

2020-06-16

BILAGA X

## Förlängning av föreslagna tidsgränser för häktning

### *Sammanfattning*

Regeringen har i proposition 2019/20:129 Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering föreslagit att riksdagen ska besluta att en misstänkt ska få vara häktad i längst *sex* månader fram till dess att åtal har väckts. Om den misstänkte inte har fyllt 18 år ska motsvarande tid vara *tre* månader. Tidsgränserna får enligt regeringens förslag överskridas om det finns synnerliga skäl, t.ex. när det misstänkta brottet är särskilt svårutrett för att det är en del av organiserad eller gängrelaterad brottslighet.

Under justitiekommitténs beredning av ärendet har det framförts ett förslag om att besluta att ändra regeringens förslag så att en misstänkt ska få vara häktad i längst *nio* månader fram till dess att åtal har väckts.

Justitiekommittén har därför beslutat att inhämta upplysningar och yttranden om förslaget om att förlänga tidsgränsen för häktning från sex till nio månader. En fråga som uppkommit i samband med detta är vilka konsekvenserna kan bli av den ökade skillnaden i tidsgränser för häktning mellan de som är under 18 år och övriga misstänkta. Eftersom det har gått en tid sedan den utredning som ligger till grund för propositionen skickades ut på remiss har utskottet beslutat att det även bör ges möjlighet att lämna synpunkter i övrigt på förslaget att införa tidsgränser för häktning.

## 1. Författningsförslag

### Förslag till ändring i regeringens förslag till ändring i rättegångsbalken

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken med den ändringen att

- a) 24 kap. 4 a § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3
- b) orden ”sex månader” i punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska bytas ut mot ”nio månader”.

### *Bilaga 3*

#### Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

*Regeringens förslag*

*Utskottets förslag*

#### *4 a §*

En misstänkt får vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst *sex* månader fram till dess att åtal har väckts. Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tiden får överskridas.

En misstänkt får vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst *nio* månader fram till dess att åtal har väckts. Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tiden får överskridas

## 2. Bakgrund

### 2.1 Uppdraget

Regeringen har i proposition 2019/20:129 Effektivare hantering av häktning och minskad isolering, som överlämnades till riksdagen den 24 mars 2020, föreslagit att en misstänkt ska få vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst *sex* månader fram till dess att åtal har väckts. Om den misstänkte inte har fyllt 18 år när häktningsbeslutet verkställs ska motsvarande tid vara tre månader. Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tiden ska få överskridas.

Under ärendets beredning har det väckts flera följdmotioner, bl.a. om att tidsgränsen för häktning av barn ska vara 30 dagar i stället för tre månader och om att inte införa några tidsgränser för häktning.

Under ärendets beredning har även ett förslag framställts i utskottet om att regeringens förslag om tidsgränser för häktning ska ändras så att en misstänkt ska få vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst *nio* månader fram till dess att åtal har väckts och inte *sex* månader som föreslås i propositionen. Utskottet beslutade därför den 16 juni 2020 att i enlighet med grunderna för 10 kap. 4 § riksdagsordningen inhämta behövliga upplysningar och yttranden i denna fråga från närmast berörda myndigheter. Eftersom det har gått en tid sedan den utredning som ligger till grund för propositionen skickades ut på remiss beslutade utskottet också att med stöd av 10 kap. 8 § riksdagsordningen ge berörda myndigheter möjlighet att även i övrigt lämna synpunkter på förslaget att införa tidsgränser för häktning. Utskottets kansli har tagit fram en promemoria för detta ändamål.

I promemorian redogörs endast kortfattat för de delar av regeringens förslag som rör frågan om tidsgränser för häktning. För en mer omfattande redogörelse hänvisas till propositionen.

### 2.2. Promemorians disposition

I det inledande avsnittet finns förslaget till ändring i regeringens lagförslag (s. 5 f. i propositionen). I avsnitt 2 redogörs för bakgrunden till framtagandet av denna promemoria. Därefter följer i avsnitt 3 och 4 sammanfattningar av vad Häktes- och restriktionsutredningen anförde i sitt betänkande Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52) och vad regeringen anför i propositionen. I det avslutande avsnittet redovisas de överväganden som görs när det gäller förlängning av tidsfristen för häktning m.m. (avsnitt 5).

### 3. Häktes- och restriktionsutredningen

Häktes- och restriktionsutredningen lämnade sitt betänkande Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52) till regeringen i augusti 2016.

Utredningen konstaterar bl.a. att Sverige har fått en omfattande internationell kritik för en alltför omfattande restriktionsanvändning med isolering som följd, avsaknad av tidsgränser samt alltför få alternativ till häktning. Kritiken har också gällt det faktum att även personer under 18 år isoleras och att riktlinjerna för barn och unga i häkte är otillräckliga.

Utredningen konstaterar bl.a. mot denna bakgrund att det behövs en bestämd gräns för hur lång tid en misstänkt kan vara häktad. Flera länder som har tidsgräns har bestämt den till ett år. Utredningen har övervägt olika tider och främst två tidsgränser, antingen sex eller nio månader.

Syftet med en lagstadgad tidsfrist är att undvika de riktigt långa häktningstiderna. Samtidigt är det viktigt att behålla förmågan att utreda allvarliga brott. Svårigheten är således att åstadkomma en rimlig avvägning mellan å ena sidan behovet av att förhindra de allra längsta häktningstiderna och å andra sidan vikten av att inte försämra vare sig förutsättningarna för utredningsarbetet eller möjligheten att lagföra gärningsmän.

Ur ett brottsbekämpningsperspektiv finns det en risk för att en tidsbegränsning skulle leda till att vissa svårutredda brott inte klaras upp och att utredningskvaliteten även i andra fall försämras på grund av tidspress. Tidsfristerna måste därför bestämmas med beaktande av det. Det är dessutom nödvändigt att öppna för längre häktningstider för de allvarligaste och mest svårutredda brotten.

Av utredningens kartläggning följer att 9 056 personer var häktade 2015 (s. 111). Av dessa var 486 personer häktade i minst ett halvår, 144 personer häktade i minst nio månader och 48 personer häktade i minst ett år. De flesta häktade, 68 procent, var häktade i högst två månader.

Procentuellt sett är det ett relativt litet antal som är häktade i över ett halvår (5,4 procent) och ännu färre som är häktade i ett år eller mer (0,5 procent).

Av de 486 personer som var häktade i minst ett halvår förekom 37 i ärenden med åtkomstskyddade uppgifter vilket innebär att utredningen inte kunde ta del av någon information om de ärendena. Av de resterande 449 personerna var 49 häktade i minst sex månader innan åtal väcktes och 10 i minst nio månader innan åtal väcktes.

När det gäller häktade barn visar kartläggningen att 140 barn som vid häktningstillfället var under 18 år var häktade 2015. Av dessa var 21 personer (15 procent) häktade i över två månader, 14 personer (10 procent) i över tre månader och 5 personer (4 procent) i över ett halvår. Den som var häktad längst tid var häktad i 202 dagar.

Med utgångspunkt i dessa siffror föreslår utredningen en tidsgräns på sex månader och att denna gräns ska avse tiden fram till dess att åtal har väckts. Genom att man väljer sex månader i stället för nio månader får förslaget enligt utredningen bättre

genomslag och leder till en förbättring för ett större antal häktade. Samtidigt innebär sexmånadersgränsen i kombination med att det är häktning under tiden före åtal som avses att det endast blir de allra längsta häktningstiderna som berörs. Om den häktade var under 18 år vid tiden för häktningen bör tidsfristen i stället bestämmas till tre månader. Det är den misstänktes ålder vid tidpunkten för verkställigheten av häktningsbeslutet som ska vara avgörande för regelns tillämplighet.

Undantag från tidsfristerna ska tillåtas om det finns synnerliga skäl, vilket innebär att undantagsregeln ska tillämpas restriktivt. De angivna tidsgränserna ska avse tiden fram till dess att åtal har väckts.

#### 4. Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering (prop. 2019/20:129)

Även i propositionen lyfter man fram att Sverige under lång tid har fått såväl internationell som nationell kritik för både långvariga häktningar och en omfattande användning av restriktioner (s. 16 f.). Kritiken har särskilt avsett situationen för häktade barn och den isolering som restriktionerna ofta leder till. Den internationella kritiken har kommit från flera olika organ inom både Europarådet och FN. Trots att vissa åtgärder har vidtagits för att begränsa häktningstiderna och restriktionsanvändningen och motverka isoleringen av häktade förekommer det fortfarande långvariga häktningar och en omfattande restriktionsanvändning med isolering som följd. I propositionen lämnar regeringen flera förslag som syftar till en effektivare hantering av häktningar och minskad isolering. Förslagen har utformats med utgångspunkten att de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utreda brott inte får försämrats.

I propositionen anförs bl.a. följande i fråga om tidsgränser för häktning (s. 17 f).

Att en person som är misstänkt för brott är häktad är många gånger en förutsättning för att brottet ska kunna utredas och lagföras. För att en förundersökning ska kunna bedrivas effektivt kan det finnas behov av att hindra den som är misstänkt från att ha kontakt med medmisstänkta, målsägande och vittnen eller från att på annat sätt påverka eller förstöra bevis. Det kan även finnas behov av att hindra den misstänkte från att begå nya brott eller att hålla sig undan lagföring. I vissa fall krävs att häktningen är långvarig. Längre häktningstider förekommer framför allt vid allvarliga brott som tar lång tid att utreda. Enligt utredningens kartläggning är de vanligaste brottsmisstankarna vid mycket långa häktningstider mord eller försök till mord, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling och grovt bedrägeri. Inte sällan handlar det om brottslighet med flera inblandade, ibland med internationella kopplingar.

Samtidigt innebär häktning ett stort intrång i den personliga integriteten och en psykisk påfrestning för den enskilde. Inte minst gäller detta vid häktningar som pågår under lång tid och särskilt när den häktade inte har fyllt 18 år, dvs. är ett barn. I fall då häktning är nödvändigt är det därför angeläget att tiden som den misstänkte är frihetsberövad är så kort som möjligt.

En förutsättning för att införa tidsgränser är att de är väl avvägda. Svårigheten är att åstadkomma en rimlig avvägning mellan å ena sidan behovet av att förhindra de allra längsta häktningstiderna och å andra sidan vikten av att inte försämra vare sig förutsättningarna för utredningsarbetet eller möjligheten till lagföring.

Regeringen konstaterar att utredningen föreslår att en misstänkt som utgångspunkt får vara häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader fram till dess att åtal har väckts. För barn föreslås denna tid få uppgå till högst tre månader. Under 2019 var enligt uppgift från Åklagarmyndigheten 144 av totalt 6 512 vuxna häktade i mer än sex månader före beslut om åtal. Under samma år var 8 av totalt 71 barn häktade i mer än tre månader före beslut om åtal. Det kan således konstateras att merparten av dagens häktningstider ligger inom de föreslagna tidsgränserna.

Av propositionen framgår att nästan alla remissinstanser tillstyrker eller inte har några invändningar mot de föreslagna tidsgränserna. Några remissinstanser anser dock att den föreslagna tidsgränsen för häktning av barn bör vara 30 dagar (s. 20).

Sammantaget bedömer regeringen att de tidsgränser som utredningen föreslår är väl avvägda. När det gäller de som är häktade under längst tid rör misstankarna många gånger allvarlig brottslighet som t.ex. mord, försök till mord och grovt narkotikabrott. Det är brott som i vissa fall tar så lång tid att utreda att det inte är möjligt att väcka åtal inom de föreslagna tidsgränserna. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att tidsgränserna på begäran av åklagaren måste kunna överskridas i vissa fall. Det minimerar risken att tidsgränser får en negativ inverkan på möjligheterna att utreda och lagföra allvarlig brottslighet. Sammanfattningsvis bör det införas gränser för hur länge en häktning får pågå med möjlighet att överskrida dessa i vissa fall.

När det gäller under vilka förutsättningar tidsgränserna för häktning får överskridas föreslår regeringen att de ska få överskridas om det finns synnerliga skäl.

## 5. Utskottets förslag m.m.

**Utskottets förslag:** En misstänkt ska få vara berövad friheten som häktad i Sverige under en sammanhängande tid om högst nio månader fram till dess att åtal har väckts.

**Utskottets bedömning:** Det finns inte anledning att ändra den föreslagna tidsgränsen för häktning av personer under 18 år.

### Förlängd tidsgräns för häktning från sex till nio månader

Ur ett brottsbekämpningsperspektiv finns det en risk för att en tidsbegränsning leder till att vissa svårutredda brott inte klaras upp och att utredningskvaliteten även i andra fall försämras på grund av tidspress. En förutsättning för att införa tidsgränser är därför, som också anförs i propositionen, att de är väl avvägda. Svårigheten är att åstadkomma en rimlig avvägning mellan å ena sidan behovet av att förhindra de allra längsta häktningstiderna och å andra sidan vikten av att inte försämra vare

sig förutsättningarna för utredningsarbetet eller möjligheten till lagföring. I denna del anser regeringen att den tidsgräns om sex månader som utredningen föreslår är väl avvägd.

Enligt utskottet framstår dock en tidsbegränsning om sex månader som alltför kort. Med en så kort tidsgräns finns det, inte minst mot bakgrund av att dagens brottslighet i många fall blir allt mer svårutredd, en risk att fler misstänkta släpps ur häkte trots att detta avsevärt kan försvåra brottsutredningarna. Detta kommer dessutom att hända i utredningar om de allra svåraste och allvarligaste brotten.

En mer rimlig avvägning vore enligt utskottet att införa en tidsgräns om nio månader. Visserligen kommer färre häktade då att omfattas av förslaget, men det kommer fortfarande att beröra de med de allra längsta, och mest skadliga, häktningstiderna. Med hänsyn till de fördelar en tidsgräns på nio månader kan antas ha för möjligheterna att utreda grov och allvarlig brottslighet anser utskottet därför att en sådan tidsgräns innebär en rimligare avvägning mellan å ena sidan behovet av att förhindra de allra längsta häktningstiderna och å andra sidan vikten av att inte försämra vare sig förutsättningarna för utredningsarbetet eller möjligheten till lagföring.

En förlängning av tidsgränsen för häktning från sex till nio månader innebär att skillnaden i tidsgräns jämfört med vad som enligt regeringens förslag gäller för den som är under 18 år blir dubbelt så stor. Det har inom utskottet uppstått en diskussion om vilka följder den större skillnaden i tidsgräns kan få. En fråga som lyfts är om detta skulle kunna utgöra ett incitament för äldre kriminella att i ökad utsträckning utnyttja och förmå personer under 18 år att begå brott. Detta bör bl.a. ses mot att utredningen överlämnades redan 2016 och att det finns uppgifter om att brottslighetens utveckling sedan dess bl.a. inneburit att unga personer i allt större utsträckning utnyttjas av de kriminella nätverken för att begå brott. Ett sätt att minska denna risk skulle kunna vara att även höja tidsgränsen för häktning av den som är under 18 år.

Enligt utskottet finns det dock inte anledning att även höja tidsgränsen för häktning av den som är under 18 år. En häktning innebär ett stort intrång i den personliga integriteten och en psykisk påfrestning för den enskilde, och detta gäller inte minst för den som är under 18 år. Som framgår av propositionen (s. 20) var det under 2019 dessutom endast 8 av totalt 71 barn som var häktade i mer än tre månader innan beslut om åtal fattades. Utskottet anser inte heller att det har framkommit något som ger anledning att tro att en ändring från sex till nio månader i tidsgränsen för häktning skulle leda till att fler unga utnyttjades av äldre för att begå brott i en sådan omfattning att det därför finns skäl att höja tidsgränsen.

Som framgår ovan önskar utskottet synpunkter på förslaget till ändring av tidsgränsen för häktning från sex till nio månader och vilka konsekvenserna kan bli av att skillnaden ökar mellan tidsgränserna för de som är under respektive över 18 år.

### **Möjlighet att i övrigt yttra sig över förslaget om att införa tidsgränser för häktning**

Som framkommit överlämnade Häktes- och restriktionsutredningen sitt betänkande till regeringen i augusti 2016. Utredningen skickades sedan ut på remiss under hösten 2016 (Ju2016/05918/Å).

Med hänvisning till att det gått snart fyra år sedan utredningen remitterades och till brottslighetens utveckling sedan dess har utskottet beslutat att ge de remissinstanser som så önskar tillfälle att även i övrigt lämna synpunkter på regeringens förslag att införa tidsgränser för häktning. Som framkommit har det under ärendets beredning i denna del väckts följdmotioner om att tidsgränsen för häktning av barn ska vara 30 dagar istället för tre månader och om att inte införa några tidsgränser för häktning.