



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 häktningsförhandlingen. 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 § AFS 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, motiverade 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-ter 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 regleringsbrevet 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 gemenskap 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 allvarigt 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 säkerhetssynpunkt. 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 allvarigt 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.