



Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet redogörelse 2014/15:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2013–30 juni 2014.

Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Justitieombudsmännens ämbetsberättelse	5
Redogörelsen.....	5
Vissa frågor om utrednings- och lagstiftningsbehov som har uppmärksammats av ombudsmännen.....	10
Utskottets tidigare behandling.....	10
Aktuella utredningsarbeten	12
Justitieutskottets yttrande.....	14
Utskottets ställningstagande.....	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	17
Redogörelsen.....	17
<i>Bilaga 2</i>	
Justitieutskottets yttrande 2014/15:JuU3y	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Utredning i fråga om utlämnande av allmänna handlingar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i betänkandet om behovet av utredning i fråga om mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar.

2. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Riksdagen lägger redogörelse 2014/15:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 19 februari 2015

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (FP), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD) och Emilia Töyrä (S).

Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän har i enlighet med 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2014/15:JO1) för tiden den 1 juli 2013–30 juni 2014.

Justitieombudsmännen lämnade den 20 november 2014 muntligen uppgifter om sin verksamhet vid ett öppet sammanträde med utskottet. I samband med utskottets beredning av ämbetsberättelsen har utskottets kansli vidare besökt ombudsmannaexpeditionen och där gått igenom ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden. Utskottets kansli har då tagit del av diarium, protokoll och andra handlingar.

Efter att utskottet övervägt de frågor som justitieombudsmännen lyft som angelägna att utreda vidare, beslutade utskottet den 11 december 2014 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig om det eventuella behovet av åtgärder för att komma till rätta med långa häktningstider. Justitieutskottet lämnade den 3 februari 2015 ett sådant yttrande. Yttrandet finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den ska låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar. Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Redogörelsen

Ämbetsberättelsen, som omfattar verksamhetsåret 2013/14, inleds med en skrivelse till riksdagen med uppgifter om myndigheten Riksdagens ombudsmäns (JO) organisation och verksamhet. Av skrivelsen framgår bl.a. att JO Lilian Wiklund omvaldes den 29 april 2014 att vara justitieombudsman från den 1 januari 2015 till dess att ett nytt val genomförts under 2019. Riksdagen omvalde också dels den 6 november 2013 Hans Ragnemalm att vara ställföreträdande justitieombudsman för en tid om två år från den 15 november 2013, dels den 29 april 2014 Cecilia Nordenfelt att vara ställföreträdande justitieombudsman från den 1 juni 2014 t.o.m. den 1 juni 2016. Vidare redovisas att de ställföreträdande justitieombudsmännen i viss omfattning har tjänstgjort med handläggning och avgörande av tillsynsärenden.

Av skrivelsen framgår att myndighetens arbetsordning inte har ändrats under verksamhetsåret.

Som särskilda händelser med koppling till verksamheten anges bl.a. att det arbete som tidigare har påbörjats med att utveckla och tydliggöra JO:s organisation har fortsatt. Arbetet har hittills lett fram till att ett flertal policydokument har antagits och att handböcker för de administrativa arbetsuppgifterna har tagits fram. Dessutom har myndigheten inlett ett arbete med att ta fram ett eget intranät, eftersom den inte längre har tillgång till riksdagens intranät.

Av de statistiska uppgifterna framgår att 7 312 ärenden nyregistrerades under perioden, vilket innebär en ökning med 215 ärenden (knappt 3 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2012/13. Av de nya ärendena utgjorde 7 110 klagomålsärenden, vilket innebär en ökning med drygt 3 procent. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden minskade från 93 till 81, varav den s.k. NPM-enheten svarade för 31 inspektioner. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner 19, vilket innebar en minskning med 6 jämfört med föregående verksamhetsår. Av det totala antalet ärenden föranleddes 121 av remisser som huvudsakligen kom från Regeringskansliet. Det innebär en

minskning med 11. I skrivelsen konstateras att prövningen av klagomålsärenden tar huvuddelen av handläggningsresurserna i anspråk och att antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ har minskat och alltjämt ligger på en lägre nivå än vad JO anser önskvärt.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 7 437, vilket innebär en ökning med 369 (närmare 5 procent) från föregående år. De icke avgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 886. Det innebär att balansen under året minskade med 125 ärenden (drygt 12 procent).

Därefter redovisar justitieombudsmännen sina övergripande iakttagelser inom respektive ansvarsområde.

JO Lars Lindström inleder med att konstatera att till ansvarsområde 1 hör bl.a. domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet och Skatteverket. Med hänvisning till två ärenden som redovisades i förra årets ämbetsberättelse och som gällde de allmänna domstolarnas skyldighet att motivera sina avgöranden redovisar han sedan ett initiativärende som rör motsvarande fråga i förvaltningsrätter. Vid en inspektion i en förvaltningsrätt kunde han konstatera att motiveringarna i fem domar i mål om psykiatrisk tvångsvård dels var näst intill ordagrant likadana i samtliga domar, dels saknade anknytning till de omständigheter som varit aktuella i målen. Motiveringarna utgjorde i stället endast redovisningar av den aktuella lagstiftningen. Lars Lindström ansåg i sitt beslut att det är naturligt att domstolarna försöker rationalisera arbetsmetoderna, särskilt när det gäller stora målgrupper, men att rationaliseringarna inte får drivas så långt att lagens krav på motivering inte upprätthålls. De domare som var ansvariga för de granskade avgörandena kritiserades.

Några redovisade beslut gäller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). I ett av dessa fall hade lagmannen vid en tingsrätt hjälpt en av parterna att skriva en inlaga till hovrätten sedan ett av tingsrättens beslut hade överklagats. Detta gick enligt Lars Lindströms beslut långt utöver vad som kan anses rymmas inom grundlagens krav på saklighet och opartiskhet och lagmannen fick allvarlig kritik.

Ytterligare några iakttagelser gäller dålig attityd till personer som har med domstolar eller myndigheter att göra. Ett sådant exempel gällde ett ärende där en part i ett familjemål var tvungen att byta ombud kort tid före domstolsförhandlingen eftersom hennes ursprungliga ombud var upptagen den dagen förhandlingen skulle hållas och domstolen avslog hennes begäran om en ny förhandlingsdag. Domaren i fråga fick kritik för att inte tillräckligt ha beaktat partens intresse av att få företrädas av ett ombud som hon själv hade valt. Ett annat exempel på ett ärende om dåligt uppförande är det om en nämndeman som använde sin mobiltelefon under en pågående huvudförhandling i en tingsrätt. Uppmärksamheten bör i stället enligt Lars Lindström vara riktad mot förhandlingen. Den som är inblandad i en rättegång kan dessutom bli illa berörd om en domare använder sin mobiltelefon under förhandlingen.

ChefsJO Elisabet Fura har tillsyn över ansvarsområde 2, som omfattar bl.a. kriminalvården, socialförsäkringen och försvaret. Även hon lyfter fram några

ärenden som tar sikte på bristfälliga beslutsmotiveringar, både inom kriminalvården och på socialförsäkringsområdet. Ett initiativärende gällde Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placeringen på säkerhetsavdelning. I sitt beslut uttalade Elisabet Fura att myndigheten måste sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter i besluten har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har för myndighetens bedömning. Detta är enligt hennes mening nödvändigt för att skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne. Att förstå vilka skäl som legat till grund för beslutet är vidare nödvändigt för att den intagne ska kunna genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall krävs för att han eller hon ska kunna påverka placeringen.

Två ärenden gällde Försäkringskassans bristfälliga beslutsmotiveringar. I det ena hade myndigheten inte redovisat vilka synpunkter och uppgifter som hade beaktats i ett ärende eller hur myndigheten hade resonerat om dessa. I det andra hade Försäkringskassan i flera beslut om sjukpenning helt underlåtit att redovisa de synpunkter och handlingar som den försäkrade hade lämnat in till kassan. Myndigheten hade också blandat ihop uppgifter som allmänt beskrev ärendet med sådant som utgjorde omständigheter som var avgörande för ärendets utgång. Motiveringar med sådana brister fyller enligt Elisabet Fura inte sitt syfte och kan därför inte anses tillfredsställande.

Vidare redovisas bl.a. ett ärende på socialförsäkringsområdet som gällde anvisningar till den personal inom Pensionsmyndigheten som handlade ärenden om vissa återkrav. Myndighetsinterna anvisningar som exempelvis förtydligar rättstillämpningen är enligt Elisabet Fura i och för sig positiva men de får inte utformas så att de strider mot en författning, ett förarbetsuttalande eller centralt utformade allmänna råd. Anvisningarna i detta fall innehöll dessutom moment som myndigheten redan hade insett skulle leda till oriktiga beslut. I sitt beslut var Elisabet Fura mycket kritisk till utformningen av anvisningarna.

JO Lilian Wiklund har tillsyn över ansvarsområde 3, som omfattar i huvudsak hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten. Hon konstaterar att antalet klagomål inom socialtjänstområdet har ökat och att detta tillsynsområde är ett av JO:s största. Klagomålen är ofta omfattande, gäller många olika frågor och spänner över både lång tid och flera enheter inom socialförvaltningen. Många av klagomålen lämpar sig inte för JO:s granskning och leder inte till någon åtgärd. Detta upprör många klagande, som anser sig illa behandlade även av JO. Det är enligt Lilian Wiklund beklagligt men också oundvikligt och är någonting som handläggare och byråchefer lägger mycket tid på att hantera.

Ett ärende som redovisas här gällde ett hembesök av socialtjänsten med det uttalade syftet att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Enligt Lilian Wiklund ska socialnämnden inte genomföra sådana besök eftersom det innebär ett åsidosättande av bestämmelserna i rättegångsbalken om husrannsakan och av andra regler som ska skapa garantier för en rättssäker utredning. Ärendet väckte frågor som hon ansåg borde övervägas i ett större sammanhang, såsom

förhållandet mellan socialnämndens utredningsåtgärder och artikel 6 i Europakonventionen som handlar om rätten till en rättvis rättegång.

När det gäller klagomål på hälso- och sjukvårdens område lyfts ett ärende fram som rörde behandlingen av en patient som tvångsvårdades på en rättspsykiatrisk klinik. Patienten försågs bl.a. med handfängsel trots att det inte fanns lagstöd för en sådan åtgärd. Kliniken fick allvarlig kritik för att ha agerat i strid med patientens grundlagsfästa skydd mot påtvingat kroppsligt angrepp. Den ansvariga läkaren fick också allvarlig kritik för att underlåtit att undersöka patienten inför varje beslut om en förlängning av bältesläggning. Det berörda landstinget uppvisade vidare enligt Lilian Wiklund i sina remissvar till JO otillräckliga kunskaper om reglerna på området.

En rättspsykiatrisk klinik fick också allvarlig kritik för en mycket bristfällig handläggning av en patients begäran att få ta del av sina journalanteckningar. Ett annat ärende som gällde hanteringen av allmänna handlingar avsåg socialtjänsten och en bandinspelning som hade gjorts som ett led i en vårdnadsutredning. Socialnämnden kritiserades för att ha förstört bandinspelningen innan utredningen hade slutförts, vilket innebar en felaktig tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar.

Slutligen redovisar *JO Cecilia Renfors* sina iakttagelser inom ansvarsområde 4, vilket omfattar polis-, åklagar- och tullärenden, utlännings- och arbetsmarknadsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet.

En uppmärksam fråga under hösten 2013 var uppgifter om att Polismyndigheten i Skåne hade register över romer. Granskningar av olika frågeställningar med koppling till dessa register har genomförts av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Diskrimineringsombudsmannen och åklagare vid Riksenheten för polismål. Cecilia Renfors har utöver detta inlett en granskning om ansvaret för uppgiftssamlingarna.

Cecilia Renfors nämner att hon under våren genomfört en inspektion vid Utrikesdepartementet med anledning av tidigare kritik och ett antal anmälningar om mycket långa handläggningstider i ärenden om handlingsutlämnande. I samband härmed framhåller hon att en allt oftare återkommande fråga är hur en myndighet ska hantera alltmer frekventa framställningar från en och samma person om att få ta del av omfattande handlingar, samtidigt som den måste bedriva sin ordinarie verksamhet. Saken var även aktuell i ett beslut som JO fattade under sommaren, efter verksamhetsårets utgång.

Cecilia Renfors konstaterar att Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42) har varit föremål för en lagstiftningsremiss. Det är enligt hennes mening av central betydelse att det finns en oberoende, välfungerande, ordinarie tillsyn över polisen. Den ordinarie tillsynen bör också utformas med eftertanke och omsorg och bl.a. ges verk samma sanktionsmedel och möjlighet att granska enskilda ärenden.

En annan fråga som rör polis- och åklagarväsendena är hur de som är frihetsberövade behandlas och bemöts. Cecilia Renfors nämner några beslut om rätten till utomhusvistelse i polisarrest och om rätten till information om

rättigheter och om verkställighetens innebörd för intagna i polisarrester. Granskningarna har visat att det brister i dessa avseenden på alltför många ställen i landet, varför Rikspolisstyrelsens arbete med föreskrifter i dessa frågor är angeläget.

Ett ärende resulterade i kritik mot en felaktig tillämpning av offentlighetsprincipen. Ett kommunalförbund hade i ett rekryteringsärende anlitat ett konsultföretag och i avtalet med företaget slagit fast att kommunalförbundet inte skulle ha tillgång till intresseanmälningar och andra handlingar i ärendet. Detta ledde till att en begäran att få ta del av sådana handlingar avsågs med motiveringen att handlingarna inte fanns hos kommunalförbundet. Enligt Cecilia Renfors mening bör en myndighet inte träffa avtal som har till syfte att kringgå den grundlagsfästa rätten att få ta del av allmänna handlingar. Rättsläget är här enligt Cecilia Renfors oklart och hon tror att det finns ett behov av ytterligare klargöranden av vad som gäller och hur myndigheter bör gå till väga när de anlitar rekryteringsföretag.

Cecilia Renfors konstaterar också att skyddet för yttrandefriheten i och för sig inte hindrar det allmänna från att reglera i vilken utsträckning olika typer av budskap får spridas på en annonsplats. Sådana regler måste dock med beaktande av kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen vara generella och får inte diskriminera olika budskap på grund av deras innehåll. Stockholms stads beslut att inte tillåta annonsering om ett gatukonstevenemang med hänvisning till stadens klotterpolicy framstod enligt Cecilia Renfors som godtyckligt.

Skrivelsen avslutas med en kortare redogörelse för den s.k. NPM-enheten, dvs. den enhet inom JO som fullgör de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet av den 18 december 2002 till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Syftet med protokollet är att upprätta ett system för regelbundna besök på platser där personer hålls frihetsberövade. Det rör sig i första hand om fängelser, häkten, polisarrester, inrättningar för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, Migrationsverkets förvarshem, särskilda ungdomshem och LVM-hem.

I skrivelsen konstateras att JO nu har varit verksam som nationellt besöksorgan i tre år och att arbetet under dessa år har inriktats på att bygga upp en inspektionsverksamhet som uppfyller kraven i Opcat. Hittills har 96 Opcat-inspektioner genomförts, och ombudsmännen har beslutat att inleda 16 initiativärenden. De enskilda inspektionsobjekten har bestämts bl.a. utifrån principen att Opcatverksamheten bör avse andra platser än sådana som JO nyligen inspekterat i den traditionella verksamheten. Vidare har platser prioriterats där frihetsberövade personer ofta har begränsad kontakt med omvärlden och omsättningen av frihetsberövade är hög, exempelvis polisarrester och häkten.

Verksamheten inom NPM-enheten kommer enligt skrivelsen i fortsättningen att utvecklas med inriktning på frågor om uppföljning m.m. i syfte att stärka respekten för de frihetsberövades mänskliga rättigheter.

Vissa frågor om utrednings- och lagstiftningsbehov som har uppmärksammats av ombudsmännen

I samband med justitieombudsmännens överlämnande av ämbetsberättelsen uppmärksammade ombudsmännen några områden som enligt deras mening är i behov av utredning och eventuellt lagstiftningsåtgärder. Några av dessa frågor har också uppmärksammats i ämbetsberättelsen. Vad ombudsmännen anfört har noga övervägts av utskottet. Här lämnas en kort presentation av de områden som särskilt uppmärksammats av ombudsmännen.

ChefsJO Elisabet Fura har anfört att långa häktningstider, ofta i kombination med s.k. restriktioner, är ett problem och något som Sverige har kritiserats för av bl.a. FN. Lagstiftaren behöver enligt hennes mening titta på denna fråga och vad som kan göras för att minska problemen.

Med hänvisning till en pågående utredning om hanteringen av klagomål inom hälso- och sjukvården har JO Lilian Wiklund anfört att hon anser att det finns ett behov av förändring på detta område.

JO Cecilia Renfors har lyft problemet med hur myndigheter ska hantera mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar. Bakgrunden är hennes iakttagelser i bl.a. ett granskningsärende som gällde en kommun som under ett par års tid fick ta emot ett mycket stort antal framställningar från en och samma person (beslut 2014-07-10, dnr 180-2014). Kommunen fattade så småningom ett s.k. principbeslut att inte pröva kommande framställningar från denna person, vilket enligt JO:s beslut stred mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Cecilia Renfors anförde bl.a. med hänvisning till detta beslut att frågan om hur myndigheter ska hantera sådana omfattande framställningar kräver en allsidig belysning och analys och att lagstiftaren behöver göra en avvägning mellan de olika inblandade intressena.

Cecilia Renfors har också uppmärksammat, med hänvisning till det pågående arbetet inom Polisorganisationskommittén, behovet av en ordinarie tillsyn över polisen, utöver JO:s extraordinära tillsyn.

Justitieukskottet har yttrat sig över frågan om långa häktningstider. Yttrandet redovisas nedan.

Utskottets tidigare behandling

I samband med behandlingen av Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2009/10 (redog. 2010/11:JO1) konstaterade konstitutionsutskottet att JO under flera år hade uppmärksammat frånvaron av ordinarie tillsynsorgan inom exempelvis kriminalvårds- och socialförsäkringsområdena som ett problem, och att JO i ämbetsberättelsen hade anfört att det var närmast häpnadsväckande att det fortfarande saknades reguljära tillsynsorgan på flera områden. Utskottet instämde i detta och underströk dessutom att det är mycket olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan innebär att JO, som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan, inte kan fullfölja denna uppgift på det sätt som är meningen (bet. 2010/11:KU16 s. 8).

Hösten 2011 behandlade utskottet budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 1 Rikets styrelse) och en följdmotion (MP) om att sätta upp och tilldela budgetanslag till en ny nationell tillsynsorganisation. Utskottet konstaterade att JO fortfarande i alltför stor omfattning ägnar sin tillsyn åt sådana ärenden som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang (bet. 2011/12:KU1 s. 32). Frågan om behovet av att lösa vissa tillsynsfrågor var enligt utskottet betydelsefull. Något utrymme för att under det då kommande budgetåret tilldela medel för en ny form av tillsyn fanns emellertid inte enligt utskottet, som avstyrkte bifall till motionsyrkandet i denna del. Utskottet anförde dock att det avsåg att återkomma till frågan i samband med behandlingen av ämbetsberättelsen.

I samband med behandlingen av Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2010/11, tre följdmotioner (S, MP respektive M, FP, C och KD) och ett motionsyrkande från den allmänna motionstiden 2011 (S), konstaterade konstitutionsutskottet bl.a. att klagomål som rör Kriminalvårdens verksamhet utgjorde en stor del av JO:s ärendemängd och att denna verksamhet har stor betydelse för den enskilde (bet. 2011/12:KU6 s. 12). För att öka förutsättningarna för JO att utöva den extraordinära tillsyn som är avsedd borde man enligt utskottet se över frågan om bristen på ordinarie tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet. I denna del konstaterade utskottet dock att regeringen hade beslutat om tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén som motsvarade utskottets önskemål. Utskottet ansåg därmed att motionsyrkandena i dessa delar var tillgodosedda.

Vidare konstaterade utskottet att även inom migrations- och socialförsäkringsområdena gjorde bristen på ordinarie tillsynsorgan att en stor del av JO:s resurser ägnades åt sådant som i stället borde hanteras i en annan ordning. Utskottet ansåg därför att det borde utredas hur och i vilken organisatorisk form en ordinarie tillsyn över ärendehandläggningen inom Migrationsverkets och socialförsäkringens verksamhetsområden borde utformas. Utskottet föreslog att riksdagen genom ett tillkännagivande skulle begära att regeringen låter utreda frågan om bristen på reguljär tillsyn inom migrations- och socialförsäkringsområdet. Därmed tillstyrkte utskottet delvis följdmotionerna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2011/12:160–162).

Frågan berördes även i samband med behandlingen av ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2011/12 (bet. 2012/13:KU12 s. 10). Utskottet konstaterade då att frågorna om nya tillsynsorgan var under olika former av utredning eller beredning och förutsatte mot bakgrund av inhämtade uppgifter att det fortsatta arbetet skulle fortskrida utan att riksdagen skulle behöva besluta om ytterligare tillkännagivanden.

Vid beredningen av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) anförde utskottet att det alltså ansåg att frågan om en lösning av vissa tillsynsfrågor inom såväl kriminalvården som migrations- och socialförsäkringsområdena var betydelsefull. Utskottet önskade dock inte föregripa pågående och kommande utredningar (bet. 2013/14:KU1 s. 33).

Utskottet konstaterade vid förra riksmötets beredning av ämbetsberättelsen att ombudsmännen fortfarande hade en sådan arbetsbörda att det saknades tillräckligt utrymme för inspektioner och andra initiativärenden och att detta delvis berodde på den omständigheten att det saknas ordinarie tillsynsorgan på vissa områden. Utskottet tvingades även detta år konstatera att det ännu inte hade skett någon förändring. Särskilt när det gällde socialförsäkringsområdet ville utskottet på nytt påtala vikten av att regeringen vidtar de åtgärder som behövs för att den aviserade utredning som ska ligga till grund för en förändring kan påbörja sitt arbete (bet. 2013/14:KU11 s. 11).

Aktuella utredningsarbeten

Polisorganisationskommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42) att en ny från polisen fristående myndighet ska utöva tillsyn över polisen. Myndigheten bör enligt förslaget främst granska regelefterlevnaden i verksamheten och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden. Detta innebär enligt kommittén att tillsynen i normalfallet inte bör utmynnas i uttalanden om enskilda fall. Tillsynen ska avse myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och inte enskilda befattningshavare. Myndigheten ska inte ha några sanktionsmedel för felaktigheter som upptäcks vid tillsynen, men ska genom uttalanden kunna rikta kritik mot den granskade verksamheten. Den tillsyn som i dag utövas av Säkerhets- och integritets- skyddsnämnden (SIN) ska enligt förslaget ingå i den nya tillsynsmyndighetens tillsynsområde. Själva nämnden ska dock vara kvar som ett särskilt beslutsorgan inom ramen för tillsynsmyndighetens organisation.

Regeringen beslutade i februari 2014, bl.a. med anledning av synpunkter som framförts i remissförfarandet, tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (dir. 2014:17). Regeringen har sagt sig dela kommitténs bedömning att tillsynen bör utövas av en fristående myndighet, men anser att frågan om tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet bör övervägas samlat. Vidare bör utgångspunkten enligt regeringen vara att SIN inte ska ingå i den nya tillsynsmyndigheten om det inte finns starka skäl för det. Det förlängda utredningsuppdraget ska redovisas senast den 30 april 2015.

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett om det föreligger ett behov av att förändra tillsynen inom migrationsområdet. Statskontorets slutsats i rapporten Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet (2014:32) är att det inte finns något behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets ärendehandläggning. I rapporten föreslås däremot att ett från Migrationsverket fristående organ ska ges i uppdrag att utöva ordinarie tillsyn över verksamheten vid Migrationsverkets förvar. Statskontoret föreslår att tillsynen av kostnadseffektivitetsskäl bör samordnas med annan tillsynsverksamhet. Av verksamhetsskäl vore det dessutom enligt Statskontoret lämpligt att samordna tillsynen över förvarsverksamheten med en framtida fristående tillsyn över polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården. Statskontoret konstaterar att denna fråga för närvarande är under utredning.

Vidare anser Statskontoret att Migrationsverket saknar en systematisk klagomålshandling. Den nuvarande funktionen bemötandeombudsmannen fungerar enligt Statskontoret inte särskilt väl och bör avvecklas eller ges ett tydligare uppdrag med tillräckliga resurser för att kunna fullgöra detta. Statskontoret föreslår att handeringen av klagomål och synpunkter ska ske decentraliserat i organisationen.

En särskild utredare har fått i uppdrag att analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag. Den närmare innebörden och behovet av en reguljär tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet ska analyseras. Om utredaren i sin analys kommer fram till att ett reguljärt tillsynsorgan över socialförsäkringen bör inrättas, ska utredaren föreslå hur och i vilken organisatorisk form en sådan tillsyn bör utformas. Om utredaren kommer fram till att ett externt tillsynsorgan inte behövs utan att den befintliga tillsynen och granskningen kan förstärkas genom den handering som myndigheterna själva står för, ska utredaren vid behov lämna förslag på hur detta kan ske. Utredaren har i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att även överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2015 (dir. 2013:58, 2014:49 och 2015:8).

En särskild utredare har vidare fått i uppdrag att se över den nuvarande handeringen av klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal och föreslå hur handeringen kan bli enklare, mer ändamålsenlig och effektivare (dir. 2014:88). Syftet med uppdraget är enligt direktiven att utforma ett system för klagomålshandling som i högre grad kan ge patienter och deras närstående svar på frågor om vad som inträffat och varför, och som gör att patienters synpunkter i högre grad tas till vara för att utveckla hälso- och sjukvården. Utredaren ska bl.a. se över hur ansvarsfördelningen mellan de olika instanser som hanterar klagomål mot hälso- och sjukvården kan förtydligas och vid behov föreslå hur en samverkan mellan dessa instanser kan utvecklas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2015.

En arbetsgrupp inom Riksåklagaren överlämnade i januari 2014 rapporten Häktningstider och restriktioner. I rapporten föreslås dels åtgärder som Åklagarmyndigheten själv kan vidta, såsom utbildningsinsatser, ökad kommunikation med den misstänkte om skälen för restriktioner och framtagande av interna styrdokument, dels åtgärder som kräver kontakt med andra aktörer eller som kräver lagändring. Som exempel kan nämnas en minskad isolering av häktade genom en utökad rätt till mänsklig kontakt per dag, bättre rutiner i kontakterna med Statens kriminaltekniska laboratorium för att minska häktes-tiderna, möjlighet till strafflindring för en tilltalad som erkänner eller på annat sätt medverkar till utredningen, och en ökad dokumentation genom ljud- och bildupptagning av förhör under förundersökningen. Med dessa förslag tror arbetsgruppen att färre personer i framtiden kommer att vara häktade med restriktioner och att de restriktioner som beslutas i många fall kommer att vara mindre omfattande än i dag. De som ändå måste vara häktade med restriktioner kommer enligt arbetsgruppen att kunna få en förbättrad tillvaro på häktet

genom både ökad samvaro med andra häktade och genom att tillåta kontakter med omvärlden kommer att underlättas. Rapportens förslag bereds för närvarande inom Riksåklagaren.

Enligt uppgifter från riksåklagare Anders Perklev i radioprogrammet Ekot i Sveriges radio den 11 februari 2015 har ett utkast till nya riktlinjer tagits fram som syftar till att om möjligt korta häktningstiderna och begränsa användningen av restriktioner. Varje enskild restriktion ska exempelvis prövas för sig och ställas i relation både till brottets allvar och till hur viktigt det är att brottsutredningen inte påverkas. Avsikten uppges vara att riktlinjerna ska börja tillämpas den 1 april 2015.

Justitiekottets yttrande

Mot bakgrund av att chefsJO Elisabet Fura under det offentliga överlämnandet av ämbetsberättelsen uppmärksammade problemen med långa häktningstider och behovet av åtgärder inom detta område, gav konstitutionsutskottet justitiekottet tillfälle att yttra sig över vad hon anför. Justitiekottet anför i sitt yttrande i huvudsak följande.

Det grundläggande samhällsintresset av att kunna bedriva en effektiv brottsutredningsverksamhet motiverar att en häktad person kan meddelas inskränkningar i rätten till kontakter med omvärlden. Det är emellertid av största vikt att restriktioner, liksom andra straffprocessuella tvångsmedel, tillgrips och behålls med största möjliga restriktivitet. Den häktade ska bl.a. inte underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med häktningen eller till vad som krävs ur ordnings- och säkerhetssynpunkt.

Justitiekottet ser allvarligt på frågan om långa häktningstider och restriktioner, och det är besvärande att Sverige återkommande får kritik från FN och Europarådet på detta område. Det är därför positivt att det i dag pågår ett omfattande arbete i syfte att korta häktningstiderna och minska användandet av restriktioner och de negativa följderna av dessa. Som framkommit följer man från Justitiedepartementets sida denna fråga och det arbete som pågår hos Åklagarmyndigheten. Justitiekottet anser att detta arbete inte bör föregripas. Det finns därför i nuläget inte anledning för riksdagen att ta några initiativ på detta område.

I yttrandet finns en avvikande mening (V) i vilken det anförts att isoleringen av barn är särskilt allvarlig och att regeringen därför snarast bör vidta åtgärder. Vidare bör regeringen enligt reservanten ta fram en lagstiftning om rätt till minst två timmars mänsklig kontakt per dygn i enlighet med Åklagarmyndighetens förslag.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar inledningsvis att ombudsmännen i skrivelsen till riksdagen bland många andra viktiga synpunkter lyfter frågan om att domstolar och

andra myndigheter måste motivera sina beslut på ett sådant sätt att den som läser avgörandet förstår vilka omständigheter som har beaktats och varför domstolen eller myndigheten har beslutat som den har gjort i just det aktuella ärendet. Vidare lyfts bl.a. vikten av att människor får ett korrekt och tillmötesgående bemötande i sina kontakter med myndigheter, samt vikten av att myndigheterna har tillräckliga kunskaper om regelverket kring användandet av tvångsåtgärder, exempelvis på vårdinrättningar.

Konstitutionsutskottet tycker vidare att det är mycket värdefullt att ombudsmännen utöver redovisningen av sina beslut delger utskottet och riksdagen sina allmänna iakttagelser och synpunkter, och att de uppmärksammar riksdagen på de behov av åtgärder eller lagstiftning som de har funnit i sitt arbete med granskningar och inspektioner. Att dessa synpunkter förs fram både i ämbetsberättelsen och i den muntliga redovisningen i samband med överlämnandet är enligt utskottet en utmärkt ordning.

I likhet med ombudsmännen konstaterar utskottet att flera av de uppmärksammade frågorna som rör behovet av en utökad ordinarie tillsyn redan är föremål för överväganden. Resultatet av dessa utredningar bör inte föregripas varför riksdagen inte nu bör ta några initiativ till åtgärder. Utöver detta vill utskottet anföra följande.

När det gäller långa häktningstider, ofta i kombination med restriktioner, ser även konstitutionsutskottet allvarligt på denna fråga. Särskilt allvarligt är isolering av barn och unga. Det är angeläget att åtgärder vidtas för att komma till rätta med dessa problem. Inom Riksåklagaren pågår ett arbete med att finna åtgärder för att förkorta häktningstiderna och minska behovet av restriktioner, och utskottet ser positivt på att Justitiedepartementet följer utvecklingen av detta arbete. I likhet med justitieutskottet anser konstitutionsutskottet att det i nuläget inte finns någon anledning för riksdagen att ta något initiativ på detta område.

Utskottet har uppmärksammats på att en allt oftare återkommande fråga är hur myndigheter ska hantera alltmer frekventa framställningar från en och samma person om att få ta del av omfattande allmänna handlingar. Genom ett beslut, som visserligen inte formellt omfattas av ämbetsberättelsen eftersom det fattades efter verksamhetsårets utgång men som ändå nämnts både i skrivelsen till riksdagen och under den muntliga presentationen, framgår att det för en myndighet kan innebära en mycket svårhanterlig arbetsbelastning när mycket frekventa och omfattande framställningar görs om att få ta del av allmänna handlingar.

Det kan röra sig om framställningar som snarast är av okynneskaraktär eller rent av görs i syfte att trakassera myndighetens personal. Frågan om missbruk av offentlighetsprincipen är väckt i en motion, som kommer att behandlas av riksdagen senare i vår.

Offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och granskning och utgör en grundbult i det svenska statsskicket. Myndigheternas skyldighet att på begäran

lämna ut allmänna handlingar är, och bör även fortsättningsvis vara, långtgående och strängt reglerad.

Samtidigt går det inte att bortse från, vilket det nämnda beslutet från Justitieombudsmännen är ett exempel på, att mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar kan påverka arbets-situationen vid en myndighet i en sådan grad att den ordinarie verksamheten i praktiken riskerar att inte kunna genomföras.

JO har i årets ämbetsberättelse och i samband med överlämnandet redovisat sin uppfattning att frågan bör bli föremål för utredning. Utskottet instämmer i denna uppfattning. Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om behovet av och möjligheten att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att möta de utmaningar som myndigheter kan ställas inför vid en enskilds mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar.

Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger ämbetsberättelsen till handlingarna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2014/15:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

BILAGA 2

Justitieutskottets yttrande 2014/15:JuU3y

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 11 december 2014 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över vad som redovisas i en promemoria om långa häktningstider som konstitutionsutskottets kansli upprättat med anledning av synpunkter som framförts av justitieombudsmännen i samband med överlämnandet av deras ämbetsberättelse.

Justitieutskottet anser inte att det finns anledning för riksdagen att i nuläget vidta några åtgärder med anledning av de synpunkter på långa häktningstider och restriktioner som framförts av justitieombudsmännen.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Inledning

Av den promemoria om långa häktningstider som justitieutskottet getts tillfälle att yttra sig över framgår att justitieombudsmännen i samband med att man överlämnande ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2013/14 till konstitutionsutskottet uppmärksammade några områden som enligt ombudsmännens mening är i behov av lagstiftningsåtgärder. Ett av dessa områden är problemet med långa häktningstider, särskilt i kombination med restriktioner. Chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura anförde under överlämnandet att detta också är något som Sverige har kritiserats för av bl.a. Förenta nationerna (FN).

Chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura besökte också, tillsammans med justitieombudsmännen Lars Lindström och Cecilia Renfors, den 22 januari 2015 justitieutskottet och redogjorde för sina iakttagelser i frågan.

Bakgrund

Bestämmelser om häktning

De grundläggande reglerna om häktning och restriktioner finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB).

Enligt huvudregeln i 1 § får en person häktas om han eller hon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Dessutom måste något av de så kallade särskilda häktningsskälerna föreligga, vilket innebär att det ska finnas risk att den misstänkte avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får han eller hon inte häktas. Om det däremot är fråga om ett brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i minst två år ska den misstänkte häktas om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Häktning får dock under alla förhållanden bara ske om det är proportionerligt, dvs. om skälen för frihetsberövandet uppväger det intrång eller men i övrigt som häktningen innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse (proportionalitetsprincipen).

När det gäller unga finns i detta sammanhang anledning att nämna bestämmelsen i 4 § om att i de fall den misstänkte är så gammal, ung, sjuk eller liknande att det kan befaras att en häktning skulle komma att medföra allvarligt men för honom eller henne, får han eller hon bara häktas om betryggande övervakning inte kan ordnas. Ungdomar under 18 år får, enligt 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), bara häktas om det finns synnerliga skäl.

Beslut om häktning fattas av rätten efter en framställan av åklagaren. Om åklagaren begär det ska rätten enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken samtidigt pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas genom att åklagaren ges tillstånd att meddela restriktioner. En förutsättning för ett sådant tillstånd till restriktioner är att den misstänkte är häktad på grund av kollusionsfara.

Enligt 18 § ska rätten när den beslutar om häktning också bestämma inom vilken tid åtal ska väckas. Om förundersökningen drar ut på tiden och åklagaren inte väcker åtal inom den fastslagna tiden kan domstolen emellertid bevilja att den utsatta tiden förlängs, ifall åklagaren begär det. Om åtal inte väcks inom två veckor från det att den misstänkte häktades ska en ny häktningsförhandling hållas med jämna mellanrum (som huvudregel med högst två veckors mellanrum), så länge som den misstänkte fortfarande hålls häktad och åtal inte har väckts.

Ett tillstånd till restriktioner förfaller om inte rätten medger fortsatt tillstånd i samband med att den beslutar att den häktade ska vara kvar i häkte eller medger förlängd tid för att väcka åtal.

Rättens beslut i fråga om såväl häktning som tillstånd till restriktioner får överklagas utan tidsbegränsning (49 kap. 5 § 6 och 52 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken).

Rättens tillstånd till restriktioner utgör ett generellt tillstånd. Det är sedan åklagaren som beslutar vilka enskilda restriktioner som den häktade ska ha. Regler om detta finns i häkteslagen (2010:611).

Av 6 kap. 1 § häkteslagen framgår att restriktioner för den som är häktad får meddelas om det finns kollusionsfara och om rätten har gett tillstånd enligt 24 kap. 5 a § RB. Enligt 6 kap. 2 § får restriktionerna avse inskränkningar i rätten att

1. placeras tillsammans med andra intagna,
2. vistas i gemensamhet,
3. följa vad som händer i omvärlden,
4. inneha tidningar och tidskrifter,
5. ta emot besök,
6. stå i förbindelse med andra genom elektronisk kommunikation eller
7. sända och ta emot försändelser.

Ett beslut om restriktioner ska enligt 6 kap. 3 § omprövas av åklagaren så ofta det finns anledning till det. Utgångspunkten är att restriktioner ska tillgripas och bibehållas med största möjliga restriktivitet. Det innebär bl.a. att enskilda restriktionsbeslut inte ska innebära en större inskränkning än vad som är nödvändigt och att en kontroll- eller tvångsåtgärd bara får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Ett beslut om restriktioner som avser besök eller elektronisk kommunikation kan t.ex. begränsas till att avse vissa närstående men inte andra. Ett beslut om restriktioner som avser den häktades möjlighet att via massmedia följa vad som händer i omvärlden kan begränsas

så att restriktionerna endast omfattar t.ex. lokaltidningar och regionala nyhetsprogram (prop. 2009/10:135 s. 201 f.).

Åklagarens beslut om enskilda restriktioner ska prövas av rätten om den häktade begär det. Prövningen ska göras av rätten när den prövar frågan om tillstånd till restriktioner, t.ex. vid en omhåkningsförhandling eller redan i samband med den första häkningsförhandlingen. Detta följer av 6 kap. 4 § första stycket häkteslagen. Rätten ska pröva om den eller de enskilda restriktioner som den häktade har begärt prövning av är motiverade och förenliga med proportionalitetskravet. Frågor om lättnader eller undantag från restriktionerna omfattas inte av rättens prövning (a. prop. s. 203). Åklagarens beslut i sådana frågor kan i stället överprövas av högre åklagare.

Av 6 kap. 4 § tredje stycket framgår att rättens beslut i fråga om restriktioner får överklagas utan tidsbegränsning. Möjligheten att överklaga tingsrättens beslut om restriktioner infördes i svensk rätt i samband med den nya häkteslagen år 2011. Sverige hade tidigare kritiserats av internationella organ för att sådana beslut inte kunde överklagas (a. prop. s. 114 f.).

I häktesförordningen (2010:2011) finns regler om åklagares informations- och dokumentationsskyldighet. Enligt 23 § första stycket ska undersökningsledaren eller åklagaren omedelbart skriftligen underrätta den intagne och den myndighet som svarar för förvaringslokalen om beslut om restriktioner enligt 6 kap. 1 § häkteslagen. Enligt andra stycket ska de omständigheter som leder till ett beslut om restriktioner dokumenteras. Den intagne ska få del av dokumentationen i den utsträckning det kan ske utan men för utredningen om brott. Åklagarmyndigheten får, enligt tredje stycket, meddela närmare föreskrifter om dokumentation och underrättelse enligt andra stycket.

Det kan nämnas att det av Åklagarmyndighetens föreskrifter bl.a. framgår att skälen för ett beslut om restriktioner för den som är häktad ska antecknas på blanketten ”Anvisningar angående gripen/anhållen/ häktad” (1 § ÅFS 2005:29). Anteckningarna ska kortfattat ange de konkreta förhållanden som ligger till grund för restriktionsbeslutet (2 §). Så snart det kan ske utan men för utredningen ska den häktade få del av den skriftliga dokumentationen (3 §).

Kritik och rekommendationer

Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT), Förenta nationernas kommitté mot tortyr (CAT) och dess underkommitté (SPT) har vid flera tillfällen kritiserat Sverige när det gäller användandet av restriktioner i samband med häktning.¹

SPT uttryckte efter ett besök 2008 förståelse för att det kan vara oundvikligt att använda restriktioner men betonade att de ska vara undantag och inte beslutas rutinmässigt. De ska alltid motiveras av konkreta omständigheter som

¹ Se t.ex. Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden, CAT/OP/SWE/1 och Report to the Swedish Government on the Visit to Sweden Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009, CPT/Inf (2009) 34.

har stöd i lag, och de ska också vara individualiserade och proportionerliga i det enskilda fallet. Kommittén pekade särskilt på problemen med isolering. SPT lämnade också vissa rekommendationer, bl.a. att en åklagare vid begäran om tillstånd att använda restriktioner ska vara tvungen att precisera vilka enskilda restriktioner som avses och ange grunderna för varje enskild restriktion, att domstolen ska besluta om varje enskild restriktion i stället för att ge ett generellt tillstånd till restriktioner och att tydliga riktlinjer ska tas fram för åklagare och domare.

CPT konstaterade i sin rapport 2009 att restriktionsfrågan har varit central i dialogen med Sverige ända sedan kommitténs första besök 1991. Kommittén ansåg bl.a. att det fanns brister i åklagarnas angivande av skäl för restriktioner och i dokumenteringen av dessa, vilket innebar att häktade hade svårt att effektivt angripa ett beslut om restriktioner. Man noterade att andelen häktade med restriktioner var hög och uttryckte oro över att så många ungdomar hade restriktioner. CPT lämnade vissa rekommendationer, bl.a. att en åklagare, när han eller hon begär rättens tillstånd att meddela eller förlänga restriktioner, ska vara formellt skyldig att ange vilka specifika restriktioner som avses, motiveerade skäl för varje restriktion och under vilken tid restriktioner begärs.

Vidare har CAT nyligen, i en diskussion med anledning av de rapporter som Sverige lämnat till kommittén, beklagat den utbredda och utdragna isolering av barn som förekommer i Sverige.² Rapporten riktar också kritik mot långa häktningstider och brist på tidsgränser. Man efterlyser även ett tydligt regelverk för hur barn ska behandlas i häkten och polisceller.

Slutligen lämnade Barnombudsmannen i mars 2013 rapporten Från insidan – barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte till regeringen. Av rapporten framgår att Barnombudsmannen har besökt sammanlagt 13 polisarrest och häkten runt om i Sverige och ställt öppna frågor om vad som händer och vad man tänker när man är frihetsberövad som barn. Enligt Barnombudsmannen visade myndighetens granskning på systematiska och mycket långtgående brister i efterlevandet av frihetsberövade barns grundläggande mänskliga rättigheter. I rapporten lämnas vissa rekommendationer, bl.a. att rätten, när den beslutar att häkta ett barn, ska göra en individuell bedömning i varje enskilt fall av vilka restriktioner som är nödvändiga.

Pågående arbete

Mot bakgrund bl.a. av den kritik som riktats mot Sverige av de internationella organen har Åklagarmyndigheten i regleringsbrev från 2010 och framåt fått särskilda återrapporteringskrav när det gäller häktningar och restriktioner. Bland annat ska myndigheten redovisa det totala antalet häktade varje år samt hur många av dessa som varit ålagda restriktioner. Enligt regleringsbrevet för 2014 ska Åklagarmyndigheten dessutom redovisa omfattningen på restriktionerna när det gäller unga häktade.

² CAT/C/SR.1272.

I juni 2013 gav Riksåklagaren en arbetsgrupp i uppdrag att överväga hur användningen av restriktioner för häktade kan minska och hur långa häktningstider kan undvikas. Arbetsgruppen överlämnade i januari 2014 rapporten Häktningstider och restriktioner till Riksåklagaren. I rapporten föreslås dels åtgärder som Åklagarmyndigheten själv kan vidta, såsom utbildningsinsatser, ökad kommunikation med den misstänkte om skälen för restriktioner, förbättrat metodstöd för restriktionsbeslut och framtagande av interna styrdokument, dels åtgärder som kräver kontakt med andra aktörer eller som kräver lagändring. Som exempel på det senare kan nämnas en minskad isolering av häktade genom en utökad laglig rätt till mänsklig kontakt per dag, bättre möjligheter till vistelse i gemensamhet för häktade med restriktioner, bättre rutiner i kontakterna med Statens kriminaltekniska laboratorium för att förkorta häktningssiderna, möjlighet till strafflindring för en tilltalad som erkänner eller på något annat sätt medverkar till utredningen, och en ökad dokumentation genom ljud- och bildupptagning av förhör under förundersökningen. Med förslagen tror arbetsgruppen att färre personer i framtiden kommer att vara häktade med restriktioner och att de restriktioner som beslutas i många fall kommer att vara mindre omfattande än i dag. De som ändå måste vara häktade med restriktioner kommer enligt arbetsgruppen att kunna få en förbättrad tillvaro på häktet genom att samvaron med andra häktade ökar och genom att tillåtna kontakter med omvärlden kommer att underlättas.

Det kan nämnas att arbetsgruppen varit i kontakt med Barnombudsmannen och även tagit del av den tidigare nämnda rapporten Från insidan – barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte.

Med anledning av förslagen i rapporten beslutade Riksåklagaren att rapporten skulle beredas vidare av en ny arbetsgrupp. Denna arbetsgrupp redovisade sitt uppdrag i september 2014 och lämnade då bl.a. förslag till nya riktlinjer om restriktioner och häktningstider samt beslutsmotiveringar för häktningsbeslut. Ett förslag till nya riktlinjer baserat på arbetsgruppens förslag har därefter tagits fram av Åklagarmyndighetens rättsavdelning och remitterats internt.

Utskottet har vidare fått information om att Åklagarmyndigheten har haft diskussioner med Justitiedepartementet om att det kan finnas anledning att överväga författningsändringar när det gäller dokumentation av förhör under häktningsförhandlingar och införande av en möjlighet att delegera läsande av censurpost till administrativ personal.

Enligt Justitiedepartementet ser man allvarligt på den kritik som framförts och man följer noga frågan och det arbete som pågår hos Åklagarmyndigheten.

Regeringen har nyligen överlämnat en proposition till riksdagen där det föreslås att den som medverkar till utredning av sin egen brottslighet ska få strafflindring (prop. 2014/15:37 Strafflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet). Förslaget ligger i linje med ett av de förslag som arbetsgruppen hos Åklagarmyndigheten lagt fram i sin rapport. Propositionen bereds för närvarande av justitieutskottet.

När det gäller pågående arbete kan också nämnas att Förundersökningsutredningen har föreslagit att polisförhör i mycket större utsträckning än hittills

ska tas upp med ljud- och bildupptagning (SOU 2011:45). Förslaget bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Det kan vidare nämnas att justitieutskottet tidigare har behandlat motionsyrkanden om att vidta åtgärder för att komma till rätta med långa häktningstider samt om en översyn av regelverket och praxis för barn och ungdomar i arrest och häkte, senast i februari 2014 (bet. 2013/14:JuU17 s. 13 f.). Utskottet konstaterade då att frågan om frihetsberövande av barn var uppmärksammas av såväl regeringen som Kriminalvården och Åklagarmyndigheten och det därför inte fanns anledning för riksdagen att därutöver ta något initiativ i frågan samt att Riksåklagarens beredning av den ovan nämnda rapporten inte borde föregripas. Motionsyrkandena avstyrktes. Riksdagen följde utskottets förslag (prot. 2013/14:82).

Utskottets ställningstagande

Det grundläggande samhällsintresset av att kunna bedriva en effektiv brottsutredningsverksamhet motiverar att en häktad person kan meddelas inskränkningar i rätten till kontakter med omvärlden. Sådana inskränkningar innebär självklart ett direkt och påtagligt integritetsintrång för den häktade. Detta gäller särskilt om restriktionerna gäller under en längre tid. Mot denna bakgrund är det av största vikt att restriktioner, liksom andra slags straffprocessuella tvångsmedel, tillgrips och bibehålls med största möjliga restriktivitet. En viktig utgångspunkt är därvid att den som är häktad inte får underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med häktningen eller till vad som krävs ur ordnings- och säkerhetsynpunkt. Den häktade ska också behandlas så att negativa följder av frihetsberövandet i så stor utsträckning som möjligt motverkas. Detta är inte minst viktigt när det gäller unga.

Utskottet ser allvarligt på frågan om långa häktningstider och restriktioner, och det är besvärande att Sverige återkommande fått kritik från FN och Europarådet på detta område. Det är därför positivt att det i dag pågår ett omfattande arbete i syfte att korta häktningstiderna och minska användandet av restriktioner och de negativa följderna av dessa. Som framkommit följer man från Justitiedepartementets sida frågan och det arbete som pågår hos Åklagarmyndigheten. Utskottet anser att detta arbete inte bör föregripas. Det finns därför i nuläget inte anledning för riksdagen att ta några initiativ på detta område.

Stockholm den 3 februari 2015

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Annika Hirvonen (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Sanne Eriksson (S) och Pia Hallström (M).

Avvikande meningar

1. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse (V)

Linda Snecker (V) anför:

Jag välkomnar JO:s kritik angående de långa häktningstiderna och ser positivt på de åtgärder som Riksåklagaren har presenterat i rapporten Häktningstider och restriktioner.

Problematiken med långa häktningstider och omfattande restriktioner är så pass allvarlig att det bör vidtas åtgärder, särskilt med anledning av den återkommande kritiken från FN:s tortyrkommitté. Sverige har starkt kritiserats för den utbredda och utdragna isoleringen av barn som förekommer. Idag kan unga människor vara isolerade i 22 timmar per dygn under långa perioder. FN-kommittén kräver att Sverige helt avskaffar isoleringen av barn i polisarrest. Ungefär 40-50 % av alla häktningar åläggs restriktioner (SOU 2006:17 s. 124 f.). Vidare visar Kriminalvårdens rapport Psykisk hälsa hos häktade med restriktioner att ohälsan bland häktade är väldigt hög. Särskilt ohälsan bland häktade kvinnor är utbredd.

Att Sverige återkommande har kritiserats av Europarådet särskilda kommitté mot tortyr och omänskliga eller förnedrade behandling eller bestraffning (CPT), FN:s tortyrkommitté (CAT) och dess underkommitté (SPT) är mer än besvärande. Utredningarna som just nu pågår angående kortare häktningstider och mindre restriktioner bör ha sin gång och det är bra att frågan följs av Justitiedepartementet och Åklagarmyndigheten, ett arbete som inte ska föregripas.

Särskilt allvarligt är isoleringen av barn och därför anser jag att regeringen snarast bör vidta åtgärder. En lagstiftning om minst två timmars mänsklig kontakt per dygn i enlighet med vad Åklagarmyndigheten föreslår bör tas fram av regeringen.