

Förslag

1984/85: 12

Riksdagens revisorers förslag med anledning av granskningen av vissa kostnader för förvaring av anhållna, häktade och andra omhändertagna

1984-12-06

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har på förslag av justitieutskottet granskat vissa kostnader för förvaringen av anhållna och häktade. Granskningen har begränsats till att avse kostnader som i huvudsak är hänförliga till kriminalvårdsverkets häktesorganisation. Åklagarmyndigheternas och domstolarnas kostnader av motsvarande slag, som redovisningsmässigt kan anses falla inom granskningsområdet, har inte tagits med då någon särredovisning av dessa kostnader ej finns.

I första hand har beläggningssituationen, driftkostnaderna och transportverksamheten vid häktena granskats. De förpassningsresor till utlandet som handhas av kriminalvårdens transportorganisation har ägnats speciell uppmärksamhet i granskningsarbetet.

För ett detaljerat studium har utvalts tio häkten av varierande storlek och med geografisk spridning över hela landet, nämligen häktena i Stockholm, Göteborg, Luleå, Norrköping, Härnösand, Kristianstad, Västerås, Umeå, Växjö och Visby.

En sammanfattning av den över granskningen upprättade rapporten (1983/84: 7) Vissa kostnader för förvaring m. m. av anhållna, häktade och andra omhändertagna samt över rapporten avgivna yttranden lämnas i *bilaga* till denna skrivelse.

I fråga om beläggningen av häktesplatserna har revisorerna inte funnit anledning att lägga fram några förslag med hänsyn bl. a. till den utveckling av platsbeläggningen som redovisats för det senaste året.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Kostnader för häktena

Kostnaderna för de allmänna häktena redovisas hos kriminalvårdsverket. De har i löpande priser stigit från 151 milj. kr. under budgetåret 1979/80 till 202 milj. kr. under budgetåret 1982/83. Genomsnittsbeläggningen har under åren 1979 till 1982 ökat från 712 till 945 intagna.

Driftkostnaderna vid de utvalda häktena har bedömts utifrån en framräknad dygnskostnad per medelbelagd häktesplats vid de olika häktena. Därvid har konstaterats att stora variationer föreligger i häktenas kostnadsbild. Sålunda varierade dygnskostnaden per medelbelagd plats vid de tio häktena från lägst 508 kr. per intagen i Göteborg till högst 1 026 kr. per intagen i Härnösand. Beloppen avser budgetåret 1982/83.

Beträffande de i dygnskostnaden ingående delposterna är *kostnaden* för personalen helt dominerande. Vissa skillnader i personalbemanningen vid häktena och därmed också i kostnadsbilden kan hänföras till organisatoriska orsaker. Så är fallet med de mellan häktena varierande kostnaderna för transportförare. Även efter erforderlig justering för sådana organisatoriskt betingade orsaker kvarstår dock bilden av en påtaglig skillnad i personaltätet om man sätter den i relation till den genomsnittliga utnyttjandegraden av tillgängliga häktesplatser. Revisorerna kan sålunda notera att häktet i Stockholm har ca 80 % och häktet i Luleå ca 110 % högre personalbemannning, exkl. transportförare, per medelbelagd plats än häktet i Göteborg.

Även *bespisningskostnaderna* vid häktena utvisar påfallande stora variationer när de uttrycks i dygnskostnad per medelbelagd plats. Högsta utspisningskostnad för budgetåret 1982/83 utvisar häktet i Norrköping med 63 kr. per dygn och intagen, medan huvudparten av häktena redovisar kostnader understigande 50 kr. per dygn och intagen. Lägst kostnaden finns för häktet i Visby med 27 kr. per intagen.

Orsaken till skillnaderna i utspisningskostnad har visat sig vara att häktena saknar möjlighet att själva tillaga kosten. De är hänvisade till att anlita utomstående leverantörer eller närliggande kriminalvårdsanstalters utspisningsavdelningar.

Revisorerna har vidare observerat att *kostnaden* för biblioteksverksamheten vid häktena är mycket hög jämfört med motsvarande kostnad för övriga vårdplatser inom kriminalvården. Den genomsnittliga kostnaden per vårdplats uppgick sålunda år 1981 till 954 kr. vid häktena mot 521 kr. vid slutna riksanstalter och 304 kr. vid slutna lokalanstalter.

Till denna verksamhet som utövas i kommunal regi har kriminalvården för häktenas del lämnat bidrag med 225 kr. per vårdplats. Totalkostnaden för bibliotekstjänsten inom kriminalvården uppgick till 1 507 000 kr. för budgetåret 1982/83. För budgetåret 1984/85 har styrelsen begärt anslag om 2 909 000 kr.

Beträffande kostnadsläget vid häktena anför *kriminalvårdsstyrelsen* i sitt remissyttrande att personalkostnaden bestäms av att en viss grundbemannning krävs oavsett antalet intagna. Därför kan dygnskostnad per medelbelagd häktesplats vara en diskutabel utgångspunkt för en kostnadsjämförelse häktena emellan. Styrelsen medger dock att det finns skäl att analysera de i rapporten påtalade skillnaderna i personalbemanningen vid vissa häkten.

För att söka minska utspisningskostnaderna uppger sig styrelsen ha för avsikt att låta närbelägna kriminalvårdsanstalter i möjligaste mån överta mathållningen för häktena.

När det gäller biblioteksservicen har kriminalvårdsstyrelsen anfört att dess ambition har varit att bereda varje häktad möjlighet till boklån en gång per vecka. Styrelsen har därför prioriterat häktena vid fördelningen av anslag till biblioteksverksamheten.

Med hänsyn till att kommunerna enligt uppgift i allt större utsträckning har börjat kräva full täckning för sina kostnader för biblioteksservicen kan häktenas kostnad för denna befaras komma att stiga avsevärt. Revisorerna vill därför sätta i fråga om det är realistiskt att för häktenas del bibehålla nuvarande målsättning för en personlig biblioteksservice i full omfattning.

De stora variationerna i dygnskostnaden per intagen mellan häktena bör enligt revisorerna föranleda en mera fördjupad kostnadsanalys och bättre uppföljning av kostnaderna för häktena än som hittills gjorts. Resultaten av den förbättrade kontrollen och uppföljningen av kostnadsutvecklingen bör redovisas för riksdagen i kommande budgetpropositioner.

2.2 Transportverksamheten

Transportverksamheten inom kriminalvårdsverket bedrivs sedan en längre tid tillbaka som en försöksverksamhet. Av denna verksamhet utgör transporterna inom häktesorganisationen en betydande del. De senare sker i stor utsträckning på uppdrag av andra myndigheter.

När det gäller den allmänna transportverksamheten kan det noteras att på vissa längre transportsträckor sker transporterna av intagna sedan några år enligt fasta turer. Detta har medfört ett påtagligt förbättrat utnyttjande av tillgänglig transportkapacitet. Emellertid kan kriminalvårdens transportcentraler inte planera sin verksamhet på ett rationellt sätt beroende på att de skall utföra transporter även för andra myndigheter. Samordningen av sådana transporter, bl. a. när det gäller dem som sker för domstolarna, bör enligt transportcentralerna kunna förbättras så att en rationellare verksamhet uppnås.

Under den tid som granskningen pågått har en arbetsgrupp inom kriminalvårdsverket arbetat med frågor rörande organisationen av transportverksamheten. *Kriminalvårdsstyrelsen* har därför i sitt remissvar uttalat följande.

Kriminalvårdens kostnader för transportväsendet har som revisorerna framhåller varit föremål för en omfattande utredning och utvärdering av styrelsens administrativa utvecklingsavdelning. Rapporten är nu färdig och föremål för remissbehandling. Styrelsen avser att under hösten redovisa resultatet till regeringen. De frågor som berörs av revisorerna kommer därvid att behandlas på ett sätt som i betydande utsträckning tillgodoser revisorernas önskemål. Bland annat kommer styrelsen att lämna förslag

†1 Riksdagen 1984/85. 2 saml. Nr 12

om hur den transportorganisation som hittills drivits som försöksverksamhet slutligt bör utformas. Frågan om samarbete i transportfrågor mellan kriminalvården och rättsväsendets övriga myndigheter kommer att behandlas i detta sammanhang. Även frågan om urval av den personal som avdelas för utlandstransporter behandlas av utredningen.

Rikspolisstyrelsen och Statsanställdas Förbund anför i sina remissyttranden att erfarenheterna från den långa försöksperioden som varat i mer än 17 år, motiverar att beslut nu fattas om att transportverksamheten i fortsättningen skall vara en permanent del av kriminalvårdsverkets verksamhet.

Revisorerna anser för sin del att de åtgärder till rationalisering av transporter vid häktena som hittills vidtagits inom kriminalvårdsverket visat sig ha haft en positiv effekt på verksamheten. Ytterligare förbättringar torde dock stå att vinna genom en organiserad samordning av de transporter som sker för domstolarnas räkning. Möjligheterna att i rationaliserings-syfte förbättra samarbetet mellan domstolarna och kriminalvårdsverket bör därför undersökas. Domstolsverket har också i sitt remissyttrande förklarat sig berett att medverka i en sådan utredning.

Även förpassningsresorna skall i allt väsentligt ombesörjas av kriminalvårdens transportorganisation. Medel har också tilldelats kriminalvårdsverket för denna uppgift. I granskningsrapporten konstateras det dock att man i praktiken inte följer de anvisningar som utfärdats för förpassningsresorna. Detta gäller såväl genomförandet av som bevakningen vid resorna. Påtagliga skillnader föreligger mellan polisdistrikten i fråga om praxis vad gäller polismedverkan vid utomnordiska förpassningsresor. Speciellt vissa polisdistrikt inom Stockholmsregionens transportområde har vid utomnordiska förpassningsresor tillämpat polismedverkan i en avsevärt större omfattning än vad gäller landets övriga polisdistrikt. Något sakligt skäl till de långa bevakningssträckorna och den höga graden av polisiär medverkan inom Stockholmsregionen har inte kunnat lämnas vare sig av kriminalvårdsstyrelsens transportsektion eller rikspolisstyrelsens utlänningsenhet.

I granskningsrapporten erinras om att det inom kriminalvårdsverket i enlighet med riksdagens beslut har byggts upp en transportorganisation som är avsedd att utföra längre förpassningsresor både för kriminalvårdsverkets och polisens räkning. Det är därför kriminalvårdsverkets uppgift att ombesörja de utländska förpassningsresorna. För det fall bevakning erfordras vid transporter skall kriminalvårdsverket i normalfallet svara för denna. Endast i undantagsfall bör, framhålls i rapporten, polispersonal anlitas.

Rikspolisstyrelsen delar denna uppfattning. Sålunda anser den att kriminalvårdsstyrelsen skall ha huvudansvaret för transportverksamheten. Polisier medverkan vid förpassningar bör enligt styrelsen anförts i sitt

remissvar endast förekomma i särskilda fall. Också *Statsanställdas Förbund* ansluter sig till denna mening.

Kriminalvårdsstyrelsen har för sin del påpekat att även förpassningsresorna till utlandet har omfattats av den utredning och utvärdering av transportverksamheten som skett inom styrelsens administrativa utvecklingsavdelning. Styrelsen har vidare i sitt remissvar anmärkt att de synpunkter som revisorerna har fört fram om transportverksamheten i betydande utsträckning kommer att tillgodoses i det förslag som kommer att lämnas till regeringen. Sålunda kommer frågorna om transportorganisationens slutliga utformning, samarbetet i transportfrågor mellan kriminalvården och rättsväsendets övriga myndigheter samt organisationen av förpassningsresorna till utlandet att närmare behandlas.

Revisorerna noterar med tillfredsställelse att kriminalvårdsstyrelsen i stort delar revisorernas syn på de frågor som i granskningsrapporten tagits upp angående transportverksamheten inom häktesorganisationen. Revisorerna förordar att den nuvarande försöksverksamheten ges mer permanenta former, att samordningen av myndigheternas behov av transporter och kriminalvårdsverkets transportverksamhet byggs ut och att åtgärder vidtas för genomförande av mer enhetliga former för förpassningsresorna. Revisorerna förutsätter att de åtgärder som kommer att vidtas anmäls för riksdagen.

3 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat angående

1. fördjupad kostnadsanalys
2. förbättrad kostnadsuppföljning
3. redovisning av kostnadsutvecklingen och
4. transportverksamheten.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Margit Sandéhn (s) och Margareta Gard (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Percy Björklund (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Percy Björklund

Sammanfattning av rapport (1983/84: 7) Vissa kostnader för förvaring m. m. av anhållna, häktade och andra omhändertagna och de remissyttranden som avgetts över den

1 Rapporten

1.1 Granskningens omfattning

Riksdagens revisorer har granskat häktesorganisationen. Granskningen har begränsats till att i första hand avse beläggningssituationen och de totala kostnaderna för driften samt transportverksamheten vid de allmänna häktena. För detaljerade studier har utvalts tio häkten av varierande storlek och med geografisk spridning över hela landet. Urvalet omfattar såväl stora, medelstora som små häktesenheter. Vissa häkten utför genom sina transportförelare transporter av klientel för både kriminalvården och polisen, varvid samordning av transporter ska ske genom kriminalvårdens transportcentraler.

Följande häkten omfattas av granskningen:

Stora	Medelstora	Små
Stockholm	Luleå	Umeå
Göteborg	Norrköping	Växjö
	Härnösand	Visby
	Kristianstad	
	Västerås	

Vid granskningen har speciellt de utländska förpassningsresorna såsom en del av kriminalvårdsverkets transportverksamhet varit föremål för ett mer ingående studium.

1.2 Beläggningen vid häktena

Den genomsnittliga beläggningen på de allmänna häktena låg under en följd av år på en i stort sett konstant nivå. Under 1980 ökade emellertid beläggningen mycket kraftigt. Genomsnittsbeläggningen har sedan ökat under 1981 och 1982. Jämfört med 1979 har den 1982 ökat med 33 %, från i genomsnitt 712 till 945 intagna. Ökningen har fortsatt även under 1983.

I rapporten redovisas att medelbeläggningen stadigt ökat under budgetåren 1979/80–1982/83, och att ett par av häktena genomgående har en mycket hög beläggning. Detta gäller i första hand häktena i Kristianstad och Växjö med en medelbeläggning på 103 % resp. 116 % av tillgängligt platsantal för budgetåret 1982/83. Beträffande resurstillgången inom häk-

tesorganisationen anför kriminalvårdsstyrelsen, att de senaste årens kraftiga ökning av den genomsnittliga platsbeläggningen har medfört mycket stora påfrestningar för vissa regioner.

Inom vissa polisdistrikt har platsbristen vid häktena åsamkat statsverket merkostnader. Sålunda utvisar en sammanställning att inom Malmö polisdistrikt extra kostnader i storleksordningen 1/2–1 milj. kr. för år 1980 har drabbat statsverket på grund av bristen på erforderliga förvaringsplatser för anhållna och häktade. Förutom de direkta kostnaderna har den otillräckliga platskapaciteten medfört olägenheter för såväl personalen som de anhållna och häktade personerna.

Även åklagare och försvarare åsamkas merarbete och besvär genom de extra resor som de måste företa till de temporärt utnyttjade häktena utanför Malmöområdet.

Också i andra delar av landet har det rått brist på häkteslokaler. Kriminalvårdsstyrelsen har enligt uppgift utöver polisens arrestlokaler anskaffat ytterligare häktesplatser i olika delar av landet genom att utnyttja utrymmen i fungerande och nedlagda kriminalvårdsanstalter.

1.3 Kostnader för häktena

Kostnaderna för de allmänna häktena redovisas hos kriminalvårdsverket under anslaget E 2 kriminalvårdsanstalterna. Enligt erhållet redovisningsmaterial har driftkostnaderna uppgått till följande belopp.

Budgetår	1979/80	151 milj. kr.
	1980/81	173 "
	1981/82	192 "
	1982/83	202 "

De årliga driftkostnaderna vid de utvalda häktena har för analysändamål brutits ned till dygnskostnad per medelbelagd häktesplats.

Kostnadsläget vid de granskade häktena var för budgetåret 1982/83 följande.

Häkte	Medelbeläggning %	Utfall på anslag E2 kr. 1982/83	Dygnskostnad/intagen. kr.
Stockholm	71,6	66 713 000	802
Göteborg	82,3	24 780 000	508
Luleå	59,7	6 485 000	996
Norrköping	82,1	7 622 000	691
Härnösand	69,2	6 616 000	1 026
Kristianstad	103,3	6 686 000	631
Västerås	75,0	7 264 000	765
Umeå	82,4	3 773 000	796
Växjö	116,7	3 729 000	776
Visby	76,5	3 012 000	652
Hela landet	77,7	201 898 000	699

Som framgår av sammanställningen varierar dygnskostnaden avsevärt vid häktena. Häktet i Göteborg hade detta budgetår den lägsta dygnskostnaden med 508 kr. per intagen, medan häktet i Härnösand redovisade den högsta dygnskostnaden med 1 026 kr. per intagen.

I rapporten redovisas även vissa delposter som ingår i den framräknade dygnskostnaden. Den största delposten i dygnskostnaden per intagen utgörs av löner till personalen. För budgetåret 1982/83 varierade personalkostnaderna mellan 72 och 86% av de granskade häktenas dygnskostnader. Påtagliga skillnader mellan häktena konstateras föreligga vad avser personalläget uttryckt i antal anställda per medelbelagd plats. Häktet i Göteborg hade sålunda under budgetåret 1982/83 i genomsnitt 0,72 anställda per medelbelagd plats, medan motsvarande tal för häktet i Stockholm var 1,28, för häktet i Luleå 1,56 och för häktet i Härnösand 1,61.

Om transportförfunktionen vid häktena frånräknas, ändras bilden ganska avsevärt. Fortfarande har häktet i Göteborg den lägsta personaltätheten per medelbelagd plats med 0,59 anställda, medan häktena i Stockholm och i Härnösand båda redovisar 1,06 anställda per medelbelagd plats. Även enligt denna beräkningsnorm utvisar häktet i Luleå den högsta personaltätheten per medelbelagd plats med 1,28 anställda. De framtagna värdena indikerar att personaltätheten vid häktet i Stockholm för de normala arbetsuppgifterna genomsnittligt är nästan dubbelt så stor per medelbelagd plats som vid häktet i Göteborg.

En av orsakerna till de stora differenserna mellan häktena kan sökas i utnyttjandegraden av platserna. Beläggningssituationen för ett visst häkte torde vara svår att lokalt kunna påverka, men för den långsiktiga personalplaneringen bör en låg medelbeläggning av platserna under en längre tidsperiod föranleda en viss reducering av personalstyrkan.

Övriga delposter i häktenas dygnskostnader, som påvisbart påverkar totalkostnaden, är utspisning och transportkostnader. Beträffande utspisningskostnaderna kan noteras att häktena saknar möjligheter att själva tillaga kosten. De är hänvisade till att anlita utomstående leverantörer eller närliggande kriminalvårdsanstalters utspisningsavdelningar. Dygnskostnaden för bespisning per intagen varierar starkt mellan de granskade häktena. Högsta kostnad för budgetåret 1982/83 utvisar häktet i Norrköping med 63 kr. per dygn och intagen, medan huvudparten av häktena redovisar kostnader understigande 50 kr. per dygn och intagen. Lägst utspisningskostnad finns vid häktet i Visby med 27 kr. per intagen.

I rapporten betonas att det med hänsyn till disponibelt underlagsmaterial är svårt att bedöma skäligheten av utspisningskostnaderna vid häktena, bl. a. beroende på varierande leverans- och transportsätt för matportionerna. De betydande skillnaderna i kostnaderna för utspisning bör enligt revisorernas mening föranleda en förbättrad kostnadsuppföljning inom häktesorganisationen.

Transportverksamheten berörs i avsnitt 1.4.

En annan kostnadspost, nämligen biblioteksverksamheten, ligger för häktenas del på en mycket hög nivå jämfört med motsvarande kostnad för övriga vårdplatser inom kriminalvården, påpekar revisorerna i rapporten.

Kriminalvårdsstyrelsen köper biblioteksservicen av kommunerna. I samband med den försämrade ekonomin för kommunerna har dessa i allt större utsträckning börjat kräva full täckning för sina kostnader för biblioteksservicen. Kostnaden och ersättningen per vårdplats för år 1981 anges till följande belopp:

Vårdplats vid	Genomsnittlig kostnad	Ersättning till kommunerna
Häkte	954 kr.	225 kr.
Sluten riksanstalt	521 "	115 "
Sluten lokalanstalt	304 "	90 "

Kostnaden för bibliotekstjänsten vid kriminalvårdsanstalterna och häktena uppgick till 1 507 000 kr. för budgetåret 1982/83. För budgetåret 1984/85 har styrelsen begärt anslag om 2 909 000 kr. för samma ändamål. Som speciellt kostnadskrävande anges vara biblioteksservicen till utländska medborgare eller invandrare med obefintliga eller begränsade kunskaper i svenska.

Revisorerna anser att om de framförda kraven från kommunerna på kostnadstäckning för biblioteksservicen till kriminalvården skulle aktualiseras till fullo kan denna service komma att medföra en avsevärd kostnadsökning, speciellt för häktesorganisationen. I det ansträngda statsfinansiella läge som f. n. råder torde det därför kunna sättas i fråga om det är realistiskt att bibehålla målsättningen att förverkliga den personliga biblioteksservicen för de häktade i full omfattning.

1.4 Transportverksamheten

Transportverksamheten inom kriminalvårdsverket har i sin nuvarande form bedrivits som en försöksverksamhet sedan år 1966.

I propositionen 1964: 100 angående organisationen av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet behandlades bl. a. häktesorganisationen och fångvårdens transportverksamhet. Beträffande häktesorganisationen föreslogs att numera kriminalvårdsstyrelsen skulle bli chefsmyndighet för häkten och till häkten anslutna polisarrester.

Vidare förordades att polisen i betydande omfattning skulle befrias från förpassningsuppgifter vilka i stället skulle ombesörjas av befattningshavare vid häktena.

Sedan riksdagen godtagit regeringens förslag till omorganisation av bl. a. polisväsendet, har transportverksamheten successivt byggts ut inom den nuvarande kriminalvårdsorganisationen.

För att samordna och effektivisera transporter inom kriminalvården har landet indelats i fyra transportområden. Inom varje transportområde finns en transportcentral för samordning av speciellt de längre transporter. Dessa centraler är belägna i Härnösand, Stockholm, Göteborg och Malmö. Enligt uppgift från kriminalvårdsstyrelsen var kriminalvårdens transportverksamhet fullt utbyggd år 1972.

Den årliga transportkostnaden för kriminalvårdsanstalterna torde under de senaste två budgetåren uppskattningsvis belöpa sig till ca 65 milj. kr. Därav kan enligt en schablonberäkning ca 43 milj. kr. vara hänförliga till häktesorganisationen.

För att effektivisera transporter framför allt på de längre transportsträckorna har ett system med fasta turer införts inom kriminalvården. Sålunda finns sedan år 1982 fasta transportturer på följande sträckor:

Luleå	– Umeå
Umeå	– Härnösand
Härnösand	– Gävle
Gävle	– Stockholm

De fasta turerna och anmälningsplikten till transportcentralerna vid behov av längre transporter har enligt uppgift medfört ett bättre utnyttjande av transportresurserna.

En stor del av de transporter som ombesörjs av kriminalvårdens transportorganisation kan dock enligt uppgift inte planeras av transportcentralerna på ett tillfredsställande sätt. Detta gäller i första hand transporter till häktnings- och andra domstolsförhandlingar. Frågan om förläggning av i första hand lokaler för häktningsförhandlingar har därför ånyo fått aktualitet.

En arbetsgrupp som kriminalvårdsstyrelsen tillsatt för att utreda transportverksamheten inom kriminalvården har beräknat de totala transport- och bevakningskostnaderna för samtliga domstolsinställelser under år 1981 till följande belopp:

Personalkostnader	6 966 000
Fordonskostnader	2 288 000
Totalt kr.	9 254 000

Till detta belopp skall läggas kostnaden för anlitate vaktbolag uppgående till ca 850 000 kr. Behovet av ett närmare samarbete mellan kriminalvårdsstyrelsen och i första hand domstolsverket avseende transportverksamheten har påtalats från häktesorganisationens sida. Önskemål har därvid uttalats om domstolsförhandlingar som är tidsmässigt så förlagda att övertidsuttag i möjligaste mån begränsas. Detta kan i första hand gälla inställelser vid domstol då häkteslokaler och domstolslokaler är belägna på långt avstånd från varandra.

1.5 Förpassningsresor till utlandet

Som tidigare nämnts skall framför allt de längre förpassningsresorna genomföras av kriminalvårdsverkets transportorganisation, och den 1 oktober 1972 träffades ett avtal mellan rikspolisstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen om utlandstransporterna vid förpassningar.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat följande anvisningar för förpassningsresa med flygplan.

Polismyndighet skall alltid anmäla behovet av förpassningsresan till kriminalvårdsstyrelsens transportcentral.

Transportcentralen åvilar att skyndsamt lämna besked om transporten kan utföras av personal från kriminalvården. Endast i de fall då kriminalvårdspersonal inte helt kan utföra förpassningsresan eller behov föreligger av medverkan av i ärendet väl insatt polisman, får transporten utföras genom polisens försorg eller med biträde av polispersonal.

Revisorerna har särskilt granskat omfattningen av och bevakningen vid utländska förpassningsresor.

Därvid har framkommit att påfallande stora skillnader föreligger i praxis mellan polisdistrikten rörande bevakningen. Detta gäller i hög grad polisens medverkan för bevakning vid de utomnordiska förpassningsresorna, medan stor enhetlighet kan konstateras i fråga om polisiär medverkan vid inomnordiska förpassningsresor. Uppgifter för budgetåren 1981/82 och 1982/83 utvisar att av 21 tillfrågade polisdistrikt så använde sig polisdistrikt tillhörande kriminalvårdens Stockholmsregion endast i 59% av fallen personal från kriminalvården för att utföra uppdragen. För polisdistrikten inom de tre övriga kriminalvårdsregionerna i landet var motsvarande procenttal 87–100%.

Även när det gäller insatsen av bevakningspersonal för förpassningsuppdrag avvek på ett markant sätt praxis inom Stockholmsområdet från praxis inom övriga tillfrågade polisdistrikt. Detta gällde såväl till transportcentralerna anmälda som oanmälda förpassningsresor till utomnordiska länder.

De lokala polismyndigheterna i Stockholmsregionen har även under senare budgetår bedömt kravet på säkerhet på ett sätt som påtagligt avviker från övriga transportregioner, vilket medfört en hög grad av medverkan från polisens sida. Att behovet av polisiär bevakning skulle vara större vid förpassningar av utlänningar från Stockholmsregionen än från t. ex. Göteborgstrakten betvivlas emellertid starkt i rapporten.

Kostnaderna för förpassningsresor till utlandet beräknas för kriminalvårdsverket ha uppgått till ca 12 milj. kr. under budgetåret 1982/83. Härtill kommer kostnader inom polisväsendet, vilka uppskattas vara i storleksordningen 3 milj. kr. för samma period. Polisens kostnader för dess medverkan i utländska förpassningsresor finns endast särredovisade från budgetåret 1981/82. Sålunda uppgick de direkta kostnaderna (exkl. löner och övertidsersättning) för förpassningsresor för polisens del till följande belopp: 1,3 milj. kr. budgetåret 1981/82 och 2,0 milj. kr. budgetåret 1982/83.

Kriminalvårdens transportcentraler har ju till uppgift att planera och samordna erforderliga transporter på det för statsverket förmånligaste sättet. Detta gäller inte minst de utländska förpassningsresorna som ofta medför betydande kostnader. Genom att t. ex. ta till vara alternativa möjligheter för flygtransporter kan transportcentralerna göra påtagliga besparingar.

Beträffande kostnader för förpassads resa och bagage framhålls i rapporten att utlänning enligt utlänningslagens 99 § är skyldig att betala kostnaderna för sin egen resa till den ort dit han åläggs att resa. Kostnaden för bevakningspersonal skall däremot stanna på statsverket.

Enligt uppgifter, erhållna från såväl rikspolisstyrelsen som kriminalvårdsstyrelsens transportenhet, förekommer det i de allra flesta fall att både biljettkostnaden och avgiften för bagageövertikt har betalats av statsverket, trots att den förpassade i många fall har haft tillgångar att själv bestrida dessa kostnader.

Behovet av strikta regler och en enhetlig tillämpningspraxis vid verkställighet av förpassningar konstateras i rapporten.

1.6 Överväganden

Revisorerna konstaterar att beläggningen av häktesplatserna har stigit kraftigt de senaste åren. Speciellt har kategorin häktade ökat och därigenom även den genomsnittliga förvaringstiden för de intagna. Totalt har dock klienttillströmningen under de tre senaste åren legat på i stort sett oförändrad nivå.

Det ökade antalet häktade och den akuta platsbristen vid kriminalvårdsanstalterna, speciellt vid de allmänna häktena, föranledde justitieministern att under år 1983 tillkalla en särskild utredare (Dir. 1983: 24) för en översyn av reglerna om häktning och anhållande. Enligt direktiven för översynen skall grunderna för sådana åtgärder ses över. Bl. a. skall frågan om tillämpning av alternativ till häktning som inte innebär frihetsberövanden utredas. Ett förslag från utredningen, 1983 års häktningsutredning (Ju 1983: 04), beräknas föreligga under andra halvåret 1984.

Revisorerna finner att det bl. a. med anledning av den pågående utredningen är motiverat att tillgodose det akuta behovet av häktesplatser genom provisoriska lösningar på sätt som kriminalvårdsstyrelsen gjort.

De stora variationerna i dygnskostnaderna per intagen häktena emellan bör dock enligt revisorernas mening föranleda en förbättrad kostnadsanalys och kostnadsuppföljning. I fortsättningen bör sålunda kontinuerliga kostnadsjämförelser göras mellan häktena i vad avser dygnskostnaderna. De påfallande stora skillnaderna i personalbemanningen vid häktena, sett i relation till medelbeläggningen, talar vidare för att kriminalvårdsstyrelsen gör en översyn av personalbehovet på lång sikt.

Ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser inom kriminalvårdsverkets

transportverksamhet anser revisorerna också vara möjligt. Åtgärder för att förbättra denna verksamhet förutsätts bli vidtagna internt med ledning av resultatet från den projektgrupp inom kriminalvårdsverket som arbetar med denna fråga.

För att åstadkomma en rationell transportverksamhet är man bl. a. beroende av att myndigheterna samordnar sin verksamhet, som t. ex. när det gäller att förlägga häktningsförhandlingar och andra domstolsförhandlingar till lokaler i anslutning till polishus som är lämpliga från transportsynpunkt. Det finns därför anledning att överväga åtgärder på ett övergripande plan. I rapporten förordar revisorerna att samarbetet mellan domstolsverket och kriminalvårdsstyrelsen beträffande transporter till olika domstolsförhandlingar ses över genom regeringens försorg.

Revisorerna finner det också rimligt att kriminalvårdsverkets transportorganisation ges en slutlig lösning efter många års försöksverksamhet (17 år). En sådan lösning bör även få omfatta de utländska förpassningsresorna.

Beträffande ansvaret för de utländska förpassningsresorna anför revisorerna att det i fortsättningen bör åligga kriminalvårdsverket att ombesörja dessa. För det fall bevakning erfordras vid transporten skall kriminalvårdsverket i normalfallet svara för denna. Skulle man från polismyndighets sida finna att särskilda skäl föreligger för polisiär medverkan vid förpassningsresan, skall självfallet sådan polisiär insats anordnas i samråd med transportcentralerna.

Såväl själva transporten som bevakningen bör i utvisningsfall normalt ombesörjas av kriminalvårdsverkets transportorganisation. I avvisningsfall kan det emellertid – speciellt vid gränsstationer – föreligga skäl för att polisen fortfarande bör utföra avvisningen utan medverkan av transportcentralerna.

Att medverka i förpassningsresor till utlandet är en arbetsuppgift som kräver speciell utbildning och kunskap. Därför är det angeläget att de transportförare inom kriminalvårdsverket som skall anförtros uppgifter av detta slag uppfyller de rimliga krav som kan ställas på personalen för sådana utlandsuppdrag.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten (1983/84:7) Vissa kostnader för förvaring m. m. av anhållna, häktade och andra omhändertagna, har efter remiss lämnats av domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, Statsanställdas Förbund och Sveriges Arbetsledareförbund.

2.1 Beläggningssituationen

I rapporten redovisas att beläggningen av platserna vid de allmänna häkten kraftigt ökat alltsedan år 1980 och att platsituationen under perioden 1980–1982 inom vissa regioner tidvis har varit besvärande. Det konstateras vidare att detta förhållande har medfört betydande extra kostnader för statsverket.

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att beläggningssituationen under budgetåret 1983/84 delvis har förändrats. Sålunda uppges den genomsnittliga beläggningen vid häkten ha minskat med 16 % under budgetåret. Någon entydig förklaring till denna förändring anser sig styrelsen dock inte kunna ge.

För Malmöregionens del kan enligt styrelsen någon tillfredsställande lösning på platsproblemet vid häkten inte åstadkommas förrän häktet i en planerad förvaltningsbyggnad i Malmö kan tas i bruk. I årets anslagsframställning har styrelsen också kraftigt understrukit behovet av denna byggnad.

2.2 Kostnader för häktena

I fråga om driftkostnaderna vid häktena framhålls beträffande dygnskostnaden per häktesplats från *kriminalvårdsstyrelsens* sida att en sådan kostnad vid medelbeläggning kan vara en diskutabel värdemätare för kostnadsjämförelser häktena emellan. Speciellt gäller detta i fråga om personalbehovet vid de skilda häktena. Beläggningen kan variera genom att antalet intagna kan växla mycket snabbt. Dessutom kräver en sluten institution som ett häkte en viss grundbemanning oavsett antalet intagna. Styrelsen medger dock att skäl finns att analysera orsakerna till den av revisorerna påtalade skillnaden mellan Göteborgshäktet och övriga häkten.

Statsanställdas Förbund framhåller angående personalbehovet vid häktena att man inte ensidigt kan se till medelbeläggningen av platserna. Vid fastställande av tjänstgörings- och arbetslistor krävs lika stor personaltäthet oavsett om beläggningen vid häktet är låg eller hög. Enligt förbundets uppfattning bör den av revisorerna föreslagna översynen av personalbehovet vid häktena anstå. Som skäl härför anför förbundet att en utredning inom justitiedepartementet angående personaldimensioneringen vid kriminalvårdsverkets anstalter och häkten pågår.

Utspisningskostnaderna vid häktena anges i rapporten vara höga och variera kraftigt mellan de granskade häktena. *Kriminalvårdsstyrelsen* förklarar detta förhållande med att häktena har utrustats med endast serveringskök, bl. a. för att minska byggkostnaderna. Maten levereras från utomstående leverantörer eller består av s.k. bekvämkost. Båda dessa alternativ har enligt styrelsen visat sig vara dyrare än att tillaga mat på konventionellt sätt. Styrelsen söker därför att efter hand låta närbelägna

kriminalvårdsanstalter ta över mathållningen för häktena, där så är möjligt.

Kostnaden för biblioteksservicen vid häkten har i rapporten angetts vara mycket hög jämfört med motsvarande kostnad vid andra vårdplatser inom kriminalvården. *Kriminalvårdsstyrelsen* uppger sig ha prioriterat häktena vid fördelningen av medel för biblioteksverksamheten. Orsaken härtill är enligt styrelsen att för flertalet häktade utgör läsning den enda avkoppling som kan erbjudas i en närmast total isolering från yttvärlden. Årskostnaden per häktesplats beräknas uppgå till 954 kr. varav kriminalvården betalar 225 kr. Återstoden av kostnaden faller på den kommun där häktet är beläget. Styrelsen uppger sig hittills ha lyckats upprätthålla den mycket betydelsefulla biblioteksservicen genom en välviljig inställning från kommunerna.

2.3 Transportverksamheten

Kriminalvårdens kostnader för transportverksamheten har – något som revisorerna också framhållit i rapporten – varit föremål för en omfattande utredning och utvärdering inom kriminalvårdsverket. *Kriminalvårdsstyrelsen* upplyser i sitt remissvar att resultatet av denna utredning under innevarande höst kommer att redovisas till regeringen.

De frågor som berörs av revisorerna i granskningsrapporten kommer därvid att föreslås få en lösning som enligt styrelsens bedömning i betydande utsträckning tillgodoser revisorernas önskemål. Sålunda kommer bl. a. förslag att läggas fram om hur transportorganisationen – hittills en försöksverksamhet – slutligt bör utformas. Frågan om samarbete i transportfrågor mellan kriminalvården och rättsväsendets övriga myndigheter kommer också att behandlas. Även frågan om personalens medverkan vid utlandstransporter tas upp till behandling i denna utredning.

Styrelsen avvaktar därför övergripande ställningstaganden från statsmakternas sida med anledning av den kommande rapporten till regeringen.

Domstolsverket framhåller att den nuvarande transportverksamheten synes fungera på ett för domstolarna mycket tillfredsställande sätt. Verket påpekar att häktningförhandlingar på många orter – speciellt större – regelbundet hålls i polishusets lokaler. Emellertid kan såväl praktiska som principiella invändningar resas mot detta förhållande. Det är enligt verket angeläget att domstolens självständiga ställning gentemot de myndigheter som närmast svarar för lagföringen inte kan sättas i fråga genom lokalmässiga arrangemang. Domstolsverket har emellertid förståelse för de krav på ett rationellt utnyttjande av kriminalvårdens transportorganisation som framställs i såväl revisorernas rapport som kriminalvårdsstyrelsens rapport (*Kriminalvårdsverkets transportverksamhet*).

Verket uppger sig vara berett att medverka i en eventuell utredning med syfte att finna tillfredsställande lösningar på föreliggande problem.

Rikspolisstyrelsen delar revisorernas uppfattning att man mot bakgrund

av de erfarenheter som vunnits under den långa försöksperioden skulle kunna fatta ett slutligt beslut om utformningen av transportverksamheten som en permanent del av kriminalvårdsverkets verksamhet. Styrelsen anser att kriminalvårdsstyrelsen skall ha huvudansvaret för transportverksamheten.

Denna uppfattning om transportverksamheten framförs också av *Statsanställdas Förbund*. Den inom kriminalvårdsverket uppbyggda transportorganisationen har enligt förbundet visat sig vara effektiv och värdefull. Dock bör enligt förbundet ett bättre samarbete mellan domstolarna och kriminalvårdsverket komma till stånd, när det gäller transporter mellan de två myndigheterna. Förbundet framhåller emellertid att delvis nya grepp bör kunna tas i besparingssyfte. Sålunda skulle fler förhandlingar kunna hållas i polishusen i stället för i domstolslokalerna och rättegångarna förläggas tidigare på dagen för att minska kostnaderna för inom kriminalvården berörda personalkategorier.

Beträffande kostnadsbesparingar inom transportorganisationen anser *Sveriges Arbetsledareförbund* att varje anstalt borde utnyttja sina egna möjligheter till att omhänderta misskötsamma intagna i stället för att flytta dem till andra anstalter. Helt onödiga transporter skulle på detta sätt kunna undvikas, speciellt om tiden till frigivning rör sig om enbart några veckor.

3 Förpassningar till utlandet

Ansvar för förpassningsresor, som ingår som en normal del i transportverksamheten, skall enligt *rikspolisstyrelsen* ligga hos kriminalvårdsstyrelsen. Polisiär medverkan vid förpassningar bör endast förekomma i särskilda fall. Kostnadsmissigt bör vid polisiär medverkan resekostnader och traktamenten belasta kriminalvårdsverkets anslag.

Även *Statsanställdas Förbund* ansluter sig till revisoreernas förslag att kriminalvårdsstyrelsen bör vara ensam huvudman och ansvarig för samtliga utländska förpassningsresor. Dock kan enligt förbundet rationella skäl tala för att polispersonal svarar för avvisningar i särskilda fall, speciellt vid gränsstationer.

Kriminalvårdsstyrelsen hänvisar till sin egen transportutredning och tar därför inte upp denna fråga i sitt remissvar.

Däremot redovisar kriminalvårdsstyrelsen sin syn på kostnader för förpassade personers flygresor och deras bagagekostnader. Ansvar för återkrav av transportkostnader för personer som utvisas efter straff åligger styrelsen. I den mån den utvisade har medel att bekosta resan försöker anstaltsledningen förmå denne att frivilligt betala sin del av resekostnaderna. Däremot är det enligt styrelsen olönsamt och omständligt att tvinga någon att betala.

Återkrav på biljett- och resekostnader för personer som avvisas –

förpassas enligt utlänningslagen – handläggs av polisen efter samma modell som gäller för utvisade. Inkasserade medel skall betalas in till styrelsens transportkonto, fram håller kriminalvårdsstyrelsen. Så har enligt styrelsen också skett i ett tiotal fall per år.

Styrelsen har för avsikt att ta kontakt med rikspolisstyrelsen för att utarbeta gemensamma riktlinjer för handläggning av dessa frågor.

