

# Uppdrag att ta fram ansvarsfördelning och genomförandeplan avseende transporter av frihetsberövade

Ju2018/05333/KRIM



Diarienummer

A.654.938/2018

Polismyndigheten, Mars 2019



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Fördelningen av ansvar för transporter av frihetsberövade och ekonomiska konsekvenser av denna fördelning</b> .....	<b>3</b>
2.1	Fördelningen av ansvar för transporter enligt 29 a § polislagen (1984:387) .....	3
2.2	Ekonomiska konsekvenser av den tänkta fördelningen .....	5
2.3	Samverkan med andra myndigheter .....	5
<b>3</b>	<b>En fördelning som innebär att myndigheternas och samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt</b> .....	<b>5</b>
3.1	Beräkningsmodell och Polismyndighetens utgångspunkter .....	5
3.2	Effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser .....	7
<b>4</b>	<b>Åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för en långsiktig och hållbar reglering</b> .....	<b>7</b>
4.1	Transportuppehåll .....	7
4.2	Transporter får utföras av arrestantvakter .....	7
4.3	Möjlighet att upphandla transporttjänster .....	8

## 1 Sammanfattning

Regeringen har gett Kriminalvården och Polismyndigheten i uppdrag att gemensamt ta fram en plan för en långsiktig och hållbar fördelning av ansvaret för transporter av frihetsberövade, vilket ska ske med utgångspunkt i den promemoria<sup>1</sup> där myndigheterna påbörjat sitt gemensamma arbete rörande ansvarsfördelningen. Planen ska vara möjlig att genomföra successivt och kunna vara fullt implementerad senast den 31 december 2020. Myndigheternas gemensamma redovisning av uppdraget ska lämnas till regeringen senast den 1 mars 2019 i samband med budgetunderlaget för 2020.

Mot bakgrund av att myndigheterna inte tagit fram en gemensam plan redovisar Polismyndigheten uppdraget ur Polismyndighetens perspektiv. Polismyndigheten har därvid utgått från vad myndigheterna diskuterat under det gemensamma arbetet med regeringsuppdraget. Kriminalvården och Polismyndigheten har haft avstämningsmöten om regeringsuppdraget.

Förutsägbarhet och tydlighet är viktigt för begärande aktörer avseende transporter av frihetsberövade. Detta är inte en fråga för enbart Polismyndigheten och Kriminalvården men med beaktan av den korta tid som stått till förfogande för genomförande för detta uppdrag har samråd med övriga aktörer inte varit möjligt.

## 2 Fördelningen av ansvar för transporter av frihetsberövade och ekonomiska konsekvenser av denna fördelning

### 2.1 Fördelningen av ansvar för transporter enligt 29 a § polislagen (1984:387)

Enligt Polismyndighetens uppfattning är nuläget avseende genomförandet av den nya lagstiftningen följande. Av reformen är den del som avser vårdlagarna genomförd, där Kriminalvården enligt lagstiftningen har ett tydligt utpekat ansvar. Myndigheterna kan inte komma överens om annan ansvarsfördelning än vad som framgår av lagstiftningen.

Avseende överlämningar enligt 29 a § polislagen har Polismyndigheten följande uppfattning. Det gemensamma målet är en transportverksamhet som är effektiv, förutsägbar och rättssäker. Polismyndighetens regionala behov ska vara vägledande och regionala överenskommelser bör göras utifrån vad som är rimligt mot bakgrund av Kriminalvårdens kapacitet. Behovet av överlämningar skiftar över tid, men generellt är det de långa transporter som är mest resurskrävande för Polismyndigheten. Även kortare transporter tar emellertid en betydande del av Polismyndighetens operativa personal i anspråk. Huruvida en transport är lämplig att överlämna till Kriminalvården kommer dock alltid att avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Efter att den regionala behovsinventeringen är genomförd kan en nationell övergripande överenskommelse träffas. Polismyndigheten har efterfrågat en åtagandeplan från Kriminalvården med ett successivt genomförande. En åtagandeplan är nödvändig för förutsägbarhet, tydlighet och för att myndigheterna gemensamt ska komma framåt i arbetet.

---

<sup>1</sup> Transporter av frihetsberövade- ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården (Ju218/04523/KRIM).

Uttag ur Polismyndighetens händelserapporteringsystem (STORM) visar att antalet handräckningar som utförs av myndigheten fortfarande är högt. Systemet saknar i dagsläget funktionalitet för att utvisa vilka handräckningar som utgör transporter av frihetsberövade. Antalet handräckningar som utförs åt Kronfogdemyndigheten och länsstyrelserna beräknas uppgå till cirka 5 % av det totala antalet utförda handräckningar.

Region/år	2016	2017	2018
<b>Region Nord</b>	2 566	2 682	2 358
<b>Region Mitt</b>	2 600	2 230	1 842
<b>Region Stockholm</b>	6 643	5 905	5 273
<b>Region Öst</b>	3 015	2 506	2 074
<b>Region Väst</b>	3 894	3 599	3 248
<b>Region Syd</b>	3 171	2 835	2 517
<b>Region Bergslagen</b>	2 939	2 304	2 039
<b>Totalt</b>	<b>24 828</b>	<b>22 061</b>	<b>19 351</b>

Polismyndigheten har tillsammans med Kriminalvården i de regionala arbetsgrupperna gjort en inventering avseende vilka transporter som kan vara lämpliga att överlämna. Polismyndigheten har för 2018 bedömt att cirka 20 000 transporter är lämpade att överlämna till Kriminalvården enligt 29 a § polislagen.<sup>2</sup>

Genomförandet av reformen har skett och kommer även fortsättningsvis att ske med beaktande av Kriminalvårdens behov av att bygga upp och dimensionera sin transportverksamhet utifrån de nya förutsättningarna. Överlämningen av transporter bör därför trappas upp succesivt i takt med Kriminalvårdens ökade förmåga, med målsättningen att de regionala överenskommelserna om ansvarsfördelning ska vara fullt implementerade senast den 31 december 2020.

Polismyndigheten har vidtagit de åtgärder som, inom lagstiftningens ramar, varit möjliga för att stödja Kriminalvården i det nya uppdraget. För att säkerställa enhetlighet och rättssäkerhet har Polismyndigheten utfärdat riktlinjer (Polismyndighetens riktlinjer för handlägg-

<sup>2</sup> Rapporten ”Inventering av transporter som Polismyndigheten bedömer vara lämpliga att överlämna till Kriminalvården samt lägesbeskrivning gällande reformens genomförande”, 2018-08-24, dnr A429.022/2018.

ning av ärenden för transporter av frihetsberövade PM 2017:14). Riktlinjerna som beslutades av ställföreträdande rikspolischef den 31 mars 2017 förenades med övergångsbestämmelser om restriktivitet vad gäller att överlämna transporter enligt 29 a § polislagen för att underlätta för Kriminalvårdens uppdrag enligt lagstiftningen. Beslutet förlängdes den 22 december 2017 att gälla tills vidare. Polismyndigheten har även föreslagit att myndigheterna ska utreda möjligheten att samutnyttja lokaler och personal för att öka effektiviteten. Polismyndigheten har föreslagit att Kriminalvården inrättar regionala transportkoordinatorer som integreras med Polismyndigheten för att underlätta daglig planering och prognosarbete.

När det gäller innehållet i de regionala överenskommelserna kommer det att vara stora variationer i vilka transporter Polismyndigheten vill överlämna till Kriminalvården utifrån rådande regionala och lokala skillnader, bl.a. vad gäller längden på och tiden för transporter, när transporterna vanligtvis äger rum, vilken belastning de medför i förhållande till den övriga verksamheten och befintliga resurser.

## 2.2 Ekonomiska konsekvenser av den tänkta fördelningen

Då myndigheterna ännu inte träffat de förordade regionala överenskommelserna och Kriminalvården alldeles nyligen låtit meddela att man har för avsikt att succesivt minska utförandet av de transporter som Polismyndigheten överlämnar med stöd av 29 a § polislagen saknas ett konkretiserat underlag utifrån vilket de ekonomiska konsekvenserna för respektive myndighet kan bedömas.

## 2.3 Samverkan med andra myndigheter

Polismyndigheten bedriver tillsammans med övriga berörda aktörer (Kriminalvården, SiS, Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting och landstingens psykiatrivård) ett arbete som syftar till att ta fram en handbok, enhetliga beställningsblanketter och rutiner för att säkerställa en effektiv, rättssäker och enhetlig hantering av transporterna av frihetsberövade.

# 3 En fördelning som innebär att myndigheternas och samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt

## 3.1 Beräkningsmodell och Polismyndighetens utgångspunkter

Av Ekonomisstyrningsverkets (ESV) och Statskontorets vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling<sup>3</sup> framgår bl.a. att en myndighetsekonomisk lönsamhetskalkyl ska visa hur myndighetens resursanvändning och interna effektivitet påverkas medan en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl vidgar perspektivet och omfattar effekter för medborgare, företag och andra myndigheter, dvs. på hela samhällsekonomin (s. 9). I vägled-

---

<sup>3</sup> ”Räkna på lönsamheten! – Vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling”, ESV 2005:13 och Statskontoret 2004:29A.

ningen framhålls bl.a. följande beträffande de samhällsekonomiska lönsamhetskalkylerna (s. 9 och 39).

Den första principen är att alla effekter på alla individers välfärd ska ingå. Den andra principen är att medborgarnyttor värderas på grundval av medborgarnas betalningsvilja. Även om den måste uppskattas på ett förenklat sätt är det medborgarnas betalningsvilja som ska vara rättesnöret för värderingen. [...] Många effekter saknar marknadspriser och är svåra att värdera med betalningsvilja, exempelvis minskade koldioxidutsläpp och ökad trafiksäkerhet. Då kan kostnaden för att uppnå sådana effekter i andra sammanhang – t.ex. som följd av politiska beslut – användas för att värdera effekten. Denna kostnad antas då ha varit värd att ta.

Som Polismyndigheten framfört till regeringen i andra sammanhang rör frågan om ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser komplexa samhällsekonomiska frågeställningar och grundläggande kriminalpolitiska värderingar. I en sådan analys behöver utöver ökade kostnader för transporter även beaktas vad det kostar samhället att polisiära resurser inte kan fokuseras på brottsförebyggande och brottsutredande arbete. Att värdera samhällskostnaderna för t.ex. upplevd trygghet eller en skjutning låter sig svårligen göras i siffror på samma sätt som kostnaden för en transport. Polisiära åtgärder kräver särskild utbildning och kompetens, vilken i de allra flesta fall inte är nödvändig för att utföra transporter av frihetsberövade. Detta framhålls uttryckligen som en parameter att beakta vid lämplighetsbedömningen enligt gällande lagstiftning (se prop. 2016/17:57 s. 42).

Polismyndigheten har, mot bakgrund av svårigheterna i att avgränsa och värdera relevanta faktorer, hos ESV efterfrågat en beräkningsmodell till stöd för beräkning och fördelning av resurser mellan myndigheter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. ESV har meddelat att någon sådan modell inte finns vad avser fördelningen av uppdrag mellan myndigheter som ska göras av myndigheterna själva.

Polismyndigheten har i andra sammanhang även ifrågasatt lämpligheten i att lägga dessa komplexa avvägningar på myndigheter, särskilt då de innebär att myndigheterna ska ställa utnyttjande av samhällets samlade resurser mot sina egna, delvis motstående, myndighetsintressen. Polismyndigheten konstaterar dock att den nuvarande lagstiftningen är utformad på ett sådant sätt att Kriminalvården är skyldig att utföra de transporter som Polismyndigheten överlämnar. Såväl lagstiftaren som Statskontoret har funnit att det mest lämpliga ur samtliga aspekter är att Kriminalvården anförtros uppdraget då man har de bästa förutsättningarna (utbildning och organisation) för att genomföra transporter av frihetsberövade personer.<sup>4</sup>

Att antalet transporter blivit större än vad som förutsetts är olyckligt, men förändrar inte betydelsen av de argument som ligger bakom huvudsyftet att renodla polisens uppdrag. Polismyndigheten har ingen transportverksamhet utan det är poliser som rycks från annan prioriterad verksamhet som utför transporterna (tillikauppgift). De platser där Kriminalvården har svårast att utföra transportuppdrag är i princip alltid på motsvarande sätt platser där Polismyndigheten har svårast att uppfylla sitt grunduppdrag. Transporter i vissa delar av landet innebär att stora områden står helt utan tillgång till polis. I exempelvis polisregion Nord, som motsvarar cirka 55 % av Sveriges yta, finns i dagsläget totalt cirka 1 500 poliser. De transporter av frihetsberövade som utförs här är ofta långa (tidskrävande) och sker i stor

---

<sup>4</sup> Se prop. 2016/17:57 och Statskontorets rapport ”Transporter av frihetsberövade – En konsekvensanalys”, 2011:28.

utsträckning på kvällar, nätter och helger, dvs. på platser och vid tidpunkter då renodlingen och behovet av polisiär närvaro är som störst.

### 3.2 Effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser

Som framgått har myndigheterna inte träffat någon överenskommelse om den närmare fördelningen av ansvaret för transporter. Polismyndighetens uppfattning är att renodlingen av myndighetens uppdrag är en så samhällsekonomiskt prioriterad fråga att överlämning av transporter ska ske i så stor utsträckning som möjligt och att en sådan fördelning som förordas i avsnitt 2.1 utgör en rimlig avvägning i förhållande till Kriminalvårdens förmåga att utföra de transporter som överlämnas dit.

## 4 Åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för en långsiktig och hållbar reglering

### 4.1 Transportuppehåll

Kriminalvården har platsbrist i sina lokaler och har tillfrågat Polismyndigheten om möjligheten att i samband med transportuppehåll placera frihetsberövade (ej häktade) i arrester. I syfte att underlätta Kriminalvårdens utvidgade uppdrag har Polismyndigheten föreslagit att myndigheterna gemensamt utreder möjligheterna att samutnyttja lokaler och personal i större utsträckning än vad som sker idag för att öka effektiviteten i transportverksamheten. Förhoppningen är att myndigheterna därefter ska kunna träffa en nationell överenskommelse i frågan och ta fram rutiner som reglerar det faktiska genomförandet. I sammanhanget ska understrykas att denna typ av nyttjande av arrestlokaler är i princip oreglerad samt att Polismyndigheten saknar uppdrag, ekonomi och resurser för såväl utredningsarbetet i sig som de eventuellt tillkommande arbetsuppgifter som kan bli följderna av en sådan överenskommelse.

### 4.2 Transporter får utföras av arrestantvakter

Ett förslag, som Polismyndigheten framfört även till den särskilde utredaren, är införandet av en författningsreglerad möjlighet för myndigheten att få använda personal som anställts eller förordnats som arrestantvakt vid kortare transporter. Genom att låta civilanställda som har vana av att arbeta med frihetsberövade personer utföra sådana transporter skulle möjliggöras ett mer effektivt utnyttjande av polisiära resurser. Arrestantvakterna skulle i så fall kunna erbjudas en särskild utbildning för uppgiften, t.ex. den utbildning som Kriminalvårdens transportörer genomgår. Förslaget kräver dock att det införs ett författningsstöd för arrestantvakterna att använda tvång i samband med transporterna, exempelvis genom en hänvisning till 4 kap. 4 och 10 §§ häkteslagen (2010:611). I sammanhanget ska också påpekas att det finns formuleringar i förarbetena till 23 a § andra meningen polislagen som anses begränsa arrestantvaktens befogenhet att utföra bevakningsuppdrag utanför arrestlokalerna till att endast avse bevakning i samband med t.ex. sjukhusvistelser.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Se prop. 1997/98:95 s. 68.

### **4.3      Möjlighet att upphandla transporttjänster**

Ett annat förslag, som Polismyndigheten framfört även till den särskilde utredaren, är införandet av en möjlighet för Polismyndigheten och Kriminalvården att upphandla transporttjänster från t.ex. bevakningsföretag. Med en sådan ordning kan tillskapas ett system som möjliggör flexibilitet i situationer där myndigheterna själva har svårt att utföra transporter av frihetsberövade utan att andra kritiska delar av verksamheten blir lidande. Exempel på situationer där transporttjänster kan behöva avropas är då myndigheterna saknar personal eller fordon, t.ex. som en följd av särskilt och hastigt uppkomna händelser såsom skogsbränderna 2018.