

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 utrikestransporter.

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 utrikestransporter 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 organisatorisk 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 sluten 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 handräckningsbeslut, som innefattar transport av en person, till Kriminalvården. JO har i ett beslut ifrågasatt rätten för en polismyndighet att överlämna verkställigheten av ett handräckningsbeslut 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 handräckningsbeslut 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 transporterna 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 anfört 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 försvarsärenden. 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 transporterna 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 uppmärksammats 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 transporterna (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 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 (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 kriminalvårdslagstiftningen 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 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 sluten 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 utlänningslag som är tagen i förvar får enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716) hindras från att lämna förvarslokalen och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningslag tagits i förvar ska tillgodoseas 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

- klargöra 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 transporter 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)