omorganiseras utifrån en geografiskt enhetlig organisation och att transporttjänsten i högre grad ska utföra lokala transporter.

Kriminalvården instämmer helt i utredningens uppfattning att transporttjänstens organisation måste anpassas till det nya utvidgade uppdrag som föreslås. Det finns dock ett antal frågeställningar som inte är tillräckligt utredda för att fastställa att en geografiskt enhetlig organisation är det mest effektiva sättet att bedriva transportverksamheten. Att verksamheten inte är enhetlig i landet är en följd av stora geografiska skillnader, skillnader i klientpopulation och olika flöden av klienter inom och mellan olika verksamhetsställen.

Även när det gäller de lokala transporterna bedöms det finnas ett otillräckligt underlag för att beräkna de faktiska kostnadsbesparingar som transporttjänstens övertagande av de lokala transporterna skulle medföra. De lokala verksamhetsställena måste exempelvis även fortsättningsvis ha en beredskap för att hantera brådskande transporter, t.ex. akuta sjukhustransporter. Under 2011 utförde de lokala verksamhetsställena inom Kriminalvården drygt 37 000 transporter, s.k. Levut-transporter, exklusive de lokala transporter som transporttjänsten i Göteborg utförde. Drygt hälften av dessa, cirka 19 000 transporter, avsåg transport till domstol för häktnings- och huvudförhandlingar. Om transporttjänsten ska ta över större delen av de lokala transporterna torde det röra sig om minst 20 000 transporter per år, kanske över 30 000. Huvuddelen av de lokala transportuppdragen innebär korta transporter i körsträcka räknat, medan däremot ansenlig tid kan upptas för bevakning. Det kan således komma att innebära att transportbilar blir stillastående vid bland annat domstolar och sjukhus när klienter bevakas under domstolsförhandlingar och vid läkarundersökningar. Effektiviteten i förslaget är tveksam. Enligt Kriminalvården bör utgångspunkten vara att korta transporter med lång bevakningstid utförs av de lokala verksamhetsställena, medan långväga transporter med kort bevakningstid utförs av transporttjänsten.

Sammanfattningsvis behöver det genomföras en närmare kartläggning och analys avseende transportverksamhetens organisation innan ett slutligt förslag på lämplig organisation kan åstadkommas. En sådan utredning bör i första hand göras förutsättningslöst av Kriminalvården.



Privata utförare

Kriminalvården tillstyrker förslaget om möjlighet att förordna väktare från auktoriserade bevakningsföretag i syfte att bistå myndigheten vid transporter av frihetsberövade. Av säkerhetsskäl bör dock transporter inte utföras av bevakningsföretag helt på egen hand.

Samverkan mellan myndigheter

En bättre samverkan mellan berörda myndigheter är enligt Kriminalvårdens mening en nödvändighet för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig transportverksamhet. Kriminalvården delar också utredningens uppfattning att det, med beaktande av utredningens förslag om utökat transportansvar för myndigheten, är lämpligt att Kriminalvården ges en samordnande roll för att utveckla ett strukturerat och kontinuerligt samarbete med andra aktörer inom transportverksamheten. Det kan tilläggas att det finns ett pågående effektiviseringsarbete rörande utrikestransporter mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården inom ramen för det s.k. REVA-projektet.

Ett stort problem för transportverksamheten i framför allt Stockholmsområdet är den ofta mycket korta framförhållningen för domstolsförhandlingar. Inte sällan kan en kallelse till domstolsförhandling inkomma samma dag som förhandlingen ska äga rum, vilket naturligtvis försvårar planeringen av transportverksamheten avsevärt. En ökad framförhållning skulle minska behovet av en transportorganisation som är utformad och dimensionerad utifrån akuta transportbehov. Detta skulle också medföra större möjligheter att genomföra flera av de förändringar som utredningen föreslår. Enligt Kriminalvårdens mening skulle det också vara önskvärt med en tydligare styrning mot ökad användning av videokonferensutrustning vid domstolsförhandlingar i syfte att minska transportbehoven och främja effektiviteten i transportverksamheten.

Internationella transporter

Det är bra att ansvaret för internationella transporter tydliggörs. Kriminalvården ställer sig emellertid frågande till ansvarsfördelningen gällande transporter vid nordisk verkställighet. Av utredningens förslag framgår att Kriminalvården ansvarar för överförandet från Sverige medan Polisen ansvarar för överförandet till Sverige. Personen som ska överföras till Sverige är rimligen redan frihetsberövad och då borde Kriminalvården ansvara för transporten i enlighet med den allmänna utgångspunkten att Kriminalvården bör ha det primära ansvaret för transporter rörande verkställighet av påföljd. Det kan här nämnas att av förslaget till ny reglering i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom framgår att Kriminalvården ska ansvara för transporter både till och från Sverige. Det kan också tilläggas att det idag i praktiken är Kriminalvårdens transporttjänst som hämtar den person som överförs vid gränsen.

Rättslig reglering

Kriminalvården välkomnar att lagstöd skapas för de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. Det är också positivt att beställande myndighet i vissa fall ska kunna begära biträde direkt av Kriminalvården och att det införs en uttrycklig möjlighet att ta



vissa kategorier av frihetsberövade i förvar. Kriminalvården har inte några invändningar mot den lagtekniska utformningen av utredningens förslag härvidlag.

Utredningen föreslår också att det i respektive lagstiftning ska införas bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar biträde får begäras – dvs. att biträde endast får begäras 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 (se t.ex. 45 § tredje stycket LVM). Då handräckning enligt utredningens förslag även ska kunna begäras direkt av Kriminalvården bör i sammanhanget påpekas att Kriminalvården, i motsats till Polisen, inte har några särskilt reglerade vålds- och tvångsbefogenheter utan endast kan grunda sådana åtgärder på ansvarsfrihetsgrunden i 24 kap. 2 § brottsbalken. De föreslagna bestämmelserna i detta avseende kan således uppfattas som något missvisande.

Det är vidare bra att lagstöd införs för att Kriminalvården ska kunna begära handräckning av Polisen. Det kan dock konstateras att denna möjlighet endast finns vid transporter av klienter med stöd av fängelse- respektive häkteslagen. Samma skäl att begära handräckning av Polisen, dvs. om transporten på grund av risken för fritagning eller annan särskild anledning kräver att polismyndigheten utför åtgärderna för att dessa ska kunna genomföras på ett betryggande sätt (se 10 kap. 3 a § fängelselagen resp. 8 kap. 2 a § häkteslagen), kan emellertid även göra sig gällande vid andra handräckningstransporter. Kriminalvården anser därför att det bör finnas en möjlighet för myndigheten att begära handräckning hos Polisen även när det gäller transportuppdrag som begärts direkt hos Kriminalvården av annan myndighet. I sammanhanget kan även noteras att handräckningsbestämmelserna i fängelse- och häkteslagen inte är utformade på samma sätt som i lagarna om tvångsvård och utlänningslagen.

Vad gäller Kriminalvårdens möjligheter att använda våld eller tvång vid transporter åt andra myndigheter anser utredningen att det av förslagen till lagreglering av sådana transporter följer en sådan befogenhet. Dock föreslås att en uttrycklig lagreglering angående användande av fängsel bör införas i anslutning till de bestämmelser som reglerar transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. Kriminalvården delar utredningens bedömning i dessa delar.

När det gäller kroppsvisitation menar utredningen att den nuvarande ordningen att den myndighet som ansvarar för den lokal där den som ska transporteras är placerad, enligt den s.k. lokalprincipen, är ändamålsenlig. På denna punkt är emellertid Kriminalvården av motsatt uppfattning. Det inträffar inte sällan att klienter som visiterats av avsändande myndighet ändå har tillhörigheter med sig som utgör en fara såväl för transportpersonalen som den transporterade själv. Det är ytterst transportledarens ansvar att säkerställa att en korrekt visitation är utförd innan transporten kan påbörjas. Enligt Kriminalvårdens uppfattning saknar personal vid avsändande myndigheter ofta den kompetens och kunskap om kroppsvisitation och säkerhetsförhållanden i ett transportfordon som är nödvändig för att säkerheten ska kunna garanteras. Det finns också stora skillnader i arbetssätt för visitation hos de olika avsändande myndigheterna. Det kan tilläggas att transportledaren även vid transporter av kriminalvårdsklienter alltid utför visitation av den som ska transporteras trots att en sådan redan utförts av personal vid anstalten eller häktet. Kriminalvården anser



därför att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om befogenhet att utföra kroppsvisitation vid transporter som utförs åt andra myndigheter.

Informationsöverföring

Vid utredning av inträffade incidenter inom Kriminalvårdens transportverksamhet där våld har tvingats tillgripas eller våld drabbat transportpersonalen har framkommit att detta inte sällan haft sin grund i att säkerhetsrelaterad information har saknats. Som exempel kan nämnas en avvikandeincident under transport där klientinformation om tidigare avvikande-försök inte lämnats vidare från beställare till transporttjänsten. Att det sker ett informationsöverlämnande är således av central betydelse och Kriminalvården välkomnar därför att uppgiftsskyldighet införs i ett flertal lagar.

Kostnads- och konsekvensanalys

Enligt Kriminalvårdens uppfattning får uppskattningen av de ökade transportvolymerna för transporttjänsten som utredningens förslag medför, anses som ytterst osäker.

Utredningen bedömer att Kriminalvårdens transporttjänsts inrikesresor kommer att öka med 5 000 transporter till följd av utredningens förslag. Vidare bedöms att 20-25 personer därför behöver nyanställas till en årlig kostnad om cirka 13,75 miljoner kronor. Kriminalvården ska också få möjlighet att investera omkring två miljoner kronor för inköp av fordon och tillföras resurser för fordonskostnader, inklusive kostnader för taxifyg, med 5,2 miljoner kronor årligen. Inköp av ett nytt IT-stöd för transportplanering beräknas till omkring sju miljoner kronor. Förslagen bör finansieras genom att medel förs över från Polisen till Kriminalvården.

När det gäller kostnadsansvaret för verksamheten kvarstår en hög osäkerhetsfaktor rörande de ekonomiska faktorer som presenterats. Kriminalvården kan konstatera att det är mycket svårt att få fram någon klar bild över antalet handräckningsärenden som utförs per år vid de 21 polismyndigheterna. I utredningen anges det att det år 2006 genomfördes drygt 20 000 handräckningsärenden vid polismyndigheterna. Kriminalvårdens inrikestransporter kanske därför lika gärna kan öka med både 6 000 och 7 000 stycken.

I genomsnitt kostade en inrikestransport utförd av Kriminalvårdens transporttjänst 5 254 kronor år 2011. Om det antas att ökningen av antalet inrikestransporter blir 5 000 skulle det generera en merkostnad för Kriminalvården på 26,3 miljoner kronor. Utredningen vill skjuta till 19 miljoner kronor (13,75 miljoner kronor i utökad personalkostnad plus 5,2 miljoner kronor för ökade fordonskostnader), vilket betyder att det i så fall fattas 7,3 miljoner kronor. Emellertid finns det risk för att det utökade uppdraget med handräckningstransporter för transporttjänsten innebär fler långa resor samt att dessa uppdrag inte sällan infaller på kvällar och helger. Utredningens förslag rörande medföljande personal från beställande myndighet medför sannolikt också minskad effektivitet. Det bör därför även tas i beaktande att det utökade uppdraget kan vara mer kostnadsintensivt än en genomsnittlig inrikestransport. En avgörande faktor för kostnadsbildningen är också vilken servicegrad som transporttjänsten ska erbjuda. En hög grad av service innebär också en högre kostnad. Sammanfattningsvis anser Kriminalvården att en betydligt djupare analys behöver göras över de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.



När det gäller finansieringen av Kriminalvårdens transportverksamhet föreslår utredningen att verksamheten även fortsättningsvis bör ske genom anslag. Kriminalvården konstaterar i likhet med utredningen att en anslagsfinansierad verksamhet medför risk för överutnyttjande. Transaktionskostnaderna i en avgiftsfinansierad verksamhet skulle också gå att minimera genom ett planeringssystem som möjliggör elektronisk fakturering. Samtidigt skulle en avgiftsfinansierad verksamhet kunna få till följd att beställande myndigheter väljer att själva utföra handräckningstransporter vilket medför problem för Kriminalvårdens transporttjänst att resurssätta sin verksamhet.

Om den föreslagna finansieringsmodellen genomförs, och finansiering inte sker genom ett särskilt anslag för transportverksamheten, så bör utfallet följas upp kontinuerligt och utrymme finnas för ytterligare resurstilldelning om det framkommer att utfallet inte är det förväntade. Detta är nödvändigt då transporttjänsten har små möjligheter att själva påverka uppkomna kostnader då den styrs av omständigheter utanför dess kontroll.

Detta ärende har beslutats av Kriminalvårdens generaldirektör Nils Öberg. I handläggningen har även chefsjuristen Elisabeth Lager, enhetschefen Ulf Jonson, t.f. enhetschefen Geir Varlid, chefen för transporttjänsten Stefan Bergic samt verksjuristen Per Henrik Hedbrant (föredragande) deltagit.

Nils Öberg

Per Henrik Hedbrant