

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
103 33 Stockholm

Yttrande över utkast till lagrådsremiss Effektivt resursutnyttjande vid transporter av frihetsberövade

Dnr Ju2019/01829/L5

Yttrandet delas upp i en del som avser de förslag som lagts fram i utkastet till lagrådsremiss och en del som avser vissa tillämpningssvårigheter med transportbestämmelserna som Statens institutionsstyrelse (SiS) i detta sammanhang vill lyfta till Justitiedepartementet.

Del 1 – Synpunkter avseende utkastet till lagrådsremiss

Med anledning av remissen får SiS anföra följande avseende de förslag som lagts fram i utkastet till lagrådsremiss.

SiS välkomnar de förslag som föreslås för att bättre ta tillvara samhällets resurser och skapa bättre förutsättningar för flexibilitet vid utförandet av transporter av frihetsberövade. SiS anser att förslaget att införa en möjlighet för Polismyndigheten att ta över de transportuppdrag som SiS ställt till Kriminalvården är en nödvändig förutsättning för att SiS i framtiden ska kunna få den hjälp myndigheten behöver med riskfyllda transporter. Det har sedan den 1 april 2017 visat sig frekvent uppstå situationer där Kriminalvården av olika anledningar inte har kunnat utföra de uppdrag åt SiS som Kriminalvården enligt nuvarande bestämmelser ansvarar för.

SiS är positiv till att SiS som beställande myndighet i utkastet till lagrådsremiss (s. 16) inte ges en skyldighet att göra effektivitetsöverbäganden i samband med en handräck-

Statens institutionsstyrelse

ning. En bättre ordning är den föreslagna, nämligen att SiS endast ska ta ställning till om förutsättningarna för att begära en handräckning är uppfyllda och att Kriminalvården och Polismyndigheten sedan avgör vilken myndighet som är bäst lämpad att utföra transporten.

I utkastet till lagrådsremiss (s. 16) anges exempel på skäl som talar för att det bör övervägas om en transport ska överlämnas från Kriminalvården till Polismyndigheten. Uppräkningen är inte uttömmande och andra omständigheter kan beaktas. SiS vill påtala att den omständigheten att Kriminalvården inte har någon faktisk möjlighet att utföra en transport som myndigheten normalt kan utföra, t.ex. vid en beställningsanhopning, bör kunna utgöra skäl för en överlämning och att det vore värdefullt om i varje fall detta ytterligare exempel kunde tillföras uppräknningen. I den lämplighetsprövning som ska göras anser SiS att riskerna för att den enskilde far illa vid en utebliven eller försenad transport (se exempel i SiS hemställan ju2017/08321) många gånger måste ha företräde före avvägningar om vilket alternativ som är det mest samhällsekonomiskt fördelaktiga. Det viktigaste i dessa fall är att transporten blir av över huvud taget och att den utförs inom rimlig tid.

Även om SiS delar bedömningen att det inte är görligt eller lämpligt att i lag närmare precisera förutsättningarna för lämplighetsbedömningen så förutser SiS att det även med de nya bestämmelserna kommer att krävas en hel del merarbete för SiS personal med att ringa till Kriminalvården och Polismyndigheten för att "ligga på" i de fall myndigheterna inte kommer överens om vem som ska utföra en transport. Om handräckningsinstitutet i framtiden ska fungera smidigt krävs en god dialog mellan myndigheterna och sannolikt att myndighetsgemensamma riktlinjer för tillämpningen av bestämmelserna tas fram.

SiS anser att det är bra att det i utkastet tydligt framgår att ansvaret ligger kvar på Kriminalvården om myndigheterna inte kan komma överens.

På s. 10 femte stycket "Ett sådant uppdrag lämnades av regeringen den 20 december 2019", ska året vara 2018.

Del 2 – Tillämpningssvårigheter med transportbestämmelserna

Bakgrund

Den 1 april 2017 trädde nya bestämmelser om transporter av frihetsberövade i kraft i bl.a. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen

(1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. De nya bestämmelserna innebär att ansvaret för handräckning av ungdomar och klienter som vårdas hos SiS i vissa fall har flyttats från Polismyndigheten till Kriminalvården.

I de nya bestämmelserna anges uttryckligen under vilka förutsättningar en handräckning får begäras enligt LVU, LSU och LVM. I de fall transporten ska utföras av Kriminalvården får en handräckningsbegäran endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att transporten inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl. Bestämmelserna har till syfte att motverka att Kriminalvårdens resurser i onödan tas i anspråk för handräckning. Om det inte finns behov av vålds- eller tvångsanvändning vid transporten ska SiS utföra transporten. Det är SiS som har att pröva om förutsättningar föreligger att begära hjälp.

Före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna har det funnits liknande reglering som uttryckligen angav under vilka förutsättningar handräckning fick begäras i andra handräckningsbestämmelser, se t.ex. 16 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och 27 § livsmedelslagen (2006:804), men det har inte funnits sådana bestämmelser i LVU, LSU och LVM. Viktigt att notera är att de bestämmelser som tidigare förekommit inte avsett handräckning av Kriminalvården utan av Polismyndigheten.

Även om det inte tidigare fanns några uttryckliga bestämmelser i LVU, LSU och LVM som reglerade när handräckningsinstitutet fick användas framgick det av förarbetena att avsikten var att en handräckning enligt LVU, LSU och LVM först skulle användas sedan den begärande myndigheten konstaterat att uppgiften inte kunde lösas utan hjälp av Polismyndigheten (se prop. 2016/17:57 s. 45, prop. 1979/80:1 s. 602 f. och prop. 1981/82:8 s. 100 f.)

JO har före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna uttalat sig om förutsättningarna för att begära polishandräckning. Bl.a. har JO uttalat att polishandräckning inte får begäras som en rutinåtgärd utan endast om det finns grundad anledning att anta att de särskilda befogenheter som tillkommer Polismyndigheten kommer att behöva användas (se t.ex. JO 1981/82 s.181 och JO:s beslut den 21 januari 2011, dnr 3625-2009).

I förarbetena till de nya bestämmelserna finns begränsad vägledning att hämta om när en begäran om handräckning får göras. Det som anges är endast att begäran om hjälp får göras t.ex. om det finns någon särskild omständighet som ger anledning att befara att den unge eller hans eller hennes föräldrar kommer att sätta sig till motvärn eller om han eller hon uttalat hot i samband med tidigare ingripanden (prop. 2016/17:57 s. 77). När det gäller vad som kan anses utgöra särskilda skäl uttalas endast att det exempelvis kan röra sig om situationer där det finns en överhängande risk för att den unge eller

klienten skadar sig själv så att man inte kan avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt (a. prop. s. 75).

Tillämpningssvårigheter

Ser man till ordalydelsen i de delar som avser handräckning som utförs av Kriminalvården enligt 43 § andra stycket LVU, 20 § andra stycket LSU och 45 § andra stycket LVM är den svår att tillämpa materiellt. I förarbetena till bestämmelserna gör regeringen, i enlighet med vad utredningen föreslagit, bedömningen att det inte bör införas en särskild bestämmelse som reglerar Kriminalvårdens möjligheter att använda våld och annat tvång vid transporter som utförs åt andra myndigheter. Detta då Kriminalvården genom de nya bestämmelserna som ger Kriminalvården rätt att utföra transporterna får ett indirekt lagstöd för att vidmakthålla ett frihetsberövande under och i samband med transporter och det då följer en befogenhet att använda våld eller annat tvång enligt bestämmelserna om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken (a. prop. s. 54). Att det således är fråga om ett endast indirekt stöd och inte ett uttryckligt stöd för Kriminalvårdens möjligheter att använda våld och annat tvång vid transporter har emellertid gjort att det uppstått en diskrepans mellan den materiella prövning som ska göras när det är fråga om en handräckning som ska utföras av Polismyndigheten jämfört med en handräckning som ska utföras av Kriminalvården. Enligt SiS bedömning kan det inte ha varit lagstiftarens avsikt att skapa denna diskrepans. I den uppräkningsav befogenheter som anges för Polismyndighetens del finns nämligen 10 § polislagen, som innefattar användande av våld och annat tvång vid transporter. Det indirekta stöd att vidmakthålla ett frihetsberövande och rätten att använda våld eller annat tvång enligt bestämmelserna om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken, som endast är en ansvarsfrihetsgrund, torde inte kunna inrymmas i den uppräkningsav befogenheter som anges för Kriminalvårdens del.

De nu sagda innebär att SiS, till skillnad från när den materiella prövningen görs för en beställning av polismyndigheten, endast har att pröva om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att transporten inte kan utföras utan att fängsel behöver användas eller att kroppsvisitation behöver utföras. Ordalydelsen innebär alltså att SiS inte kan beakta om det finns risk för att transporten inte kan utföras utan att Kriminalvården använder sig av våld och annat tvång enligt bestämmelsen om laga befogenhet.

När det gäller prövningen av om det kan befaras att en kroppsvisitation kan komma att behövas är den bedömningen avhängig av bl.a. vilken uppsikt SiS personal har haft över ungdomen eller klienten, om ungdomen eller klienten har visiterats av SiS personal före resan och om Kriminalvården bedömer att man vågar förlita sig på SiS förmåga att visitera ungdomar och klienter (se a. prop. s 53). Den materiella bedömningen i denna del kan därför alltid sägas utmynna i antagandet att en kroppsvisitation kan be-

höva utföras. Bedömningen har dessutom inte någon koppling till hur utåtagerande eller avvigningsbenägen en ungdom eller klient bedöms vara. I de fall det rör sig om långa transporter med många stopp eller övernattningar finns det ytterligare skäl att befara att kroppsvisitation kan komma att behöva utföras (mer om detta under rubriken SiS respektive Kriminalvårdens förutsättningar att utföra transporter nedan). Slutatsen är oavsett detta densamma, nämligen att den materiella bedömningen i denna del alltid kan sägas landa i antagandet att en kroppsvisitation kan behöva utföras, i de fall de rör sig om långa transporter.

Av det ovan nämnda följer att den faktiska materiella prövning som SiS har att göra i princip är begränsad till att innefatta en bedömning av om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att transporten inte kan utföras utan fängsel. SiS bortser då från situationer där det enligt 43 § andra stycket 2 LVU, 20 § andra stycket 2 LSU och 45 § andra stycket 2 LVM kan anses annars finnas synnerliga skäl eftersom det är en undantagsbestämmelse och den bestämmelsen enligt SiS bedömning främst tar sikte på situationer av akut karaktär. Detta är olyckligt eftersom den bedömning som är relevant att göra enligt SiS just är om risken för att ungdomen eller klienten ska försöka avvika eller bli utåtagerande är så stor att det befaras att någon av Kriminalvårdens befogenheter behöver tillgripas och då i första hand våld och annat tvång än fängsel. SiS känner till att Kriminalvården ibland nödgats använda fängsel. Bestämmelserna om fängsel i 4 kap. 10 § hädelslagen förutsätter att det är nödvändigt av säkerhetsskäl med en sådan åtgärd. I sammanhanget bör beaktas att det i SiS fall i stor utsträckning rör sig om transport av barn och ungdomar, dvs. ett klientel som endast i undantagssituationer torde behöva beläggas med fängsel. I ett ärende där frågan var uppe (protokoll från Opcat-inspektion av SiS ungdomshem Johannisberg, Justitieombudsmannens (JO) dnr 6204-2018) uppgav personalen att Kriminalvården aldrig använder fängsel vid transport av LVU-ungdomar men att det förekommer vid transport av LSU-ungdomar.

Det finns inte något i förarbetena till de nya transportbestämmelserna som talar för att det varit lagstiftarens avsikt att endast transporter som kräver fängsel ska utföras av Kriminalvården och att Kriminalvården inte ska utföra transporter som endast kräver användande av annat våld och tvång med stöd av laga befogenhet. Tvärtom uttalas i förarbetena att en begäran om hjälp till Kriminalvården ska få ske under samma förutsättningar som en framställning som görs till Polismyndigheten. Om det inte finns behov av vålds- eller tvångsanvändning vid transporten ska alltså den myndighet där personen förvaras själv utföra transporten (a. prop. s. 45).

SiS har uppmärksammat de nu nämnda tillämpningssvårigheterna i samband med ett yttrande till JO den 24 maj 2019 (JO:s ärende med dnr 1337-2019, SiS dnr 1.7.1-1597-2019). SiS har ännu inte tagit ställning till om myndighetens riktlinjer för handräckning behöver revideras med anledning av de uppmärksamade tillämpningssvårigheterna. I myndighetens riktlinjer refereras i allt väsentligt till förarbetena.

SiS har i det ovan nämnda JO-yttrandet informerat JO om att SiS avser att påtala tillämpningssvårigheterna i detta yttrande över utkastet till lagrådsremiss.

SiS respektive Kriminalvårdens förutsättningar att genomföra transporter

För att ytterligare belysa tillämpningssvårigheterna bör något nämnas om de förutsättningar som Kriminalvården respektive SiS har för att genomföra transporter samt om de samhällsekonomiska aspekter som frågan innefattar.

De befogenheter som Kriminalvården har att tillgripa för att genomföra transporter skiljer sig främst i två avseenden från SiS befogenheter, nämligen i fråga om möjligheten att använda fängsel och i fråga om möjligheten att även utanför SiS institutioner utföra visitationer¹. SiS har precis som Kriminalvården med stöd av bestämmelserna om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken rätt att med våld vidmakthålla ett frihetsberövande under transport. SiS får däremot inte använda sig av fängsel. SiS får under vissa förutsättningar enligt 17 § LVU, 15 § LSU och 32 § LVM utföra kroppsvisitation och yttlig kroppsvisitation för att tillse att ungdomar och klienter inte innehar otillåten egendom när de vistas vid hemmet, men får inte utföra visitationer när ungdomar och klienter befinner sig utanför institutionen. Det är därför främst vid längre transporter som Kriminalvården kan upprätthålla bättre säkerhet genom möjligheten att genomföra kroppsvisitationer. Det kan vara svårt för SiS personal, som inte får genomföra visitationer under resor, att ha ständig uppsikt över att ungdomar och klienter inte får tag i farliga föremål under längre resor med många stopp och övernattningar. Långa transportavstånd samt antalet stopp och övernattningar är med hänsyn till Kriminalvårdens mer omfattande möjligheter att utföra visitationer därför viktiga faktorer vid den riskanalys och bedömning av om handräckning ska begäras som görs före transport.

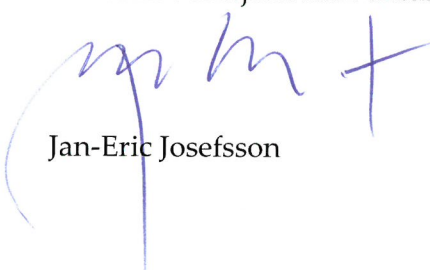
I övrigt utgörs skillnaderna mellan de respektive myndigheternas förutsättningar att utföra riskfyllda transporter av att Kriminalvården i sin väl utvecklade transportorganisation har tillförts resurser för transportfordon som är speciellt anpassade för uppdraget och för personal som rekryteras och utbildas endast för uppgiften att transportera avvikningsbenägna och utåtagerande personer. SiS å sin sida har inte någon särskilt inrättad transportorganisation. Resorna utförs av SiS institutioner, med institutionens befintliga personal och fordon. Det finns på institutionerna inte någon personal som är särskilt utbildad eller rekryterad för just uppdraget att transportera avviknings-

¹ Här bortses från den möjlighet som Kriminalvården även har att begära hjälp från Polismyndigheten enligt 8 kap. 2 a § häkteslagen 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.

benägna och utåtagerande personer. SiS institutioner har inte heller en fordonspark som är anpassad för riskfyllda transporter.

SiS har inte byggt upp en sådan transportorganisation eftersom det är myndighetens uppfattning att lagstiftaren inte har avsett att SiS ska utföra högrisktransporter som kräver denna typ av specialanpassning och för att myndigheten inte har tillskjutits de medel som en sådan transportorganisation skulle kräva. De resor som SiS ska utföra är enligt myndigheten begränsade till resor där SiS gör bedömningen att det inte kommer att behöva tillgripas våld eller annat tvång. Om det behöver tillgripas våld eller annat tvång med stöd av bestämmelserna om laga befogenhet är det SiS uppfattning att resan är förknippad med en sådan risk att den ska utföras av Kriminalvården, eftersom SiS befogenheter – som ovan anförts – inte är lika långtgående som de som Kriminalvården förfogar över. SiS får t.ex. inte använda fängsel, inte ens om en våldssituation eskalerar. Lagstiftaren har försett SiS med de befogenheter som krävs för att hålla ordning på utåtagerande och avvikningsbenägna ungdomar och klienter under vistelse vid institutionen. SiS har vid våldsamma situationer vid institutionen även möjlighet att tillkalla förstärkning om våldsamheter uppstår. Att transportera ungdomarna och klienterna är något helt annat och kräver en annan transportorganisation vid sidan av SiS ordinarie verksamhet samt i de flesta fall även andra befogenheter. Det vore inte samhällsekonomiskt försvarbart att även SiS byggde upp en sådan transportorganisation för risktransporter och skulle kräva att SiS tillfördes betydande belopp. Resurserna som krävs för att en myndighet ska klara av ett sådant uppdrag ska inte underskattas, något som blivit tydligt efter att Kriminalvården med sin redan befintliga transportorganisation och de för ändamålet särskilt tillförda medlen, visat sig inte klara av uppdraget med mindre än att regeringen nyligen har fått tillföra väsentligen ökade anslag för uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av tf. generaldirektören Jan-Eric Josefsson. I handläggningen har chefsjuristen Eleonore Källstrand Nord deltagit. Föredragande har varit verksjuristen Pontus Ockborn.



Jan-Eric Josefsson



Pontus Ockborn