

# Färre i häkte och minskad isolering

*Betänkande av  
Häktes- och restriktionsutredningen*

*Stockholm 2016*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 2016:52**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24481-4

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Anders Ygeman

Den 23 juli 2015 beslutade regeringen (dir. 2015:80) att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner.

Till särskild utredare förordnades samma dag lagmannen Inger Söderholm.

I utredningen har från och med den 28 augusti 2015 följande experter medverkat: advokaten Anna Björklund, enhetschefen Annika Eriksson, Brottsförebyggande rådet, sektionschefen Gunilla Eriksson, Kriminalvårdens rättsenhet, departementssekreteraren Jessica Gozzi, Socialdepartementet, chefsrådmannen Lars Lundgren, Stockholms tingsrätt, dåvarande rättssakkunnige, numera kansli-rådet David Oredsson, Justitiedepartementet, professorn vid Uppsala Universitet Magnus Ulväng och vice chefsåklagaren Bengt Åsbäck. Genom beslut den 24 maj 2016 entledigades Magnus Ulväng.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 augusti 2015 hovrättsassessorn, numera hovrättsrådet Carolina Granlund.

Utredningen, som har antagit namnet Häktes- och restriktions-utredningen (Ju 2015:08), överlämnar härmed betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52). Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna som i allt väsentligt har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför formulerat i vi-form.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i augusti 2016

*Inger Söderholm*

*/Carolina Granlund*



# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Summary</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	25
1.2 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611).....	40
1.3 Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011) .....	42
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare .....	43
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	45
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål.....	46
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>47</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	47
2.2 Utredningens arbete .....	48
2.3 Betänkandets disposition och utformning .....	48

<b>3</b>	<b>Gällande rätt och rådande förhållanden.....</b>	<b>51</b>
3.1	Häktning – ett stort intrång för den enskilde .....	51
3.2	Grundläggande regler för häktning .....	52
3.2.1	Allmänt .....	52
3.2.2	Särskilda häktningsregler för den som är under 18 år .....	54
3.2.3	Häktningsframställning och domstolens prövning.....	55
3.2.4	Restriktioner i bevissäkrande syfte .....	57
3.2.5	Häktning efter huvudförhandling och dom .....	59
3.3	Särskilda åtgärder för att minska restriktionsanvändningen och motverka långa häktningstider .....	60
3.4	Tillvaron för en frihetsberövad.....	61
3.4.1	Inledning.....	61
3.4.2	Placering och sysselsättning .....	62
3.4.3	Kontakten med omvärlden .....	63
3.4.4	Begränsningar i den intagnes rättigheter genom restriktioner .....	65
3.4.5	Särskilt om isolering.....	67
3.5	Alternativ till häktning.....	70
3.5.1	Inledning.....	70
3.5.2	Reseförbud och anmälningsskyldighet .....	71
3.5.3	Övervakning.....	73
<b>4</b>	<b>Reformbehovet .....</b>	<b>75</b>
4.1	Inledning .....	75
4.2	Internationell kritik.....	75
4.2.1	Inledning.....	75
4.2.2	Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) .....	76
4.2.3	FN:s kommitté mot tortyr (CAT) .....	78
4.2.4	Barnrättskommittén.....	80
4.3	Nationell kritik .....	81
4.4	Sammanfattning.....	82

<b>5</b>	<b>Nordisk utblick .....</b>	<b>85</b>
5.1	Inledning .....	85
5.2	Danmark.....	86
5.3	Finland.....	88
5.4	Norge.....	89
<b>6</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>91</b>
6.1	Uppdraget.....	91
6.2	Allmänna utgångspunkter för våra överväganden .....	91
6.3	Alternativ till häktning .....	93
6.3.1	Uppdraget .....	93
6.3.2	Är de nuvarande alternativen till häktning ändamålsenliga eller behöver lagstiftningen ändras?.....	94
6.3.3	Överväganden om olika alternativa lösningar.....	97
6.3.4	Utformningen av nya regler om alternativa tvångsmedel .....	102
6.4	Tvåårsregeln .....	109
6.4.1	Uppdraget .....	109
6.4.2	Ska presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet, dvs. tvåårsregeln, tas bort? .....	109
6.5	Begränsning av häktningstiderna .....	111
6.5.1	Uppdraget .....	111
6.5.2	Bör en reglering av häktningstiderna införas? .....	111
6.5.3	Vilka tidsfrister ska gälla och hur ska regeln utformas? .....	116
6.5.4	Bör åklagaren åläggas skyldighet att redovisa en tidsplan? .....	120
6.6	Kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.....	121
6.6.1	Uppdraget .....	121
6.6.2	Bakgrund.....	121
6.6.3	Bör reglerna ändras för att öka möjligheten till kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar och i så fall hur?.....	124
6.6.4	Rätten domför med en lagfaren domare i ökad omfattning .....	125

6.7	Interimistiska förordnanden av offentlig försvarare för frihetsberövad person.....	127
6.7.1	Uppdraget.....	127
6.7.2	Bakgrund.....	128
6.7.3	Hur säkerställer man behovet av offentlig försvarare när det uppkommer utanför domstolens kontors- eller beredskapstid? .....	129
6.8	Färre restriktioner och minskad isolering av de häktade ...	131
6.8.1	Uppdraget.....	131
6.8.2	Allmänt om restriktionsanvändning .....	131
6.8.3	Ska rätten eller åklagaren fatta beslut om varje enskild restriktion? .....	134
6.8.4	Vilket underlag bör åklagaren presentera inför rättens prövning? .....	137
6.8.5	Ska rätten redovisa de skäl som legat till grund för restriktionsbedömningen? .....	140
6.8.6	Ytterligare förslag på hur isoleringen för de häktade ska minska .....	140
6.9	Granskning av försändelser.....	143
6.9.1	Uppdraget.....	143
6.9.2	Bör kretsen utvidgas av vilka som får granska försändelser när häktad har restriktioner?.....	144
6.10	Särskilda regler för barn .....	145
6.10.1	Uppdraget.....	145
6.10.2	Inledning.....	145
6.10.3	Verkställ häktning av barn på särskilda ungdomshem .....	149
6.10.4	Förbjud isolering av barn.....	155
6.10.5	Synnerliga skäl för att anhålla barn .....	157
6.10.6	Förvara inte barn i polisarrest .....	158
6.11	Ytterligare sätt att effektivisera handläggningen .....	159
6.11.1	Underrättelse av strafföreläggande över videolänk eller telefon.....	159
6.11.2	Förkorta handläggningstiden inför huvudförhandling med frihetsberövad i hovrätt.....	160



<b>7</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>163</b>
7.1	Ikraftträdande .....	163
7.2	Övergångsbestämmelser.....	164
<b>8</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>165</b>
8.1	Inledning .....	165
8.2	Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande .....	166
8.3	Problembeskrivning och målsättning med utredningen.....	166
8.4	Konsekvenserna av förslagen .....	167
8.4.1	Alternativ till häktning.....	167
8.4.2	Begränsning av häktningstiderna.....	172
8.4.3	Färre restriktioner och minskad isolering av de häktade .....	175
8.4.4	Särskilda regler för barn .....	181
8.4.5	Övriga förslag och konsekvenserna av dem.....	185
8.5	Ikraftträdande .....	187
8.6	Sammanfattande bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna.....	188
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>189</b>
9.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	189
9.2	Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611).....	218
9.3	Förslaget till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011) .....	220
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare .....	221
9.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	225
9.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål.....	226

**Referenser.....227****Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:80.....	231
Bilaga 2	Kartläggningsuppdrag .....	247
Bilaga 3	Exempel på mall för beslut om restriktioner .....	253

# Förkortningar

barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
BrB	brottsbalken
CAT	FN:s kommitté mot tortyr
CPT	Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
dir.	direktiv
Ds	promemoria i departementsserien
europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
JO	riksdagens ombudsmän (justitieombudsmannen)
Ju	justitiedepartementet
kap.	kapitel
LUL	lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

NFC	Nationellt forensiskt centrum vid Polismyndigheten
OSL	offentlighets- och sekretesslagen
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RPSFS	rikspolisstyrelsens författningssamling
RåR	riksåklagarens riktlinjer
SiS	Statens institutionsstyrelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SPT	underkommitté till FN:s kommitté mot tortyr

# Sammanfattning

## Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner. Mer specifikt har i uppdraget ingått att bland annat

- överväga och, om det bedöms lämpligt, föreslå nya former av straffprocessuella tvångsmedel som alternativ till häktning,
- överväga och, om det bedöms lämpligt, föreslå tidsfrister för användningen av häktning och restriktioner,
- identifiera och föreslå åtgärder för att begränsa restriktionsanvändningen och motverka isoleringen av häktade, och
- särskilt fokusera på åtgärder för att begränsa användningen av häktning och restriktioner för barn och andra unga lagöverträdare.

## Utgångspunkter

För att bekämpa brottslighet är det viktigt att kunna använda tvångsmedel mot personer som är misstänkta för brott. Det är även viktigt att vid behov kunna begränsa dessa personers kontakter med omvärlden. Samtidigt följer det av oskyldighetspresumtionen att den som är misstänkt för brott ska betraktas som oskyldig till dess att det finns en fällande dom.

Det mest ingripande tvångsmedlet är häktning. Om häktning förenas med restriktioner kan den häktade bli avskuren från i princip all kontakt med yttrevärlden, trots att han eller hon ännu inte är dömd.

Forskning visar att isolering redan efter några dagar är skadligt för en människa och att den orsakar framför allt psykiska, men ibland även fysiska, skador. Särskilt skadligt är isolering för personer under 18 år.

Enligt den definition av isolering som är mest vedertagen och som vi har valt att tillämpa är en person isolerad om han eller hon är instängd i sin cell och berövad all meningsfull mänsklig kontakt under 22–24 timmar per dag. Utifrån denna definition är de flesta som är häktade med restriktioner isolerade.

Vår uppfattning är att restriktioner används i större utsträckning än vad som är motiverat och det finns anledning att tro att vi i Sverige överdriver risken för att den som är häktad utan restriktioner agerar illojalt. Umgänge mellan intagna är ett effektivt sätt att bryta isoleringen på häktena och vi menar att möjligheten till sådant umgänge behöver öka. Risken för att en misstänkt, genom annan intagen som också har restriktioner, kan komma i kontakt med yttervärlden och påverka utredningen måste i realiteten ofta vara högst begränsad.

Sammantaget anser vi att det krävs en genomgripande förändring i synen på häktning och den kultur som omgärdar och har omgärdat denna fråga. Vi anser vidare att det är angeläget att antalet barn som är intagna på häkten minskar väsentligt. För detta behövs ny lagstiftning.

Nedan följer de förslag som vårt arbete utmynnat i och som bland annat innebär nya alternativ till häktning, begränsning av häktningstiderna, utökad restriktionsprövning av domstolarna, lagstiftad rätt till mänsklig kontakt och särskilda regler för frihetsberövade barn.

## **Utredningens förslag**

### **Alternativ till häktning**

Till de befintliga alternativen reseförbud och anmälningsskyldighet tillkommer två alternativ till häktning, nämligen hemarrest och områdesarrest. Hemarrest och områdesarrest innebär att den misstänkte förbjuds att lämna bostaden eller ett visst geografiskt område annat än vid vissa bestämda tider och för särskilda ändamål.

Utgångspunkten är att den misstänkte ska kunna behålla eventuellt arbete, utbildningsplats eller annan dagverksamhet.

Efterlevnaden av förbudet övervakas elektroniskt och Kriminalvården ska ansvara för övervakningen.

För att hemarrest eller områdesarrest ska komma i fråga ska det bedömas lämpligt. Som underlag för den bedömningen ska åklagaren eller rätten begära in en utredning från Kriminalvården. Det är rätten som, efter förhandling, meddelar beslut i saken.

Om åklagaren inte väcker åtal inom den tid som är bestämd ska rätten, med högst en månads mellanrum, hålla ny förhandling i frågan.

Överträdelse ska som huvudregel leda till att den misstänkte anhålls eller häktas.

För hemarrest eller områdesarrest ska samma tidsfrist för huvudförhandling i tingsrätt och hovrätt gälla som när den tilltalade är häktad, dvs. som huvudregel två veckor från åtals väckande respektive åtta veckor från dagen för tingsrättens dom.

## **Begränsning av häktningstiderna**

Häktningstiderna ska begränsas genom tidsfrister. En misstänkt får, fram till dess att åtal väcks, vara frihetsberövad såsom häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader. Tiden får förlängas om det föreligger synnerliga skäl.

Om den häktade är under 18 år är tidsfristen i stället tre månader. Tiden får förlängas om det är absolut nödvändigt.

Om åklagaren begär att frihetsberövandet ska pågå längre tid än tidsfristen medger ska rätten hålla förhandling senast den dag som fristen går ut. Ett häktningsbeslut får hävas av både rätten och åklagaren.

Inför eller vid varje omhäktningsförhandling ska åklagaren redovisa en tidsplan för förundersökningen. Om tidsplanen redovisas muntligt bör den dokumenteras i rättens protokoll.

## Utökad restriktionsprövning av domstolarna och lagstiftad rätt till mänsklig kontakt

Rätten ska pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter utifrån fyra särskilda restriktionskategorier. Dessa restriktionskategorier är

1. kontakten med personer utanför häktet,
2. vistelse i gemensamhet med andra intagna,
3. samsittning med annan intagen, samt
4. möjligheten att följa vad som händer i omvärlden.

Om åklagaren får tillstånd att meddela en viss sorts restriktioner ska rätten i sitt beslut redovisa skälen för det.

En intagen ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag. Kriminalvården ska dessutom se till att det på häktena finns ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade och att det, på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar, finns minst en heltidstjänst per 15 häktade som enbart har till uppgift att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Till var och en av dessa tjänster bör det inrättas ett särskilt aktivitetsutrymme.

För att underlätta för den häktade att komma i kontakt med anhöriga och vänner ska Kriminalvårdens rutiner för att inhämta samtycke från de personer som den häktade vill ha kontakt med förenklas och göras snabbare. Polisens avlyssning av häktads telefonsamtal bör normalt kunna ske genom flerparsamtal och häktade bör få möjlighet att ringa till och ta emot samtal från mobiltelefoner och telefoner som är anslutna till IP-telefoni.

## Särskilda regler för barn

Häktade under 18 år ska förvaras på särskilt ungdomshem. Åklagaren får besluta att barnet i stället ska förvaras i häkte om det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem. Åklagaren ska löpande ompröva ett sådant beslut.

Häktade barn och barn som är anhållna men placerade på häkte ska ha rätt till minst fyra timmars vistelse tillsammans med annan varje dag.



Den som inte har fyllt 18 år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl. Den som är gripen eller anhållen och inte har fyllt 18 år får förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt.

### **Övriga åtgärder för att häktning ska minska**

Den så kallade tvåårsregeln, som innebär en presumtion för häktning vid misstanke om brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan, ska tas bort.

Möjligheten att avgöra ett mål slutligt genom kombinerad häktnings- och huvudförhandling ska utökas. Sådana mål ska därför kunna avgöras utan nämndemän.

En åklagare ska interimistiskt kunna förordna offentlig försvarare för anhållen person om det annars finns risk för att utredningen onödigt fördröjs. Regeln får framför allt betydelse på kvällar och helger.

Den personalkrets som kan få i uppdrag att granska förändelser till eller från en häktad utökas till att även avse anställd vid Åklagarmyndigheten och Tullverket.

Åklagare ska kunna underrätta misstänkt om utfärdat strafföreläggande om villkorlig dom eller villkorlig dom och böter över videolänk eller telefon i stället för vid ett personligt sammanträffande om det finns särskilda skäl för det. Detta gäller inte för misstänkt som inte fyllt 21 år.

### **Konsekvenser av förslagen**

Vi bedömer att förslagen om nya alternativ till häktning, begränsningen av häktningstiderna samt domstolarnas utökade restriktionsprövning kommer att leda till kortare häktningstider, minskad restriktionsanvändning och ett effektivare utredningsarbete. Sammantaget innebär det kostnadsbesparingar för det allmänna.

Förslagen om fler isoleringsbrytande tjänster, ombyggnationer på häktena, förvaringen av häktade barn på särskilda ungdomshem samt ombyggnationer på de särskilda ungdomshemmen leder till ökade kostnader för det allmänna.

I ett inledande skede kommer sannolikt kostnadsökningen att överstiga kostnadsminskningen, främst på grund av engångskost-

naderna för ombyggnader. Vår bedömning är dock att förslagen på sikt, och sannolikt redan efter ett par år, kommer att innebära årliga kostnadsbesparingar för det allmänna, framför allt på grund av färre häktesdygn men även på grund av effektivare ärendegenomströmning hos polis, åklagarväsende och domstol.

## **Ikraftträdande**

Lagändringarna för alternativ till häktning föreslås träda i kraft den 1 februari 2018 och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 april 2018.

Vid bestämmande av tidpunkten för ikraftträdandet har vi särskilt tagit hänsyn till Statens institutionsstyrelsens behov av anpassning av lokaler och rutiner för de särskilda ungdomshemmen. Vi har även tagit hänsyn till Kriminalvårdens behov av ombyggnationer och nyanställningar på häktena samt Kriminalvårdens behov av åtgärder inför införandet av hemarrest och områdesarrest. Vid bestämmande av tidpunkten för ikraftträdande av alternativ till häktning har vi tagit hänsyn till behovet av att kunna besluta om hemarrest eller områdesarrest innan reglerna om tidsbegränsning träder i kraft.

# Summary

## Remit

The remit of the Inquiry was to submit proposals aimed at reducing the use of pre-trial detention and restrictions. More specifically, the remit included the following:

- considering and, if deemed appropriate, proposing new forms of coercive measures under criminal law as alternatives to detention;
- considering and, if deemed appropriate, proposing time limits for the use of detention and restrictions;
- identifying and proposing measures to limit the use of restrictions and counteract the isolation of detainees; and
- focusing in particular on measures to limit the use of detention and restrictions for children and other young offenders.

## Starting points

In combating crime, it is important to be able to use coercive measures against individuals suspected of an offence. It is also important, when necessary, to limit the contact these individuals have with the outside world. At the same time, it follows from the presumption of innocence principle that anyone suspected of an offence must be considered innocent until they are convicted.

The most intrusive coercive measure is detention. If detention is combined with restrictions, the detainee can be cut off from essentially all contact with the outside world, despite the fact that they have not yet been convicted.

Research shows that isolation is harmful to people after only a few days and that it can cause above all psychological, but some-

times even physical, harm. Isolation is particularly damaging for persons under the age of 18.

According to the definition of isolation that is most accepted and that we have chosen to apply, a person is isolated if they have been confined to their cell and deprived of all meaningful human contact for 22–24 hours per day. Based on this definition, most people who are detained with restrictions are isolated.

Our understanding is that restrictions are used to a greater extent than is justified, and there is reason to believe that in Sweden we overestimate the risk that a person who is detained without restrictions will act in an untrustworthy manner. Contact between inmates is an effective means of relieving the isolation of detention and, in our opinion, the opportunity for such contact needs to increase. The risk of a suspect coming in contact with the outside world through another inmate who also has restrictions, and influencing the investigation must, in reality, usually be extremely limited.

All in all, it is our opinion that a radical change is needed in the view of detention and the culture that surrounds, and has surrounded, this issue. Furthermore, we believe it is important that the number of children in detention centres decreases substantially. New legislation is needed to ensure this.

The proposals resulting from our work – which include new alternatives to detention, the limitation of detention periods, the expanded examination of restrictions by the courts, the statutory right to human contact, and special regulations for children deprived of their liberty – are presented below.

## **The Inquiry's proposals**

### **Alternatives to detention**

Two additional alternatives to the existing detention options of travel bans and the obligation to report are house arrest and area arrest. House arrest and area arrest mean the suspect is prohibited from leaving their residence or a certain geographical area other than at certain set times and for specific purposes. The basic premise is that suspects should be able to retain any job, place on an education or training programme, or other daytime activity.

Compliance with the ban is supervised electronically, and the Swedish Prison and Probation Service is responsible for this supervision.

House arrest or area arrest must be deemed appropriate in order for these options to be considered. In order to make this assessment, the prosecutor or the court must request an investigation by the Swedish Prison and Probation Service. Following a hearing, the court then issues its decision on the matter.

If the prosecutor does not initiate prosecution proceedings within the specified period, the court must hold a new hearing on the matter after a period of at most one month.

Violation should, as a general rule, lead to the suspect being taken into custody or detained.

For house arrest or area arrest, the same time period should apply for a main hearing in the district court and court of appeal as when the defendant is detained, i.e. as a general rule two weeks from the institution of proceedings and eight weeks from the day the district court issues its judgment.

### **Limitation of detention periods**

Detention periods should be delimited through the use of time limits. Suspects may, until prosecution proceedings are instituted, be deprived of their liberty such as detained, for a continuous period of at most six months. The period may be extended if there are special grounds to do so.

If the detainee is under 18 years of age, the time limit is instead three months. The period may be extended if it is absolutely necessary to do so.

If the prosecutor requests that the deprivation of liberty should continue longer than the time limit permits, the court must hold a hearing no later than on the day the time limit expires. A detention order may be revoked by both the court and the prosecutor.

Prior to or at each detention hearing, the prosecutor must present a timetable for the preliminary investigation. If the timetable is presented orally, it should be documented in the court record.

### **Expanded examination of restrictions by the courts and statutory right to human contact**

The court should examine whether the prosecutor should receive permission to restrict the detainee's contacts based on four specific restriction categories. These restriction categories are:

1. contact with individuals outside the detention centre;
2. spending time with other inmates;
3. sitting together with another inmate; and
4. the opportunity to follow events in the outside world.

If the prosecutor receives permission to issue a certain type of restriction, the court must give the reasons for this in its decision.

Inmates must be entitled to spend time with another person for at least two hours every day. The Swedish Prison and Probation Service must also ensure that detention centres have a communal space for every 15 inmates and that units without communal areas have at least one full-time employee for every 15 inmates whose task is to work exclusively on measures to relieve isolation. For each one of these positions, a specific activity area should be established.

To make it easier for detainees to come in contact with family and friends, the Swedish Prison and Probation Service's routines for obtaining consent from individuals the detainee would like to have contact with must be simplified and expedited. Police interception of detainees' telephone conversations should normally be able to take place via conference calls, and detainees should have the opportunity to make and receive calls from mobile phones and telephones connected to IP telephone systems.

### **Special regulations for children**

Detainees who are under 18 years of age must be held in special youth homes. The prosecutor may decide that the child should instead be detained in a detention centre if there are particularly strong reasons against being detained in a special youth home. The prosecutor must continuously review any such decision.

Detained children and children held in custody who are placed in a detention centre must be entitled to spend time with another person for at least four hours every day.

A person under the age of 18 may be taken into custody only if there are particular reasons for doing so. A person who is arrested or held in custody and is under the age of 18 may be held under police arrest only when absolutely necessary.

### **Other measures to reduce detention**

The ‘two-year rule’, which involves a presumption of detention on suspicion of an offence which carries a penalty of no less than imprisonment for two years, is to be abolished.

The option of adjudicating a case ultimately through a combination of detention hearing and main hearing is to be expanded. It must therefore be possible to adjudicate such cases without a lay judge.

A prosecutor must provisionally be able to appoint a public defence counsel for a person in custody if there is otherwise a risk that the investigation is unnecessarily delayed. This regulation has particular significance in evenings and at weekends.

The potential pool of staff that may be tasked with reviewing items of mail to or from a detainee is to be expanded to also include employees of the Swedish Prosecution Authority and Swedish Customs.

The prosecutor must be able to inform the suspect of the issue of any summary imposition of a punishment consisting of a suspended sentence or suspended sentence and fines via video link or telephone instead of at a personal meeting if there are special grounds for doing so. This does not apply to suspects who are under 21 years of age.

### **Implications of the proposals**

In our assessment, the proposals for new alternatives to detention, the limitation of detention periods and the expanded examination of restrictions by the courts will lead to shorter detention periods, the reduced use of restrictions and more efficient investigative work. All in all, this will bring about cost savings for public authorities.

The proposals for more employees to relieve isolation, rebuilding detention centres, holding detained children in special youth homes,

and rebuilding these special youth homes will result in increased costs for public authorities.

Initially, the increase in costs will likely exceed the reduction in costs, primarily because of the one-off costs for rebuilding. Our view, however, is that the proposals over time, and likely even after a few years, will lead to annual cost savings for public authorities, primarily as a result of shorter detention periods, but also as a result of the more efficient flow of cases at the Police, the prosecution authority and the courts.

## **Entry into force**

Under the proposal, the legislative amendments concerning alternatives to detention will enter into force on 1 February 2018 and the other amendments on 1 April 2018.

In determining a date for entry into force, we have taken particular consideration of the National Board of Institutional Care's need to adapt premises and routines at the special youth homes. We have also taken into consideration the Swedish Prison and Probation Service's need to rebuild and recruit at detention centres, and the Service's need to take measures ahead of the introduction of home arrest and area arrest. In determining the date for entry into force of alternatives to detention we have taken into consideration the need to be able to pass a decision on home arrest or area arrest before the regulations on the limitation of detention periods enters into force.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken  
*dels* att 25 kap. ska upphöra att gälla,  
*dels* att 1 kap. 3 b §, 21 kap. 4 §, 24 kap. 1 §, 3 §, 5 a §, 17 §, 18 §, 20 §, 21 § och 22 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas ett nytt kapitel, 25 kap. och nya paragrafer, 24 kap. 4 a §, 4 b §, 5 b § och 13 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap. 3 b §<sup>1</sup>

Tingsrätten *skall* vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Tingsrätten *ska* vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

*Tingsrätten är domför med en lagfaren domare i mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år när sådant mål avgörs slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1997:391.

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten domför utan nämndemän, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

## 21 kap.

### 4 §

Offentlig försvarare förordnas av rätten; *har rätten skilt saken från sig, äge den, till dess talan av den misstänkte fullföljts eller tiden för sådan talan utgått, förordna försvarare att biträda honom i högre rätt.*

Fråga om förordnande av offentlig försvarare *skall upptagas, då framställning därom göres eller rätten eljest finner anledning därtill.*

Offentlig försvarare förordnas av rätten. *Om rätten har skilt saken från sig, får den, till dess talan av den misstänkte fullföljts eller tiden för sådan talan gått ut, förordna försvarare att biträda honom eller henne i högre rätt.*

Fråga om förordnande av offentlig försvarare *ska tas upp när en framställning görs eller rätten annars anser att det finns anledning till det.*

*Om det finns risk för att en utredning onödigt fördröjs får åklagare, i avvaktan på rättens beslut, förordna offentlig försvarare för en misstänkt som är gripen eller anhållen. Beslutet ska snarast överlämnas till rätten för prövning.*

## 24 kap.

1 §<sup>2</sup>

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,

2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller

3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

*Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, skall häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.*

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

3 §<sup>3</sup>

Även den som endast är skäligen misstänkt för brott får, med den begränsning som följer av 19 §, häktas, om

1. förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 § första, tredje och fjärde styckena eller 2 § och

2. det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1989:650.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1989:650.

## 4 a §

*En misstänkt får vara frihetsberövad såsom häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader fram till dess att åtal har väckts. Tiden får förlängas om det föreligger synnerliga skäl.*

*För den som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte fyllt arton år gäller särskilda regler enligt 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.*

## 4 b §

*Om förlängning av häktningstiden begärs i fall som avses i 4 a § eller i 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska rätten hålla förhandling i häktningsfrågan senast den dag fristen går ut.*

5 a §<sup>4</sup>

Om rätten beslutar att häkta någon, förordnar att någon skall kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, skall den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvarar sakens utredning.

Om rätten, på grund av att det föreligger risk för att den misstänkte försvarar sakens utredning, beslutar att häkta någon, förordnar att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, ska den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter såvitt gäller

1. kontakten med personer utanför häktet,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1998:601.

Om det på grund av senare inträffade omständigheter är nödvändigt, får åklagaren meddela beslut som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden även om rätten inte har meddelat tillstånd till restriktioner. Har åklagaren meddelat ett sådant beslut skall han samma dag eller senast dagen därefter begära rättens prövning enligt första stycket. När en sådan framställan kommit in till rätten, skall rätten så snart det kan ske och senast inom en vecka hålla förhandling i frågan. För handläggningen vid rätten gäller vad som är föreskrivet om häktningsförhandling.

Ett tillstånd till restriktioner förfaller om rätten inte medger fortsatt tillstånd i samband med att den förordnar att någon skall kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal.

2. vistelse i gemensamhet med andra intagna,

3. samsittning med annan intagen, eller

4. möjligheten att följa vad som händer i omvärlden.

Vid prövningen ska rätten beakta att skälen för inskränkningen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Om rätten beslutar att ge åklagaren tillstånd att inskränka den häktades kontakter med omvärlden ska rätten i sitt beslut redovisa skälen för det. Ett sådant tillstånd förfaller om rätten inte medger fortsatt tillstånd i samband med att den förordnar att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal.

### 5 b §

Om det på grund av senare inträffade omständigheter är nödvändigt, får åklagaren meddela beslut som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden även om rätten inte har meddelat tillstånd till restriktioner. Har åklagaren meddelat ett sådant beslut ska han eller hon samma dag eller senast dagen därefter begära rättens prövning enligt 5 a §. När en sådan fram-

*ställan kommit in till rätten, ska rätten så snart det kan ske och senast inom en vecka hålla förhandling i frågan. För handläggningen vid rätten gäller vad som är föreskrivet om häktningsförhandling.*

### 13 a §

*Om åklagaren eller rätten bedömer att ett mål kan avgöras slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling ska, vid beaktande av skyndsambetskraven i 12 och 13 §§, hänsyn även tas till den fördel som en slutlig prövning skulle innebära för den enskilde.*

### 17 §<sup>5</sup>

En fråga om att häkta den som inte är anhållen får tas upp på yrkande av åklagaren. Efter åtalet får rätten även på yrkande av målsäganden eller självantaga upp frågan.

Då en fråga om häktning enligt första stycket har väckts, skall häktningsförhandling inför rätten hållas så snart som möjligt. I fråga om sådan förhandling gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 14–16 §§. Har den misstänkte kallats till förhandlingen eller finns det anledning att anta att han avvikit eller på annat sätt håller sig undan, utgör dock hans

En fråga om att häkta den som inte är anhållen får tas upp på yrkande av åklagaren.

När en fråga om häktning enligt första stycket har väckts, ska häktningsförhandling inför rätten hållas så snart som möjligt. I fråga om sådan förhandling gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 14–16 §§. Har den misstänkte kallats till förhandlingen eller finns det anledning att anta att han eller hon avvikit eller på annat sätt håller sig undan, ut-

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1995:1310.

*utevaro ej hinder för förhandlingen. Uteblir målsäganden trots att han kallats till förhandlingen, får frågan ändå avgöras.*

Har rätten beslutat om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten *skall*, så snart beslutet har verkställts eller hindret för hans närvaro har upphört, anmälan om detta göras hos rätten.

När en anmälan enligt tredje stycket har gjorts, *skall* rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Häktningsförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att häktningsbeslutet har verkställts eller hindret för den misstänktes närvaro vid rätten har upphört.

gör dock *utevaron inte* hinder för förhandlingen.

Har rätten beslutat om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten *ska*, så snart beslutet har verkställts eller hindret för hans *eller hennes* närvaro har upphört, anmälan om detta göras hos rätten.

När en anmälan enligt tredje stycket har gjorts, *ska* rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Häktningsförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att häktningsbeslutet har verkställts eller hindret för den misstänktes närvaro vid rätten har upphört.

## 18 §<sup>6</sup>

Då rätten beslutar om häktning *skall*, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal *skall* väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare *skall* om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Då rätten beslutar om häktning *ska*, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal *ska* väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare *ska* om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1987:1211.

Väcks inte åtal inom två veckor, *skall* rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Väcks inte åtal inom två veckor, *ska* rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. *Åklagaren ska inför eller vid varje ombäkningsförhandling redovisa en tidsplan för förundersökningen.* Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Tid för åtals väckande behöver inte bestämmas då rätten beslutar om häktning enligt 3 § eller om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten.

## 20 §<sup>7</sup>

Rätten *skall* omedelbart häva ett häktningsbeslut,

1. om inte inom den tid som förlängning av tiden har begärts,

Rätten *ska* omedelbart häva ett häktningsbeslut,

avses i 18 § åtal har väckts eller

2. *i fall som avses i 4 a § och 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inte åtal har väckts eller förlängning av tiden begärts senast kl. 11.00 den dag då fristen går ut eller*

3. *om det inte längre finns skäl för beslutet.*

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1987:1211.



*Innan åtal har väckts, får häktningsbeslutet hävas även av åklagaren. Rätten skall snarast underrättas om åtgärden.*

*Ett beslut om häktning av misstänkt får hävas även av åklagaren med undantag för när rätten har beslutat om häktning med stöd av 46 kap. 15 §. Rätten ska snarast underrättas om åtgärden.*

#### 21 §<sup>8</sup>

Döms den misstänkte för brottet och är han häktad, *skall* rätten, enligt de grunder som anges i detta kapitel, pröva om han *skall* stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten förordna att han *skall* häktas. I fråga om tillstånd till restriktioner gäller bestämmelserna i 5 a §.

Döms den misstänkte för brottet och är han *eller hon* häktad, *ska* rätten, enligt de grunder som anges i detta kapitel, pröva om han *eller hon ska* stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten, *på yrkande av åklagaren*, förordna att han *eller hon ska* häktas. I fråga om tillstånd till restriktioner gäller bestämmelserna i 5 a och 5 b §§.

Vid tillämpning av första stycket *skall* bestämmelserna i detta kapitel om häktning, i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. Om rätten har beslutat om utvisning får den förordna om häktning trots att det för brottet inte är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Förordnandet om häktning *skall* dock inte gälla under den tid då den dömde avtjänar

Vid tillämpning av första stycket *ska* bestämmelserna i detta kapitel om häktning, i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. Om rätten har beslutat om utvisning får den *på yrkande av åklagaren* förordna om häktning trots att det för brottet inte är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Förordnandet om häktning *ska* dock inte gälla under

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1998:601.

en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

den tid då den dömde avtjänar en frihetsberövande påföljd som han *eller hon* har dömts till i målet.

## 22 §<sup>9</sup>

Den som är gripen, anhållen eller häktad *skall* tas i förvar. Den som är gripen behöver dock inte tas i förvar om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med gripandet, ordning eller säkerhet. Den som häktas *skall utan dröjsmål* föras till häkte.

Den som är gripen, anhållen eller häktad *ska* tas i förvar. Den som är gripen behöver dock inte tas i förvar om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med gripandet, ordning eller säkerhet. Den som häktas *ska snarast möjligt* föras till häkte. *Beträffande den som inte har fyllt arton år gäller särskilda regler om förvaring enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.*

Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktingen eller något annat brott som han är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte *skall* föras till häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han förts till häkte, *skall* föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd.

Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktingen eller något annat brott som han *eller hon* är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte *ska* föras till häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han *eller hon* förts till häkte, *ska* föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd.

Om förvaring av den som är häktad och undergår eller har undergått rättspsykiatrisk undersökning finns särskilda bestämmelser.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1998:24.

*Föreslagen lydelse***25 kap.****Om alternativ till häktning***Hemarrest och områdesarrest*

1 § Om någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver och det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon

– avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,

– genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, eller

– fortsätter sin brottsliga verksamhet,

får den misstänkte, i stället för att häktas, meddelas förbud att utan tillstånd lämna sin bostad (hemarrest) eller visst område (områdesarrest) annat än på särskilt angivna tider och för särskilt bestämda ändamål. Det ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel att förbudet följs.

2 § Den som meddelats beslut om hemarrest eller områdesarrest ska rätta sig efter vad som åligger honom eller henne enligt denna lag och enligt villkor som meddelats med stöd av lagen. Den misstänkte ska avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den som meddelats beslut om hemarrest eller områdesarrest är, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana medel eller varor som avses i andra stycket.

3 § Inför beslut om hemarrest eller områdesarrest ska Kriminalvården på begäran av åklagaren eller rätten göra en lämplighetsutredning.

- Av utredningen ska framgå
- vilken bostad eller vilket område som utredningen avser,
  - vilka tider och villkor i övrigt som den misstänkte ska följa,
- och
- om hemarrest eller områdesarrest bedöms vara lämpligt.

4 § Beslut om hemarrest eller områdesarrest meddelas av rätten.

5 § Den som fullgör hemarrest ska ges möjlighet att vistas utomhus en timme varje dag.

#### Reseförbud och anmälningsskyldighet

6 § Om någon är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa och det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff får den misstänkte, i stället för att anhållas eller häktas,

- meddelas förbud att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort (reseförbud), eller

- föreläggas att på viss ort och vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet).

I samband med reseförbud eller anmälningsskyldighet får föreskrivas att den misstänkte på vissa tider ska vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats. Det får också ställas upp annat villkor som behövs för att kunna övervaka den misstänkte. Reseförbud får förenas med anmälningsskyldighet.

I fråga om anmälningsskyldighet gäller vid tillämpning av denna balk i övrigt vad som är föreskrivet om reseförbud.

7 § Oberoende av brottets beskaffenhet får också reseförbud och anmälningsskyldighet beslutas om det finns risk för att den misstänkte genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

8 § Beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet meddelas av åklagaren eller rätten.

Gemensamma bestämmelser om alternativ till häktning

9 § Alternativ till häktning får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

10 § Fråga om alternativ till häktning får tas upp av rätten på yrkande av åklagaren eller i samband med att rätten ska besluta om den misstänktes häktning eller kvarhållande i häkte.

11 § Om fråga om alternativ till häktning väcks vid rätten ska, så snart det kan ske, rätten hålla förhandling. För sådan förhandling gäller vad som föreskrivs i 24 kap. 17 §.

Om det i mål, som fullföljts till högre rätt, väcks fråga om reseförbud eller anmälningsskyldighet får dock rätten fatta beslut utan att hålla förhandling.

12 § Beslut om alternativ till häktning ska innehålla uppgift om det brott misstanken avser samt de särskilda villkor som den misstänkte har att följa. I beslutet ska den misstänkte informeras om påföljden för överträdelse av förbudet och för underlåtenhet att fullgöra därmed förenat villkor.

Beslutet ska delges den misstänkte.

13 § När rätten beslutar om alternativ till häktning eller fastställer reseförbud eller anmälningsskyldighet som har meddelats av åklagaren ska, om åtal inte redan väckts, rätten bestämma inom vilken tid åtal ska väckas.

Väcks inte åtal inom en månad från det att beslut om

- hemarrest eller områdesarrest meddelades av rätten, eller
- reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelades eller fastställdes av rätten,

ska rätten, med högst en månads mellanrum, hålla ny förhandling i frågan och särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Åklagaren ska i samband med att förlängd tid begärs redovisa en tidsplan för förundersökningen. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

**14 §** Åklagaren får besluta om tillfälliga undantag från vad den misstänkte har att iaktta på grund av beslut om alternativ till häktning. Den misstänkte kan begära rättens prövning av sådana beslut enligt 15 §.

**15 §** Har åklagaren beslutat om reseförbud eller anmälningsskyldighet får den misstänkte begära rättens prövning av beslutet och villkoren för det. Detsamma gäller sådana tillfälliga undantag från alternativ till häktning som åklagaren har beslutat om enligt 14 §. När sådan begäran kommit in ska rätten, så snart det kan ske och, om det inte föreligger synnerligt hinder, senast på fjärde dagen därefter hålla förhandling som avses i 11 §. Prövningen kan göras utan förhandling om sådan inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och förhandling inte heller har begärts av någon av parterna.

Om huvudförhandling ska hållas inom en vecka efter det att begäran framställdes får dock, om inte rätten anser att särskild förhandling bör äga rum, prövningen ske vid huvudförhandlingen.

**16 §** Ett beslut om alternativ till häktning ska omedelbart hävas om

1. det inte inom den tid som avses i 13 § har väckts åtal eller till rätten inkommit framställning om förlängning av tiden, eller
2. beslutet av något annat skäl inte längre bör gälla.

Alternativ till häktning hävs av rätten eller åklagaren.

Vad som anges i 24 kap. 21 § om häktning ska tillämpas i fråga om alternativ till häktning.

**17 §** Om överträdelse sker av beslut om alternativ till häktning eller av sådant villkor som ett beslut har förenats med, ska den misstänkte omedelbart anhållas eller häktas om det inte är uppenbart att skäl för det saknas.

**18 §** Det som gäller för häktad och för beslut om häktning i 45 kap. 4 och 14 §§, 46 kap. 11 §, 47 kap. 9 och 22 §§, 51 kap. 4, 5, 8 och 15 §§, 52 kap. 1 och 7 §§, 53 kap. 2 §, 54 kap. 6 §, 55 kap. 3, 4 och 8 §§ och 56 kap. 1 § rättegångsbalken ska i tillämpliga delar gälla även för den som har hemarrest eller områdesarrest.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2018, med undantag för bestämmelserna i 25 kap. som träder i kraft den 1 februari 2018.

2. För häktningar som vid lagens ikraftträdande har pågått längre tid än bestämmelserna om tidsbegränsning i 24 kap. 4 a § och 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare tillåter ska åklagarens begäran om förlängning av häktningstiden ha inkommit senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

Härigenom föreskrivs i fråga om häkteslagen (2010:611) att 1 kap. 2 § och 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 2 §

Denna lag gäller den som är

1. häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott,
2. häktad av annan anledning än misstanke om brott,
3. intagen i ett häkte eller en polisarrest i avvaktan på att han eller hon ska förpassas till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem,
4. tillfälligt placerad i ett häkte med stöd av fängelselagen (2010:610), eller
5. omhändertagen enligt 28 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken i avvaktan på att ett beslut om undanröjande av skyddstillsyn vinner laga kraft.

*Första stycket 1 gäller inte den som är gripen enligt 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.*

*Lagen gäller även den som är häktad och förvaras på särskilt ungdomshem enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Lagen gäller dock inte den som är gripen enligt 35 § samma lag.*

### 6 kap.

#### 1 §

En intagen som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner), om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning.



För den som är häktad får restriktioner enligt första stycket meddelas endast om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

För den som är häktad får restriktioner enligt första stycket meddelas endast om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a eller 5 b § rättegångsbalken.

*Den som är häktad ska, oavsett vad som föreskrivs i första och andra stycket, alltid ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag.*

*Den som inte har fyllt arton år och är häktad alternativt anhållen men placerad på häkte ska, oavsett vad som föreskrivs i första och andra stycket, alltid ha rätt till minst fyra timmars vistelse tillsammans med annan varje dag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

### 1.3 Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011)

Härigenom föreskrivs att 25 § häktesförordningen (2010:2011) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Undersökningsledaren eller åklagaren får, för tillämpning av 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:611), uppdra åt en anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Ekobrottsmyndigheten som myndigheten har utsett att verkställa sådan granskning som avses i 3 kap. 8 § samma lag.

*Föreslagen lydelse*

25 §<sup>10</sup>

Undersökningsledaren eller åklagaren får, för tillämpning av 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:611), uppdra åt en anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket som myndigheten har utsett att verkställa sådan granskning som avses i 3 kap. 8 § samma lag.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2018.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2015:39.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

*dels* att 23 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 23 a § och 23 b §, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 23 §<sup>11</sup>

Den som inte har fyllt arton år får häktas endast om det finns synnerliga skäl.

Den som inte har fyllt arton år får *anhållas och* häktas endast om det finns synnerliga skäl.

*Häktning av den som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte fyllt arton år får pågå under en sammanhängande tid om högst tre månader fram till dess att åtal har väckts. Häktning får pågå längre tid om det är absolut nödvändigt.*

### 23 a §

*Den som är gripen eller anhållen och inte har fyllt arton år får förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt.*

### 23 b §

*Häktad som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte har fyllt arton år ska förvaras på sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52)*

<sup>11</sup> Senaste lydelse 1994:1760.

*med särskilda bestämmelser om vård av unga.*

*Om det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem får åklagaren i stället besluta om förvaring i häkte. Åklagaren ska löpande ompröva ett sådant beslut.*

*Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som han eller hon är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första eller andra stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte ska föras till särskilt ungdomshem eller häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han eller hon förts till särskilt ungdomshem eller häkte, ska föras till en plats utom det särskilda ungdomshemmet eller häktet för förhör eller annan åtgärd.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

2. För häktningar som vid lagens ikraftträdande har pågått längre tid än bestämmelserna om tidsbegränsning i 23 § andra stycket tillåter ska åklagarens begäran om förlängning av häktningstiden ha inkommit senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det, närmast efter rubriken Sekretessbrytande bestämmelser, ska införas en ny paragraf, 26 kap. 7 a §, med följande lydelse.

### 26 kap.

#### 7 a §

*Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till åklagarmyndighet eller polismyndighet, om det behövs för beslut om placering eller restriktioner för en häktad.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Har åklagare enligt 48 kap. 4 § rättegångsbalken utfärdat ett strafföreläggande som avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter, bör åklagaren underrätta den misstänkte om beslutet vid ett personligt sammanträffande. Om det är lämpligare, får underrättelsen lämnas av en annan åklagare än den som utfärdat föreläggandet.

3 §<sup>12</sup>

Har åklagare enligt 48 kap. 4 § rättegångsbalken utfärdat ett strafföreläggande som avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter, bör åklagaren underrätta den misstänkte om beslutet vid ett personligt sammanträffande *eller, om det finns särskilda skäl för det, över videolänk eller telefon*. Om det är lämpligare, får underrättelsen lämnas av en annan åklagare än den som utfärdat föreläggandet.

Bestämmelser om underrättelse om sådana strafförelägganden som avses i första stycket och som har utfärdats innan den misstänkte fyllt 21 år finns i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2018.

---

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1996:1464.

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 23 juli 2015 (dir. 2015:80). Direktiven bifogas betänkandet som bilaga 1.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner. I uppdraget har ingått att bland annat

- överväga och om det bedöms lämpligt föreslå nya former av straffprocessuella tvångsmedel som alternativ till häktning,
- överväga och om det bedöms lämpligt föreslå tidsfrister för användningen av häktning och restriktioner,
- identifiera och föreslå åtgärder för att begränsa restriktionsanvändningen och motverka isoleringen av häktade, och
- särskilt fokusera på åtgärder för att begränsa användningen av häktning och restriktioner för barn och andra unga lagöverträdare.

I uppdraget har även ingått att kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer befintliga alternativ till häktning används, i vilken utsträckning och i vilka situationer det förekommer mycket långa häktningstider, i vilken utsträckning och i vilka situationer det hålls kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar och för vilka brott och i vilka situationer barn mellan 15 och 18 år häktas och hur eventuella restriktioner används och utformas i dessa fall.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med experterna.

Utredningen har hållit fyra endagssammanträden och ett tvådagars sammanträde i internatform med experterna.

Utredningen har samrått med och inhämtat upplysningar från Barnombudsmannen, Ekobrottsmyndigheten och Statens institutionsstyrelse. Samråd med och inhämtande av uppgifter från Kriminalvården, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domstolar och Åklagarmyndigheten har skett genom utredningens experter. Utredningen har härutöver haft visst samråd med riksåklagaren.

Utredaren och sekreteraren har gjort studiebesök på Statens institutionsstyrelsens ungdomshem Bärby utanför Uppsala och på Häktet Sollentuna. Sekreteraren har gjort studiebesök på Häktet Göteborg.

Utredaren och sekreteraren har träffat dels åklagare vid City åklagarkammare i Stockholm för diskussion om användandet av kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar, dels personal vid Kriminalvården för diskussion om elektronisk övervakning. Utredaren har deltagit och sekreteraren närvarat vid av Kriminalvården anordnat seminarium *Hur bryter vi isolering i svenska häkten?*

Utredningen har studerat restriktionsanvändningen i Norge, Danmark och Finland.

Utredningen har inhämtat statistik från Domstolsverket och Åklagarmyndigheten, se bilaga 2, samt från Häktet Göteborg och Häktet Sollentuna.

## 2.3 Betänkandets disposition och utformning

Betänkandet är indelat i nio kapitel.

I kapitel 3 görs en övergripande beskrivning av gällande rätt och rådande förhållanden. Kapitel 4 innehåller en redogörelse för reformbehovet. I kapitel 5 finns en nordisk utblick. Därefter följer utredningens överväganden och förslag i kapitel 6. Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 7. De konsekvenser som förslagen kan förväntas medföra framgår av kapitel 8. I kapitel 9 finns författningskommentaren. I bilaga 2 till betänkan-



det återfinns en redogörelse för resultatet av utredningens kartläggningsuppdrag.

När vi i betänkandet skriver barn avser vi personer under 18 år. Detta är i enlighet med den definition av barn som finns i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), artikel 1.



## 3 Gällande rätt och rådande förhållanden

### 3.1 Häktning – ett stort intrång för den enskilde

För att en förundersökning ska kunna utföras effektivt är det ibland nödvändigt att den som är misstänkt hindras 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 från att hålla sig undan lagföring.

Att låsa in någon och begränsa dennes möjligheter till kontakt med omvärlden innebär ett stort intrång i den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Enligt regeringsformen är därför var och en gentemot det allmänna skyddad mot såväl frihetsberövanden som andra påtvingade ingrepp, till exempel undersökning av brev och avlyssning av telefonsamtal. En enskild persons fri- och rättigheter får dock, under särskilt angivna förhållanden och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, begränsas genom lag (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Sådana lagregler finns i rättegångsbalken, brottsbalken och häkteslagen och avser brottspåföljder samt, såvitt här är av intresse, tvångsåtgärder vid brottsmisstanke.

Rätten till frihet och säkerhet är även reglerad i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen). Europakonventionen gäller som svensk lag. Sverige har också ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som bland annat reglerar unga lagöverträdares rättigheter. Ett förslag om lag om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt lämnades av Barnrättsutredningen i mars 2016 och föreslås träda i kraft den 1 januari 2018 (SOU 2016:19).

## 3.2 Grundläggande regler för häktning

### 3.2.1 Allmänt

Reglerna om häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken. På åklagarens begäran får den person häktas som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller mer. Dessutom krävs att det – med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet – finns risk för att han eller hon betar sig på något av följande tre sätt (1 § första stycket).

1. Det finns en risk för att den misstänkte avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara). Med detta menas att den misstänkte antingen lämnar sin bostads- eller vistelseort eller håller sig undan, utan att lämna orten, i avsikt att undgå lagföring eller straff.
2. Det finns en risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara). Med detta avses att den misstänkte gör sig av med spår efter brottet eller förstör eller gömmer föremål som åtkommit genom brottet eller annars har betydelse för utredningen. Det kan även handla om att den misstänkte påverkar någon som kan lämna upplysningar i saken, till exempel ett vittne, på ett sätt som är till nackdel för utredningen.
3. Det finns en risk för att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). För att sådan risk ska anses föreligga ska det röra sig om risk för återfall inom en ganska kort tidsrymd, det vill säga innan han eller hon har hunnit lagföras för det första brottet. Det ska dessutom avse återfall i brott som är besläktade med eller har samband med det häktningsgrundade brottet. Särskilt ska beaktas om det finns risk för återfall i brott som riktar sig mot eller medför fara för annans liv, hälsa eller egendom eller i övrigt allvarligt kränker annans personliga integritet.

Risken för att den misstänkte betar sig på något av de tre nu angivna sätten ska framstå som konkret med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Risken ska även vara beaktansvärd. Såväl flyktfara som kollusionsfara anses i regel vara större vid

grövre brott än vid lindrigare och flyktsfaran större i fråga om en misstänkt som saknar stadig hemvist.

Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får häktning inte ske (1 § fjärde stycket). Om det däremot för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år föreligger det i stället en presumtion för häktning (1 § andra stycket). Denna presumtion kallas för tvåårsregeln och innebär att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Bakgrunden till tvåårsregeln är bland annat uppfattningen att det nästan alltid finns en risk för flykt, kollusion eller nya brott vid allvarligare brottslighet. För att undvika häktning måste det därför finnas omständigheter som visar att det är uppenbart att det saknas skäl till häktning. Högsta domstolen har emellertid uttalat särskilt att det även när tvåårsregeln aktualiseras är erforderligt att pröva om det föreligger förutsättningar för häktning i det enskilda fallet (NJA 1985 s. 868).

Häktning får endast ske om skälen för detta uppväger det intrång eller men i övrigt som häktning innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (1 § tredje stycket). Denna regel kallas för proportionalitetsprincipen och ger enligt förarbetena uttryck för att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet med frihetsberövandet. Regeln innebär att häktning endast får användas om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. Sådana mindre ingripande alternativ till häktning är reseförbud, anmälningsskyldighet och övervakning, se nedan avsnitt 3.5. Proportionalitetsprincipen medför alltså att häktningsskälens tyngd i varje enskilt fall måste vägas mot det intrång eller men som frihetsberövandet innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Även indirekta verkningar ska således beaktas. Om inte häktningsskälerna är tillräckligt starka för att motivera intrånget ska häktningssyrkandet avslås.

I proportionalitetsbedömningen ingår även att pröva om längden på frihetsberövandet är rimligt i förhållande till vad som står att vinna med åtgärden. I praxis innebär detta bland annat att ett frihetsberövande vanligtvis inte får fortsätta under längre tid än vad som rimligen kan svara mot verkställighet av det fängelsestraff som kan komma att dömas ut.

Om en person som på sannolika skäl är misstänkt för brott är okänd och vägrar att uppge sitt namn och hemvist eller om hans eller hennes uppgift om detta kan antas vara osann får personen häktas oberoende av brottets beskaffenhet (2 §). Samma sak gäller om det föreligger kvalificerad flyktfara, det vill säga när den misstänkte saknar hemvist i riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Även den som endast är skäligen misstänkt för brott kan häktas (3 §). Skälig misstanke utgör en lägre misstankegrad än sannolika skäl. För att sådan häktning ska få ske krävs, utöver att förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda, att det bedöms vara av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Detta kallas utredningshäktning och får inte pågå under längre tid än en vecka. För att fortsatt häktning i tiden därefter ska vara tillåten krävs att misstankegraden når upp till sannolika skäl.

Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (4 §). Detsamma gäller för nyförlöst kvinna om häktning kan befaras medföra allvarligt men för barnet. Med rekvisitet annan liknande omständighet avses bland annat grav funktionsnedsättning. Även kvinnor strax före eller efter en förlossning faller in under det rekvisitet.

När det finns anledning att anta att häktning skulle medföra allvarligt men ska åklagaren så snart som möjligt försöka ordna nödvändig övervakning. Se mer om övervakning under avsnitt 3.5.3.

### **3.2.2 Särskilda häktningsregler för den som är under 18 år**

Som nyss redovisats får häktning, under vissa förhållanden, endast ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (4 §). Ett sådant förhållande föreligger om det med hänsyn till den misstänktes ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte. I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) föreskrivs det dessutom att den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl för det (23 §). Sammantaget innebär detta

att den som är under 18 år får häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det dessutom föreligger synnerliga skäl för häktning. Högsta domstolen har uttalat att prövningen av en häktningsframställning avseende någon under 18 år inte endast ska bestå i huruvida det faktiskt har ordnats med betryggande övervakning. Domstolen har dessutom att pröva de skäl som åberopas för att det inte skulle finnas möjlighet att anordna betryggande övervakning (NJA 2008 s. 81).

När det gäller att anhålla och gripa någon under 18 år saknas i lagen motsvarande krav om att det måste föreligga synnerliga skäl. I riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RÅR 2006:3) föreskrivs dock samma stränga krav för gripande och anhållande som för häktning.

Av samma riktlinjer följer att bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl ska göras utifrån en samlad bedömning av samtliga omständigheter. Vid den bedömningen anges det finnas betydligt större utrymme för frihetsberövanden som kan förväntas bli kortvariga än för sådana som förväntas bli långvariga. Vidare finns det större skäl att häkta en person under 18 år om det föreligger kollusionsfara än om det föreligger andra särskilda häktningsskäl eftersom åklagaren saknar möjlighet att ålägga en person som inte är anhållen eller häktad restriktioner. Övriga häktningsskäl väger dessutom i regel inte heller lika tungt som kollusionsrisken.

Tvåårsregeln, som innebär en presumtion för häktning om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, kan inte, enligt riktlinjerna, tillämpas direkt på unga lagöverträdare. Tvåårsregeln måste först anpassas till de strafflättnader som gäller för dem. Det finns därför ett relativt stort utrymme för att inte häkta en misstänkt under 18 år trots att minimistraffet för en vuxen är fängelse i två år eller mer.

### 3.2.3 Häktningsframställning och domstolens prövning

Om det finns skäl att häkta en misstänkt får åklagaren besluta om anhållande (6 §). Det är dock endast rätten som, efter gjord häktningsframställning från åklagaren, får fatta beslut om häktning. Samtidigt ska rätten, om åklagaren begär det, pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas. Om rätten bifaller

en sådan begäran får åklagaren tillstånd att meddela restriktioner. Se mer om restriktioner under avsnitt 3.2.4.

En häktningsframställning ska göras utan dröjsmål och senast klockan tolv den tredje dagen efter anhållningsbeslutet eller, om beslutet meddelades i den misstänktes frånvaro, efter det att beslutet verkställdes (12 §). Häktningsförhandlingen ska hållas inom fyra dygn från det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes (13 §). Vid häktningsförhandlingen ska åklagaren ange de omständigheter som ligger till grund för häktningsyrkandet och för begäran om tillstånd att meddela restriktioner (14 §).

Om rätten beslutar om häktning ska den i beslutet även ange inom vilken tid, högst två veckor, som åtal ska väckas (18 § första stycket).<sup>1</sup> Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Om den utsatta tiden visar sig vara otillräcklig får rätten medge förlängning om åklagaren begär det (18 § andra stycket). Innan rätten fattar beslut om åtalsförlängning ska den misstänkte och dennes försvarare om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Om åtal inte väcks inom två veckor ska rätten, med högst två veckors mellanrum, hålla ny förhandling i häktningsfrågan (18 § tredje stycket). Rätten ska särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Syftet med en så kallad omhäktningförhandling är att rätten ska kunna utöva viss kontroll över hur förundersökningen bedrivs och göra en förnyad prövning av häktningen och ett eventuellt tillstånd att meddela restriktioner. Om det är uppenbart att det skulle vara utan betydelse med en omhäktningförhandling inom den föreskrivna tiden får rätten bestämma längre tids mellanrum. Högsta domstolen har emellertid uttalat att förutsättningarna för att bestämma längre tids mellanrum än två veckor är mycket begränsade (NJA 1997 s. 368). Vidare konstaterade Högsta domstolen att betydelsen av att rätten kontrollerar att utredningen bedrivs skyndsamt och att häktningsskäl kvarstår ökar allteftersom tiden går.

Det finns ingen lagstadgad tidsgräns för hur lång tid en person får vara häktad. Rätten ska dock omedelbart häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. Vidare ska ett häktningsbeslut hävas när åklagaren inte i rätt tid har väckt åtal

---

<sup>1</sup> Vid utredningshäktning gäller kortare tidsgränser, se avsnitt 3.2.1.



eller begärt förlängning av tiden för att väcka åtal (20 §). Innan åtal har väckts får ett häktningsbeslut även hävas av åklagaren. Ett häktningsbeslut kan överklagas utan inskränkning till viss tid.

När åtal har väckts mot en häktad ska huvudförhandling som huvudregel påbörjas snarast och senast inom två veckor.

Vid mer okomplicerade förundersökningar förekommer det att tingsrätten håller kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar. En sådan förhandling måste hållas inom samma tidsramar som gäller för häktningsförhandlingar, det vill säga inom fyra dygn från det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes.

### 3.2.4 Restriktioner i bevissäkrande syfte

Samtidigt som rätten beslutar om häktning, omhäktning eller medger förlängd tid för att väcka åtal ska den på begäran av åklagaren pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter med omvärlden genom restriktioner (5 a §). Sådant tillstånd till restriktioner får endast meddelas om det finns en kollusionsrisk, det vill säga en risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning. När en misstänkt är anhållen kan åklagaren meddela restriktioner utan tillstånd från rätten.

Domstolens beslut om att åklagaren får meddela restriktioner är generellt och säger ingenting om vilka sorters restriktioner som får meddelas. Det är i stället undersökningsledaren, dvs. åklagaren, som bestämmer vilka restriktioner som är nödvändiga.<sup>2</sup> Följande restriktioner kan komma i fråga (6 kap. 2 § häkteslagen):

- inskränkningar i rätten att placeras tillsammans med andra intagna,
- inskränkningar i rätten att vistas i gemensamhet med andra intagna på häktet,
- inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden,
- inskränkningar i rätten att inneha tidskrifter och tidningar,

---

<sup>2</sup> För föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, se RPSFS 2014:5, FAP 403-5.

- inskränkningar i rätten att ta emot besök,
- inskränkningar i rätten att stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, dvs. i praktiken genom telefonsamtal, samt
- inskränkningar i rätten att sända och ta emot försändelser.

Såvitt gäller den första punkten ovan avser den egentligen intagens rätt att bo i samma rum som en annan intagen. I praktiken har dock lydelsen även kommit att användas för att reglera rätten att sam-sitta, dvs. rätten att dagtid vistas tillsammans med en eller två andra intagna i eget eller annans bostadsrum.

Samtliga dessa restriktioner har enligt lagstiftaren en bevissäkrande funktion och motiveras av intresset att möjliggöra en effektiv brottsutredning och lagföring. Samtidigt innebär restriktionerna ett betydande integritetsintrång för den misstänkte. Lagstiftarens mål är därför att restriktioner ska användas i så liten utsträckning och under så kort tid som möjligt. Enligt häkteslagen ska varje kontroll- och tvångsåtgärd som vidtas föregås av en intresseavvägning för att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (1 kap. 6 §).

Av riksåklagarens riktlinjer gällande restriktioner och långa häktningstider (RÅR 2015:1) följer att det i varje enskilt fall ska ske en noggrann prövning av om det föreligger en beaktansvärd kollusionsrisk. Om så är fallet ska åklagaren pröva om den risken, ställd mot brottets allvar och det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär, i sig motiverar ett frihetsberövande. Endast då kan kollusionsrisk åberopas som häktningsskäl och restriktioner komma i fråga. Varje enskild restriktion ska dessutom prövas utifrån en proportionalitetsbedömning. Om den misstänkte åläggs restriktioner ska skälen för dem fortlöpande omprövas.

Åklagaren ska omedelbart skriftligen underrätta den intagne om ett restriktionsbeslut och om möjligheten att begära rättens prövning av beslutet. Om den intagne är häktad ska dessutom skälen för beslutet dokumenteras och den intagne få ta del av dokumentationen om det inte innebär men för utredningen.<sup>3</sup> För detta använ-

---

<sup>3</sup> 23 § häktesförordningen och 8 § ÅFS 2015:2.

der åklagarna i dag en särskilt utformad beslutsblankett. På blanketten markerar de, för varje restriktion, om en inskränkning ska ske eller inte, alternativt att prövning ska ske i varje enskilt fall. En prövning i varje enskilt fall krävs ofta för rätten att samsitta, ta emot besök, tala i telefon samt skicka och ta emot försändelser. På blanketten anges skälen för varje restriktionsbeslut utifrån fyra olika i förväg angivna alternativ. När besök, telefonsamtal eller samsittning med utvald intagen tillåts efter prövning benämns det vanligtvis som en restriktionslättnad.

Den som är ålagd restriktioner kan begära att rätten prövar ett restriktionsbeslut, det vill säga huruvida en viss restriktion är motiverad eller inte (6 kap. 4 §). Beslutet kan överklagas utan inskränkning till viss tid.

Det finns ingen lagstadgad tidsgräns för hur lång tid en person får vara ålagd restriktioner.

### 3.2.5 Häktning efter huvudförhandling och dom

När en huvudförhandling med en häktad person har avslutats och domen inte avkunnas omedelbart ska rätten ta ställning till om den tilltalade ska vara fortsatt häktad i avvaktan på domen. Om rätten vid överläggningen kommer fram till att åtalet ska ogillas bör rätten omedelbart besluta att häktningen ska hävas även om domen meddelas först senare.

När rätten därefter meddelar dom i målet ska rätten, om den som döms fortfarande är häktad, ta ställning till om det finns skäl att låta den dömde stanna kvar i häkte tills domen vinner laga kraft (21 §). Vanligtvis påverkas varken flyktfaran eller recidivfaran av att det har meddelats en dom i målet. Detta eftersom risken för att den misstänkte ska fly eller begå nya brott om han försätts på fri fot oftast är oförändrad efter tingsrättens dom. Däremot kan kollusionsfaran många gånger anses undanröjd sedan bevisningen har tagits upp vid huvudförhandlingen. Även om en målsägande eller ett vittne skulle ändra sin berättelse i hovrätten spelas nämligen den ursprungliga utsagan från tingsrätten upp.

Vid prövningen av om häktningen ska bestå ska rätten även ta hänsyn till strafflängden och göra en avvägning så att den tid som den dömde redan har varit frihetsberövad inte överstiger verkställig-

hetstiden för den utdömda påföljden. Om påföljden bestäms till villkorlig dom eller någon form av skyddstillsyn ska fortsatt häktning inte ske. Detta gäller dock inte om verkställighet av utdömd utvisning behöver säkerställas.

Ett häktningsbeslut kan aldrig sträcka sig längre än till dess domen har vunnit laga kraft.

### **3.3 Särskilda åtgärder för att minska restriktionsanvändningen och motverka långa häktningstider**

FN och Europarådet har kritiserat Sverige för framför allt den omfattande restriktionsanvändningen och för den isolering som restriktionerna leder till för de häktade, se närmare under avsnitt 4.2. Åklagarmyndigheten har därför utarbetat riktlinjer med särskilda åtgärder för att minska användandet av restriktioner och även för att motverka långa häktningstider (RåR 2015:1). Av riktlinjerna framgår att åklagaren, i samråd med utredningspersonal, noga ska planera vilka utredningsåtgärder som ska vidtas och även göra en ungefärlig tidsplanering. Denna planering bör sedan i huvuddrag presenteras för den häktade, försvaret och rätten. På detta sätt kan den häktade bilda sig en ungefärlig uppfattning om hur lång häktningstiden kan förväntas bli.

Åklagaren ska alltid pröva om det är möjligt att successivt delge den misstänkte och försvararen förundersökningsmaterialet. Genom att försvaret fortlöpande får insyn i utredningen ska slutdelgivningstiden kunna hållas kort och behovet av kompletteringar i samband med denna minska, vilket i sin tur ska kunna korta häktningstiden. Ett sammanträde i samband med att förundersökningen delges är en åtgärd som anges kunna bidra till att försvararen tidigare än annars klargör den misstänktes inställning och begär eventuella förundersökningskompletteringar.

I stora utredningar med flera misstänkta framhålls möjligheten att delredovisa förundersökningen och väcka åtal mot den eller de misstänkta vilkas utredningsdel är slutförd.

Åklagaren bör ta initiativ till ett förberedelsesammanträde i rätten när ett sådant bedöms vara värdefullt.

En ytterligare åtgärd som förespråkas i syfte att korta häktningstiderna är att utnyttja möjligheterna till förundersökningsbegränsning. Detta innebär att en utredning medvetet begränsas till det väsentliga och att resurser därigenom inte läggs på utredningsåtgärder som ger små eller inga effekter på påföljden (RåR 2008:2).

Avslutningsvis påtalas att behovet av tekniska undersökningar bör övervägas noga och prövas fortlöpande.

## 3.4 Tillvaron för en frihetsberövad

### 3.4.1 Inledning

Häkteslagen innehåller regler om hur de som är gripna, anhållna och häktade ska förvaras. I lagen regleras exempelvis den intagnes placering, möjligheterna till kontakter, besök, sysselsättning och informationstillgång samt regler om restriktioner och kontroll- och tvångsåtgärder.

Häkteslagen föreskriver att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Verksamheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Det får inte förekomma andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet. En kontroll- eller tvångsåtgärd får inte användas om den inte står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Inom två veckor från det att den intagne har häktats ska det upprättas en plan för häktesvistelsen. Planen ska vara individuellt utformad och utgå från omständigheterna i det enskilda fallet.

De rättigheter som den intagne har och som regleras i häkteslagen och häktesförordningen kan ytterligare begränsas genom restriktioner meddelade av åklagaren, se ovan avsnitt 3.2.4. Den intagne har således två regelsystem att förhålla sig till och som båda kan innebära begränsningar till exempel i kontakter med andra.

År 2015 var 65 procent av de häktade ålagda någon form av restriktioner under i vart fall en del av häktningstiden.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015 s. 37.

Redogörelsen nedan, avsnitt 3.4.2 och 3.4.3, avser de rättigheter som intagna har när de inte ålagts restriktioner. Därefter följer en redogörelse för hur rättigheterna kan begränsas vid restriktionsanvändning.

### 3.4.2 Placering och sysselsättning

En misstänkt som är gripen eller anhållen blir placerad i polisarrest. Om den misstänkte därefter häktas förflyttas han eller hon i stället till ett häkte. Häktade med restriktioner samt häktade som hålls isolerade av säkerhetsskäl placeras på restriktionsavdelningar där de häktade som huvudregel inte får komma i kontakt med varandra. Övriga intagna placeras om möjligt på gemensamhetsavdelningar med särskilda utrymmen för gemensamhetsaktiviteter. På vissa häkten finns även särskilda avdelningar för unga personer och för kvinnor.

En intagen har rätt att placeras i enrum. Två eller flera intagna får dock placeras i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller annan anledning. En intagen som är under 18 år får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa. Så kan till exempel vara fallet om det inte finns några andra intagna som är under 18 år och den unge behöver umgås med andra intagna för att bryta sin isolering.

Som huvudregel gäller att en intagen inte ska placeras så att den vistas med andra intagna av motsatt kön.

En intagen som inte har restriktioner ska ges möjlighet att vara i gemensamhet, det vill säga att vistas tillsammans med andra intagna under dagtid, om det inte av säkerhetsskäl anses nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna. Sådan vistelse i avskildhet får beslutas om det finns risk för fritagning eller rymning, om den intagne är våldsam eller påverkad av narkotika eller om det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Om en intagen är placerad i annan lokal än ett häkte och lokalerna inte tillåter gemensamhet får undantag från regeln om gemensamhetsvistelse göras. Så kan exempelvis bli fallet i polisarrest.

En intagen ska, om möjligt, beredas sysselsättning i form av arbete eller annan jämförbar verksamhet. För detta har den intagne rätt till ersättning, för närvarande 11 kronor per timme.

En intagen ska beredas tillfälle att vistas utomhus minst en timme om dagen om det inte finns synnerliga skäl mot det. Sådana synnerliga skäl kan vara att något oförutsett inträffar som gör att intagna, som annars skulle ha vistats i gemensamhet, måste hållas åtskilda och att det därför saknas praktiska förutsättningar för utomhusvistelse.<sup>5</sup> Utomhusvistelsen sker på särskilda rastgårdar som så gott som uteslutande är placerade på häktesbyggnadernas tak.

En intagen ska även ges möjlighet att ägna sig åt förströelse och kunna följa vad som händer i omvärlden. Den intagne ska erbjudas ett varierat utbud av litteratur och samhällsinformation. Han eller hon ska vidare få ta emot böcker, tidningar och andra personliga tillhörigheter om det inte äventyrar ordningen eller säkerheten. Tillhörigheter som en intagen normalt får ta emot och ha på sitt rum är exempelvis CD-spelare eller motsvarande, hjälpmedel för syn och hörsel samt fotografier och affischer. Efter en prövning i det enskilda fallet kan en intagen även tillåtas att ha exempelvis spelkonsol som inte kan användas för elektronisk kommunikation eller lagring av data, sällskapsspel, handarbeten och musikinstrument.

Den intagne ska ges möjlighet att på lämpligt sätt utöva sin religion.

### 3.4.3 Kontakten med omvärlden

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas kortare permission, exempelvis för att närvara vid en närståendes begravning. Detta gäller dock inte om det av säkerhetsskäl finns hinder för det.

En intagen får även, i den utsträckning det lämpligen kan ske, ta emot besök och ringa telefonsamtal. Undantag gäller om det kan äventyra säkerheten, exempelvis för att det finns risk för rymning, våldsutövning eller insmuggling av droger. Den intagne får alltid ta emot besök av sin offentlige försvarare. Enligt en lagändring som föreslås träda i kraft i november 2016 ska samma sak gälla även för intagen som företräds av en privat försvarare om denne uppfyller de krav som ställs på en offentlig försvarare (prop. 2015/16:187).

---

<sup>5</sup> KVFS 2011:2 s. 9.

Telefonsamtal sker med hjälp av en trådlös telefon som den intagne kan få till sitt rum efter att personalen knappat in rätt telefonnummer. Telefonerna är spärrade och kan inte användas för samtal till annat telefonnummer än det personalen lagt in. Samtal kan enbart ske till fasta telefonabonnemang. Det är inte tillåtet att ringa till mobiltelefoner och inte heller till telefoner som är anslutna till så kallad IP-telefoni, dvs. överföring av röstsamtal via datornätverk.

Det krävs starka skäl för att vägra en intagen att ringa till eller ta emot besök av en nära anhörig. Om det behövs kan i stället telefonsamtal avlyssnas och besök övervakas. Besök kan även äga rum i ett besöksrum som omöjliggör överlämnande av föremål.

Innan man tar ställning till vilka telefonsamtal och besök som ska tillåtas och huruvida samtalen behöver avlyssnas eller kontrolleras måste som huvudregel den person som den intagne vill ha kontakt med samtycka till sådan kontakt. Samtidigt informeras han eller hon om att besökare kan bli kontrollerade i belastnings- och misstankeregistret samt bli kroppsvisiterade eller ytligt kroppsbesiktigade. Samtycke inhämtas vanligtvis genom att den tilltänkte besökaren får en samtyckesblankett per post att skriva under. I vissa fall kan samtycke även inhämtas muntligt. Eftersom registerkontroll av en besökare sker först efter inhämtat samtycke dröjer det inte sällan minst en vecka innan den intagne på detta sätt kan komma i direktkontakt med nära anhöriga och vänner.

Innan en intagen har placerats i häkte har oftast ett så kallat ankomstsamtal kommit till stånd mellan den intagne och en nära anhörig. Detta sker vanligtvis under den tid som den misstänkte är gripen eller anhållen. Genom ankomstsamtalet tillgodoses rättegångsbalkens krav på att den intagnes närmaste anhöriga ska underrättas om frihetsberövandet.<sup>6</sup> I vissa fall kan utredningsskäl motivera att underrättelsen i stället lämnas av polisen. Inför ankomstsamtalet krävs det inga samtyckesblanketter eller kontroller, däremot kan samtalet vid behov avlyssnas.

Av stor betydelse för den intagne är möjligheten att skicka och ta emot brev, inte minst innan mer regelbunden direktkontakt har kommit till stånd. En intagen utan restriktioner kan vanligtvis skicka och ta emot brev utan problem. Om det anses nödvändigt av ordnings- eller säkerhetsskäl kan emellertid en försändelse stoppas.

---

<sup>6</sup> 24 kap. 21 a § rättegångsbalken.



Det kan exempelvis ske om man misstänker att försändelsen innehåller droger eller utgör led i ett planerat avvikande. En försändelse får inte granskas utan den intagnes medgivande om det inte anses absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. Om försändelsen stoppats och den intagne inte medger granskning får försändelsen hållas kvar tills den kan lämnas ut till den intagne. Vanligtvis sker det när den intagne kommer ut ur häktet.

### **3.4.4 Begränsningar i den intagnes rättigheter genom restriktioner**

#### **Allmänt**

Redogörelsen nedan bygger bland annat på vad som framgår av riksåklagarens riktlinjer gällande restriktioner och långa häktningstider (RåR 2015:1).

Om det föreligger kollusionsrisk finns det i princip alltid ett behov av att inskränka den misstänktes rätt att fritt kommunicera och ha kontakt med omvärlden genom besök, elektronisk kommunikation och försändelser. Inte desto mindre är det viktigt att sådana restriktioner inte görs mer ingripande än nödvändigt för den enskilde. Åklagaren ska därför noga överväga om det, trots kollusionsrisk, är möjligt att tillåta vissa besök och samtal, eventuellt med bevakning. Endast i undantagsfall bör en intagen hindras från att över huvud taget ta emot besök och samtal.

När den intagne är under 18 år ska åklagaren vara än mer restriktiv med att ålägga restriktioner och det måste ställas ännu högre krav på brottslighetens allvar. Som utgångspunkt gäller att en ung person ska kunna komma i kontakt med sina anhöriga redan i arresten. En intagen under 18 år bör dessutom alltid, enligt riksåklagarens riktlinjer, tillåtas oövevakade besök av socialtjänsten. På vissa häkten finns det särskilda avdelningar för unga. På dessa avdelningar är tanken att de behov som unga har särskilt ska kunna tas omhand. Förutom betydelsen av en nära kontakt med såväl anhöriga som socialtjänst är det viktigt att upprätthålla de ungas skolgång samt att bedriva ett aktivt arbete för att motivera de unga till förändring.

En begäran från en intagen med restriktioner om att få ta emot ett besök eller ringa ett telefonsamtal ska som huvudregel prövas

samma dag som begäran görs, och annars påföljande vardag. Om begäran beviljas krävs även att den tilltänkte personen samtycker till kontakt i enlighet med vad som beskrivits ovan, avsnitt 3.4.3.

Om en intagen har inskränkningar i rätten att skicka eller ta emot ett brev måste brevet granskas. Granskningen ska ske skyndsamt. En försändelse som granskats ska skickas vidare senast nästa vardag om det inte finns tungt vägande skäl mot det. Granskningen görs vanligtvis av åklagaren. Efter en ändring i häktesförordningen som trädde i kraft i mars 2015 kan åklagaren delegera granskningen, inte bara som tidigare till en polisman, utan även till annan anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Ekobrottsmyndigheten (25 § häktesförordningen). Genom ändringen avsåg man att möjliggöra delegation till civilanställda utredare. Administrativ personal vid Åklagarmyndigheten och Tullverket omfattas dock inte av lagändringen.

Vid massmedialt uppmärksammade utredningar kan det ibland finnas behov av att hindra den intagne från att ta del av vad som sägs och skrivs om utredningen i radio, TV och tidningar. Detta gäller dock endast i undantagsfall och vanligtvis enbart under kort tid i inledningen av frihetsberövandet. Om sådana förhållanden föreligger ska åklagaren alltid överväga om det finns möjlighet att göra undantag för några specifika tidningar och TV-kanaler som den intagne kan få ta del av.

Om det finns skäl att meddela restriktioner förbjuds i princip alltid den intagne att vistas i gemensamhet, det vill säga tillsammans med andra intagna i gemensamma utrymmen. Detta gäller även om den intagne är placerad på en restriktionsavdelning tillsammans med andra som också har restriktioner. För att undvika att den intagne blir helt isolerad kan åklagaren tillåta så kallad samsittning. Samsittning innebär att den misstänkte får vara tillsammans med en annan intagen som i regel också har restriktioner. Vanligtvis går det till så att de vistas en del av dagen i den enes bostadsrum eller i ett särskilt samsittningsrum. De kan även vara tillsammans ute på rastgården samt i det mindre motionsrum som ofta finns på varje avdelning.

Även vid samsittning finns det en viss mindre risk för informationsläckage, till exempel om samsittningspartnerns restriktioner har hävts men samsittning trots det kommer till stånd. Vid riktigt allvarlig brottslighet kan det därför anses nödvändigt att förbjuda

även samsittning. När den intagne är under 18 år bör, enligt riksåklagarens riktlinjer, emellertid åklagaren endast undantagsvis förhindra samsittning.

### 3.4.5 Särskilt om isolering

#### Allmänt

Intagna i Sverige som har fulla restriktioner tillbringar en mycket stor del av sin tid i ensamhet. Genom åren har det framförts återkommande kritik mot bland annat den isolering som uppkommer i de svenska häktena, se även kapitel 4. Kritiken har kommit från FN:s och Europarådets antitortyrkommittéer (CAT och CPT), FN:s specialrapportör mot tortyr, FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) och nu senast även från Civil Rights Defenders (februari 2016).

Isolering av häktade innebär ett stort intrång i den enskildes rätt till frihet och är dessutom ett undantag från huvudregeln att den som blivit anklagad för ett brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen har fastställts (oskyldighetspresumtionen). Till detta kommer att forskning mer eller mindre entydigt visar att isolering redan efter några dagar är skadligt för en människa och att den orsakar framför allt psykiska, men ibland även fysiska, skador. Redan några få dagars isolering kan leda till förändringar i en individs hjärnaktivitet, förändringar som är karaktäristiska för tillstånd som dvala och delirium. Vidare kan isolering förorsaka en stor mängd olika symtom, alltifrån sömnlöshet och förvirring till hallucinationer och psykoser. Europadomstolen har i ett avgörande från 2004 anfört att fullständig isolering kan förstöra en individs personlighet och att det utgör en inhuman behandling som inte kan rättfärdigas av vare sig säkerhetskrav eller andra skäl.<sup>7</sup>

Såväl FN:s som Europarådets uppfattning är att isolering enbart ska komma i fråga i undantagsfall (exceptional circumstances), som en sista utväg och för kortast möjliga tid. Vidare är den rådande uppfattningen att isolering av barn bör upphöra helt.

---

<sup>7</sup> *Ilaşcu m.fl. v. Moldavien och Ryssland*, Application No. 48787/99, European Court of Human Rights (2004) punkt 432.

Europarådets antitortyrkommitté CPT har uttalat som mål att alla intagna, inklusive häktade, ska kunna tillbringa större delen av dagen (åtta timmar eller mer) utanför bostadsrummet.<sup>8</sup>

## Definition av isolering

Det saknas en internationellt fastslagen definition av vad som krävs för att någon ska anses vara isolerad. Vid ett internationellt symposium om psykologiska trauman som hölls i Istanbul 2007 antogs den så kallade Istanbulförklaringen, i vilken begreppet isolering definieras ur ett medicinskt perspektiv.<sup>9</sup> Enligt Istanbulförklaringens definition föreligger isolering när en individ är instängd i en cell under 22–24 timmar per dag och meningsfull kontakt med andra personer typiskt sett är reducerad till ett minimum, såväl kvantitativt som kvalitativt. Av definitionen följer vidare att ”De tillgängliga stimuli och de tillfälliga sociala kontakter som erbjuds [...] sällan [är] fritt valda, vanligtvis monotona och oftast inte av empatisk karaktär.” Med nämnda sociala kontakter torde framför allt avses mer rutinmässiga och vardagsstyrda kontakter med kriminalvårdare och andra intagna.

FN:s specialrapportör mot tortyr har vid flera tillfällen hänvisat till Istanbulförklaringen och använt sig av den däri angivna definitionen. I FN:s specialrapportörs rapporter har isolering definierats som en fysisk och social isolering av en individ som är instängd i sin cell och berövad all mänsklig kontakt under 22–24 timmar per dag.<sup>10</sup> Denna definition har kommit att användas även i många andra sammanhang och förefaller i dag ha blivit allmänt vedertagen. I december 2015 antog FN:s generalförsamling *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)* och även i dessa definieras isolering som 22 timmar eller mer per dygn utan meningsfull mänsklig kontakt.

När vi använder ordet isolering är det denna definition vi avser. För att en åtgärd ska vara isoleringsbrytande anser vi att åtgärden

---

<sup>8</sup> CPT standards p. 47.

<sup>9</sup> ”The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement” antogs den 9 december 2007.

<sup>10</sup> Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Note by the Secretary-General, A/66/268 punkt 25–26 och A/63/175 punkt 77.

ska erbjuda en möjlighet såväl till meningsfull mänsklig kontakt som till vistelse utanför cellen. Så kallad samsittning i en cell är isoleringsbrytande även om samsittningen sker i den egna cellen. Vi anser att isolering kan definieras på följande sätt.

En frihetsberövad person är isolerad om han eller hon är instängd i sin cell och berövad all meningsfull mänsklig kontakt under 22–24 timmar per dag. För att en intagen inte ska anses isolerad krävs det att denne under en sammanlagd period om minst två timmar per dag erbjuds möjlighet att vistas tillsammans med annan. Vistelsen ska ske utanför den egna cellen, med undantag för så kallad samsittning, som är isoleringsbrytande även om den sker i den egna cellen.

### Isoleringen på de svenska häktena

Kriminalvården arbetar aktivt för att minska de intagnas tid i isolering och för att motverka de skadliga effekterna till följd av isoleringen. Som en del i kriminalvårdarnas arbetsuppgifter ingår att mildra den häktades isolering. En intagen med restriktioner kan därför till exempel spela spel eller motionera ihop med en kriminalvårdare. Det finns dessutom frivårdsinspektörer som har till särskild uppgift att bedriva uppsökande verksamhet genom att besöka de intagna på häktena. Samtliga häkten besöks även regelbundet av representanter för olika organisationer, exempelvis Röda Korset. För att häktade med restriktioner ska få samtala med dessa krävs dock särskilt tillstånd från åklagaren.

Kriminalvårdens målsättning är att uppnå minst två timmars så kallad åtgärdstid per dygn för de häktade.<sup>11</sup> Åtgärdstid är Kriminalvårdens benämning på sådan tid som anses innebära att den intagnes isolering bryts genom mänsklig kontakt och/eller genom ett byte av miljö som ger möjlighet till en annan fysisk miljö än bostadsrummet. Som åtgärdstid räknas till exempel personlig kontakt med andra intagna, personal eller besökare, telefontid på bostadsrummet eller rättegång. Isoleringen anses även brytas vid bland annat träning i motionsrum, studier på bostadsrum och promenad på rastgården. Vid sådana aktiviteter förekommer det dock inte alltid mänsklig kontakt.

---

<sup>11</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2015.

Enligt Kriminalvårdens egna mätningar från 2014 var den genomsnittliga åtgärdstiden för intagna med restriktioner 1 timme och 40 minuter. Av den tiden var 52 minuter åtgärdstid med mänsklig kontakt. Motsvarande redogörelse saknas i Kriminalvårdens årsredovisning för 2015. Däremot redovisas att av de intagna som hade restriktioner 2015 var det 26 procent som hade en åtgärdstid på två timmar eller mer. År 2014 var den siffran 24 procent. Om man i stället enbart ser till åtgärdstid med mänsklig kontakt för häktade med restriktioner uppfylldes tvåtimmarsgränsen för 14 procent 2015 och 15 procent 2014. För unga häktade, det vill säga häktade som är 21 år eller yngre, har Kriminalvården målsättningen att de ska ha mänsklig kontakt minst två timmar per dygn. Enligt Kriminalvårdens egna siffror från 2014 var den genomsnittliga åtgärdstiden för unga intagna med restriktioner 1 timme och 52 minuter. Av den tiden var 1 timme och 10 minuter åtgärdstid med mänsklig kontakt. Motsvarande redogörelse saknas i Kriminalvårdens årsredovisning för 2015. Däremot redovisas att av de unga intagna som hade restriktioner 2015 var det 32 procent som hade en åtgärdstid på två timmar eller mer. År 2014 var den siffran 30 procent. Om man i stället enbart ser till åtgärdstid med mänsklig kontakt för unga häktade med restriktioner uppfylldes tvåtimmarsgränsen för 17 procent 2015 och 22 procent 2014.

## **3.5 Alternativ till häktning**

### **3.5.1 Inledning**

Eftersom minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet får häktning endast användas om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. Sådana mindre ingripande åtgärder som regleras i rättegångsbalken är reseförbud, anmälningsskyldighet och övervakning.

### 3.5.2 Reseförbud och anmälningsskyldighet

Reglerna om reseförbud och anmälningsskyldighet återfinns i 25 kap. rättegångsbalken.

Reseförbud innebär ett förbud för den misstänkte att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort (1 §). Vistelseorten kan bestämmas till den misstänktes hemort, den ort där han eller hon har sitt arbete eller annan ort som är lämplig med hänsyn till behovet att ha den misstänkte tillgänglig vid utredningen eller för att kunna övervaka honom eller henne. Reseförbud används framför allt vid brottsutredningar som beräknas ta mycket lång tid, som exempelvis vid utredningar av komplicerade ekonomiska brott.

Anmälningsskyldighet innebär en skyldighet för den misstänkte att på viss ort och på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten. Anmälningsskyldigheten kan användas självständigt och anses då vara ett lindrigare tvångsmedel än reseförbud. Det vanligaste är dock att anmälningsskyldighet ingår som ett särskilt villkor vid reseförbud.

Såväl reseförbud som anmälningsskyldighet kan förenas med olika typer av villkor (2 §). Sådana villkor ska ha till syfte att begränsa den misstänktes möjlighet att bryta mot den meddelade säkerhetsåtgärden. Ett reseförbud kan exempelvis förenas med villkoret att lämna ifrån sig pass, biljetter, fordon eller annan egendom som är av betydelse för möjligheten att lämna landet. Ett annat villkor som kan bli aktuellt för såväl reseförbud som för anmälningsskyldighet är att den misstänkte ska vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats vid vissa angivna tider. Villkor som innefattar kroppsliga ingrepp, som att lämna urinprov eller liknande, kan däremot inte meddelas med stöd av denna bestämmelse eftersom det för sådana villkor krävs uttryckligt lagstöd (2 kap. 6 § regeringsformen).<sup>12</sup>

För reseförbud eller anmälningsskyldighet räcker det att den misstänkte är skäligen misstänkt för ett brott som det finns fängelse i straffskalan för. Därutöver ska det föreligga flyktfara utifrån samma rekvisit som gäller för häktning (1 §). Om det rör sig om kvalificerad flyktrisk, det vill säga om det kan befaras att den miss-

---

<sup>12</sup> Se även JO 2009/10 s. 39.

tänkte undandrar sig lagföring eller straff genom att lämna landet, krävs det inte att det kan följa fängelse på brottet.

Reseförbud och anmälningsskyldighet kan även meddelas om det föreligger kollusionsfara eller recidivfara (1 § tredje stycket). Det ska då kunna antas att den misstänkte genom reseförbudet eller anmälningsskyldigheten kommer att avhålla sig från att begå brott eller från att försvåra utredningen. Enligt förarbetena antogs detta kunna vara ett realistiskt alternativ till häktning framför allt när det gällde att avhålla mindre brottsbenägna personer från att begå nya brott. Regeln har dock inte fått något genomslag i praktiken.

Reseförbud eller anmälningsskyldighet får endast meddelas om det kan anses försvarbart utifrån en i 25 kap. föreskriven proportionalitetsregel. Vid rena bötesbrott torde det endast finnas ett mycket litet utrymme för reseförbud och anmälningsskyldighet. Förutom brottets svårighetsgrad är det av betydelse under hur lång tid ett tvångsmedel har löpt eller kan förväntas löpa. Högsta domstolen har konstaterat att det förelåg tillräckliga skäl att låta ett meddelat reseförbud bestå under drygt fyra och ett halvt års tid. Domstolen hänvisade vid den bedömningen till att brottsligheten avsåg omfattande och komplicerade skalbolagsaffärer och att det finns ett starkt allmänintresse av att sådan brottslighet utreds och lagförs (NJA 2008 s. 868).

Reseförbud och anmälningsskyldighet meddelas vanligtvis av åklagaren och det kan ske såväl före som efter åtals väckande. Under förundersökningsstadiet kan även rätten fatta ett sådant beslut, dels i samband med prövningen av ett häktningssyrkande, dels när åklagaren särskilt har yrkat att rätten ska fatta beslut om saken. Efter att åtal har väckts får rätten självmant ta upp frågan om reseförbud eller anmälningsskyldighet (3 §).

Reseförbud och anmälningsskyldighet ska omedelbart hävas om åklagaren eller rätten anser att det inte längre finns skäl för beslutet. Vidare ska ett sådant beslut hävas när åklagaren inte i rätt tid har väckt åtal eller begärt förlängning av tiden för att väcka åtal (7 §).

Om en misstänkt överträder ett reseförbud eller inte fullgör en anmälningsskyldighet ska den misstänkte omedelbart anhållas eller häktas. Som enda undantag gäller om det är uppenbart att det saknas skäl till det (9 §).

Reseförbud och anmälningsskyldighet kan överklagas utan inskränkning till viss tid.



### 3.5.3 Övervakning

Reglerna om övervakning finns i 24 kap. 4 § rättegångsbalken och 26 § förundersökningskungörelsen. Som redovisats ovan får häktning under vissa förhållanden endast ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Sådana förhållanden föreligger enligt lagtexten om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte.

När det finns anledning för åklagaren att anta att nu nämnda förutsättningar är vid handen ska åklagaren så snart som möjligt försöka ordna nödvändig övervakning. Övervakning får anordnas i den misstänktes hem, i annat enskilt hem eller på lämplig institution. Den misstänkte kan då åläggas särskilda villkor, som exempelvis en skyldighet att vara tillgänglig vid vissa tider. Om den misstänkte redan är placerad på en institution ska åklagaren överväga om särskild övervakning kan ske där och försöka få till stånd en sådan övervakning.

Om den misstänkte är under 18 år ska socialnämnden underrättas och ta ställning till om det finns förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Om så är fallet kan den misstänkte bli placerad på ett ungdomshem, ett så kallat §12-hem. För att detta ska vara ett möjligt alternativ till anhållande och häktning krävs dock att socialnämnden agerar snabbt.

Vid övervakning saknar åklagaren möjlighet att begränsa den misstänktes kontakter med omvärlden. Om det föreligger allvarlig kollusionsfara anses därför övervakning inte alltid utgöra en tillräcklig åtgärd.

En grundförutsättning för övervakning är att den misstänkte samtycker till det. Samtycke krävs dock inte vid tvångsvård beslutad av socialnämnden. Om den misstänkte inte vill underkasta sig övervakning ska häktning som huvudregel ske. Även reseförbud eller anmälningsskyldighet kan, med stöd av proportionalitetsprincipen, bli aktuellt.



## 4 Reformbehovet

### 4.1 Inledning

Som tidigare nämnts har Sverige såväl internationellt som nationellt fått återkommande kritik för häktnings- och restriktionsanvändningen. Kritiken har bland annat bestått i att restriktionsanvändningen i Sverige är alltför omfattande med isolering som följd. Kritiken har särskilt tagit fasta på att isoleringen även drabbar personer under 18 år.

### 4.2 Internationell kritik

#### 4.2.1 Inledning

Den internationella kritiken har huvudsakligen framförts av Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT)<sup>1</sup>, FN:s kommitté mot tortyr (CAT)<sup>2</sup>, dess underkommitté (SPT)<sup>3</sup>, FN:s specialrapportör mot tortyr<sup>4</sup> och FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén)<sup>5</sup>. Kritiken har framför allt handlat om alltför omfattande restriktionsanvändning med isolering som följd, avsaknaden av tidsgränser samt för få alternativ till häktning. Kritiken har också gällt det faktum att även personer under 18 år isoleras, att riktlinjerna för barn och unga i häkte är otillräckliga samt att tillgången till undervisning för barn och unga skiljer sig åt mellan olika häkten. Den internationella kritiken har även uppmärksammats i Sverige och lett till debatt.

---

<sup>1</sup> The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

<sup>2</sup> United Nations Committee against Torture.

<sup>3</sup> Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

<sup>4</sup> The Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

<sup>5</sup> United Nations Committee on the Rights of the Child.

#### 4.2.2 Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT)

Den europeiska konventionen för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Europarådets antitortyrkonvention) tillkom 1987 och ratificerades av Sveriges regering 1988. Konventionen utgår från artikel 3 i europakonventionen, som har följande lydelse.

Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Europarådets antitortyrkommitté (CPT) verkar för att antitortyrkonventionen upprätthålls i medlemsstaterna. CPT har, med stöd av konventionen, rätt att fritt besöka arrestlokaler, häkten, fängelser med mera och att samtala enskilt med frihetsberövade personer i de stater vars regeringar har ratificerat konventionen. Efter sådana besök upprättar CPT en rapport till medlemsstaten med synpunkter och rekommendationer på förbättringar. I *CPT standards* har kommittén sammanställt vad som genom åren framkommit i rapporterna. Av *CPT standards* framgår bland annat att CPT alltid har ägnat särskild uppmärksamhet åt intagna som är isolerade eftersom isolering kan ha en extremt skadlig påverkan på den mentala, fysiska och sociala hälsan.<sup>6</sup> Vidare anförs att isolering enbart ska komma i fråga i exceptionella fall, som en sista utväg och för kortast möjliga tid.<sup>7</sup> Genom en hänvisning till CPT:s 18:e allmänna rapport från 2008 framgår även att CPT är av uppfattningen att varje form av isolering av unga måste betraktas som i högsta grad exceptionell och att den inte får pågå längre tid än absolut nödvändigt.<sup>8</sup>

CPT har besökt Sverige sex gånger, senast 2009 och 2015. Besöken åtföljs av en rapport med rekommendationer.

Efter varje besök har CPT påpekat att restriktionsanvändningen i Sverige är alltför hög och rekommenderat Sverige att minimera den. CPT har vid flera tillfällen rekommenderat Sverige att vidta åtgärder för att öka de intagnas tid utanför cellen. Ytterligare en återkommande rekommendation är att åklagaren inför rätten ska speci-

---

<sup>6</sup> punkt 53.

<sup>7</sup> punkt 64.

<sup>8</sup> CPT/Inf (2008) 25, punkt 26.

ficera vilka enskilda restriktioner som han eller hon har för avsikt att använda sig av. Om det inte är till men för brottsutredningen ska åklagaren dessutom skriftligen motivera varför restriktionerna begärs.

Under årens lopp har Sverige genomfört flera förändringar till den enskildes fördel, inte sällan som en direkt konsekvens av CPT:s rekommendationer. År 1994 infördes regeln att åklagaren behöver rättens tillstånd för att meddela restriktioner (24 kap. 5 a § rättegångsbalken). År 1999 infördes regeln att åklagaren muntligen inför rätten måste motivera varför han eller hon ska få tillstånd att meddela restriktioner (24 kap. 14 § rättegångsbalken). Samma år infördes dessutom möjligheten för den intagne att begära rättens prövning av om en viss restriktion är motiverad eller inte (6 kap. 4 § häkteslagen). Sedan 2011 är det även möjligt för den enskilde att överklaga det beslutet.

Vid CPT:s besök 2009 konstaterades dock att det inte, sedan det senaste besöket 2003, hade skett några förändringar i lagstiftningen om restriktionsanvändningen.

CPT konstaterade att andelen häktade med restriktioner fortfarande var hög och att mycket återstod att göra för att säkerställa att restriktioner endast används undantagsvis. Som särskilt bekymmersamt påtalades det förhållandet att det var så många unga som fick restriktioner.

CPT rekommenderade återigen Sverige att ålägga åklagaren en skyldighet att inför rätten ange vilka specifika restriktioner som ska användas, att ange skäl för behovet av var och en av dem samt att även ange för vilken tidsperiod restriktionerna begärs. CPT angav vidare att domstolens beslut om restriktioner, även vid omhäktning, ska vara individuellt utformade och utförligt motiverade. Den häktade ska informeras skriftligen om skälen för restriktionerna och möjligheten att överklaga en enskild restriktion. Domstolen ska dessutom, vid en omhäktningförhandling, ompröva frågan om restriktioner som en separat fråga och inte enbart som en del i frågan om fortsatt häktning.

I rapporten efter besöket 2015 var CPT ännu skarpare i sina formuleringar och beklagade att restriktionsanvändningen i Sverige, trots den dialog man haft under 24 år, fortsatte oförändrat utan några egentliga tecken på förbättringar. CPT framhöll att Sveriges förhållningssätt till restriktioner behövde ändras fundamentalt och

påminde om att *CPT standards* stipulerade att alla intagna som regel bör tillbringa minst åtta timmar om dagen utanför bostadsrummet. CPT underströk även att varje enskild restriktion skulle vara motive-rad utifrån utredningsmässiga behov och användas under kortast möjliga period.<sup>9</sup>

### 4.2.3 FN:s kommitté mot tortyr (CAT)

#### Inledning

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (antitortyrkonventionen) tillkom 1984 och reglerar den närmare innebörden av tortyrförbudet. De regeringar som har ratificerat konventionen, bland annat den svenska, har erkänt bland annat följande.

I denna konvention avses med begreppet tortyr varje handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon antingen för sådana syften som att erhålla information eller en bekännelse (...), att straffa (...), att hota eller tvinga honom eller en tredje person eller också av något skäl som har sin grund i någon form av diskriminering, under förutsättning att smärtan eller lidandet åsamkas av eller på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar såsom företrädare för det allmänna. Tortyr innefattar inte smärta eller lidande som uppkommer enbart genom eller är förknippade med lagenliga sanktioner (Artikel 1, antitortyrkonventionen).

Konventionsstaterna har åtagit sig att förhindra tortyr inom varje område under deras myndighetsutövning och att säkerställa att tortyr utgör ett brott enligt deras strafflagar. Inga särskilda omständigheter får anföras för att rättfärdiga tortyr. Varje konventionsstat åtar sig även att förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som inte kan betecknas som tortyr.

FN:s antitortyrkommitté (CAT) och dess underkommitté (SPT) övervakar hur Sverige och övriga länder lever upp till antitortyrkonventionen. Förutom att de upprättar årliga rapporter genomför de även besök i länderna. SPT besökte Sverige 2008 och 2014.

---

<sup>9</sup> CPT/Inf (2016) 1.

Den granskning som genomfördes 2008 föranledde SPT att ge Sverige i huvudsak följande rekommendationer angående restriktionsanvändningen.

Grunderna för att besluta om en enskild restriktion bör uttryckligen anges i lag. Åklagarna ska påminnas om att enbart begära tillstånd till restriktioner när det är absolut nödvändigt och, om så är fallet, precisera vilka restriktioner han eller hon vill ha tillstånd till och ange grunderna för respektive restriktion. Det är domstolen som ska fatta beslut om varje enskild restriktion. Beslut om enskilda restriktioner ska kunna överklagas och den häktade ska informeras skriftligen om vilka restriktioner som har beslutats, grunderna för beslutet samt möjligheten att överklaga. Slutligen ska tydliga riktlinjer och vägledning för en enhetlig och korrekt tillämpning utarbetas för såväl domare som åklagare.

Beträffande isoleringen av de häktade rekommenderade SPT Sverige att tydligare reglera möjligheten att hos åklagaren begära lättnader i meddelade restriktioner. SPT ansåg även att det borde införas fler möjligheter för häktade att ha kontakt med volontärer, personal och ett begränsat antal andra intagna samt att utomhusanläggningarna för häktade med restriktioner borde utökas och även erbjuda möjlighet till fysisk träning. Slutligen anförde SPT att häktade utan restriktioner skulle hållas avskilda från häktade med restriktioner och att intagna utan restriktioner skulle få röra sig mer fritt.

2014 genomfördes en ny granskning. Av kommitténs slutgiltiga observationer framgår att CAT bland annat riktade kritik mot Sveriges omfattade restriktionsanvändning med isolering som följd. Särskild kritik riktades mot det faktum att detta även drabbade minderåriga. Kommittén uttalade oro över de självmord och självmordsförsök som hade inträffat i häkten och befarade att dessa var ett resultat av restriktionsanvändning och isoleringsåtgärder.

Sverige uppmanades att använda restriktioner enbart i undantagsfall när det var nödvändigt av utredningsskäl och att skälen för att tillåta restriktioner skulle regleras i lag. Sverige uppmanades även att utarbeta riktlinjer för åklagarnas restriktionsanvändning.

Sverige uppmanades vidare att avskaffa isolering av minderåriga, att upprätta en särskild rättsordning för minderåriga i enlighet med internationell standard och att utreda huruvida självmorden och

självmodsförsöken på häkten kunde kopplas till förhållandena på häktet.

Kommittén uttryckte oro över att det saknades en tidsgräns för hur lång tid en person kunde vara häktad och över att alternativen till häktning användes i så liten utsträckning. Härutöver var kommittén allvarligt oroad över att det saknades ett tydligt regelverk för behandlingen av minderåriga i såväl häkten som i arrest.

#### 4.2.4 Barnrättskommittén

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska samtliga länder som ratificerat barnkonventionen, däribland Sverige, säkerställa bland annat följande.

Konventionsstaterna skall säkerställa att inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. (...) frihetsberövande av ett barn skall ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid; varje frihetsberövat barn skall behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt skall varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta och skall, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök (Artikel 37 barnkonventionen).

Barnkonventionen har ännu inte inkorporerats i svensk lagstiftning. Barnrättsutredningen presenterade emellertid i mars 2016 ett förslag om lag om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018 (SOU 2016:19).

Barnrättskommittén övervakar efterlevnaden av barnkonventionen i konventionsstaterna. Varje land som har ratificerat barnkonventionen ska regelbundet rapportera till FN:s barnrättskommitté om vad som görs för att tillgodose barns rättigheter. Kommittén, som har till uppgift att övervaka att barnkonventionen respekteras, sammanställer sedan sina sammanfattande slutsatser och rekommendationer i en särskild rapport. Barnrättskommittén upprättar även allmänna kommentarer som riktar sig till alla konventionsstater samt anordnar allmänna diskussioner i syfte att fördjupa förståelsen för konventionens innehåll. Barnrättskommittén har bland annat betonat att disciplinära åtgärder som strider mot artikel 37 i konven-



tionen, inklusive (...) isolering, eller annat slags bestraffning som kan äventyra den psykiska eller fysiska hälsan eller välmåendet för barnet i fråga, ska vara strängt förbjudna.<sup>10</sup>

I barnrättskommitténs senaste rapport till Sverige från 2015 uttryckte kommittén en allvarlig oro över att frihetsberövade barn fortfarande hålls isolerade och uppmanade Sverige att omedelbart upphöra med isoleringen samt att i lag förbjuda varje isolering av barn.<sup>11</sup> Kommittén oroade sig även över att Sverige inte ansträngde sig tillräckligt för att finna alternativ till häktning och över att det saknades särskilda rutiner för hanteringen av barn i häkte.

Kommittén kritiserade vidare det faktum att Sverige saknar en lagstadgad tidsgräns för hur lång tid ett barn får vara frihetsberövat före rättegång samt att tillgången till undervisning för barn skiljer sig åt mellan olika häkten.

Kommittén uppmanade Sverige att säkerställa att barn som frihetsberövas omedelbart blir informerade om sina rättigheter, anledningen till frihetsberövandet och rätten att informera en anhörig. Sverige uppmanades även att framhålla olika alternativ till frihetsberövanden och att säkerställa att frihetsberövande enbart används som en sista utväg och för kortast möjligast tid. Sverige uppmanades även att införa en maxgräns för frihetsberövande av barn före rättegång och att säkerställa att alla frihetsberövade barn har samma rätt till utbildning.

### 4.3 Nationell kritik

Förutom den internationella kritik som har riktats mot Sverige har det även förekommit omfattande nationell kritik mot såväl de svenska häktningsreglerna som tillämpningen av dem.

I Barnombudsmannens årsrapport 2013 *Från insidan, barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte* har Barnombudsmannen presenterat resultatet av en granskning av hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige när barn är misstänkta för brott och frihetsberövade. Enligt Barnombudsmannen visade granskningen på systematiska och mycket långtgående brister i hur frihetsberö-

---

<sup>10</sup> Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 10 (2007) punkt 89.

<sup>11</sup> Concluding observations on the fifth periodic report of Sweden, CRC/C/SWE/CO/5 punkt 25 och 26.

vade barns grundläggande mänskliga rättigheter efterlevs. Barnombudsmannen påtalade bland annat behovet av följande förändringar.

Lagstiftaren bör förtydliga vad som avses med rekvisitet synnerliga skäl, det vill säga det rekvisit som måste vara uppfyllt för att få häkta personer under 18 år.

Barn bör inte sitta i arrest i mer än 24 timmar och bör inte heller vara frihetsberövade före rättegång i mer än 30 dagar. Inget barn bör placeras i arrest i dess nuvarande utformning. Arrestmiljön upplevs av barnen som obehaglig, omänsklig och nedbrytande och det kan inte vara i enlighet med barnets grundläggande rättigheter att bli inlåst i den miljön.

Inget barn bör vara isolerat under utredningstiden. Isolering av unga kan likställas med tortyr, grym, omänsklig eller förnedrande behandling och staten måste ta ansvar för att barn som misstänks för brott behandlas i enlighet med deras grundläggande rättigheter.

Rätten bör göra en individuell bedömning i varje enskilt fall av vilka restriktioner som är nödvändiga.

Barnombudsmannens rapport har väckt stort intresse och ytterligare fäst lagstiftarens uppmärksamhet på behovet av en översyn av häktesreglerna.

Härutöver har advokatsamfundet och enskilda advokater vid olika tillfällen riktat skarp kritik mot de svenska häktesreglerna och anfört att det krävs både tydligare lagar och en förändring av rättsväsendets inställning till häktningar. Kritiken har framför allt handlat om alltför långa häktningstider, omfattande restriktioner med isolering som följd och det faktum att även barn sitter häktade. Även riksåklagaren har uttalat att det finns ett behov av lagstiftningsåtgärder för att korta häktningstiderna och minska isoleringen. I samband med granskningar av enskilda fall har dessutom JO riktat kritik mot bland annat långvariga isoleringar.

#### 4.4 Sammanfattning

Av det ovan redovisade och med beaktande av innehållet i de konventioner som Sverige åtagit sig att följa är det tydligt att det föreligger ett klart behov av att överväga och ompröva olika delar av regelsystemet för häktning.

I syfte att motverka isoleringen av de som häktas gäller detta framför allt användningen av restriktioner och det sätt som restriktionsbesluten fattas på. Reformbehovet är särskilt påtagligt beträffande personer under 18 år.

Möjligheten att införa tidsgränser för såväl häktning som användning av restriktioner liksom nya eller förbättrade alternativ till häktning är åtgärder som bör övervägas.

Nu nämnda åtgärder har också framhållits som angelägna av regeringen (dir. 2015:80).



## 5 Nordisk utblick

### 5.1 Inledning

Det är inte enbart Sverige som har kritiserats för omfattande restriktionsanvändning. Även Norge och Danmark har vid upprepade tillfällen fått sådan kritik av bland annat FN:s och Europarådets antitortyrkommittéer. Under flera decennier ansågs det vara särskilt vanligt med en omfattande restriktionsanvändning i de skandinaviska länderna. Däremot har Finland inte kritiserats internationellt för sin restriktionsanvändning. Sannolikt beror det på att Finlands restriktionsanvändning är mer restriktiv och endast undantagsvis leder till isolering av de häktade.

Gemensamt för rättssystemen i Norge, Danmark, Finland och Sverige är att huvudförhandlingarna präglas av muntlighet och omedelbarhet. Detta innebär att parterna ska framställa sin sak muntligt inför rätten och att det endast är sådant som har förekommit vid huvudförhandlingen som får läggas till grund för domen. Domstolen får därför i sin bedömning inte beakta uppgifter som finns i förundersökningsmaterialet och som inte har behandlats under huvudförhandlingen. Uppgifter från ett tidigare förhör får läsas upp och åberopas endast om den som hörs avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller inte kan eller vill yttra sig. En konsekvens av en sådan processordning är att viss kollusionsfara ofta består ända fram till huvudförhandlingen. I länder som tillåter exempelvis bevisning i form av nedtecknade utsagor lämnade under ed kvarstår generellt sett kollusionsfaran inte lika länge.

Även om de nordiska ländernas system bygger på samma principer om omedelbarhet och muntlighet finns det vissa skillnader mellan länderna som får betydelse för bedömningen av kollusionsfaran i olika skeden av brottmålsprocessen. En sådan skillnad är att man i Norge ofta spelar in polisförhören med ljud- och bildupptagning.

Detta gör att bevisvärdet av en tidigare förhørsutsaga kan bedömas med större säkerhet av rätten för det fall att den misstänkte ändrar sina uppgifter. I Danmark håller åklagaren, under den första häktningsförhandlingen, ett så kallat grundlovsförhör med den misstänkte. Vad den misstänkte berättar under detta förhör, som alltså sker inför rätten, anses ha större tyngd än uppgifter som lämnas i efterföljande polisförhör. Om åklagaren vid en huvudförhandling behöver åberopa uppgifter ur grundlovsförhöret tillmäts de därför större värde än uppgifter ur ett polisförhör.

I såväl Norge som Danmark erbjuds dessutom den hörde att underteckna polisförhørsprotokollen. Undertecknandet kan få betydelse vid eventuella senare diskussioner om huruvida förhørsutsagan är rätt nedtecknad.

Även med beaktande av att lagstiftningen i Norge och Danmark, på sätt som nyss redovisats, erbjuder bättre möjligheter att bevissäkra den misstänktes förhörsuppgifter under förundersökningen torde följderna av att bevis förvanskas eller bevispersoner påverkas i många fall bli desamma i Danmark, Norge och Sverige. Trots det har såväl Danmark som Norge, till skillnad från Sverige, under de senaste femton åren väsentligen minskat användningen av restriktioner. I Norge har, som en följd av minskade restriktioner, isoleringen av de intagna minskat från knappt 40 procent av de häktade till cirka 12 procent. I Danmark har andelen isolerade under de senaste tio åren minskat från 8–10 procent till 1–3 procent.

Den allmänna uppfattningen hos danska och norska åklagare tycks vara att den minskade restriktionsanvändningen har skett utan att det inneburit försämrade möjligheter till fällande domar. Framgångarna i Danmark och Norge, samt den mer restriktiva hanteringen av restriktioner i Finland, gör det intressant att studera häkteslagstiftningen i respektive land.

## 5.2 Danmark

De danska häktningsreglerna, som återfinns i retsplejeloven, har genomgått två större reformer i syfte att minska isoleringen för de häktade. Den första reformen genomfördes 2000 och den andra genomfördes 2007.

En häktningsförhandling ska hållas inför domstol inom 24 timmar från det att den misstänkte blev gripen. Om det behövs av utredningsskäl kan dock domstolen besluta att den misstänkte ska vara fortsatt anhållen ytterligare en tid, som mest tre dygn till, innan en häktningsförhandling måste hållas. Vid häktningsförhandlingen håller åklagaren ett så kallat grundlovsförhör med den misstänkte. Grundlovsförhöret är ett detaljerat förhör som nedtecknas av domstolen och förs in i en för målet särskilt upprättad rättsbok.

Om den misstänkte häktas och häktningen består måste häktningen omprövas senast efter fyra veckor och får förlängas med som mest fyra veckor åt gången. Häktningen får som längst pågå i sex månader eller, om det för brottet är stadgat fängelse sex år eller mer, ett år. För personer under 18 år är motsvarande tidsgränser fyra respektive åtta månader. Om det föreligger särskilda omständigheter kan respektive tidsgräns förlängas. Om häktningstiden ska förlängas för en person under 18 år krävs det dock alldeles särskilda omständigheter. Vid bedömningen av om särskilda eller alldeles särskilda omständigheter föreligger ska såväl brottets karaktär som nödvändigheten av fortsatt häktning beaktas. För att alldeles särskilda omständigheter ska anses föreligga ska det vara fråga om allvarlig personfarlig brottslighet där påföljden förväntas bli flera års fängelse. De angivna tidsgränserna avser tiden fram till huvudförhandlingens början i första instans.

Om rätten angett kollusionsfara som grund för häktningsbeslutet får åklagaren, utan särskilt beslut från rätten, besluta exempelvis att vissa besök eller telefonsamtal ska förbjudas eller övervakas. Om åklagaren däremot anser att det även finns behov av att avskärma den häktade från kontakt med övriga frihetsberövade ("isolering" enligt dansk terminologi) krävs det ett beslut av rätten. "Isolering" får enbart ske om behovet inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. En sådan åtgärd är att polis och åklagare placerar personer som är misstänkta i samma mål på olika häkten. För att en person under 18 år ska isoleras krävs att det föreligger alldeles speciella omständigheter. Sådana omständigheter kan föreligga exempelvis om den misstänkta brottsligheten avser mycket allvarlig narkotikabrottslighet eller brott mot person, om en eller flera medgärningsmän är på fri fot och om det dessutom finns skäl att tro att det finns en allvarlig risk för att den misstänkte försöker försvåra utredningen.

En person får vara isolerad olika lång tid beroende på straffskalan för det misstänkta brottet. Om maxstraffet är lägre än fyra år får isoleringen inte pågå mer än 14 dagar. Om maxstraffet är fyra år men inte sex år får isoleringen inte pågå i längre tid än fyra veckor. Om maxstraffet är sex år eller mer får isoleringen som huvudregel inte pågå längre tid än åtta veckor. Rätten kan dock undantagsvis, om det är av avgörande betydelse för utredningen, tillåta isolering under längre tid. En förutsättning för det är dock att den förväntade påföljden för brottet är fängelse i minst två år. Isoleringen får inte pågå i mer än sex sammanhängande månader utom vid brott mot rikets yttre eller inre säkerhet, mord och grovt narkotikabrott.

Maxgränsen för isolering av personer under 18 år är fyra veckor, med undantag för om det handlar om brott mot rikets yttre eller inre säkerhet.

En åklagare som vill att en häktad ska vara isolerad i över åtta veckor måste inhämta ett godkännande från riksåklagaren. Om den häktade är under 18 år är motsvarande tidsgräns fyra veckor.

Häktade personer under 18 år placeras på en ungdomsinstitution, såvida det inte är nödvändigt att isolera den häktade. I så fall placeras han eller hon på ett häkte.

### 5.3 Finland

De finska häktningsreglerna återfinns i tvångsmedelslagen och häktningenslagen.

En häktningsförhandling i Finland ska hållas inför domstol utan dröjsmål och senast fyra dygn efter gripandet. I samband med häktningsbeslutet ska domstolen även besluta inom vilken tid åtal ska väckas. Om den utsatta tiden visar sig vara för kort kan domstolen på begäran av åklagaren besluta om förlängning av tiden.

Om den häktade begär det ska domstolen, utan dröjsmål och senast inom fyra dygn, på nytt ta upp häktningsfrågan. Prövningen behöver dock inte ske tidigare än två veckor efter den föregående prövningen. Det finns ingen tidsgräns för hur lång tid en häktning får pågå.

Det är rätten som beslutar om eventuella restriktioner. För att begränsa den häktades kontakter med en annan person ska det finnas anledning att misstänka att kontakterna äventyrar syftet med häkt-



ningen. Kontakter med nära anhöriga får endast begränsas av särskilt vägande skäl som hänför sig till utredningen av brottet och endast i den utsträckning det är nödvändigt för syftet med häktningen. Begränsningarna kan omfatta brevväxling, användning av telefon, besök eller andra kontakter utanför förvaringslokalen eller fängelset. Begränsningarna kan även omfatta samvaro med en viss gripnen, anhållen eller häktad. Kontakterna får inte begränsas i större utsträckning än nödvändigt.

De häktade placeras vanligtvis på någon av landets olika fängelseanstalter där den häktade kan röra sig fritt bland övriga intagna. Ungefär hälften av de häktade har någon form av restriktioner och då vanligtvis i form av begränsningar i rätten att ta emot besök, telefonsamtal eller försändelser. Enbart i undantagsfall förekommer det att den häktade placeras i total avskildhet från övriga intagna. Som exempel kan nämnas att den 9 maj 2016 förvarades 67 häktade på Åbo fängelse. Av dessa var endast fyra placerade i total avskildhet.

## 5.4 Norge

De norska häktningsreglerna återfinns i straffeprocessloven och genomgick en större reform 2002 i syfte att minska användningen av restriktioner och isolering.

En häktningsförhandling ska hållas inför domstol inom tre dygn från gripandetidpunkten, eller senast dagen efter gripandet om den misstänkte är under 18 år. Personer under 18 år får inte häktas om det inte är ”tvingande nödvändigt”.

Häktningstiden får normalt inte överstiga fyra veckor, men kan förlängas med fyra veckor åt gången om det behövs. För personer under 18 år är de nyss nämnda tidsgränserna två veckor. Det finns ingen tidsbegränsning för hur lång tid en häktning får pågå.

Det är rätten som beslutar vilka eventuella restriktioner som ska gälla. Om det behövs av utredningsmässiga skäl får rätten förbjuda vissa besök och telefonsamtal eller bestämma att sådana ska övervakas. Rätten får även besluta att den misstänkte inte får ta del av tidningar eller att han eller hon inte får vara tillsammans med vissa andra intagna. Den som är under 18 år ska dock alltid få ta emot besök eller brev av nära anhöriga om det inte föreligger särskilda

omständigheter. Av rättens beslut ska det framgå på vilket sätt undersökningen kan bli lidande om det inte beslutas om restriktioner.

Om den misstänkte har fyllt 18 år kan rätten dessutom, om det finns behov av det, för viss tid besluta att den intagne inte får träffa några andra frihetsberövade ("fullständig isolering" enligt norsk terminologi). "Fullständig isolering" ska pågå under så kort tid som möjligt och som längst under två veckor. Tiden kan förlängas med två veckor åt gången eller, om en förnyad prövning efter två veckor skulle vara utan betydelse, med upp till fyra veckor. Om maxstraffet för det misstänkta brottet är sex år eller lägre får isoleringen inte pågå i mer än sex veckor. Om maxstraffet överstiger sex år får isoleringen som huvudregel inte pågå under längre tid än tolv veckor. Rätten kan dock undantagsvis, om det föreligger tungt vägande skäl, tillåta isolering under längre tid.

I Norge finns det inga särskilda häkten. I stället placeras de häktade på landets olika fängelseanstalter.

## 6 Överväganden och förslag

### 6.1 Uppdraget

Enligt direktiven behöver användningen av häktning och restriktioner begränsas och isoleringen av häktade motverkas. Utredaren ska därför bland annat

- överväga och, om det bedöms lämpligt, föreslå nya former av straffprocessuella tvångsmedel som alternativ till häktning,
- överväga och, om det bedöms lämpligt, föreslå tidsfrister för användningen av häktning och restriktioner,
- identifiera och föreslå åtgärder för att begränsa restriktionsanvändningen och motverka isoleringen av häktade, och
- särskilt fokusera på åtgärder för att begränsa användningen av häktning och restriktioner för barn och andra unga lagöverträdare.

### 6.2 Allmänna utgångspunkter för våra överväganden

En av de viktigaste straffprocessuella principerna som följer av europakonventionen är oskyldighetspresumtionen. Oskyldighetspresumtionen innebär att den som misstänks för brott ska betraktas som oskyldig till dess att det finns en fällande dom. Principen har stor betydelse, inte minst när det gäller straffprocessuella tvångsmedel som vidtas mot en person som är misstänkt men ännu inte dömd för brott.

Av de tvångsmedel som står till buds är häktning det mest ingripande. Om ett häktningsbeslut dessutom förenas med restriktioner kan den häktade bli avskuren från i princip all kontakt med yttervärlden, trots att han eller hon ännu inte är dömd.

En annan viktig princip som följer av europakonventionen är den misstänktes rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar. En häktad person som på grund av restriktioner inte får samtala med andra än sin försvarare kan dock i praktiken inte fullt ut anses ha den möjligheten. Inte heller kan försvararen kompensera för den häktades begränsningar eftersom försvararen står under samma begränsningar som den häktade. Det finns dock anledning att påminna om att det enbart är de illojala kontakterna som lagstiftaren har avsett att hindra. Så länge det inte bedöms finnas någon risk för att den misstänkte agerar illojalt finns det därför i princip inte heller skäl att hindra den häktade från att ta kontakt med andra som kan få betydelse för den misstänktes försvar.

En intressant jämförelse kan göras med Finland där restriktionsanvändningen är mycket mer begränsad än i Sverige och även med utvecklingen i Danmark och Norge där restriktionsanvändningen har minskat väsentligt under de senaste femton åren. Trots minskningen av restriktioner är det den allmänna uppfattningen hos danska och norska åklagare att det inte har inneburit försämrade möjligheter till fällande domar. Lagstiftningen i Norge och Danmark erbjuder visserligen bättre möjligheter att bevissäkra den misstänktes egna förhörsuppgifter under förundersökningen. Följderna av att övriga bevis förvanskas eller bevispersoner påverkas torde i många fall bli desamma i Danmark, Norge och Sverige. Beträffande Finland är lagstiftningen där i det närmaste identisk med den svenska. Mot denna bakgrund finns det anledning att tro att vi i Sverige generellt sett har en tendens att överdriva risken för att den som är häktad utan restriktioner agerar illojalt.

Vidare finns sannolikt en något missvisande bild av vilka möjligheter en misstänkt i allmänhet har att – innanför häktets väggar och med de begränsningar som i övrigt följer av ett häktningsbeslut – kontakta yttvärlden för att påverka utredningen. Givetvis finns brottsmisstänkta som har ett starkt intresse av att på ett illojalt sätt påverka utredningen och som också kan tänka sig att använda de medel som står till buds för att göra detta. Vår uppfattning är emellertid att det krävs en mer individuell prövning och avvägning mellan frihetsinskränkningen och intresset av att utreda brott, än den som har utvecklats i vårt rättsväsende. Restriktioner används i dag i större utsträckning än vad som faktiskt är motiverat.

Ytterligare en aspekt på restriktionsanvändningen är den negativa påverkan som isolering har på den enskildes mentala hälsa. Trots att den häktade är i behov av att vara i psykisk balans under både förberedelsen och vid huvudförhandlingen riskerar den häktade att drabbas mentalt av de restriktioner som åläggs. Forskning visar mer eller mindre entydigt att isolering redan efter några dagar är skadligt för en människa och att den orsakar framför allt psykiska, men ibland även fysiska, skador.

Vår uppfattning är att domstolarna vid prövningen av häktning och restriktioner i större omfattning än vad som sker i dag behöver göra en tydligare intresseavvägning mellan nödvändigheten av effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till minsta möjliga intrång i den personliga integriteten och friheten.

Av direktiven följer att utredningen ska genomföras inom det befintliga rättssystemet och att regeringen härutöver, vid sidan om det arbete som bedrivs inom denna utredning, överväger att närmare utreda även hur man skulle kunna effektivisera hanteringen av stora mål med omfattande bevisning. Den 7 april 2016 tillsatte regeringen utredningen *En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål (Ju 2016:10)*. Vi har därför valt att inte lämna några förslag som innebär några förändringar i den nuvarande processordningen och med inverkan på exempelvis muntlighets- och omedelbarhetsprincipen. Enligt vår uppfattning finns det emellertid goda skäl att framöver överväga en modernisering och effektivisering av processordningen för att på det sättet skapa bättre möjligheter att bland annat bevissäkra och i rättegångar använda förhörsuppgifter under förundersökningen.

När vi i betänkandet skriver barn avser vi personer under 18 år. Detta är i enlighet med den definition av barn som följer av artikel 1 i barnkonventionen.

## 6.3 Alternativ till häktning

### 6.3.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredaren analysera och, om det bedöms lämpligt, föreslå åtgärder som syftar till en ökad användning av befintliga alternativ till häktning. Utredaren ska vidare analysera och, om det bedöms lämpligt, föreslå nya alternativ till häktning och ta ställning till under vilka förutsättningar dessa ska kunna användas.

### 6.3.2 Är de nuvarande alternativen till häktning ändamålsenliga eller behöver lagstiftningen ändras?

**Bedömning:** De nuvarande alternativen till häktning är inte tillräckligt effektiva och erbjuder inte annat än i undantagsfall något ändamålsenligt alternativ till häktning.

För att förbättra förutsättningarna för att undvika häktning behöver lagstiftningen erbjuda verkningfulla och i praktiken tillämpbara alternativ. Sådana saknas i dag. Lagstiftningen behöver därför ändras.

#### *De nuvarande alternativen till häktning används sällan*

Häktning får endast användas om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. Sådana mindre ingripande åtgärder som regleras i rättegångsbalken är reseförbud, anmälningsskyldighet och övervakning, se avsnitt 3.5.

Skillnaden i ingripandegrad mellan häktning och de nu nämnda alternativen är stor, något som borde innebära att alternativen övervägs och används ofta. Av de samtal vi haft med företrädare för, och personal vid olika domstolar framgår dock att så inte är fallet. Tvärtom är domstolsbeslut om reseförbud, anmälningsskyldighet och övervakning i dag mycket ovanligt. Något vanligare torde åklagarbeslut om reseförbud och anmälningsskyldighet vara. År 2014 meddelades 43 åklagarbeslut om reseförbud och 45 åklagarbeslut om anmälningsskyldighet. 31 av dessa avsåg beslut om såväl reseförbud som anmälningsskyldighet. När det gäller övervakning har det alternativet visat sig i princip uteslutande bli aktuellt om den misstänkte redan befinner sig på någon form av institution.

Det är svårt att med säkerhet säga varför alternativen inte används annat än vid enstaka tillfällen. I några fall kan förklaringen vara att alternativen har fått en alltför undanskymd roll i den dagliga tillämpningen och att de egentligen borde kunna användas oftare. Vår uppfattning är dock att det huvudsakliga problemet är att alternativen inte är tillräckligt effektiva för att, annat än i få situationer, kunna ersätta ett häktningsbeslut. I sin nuvarande utformning hindrar ett reseförbud eller en anmälningsskyldighet inte den som har en stark önskan att hålla sig undan lagföring eller lämna landet. Inte heller

utgör alternativen något effektivt hinder mot att återfalla i brott. Följden blir därför att de misstänkta anhålls eller häktas i brist på ändamålsenliga alternativ. När det är fråga om risk för att en misstänkt försvårar en utredning är alternativen verkningslösa och det är svårt att, utom möjligen i något undantagsfall, hitta alternativ till häktning.

### *Tidigare lagförslag och behovet av ny lagstiftning*

Bristerna i de befintliga alternativen till häktning och den begränsade användningen av dem har uppmärksammats i flera statliga utredningar. I både 1983 års häktning utredning (SOU 1985:27) och Ungdomsbrottsutredningen (SOU 2004:122) presenterades förslag i syfte att utöka användningen av alternativa tvångsmedel. Förslagen ledde dock inte till någon ny lagstiftning. Även i promemorian *Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag* (Ds 2012:54) uppmärksammades att alternativen till häktning sällan används och påpekades att det många gånger inte är tillräckligt med reseförbud och anmälningsskyldighet för att tillgodose det syfte som det straffprocessuella tvångsmedlet är avsett att uppnå.

1983 års häktning utredning föreslog bland annat införande av ett nytt tvångsmedel som innebar att den misstänkte skulle stå under övervakning, så kallad rannsaktionsövervakning. Övervakningen skulle genomföras av en särskilt förordnad övervakare. Såväl remissinstanser som departementschefen uppfattade dock förslaget som orealistiskt och ansåg att de organisatoriska och kostnadmässiga aspekterna hade underskattats. Förslaget ledde därför inte till någon ny lagstiftning.

Ungdomsbrottsutredningen föreslog att domstolen skulle få ökade möjligheter att förena ett beslut om anmälningsskyldighet med villkor om behandling, drogkontroll eller annat, om sådana villkor behövdes. Förslaget behandlades inte närmare i den efterföljande propositionen och av skäl som vi inte känner till ledde förslaget inte till ny lagstiftning. Ungdomsutredningen övervägde vidare att införa ett nytt tvångsmedel för unga som innebar placering i bostaden och övervakning med hjälp av elektronisk fotboja. Ungdomsutredningen ansåg dock att en sådan ordning inte var lämplig. Visserligen bedömde utredningen att ett sådant tvångsmedel kunde

ha fördelar, som att det var humanare, mindre resurskrävande och att det innebar ökade möjligheter till stödinsatser från socialtjänsten. Som tungt vägande skäl mot ett sådant förslag anfördes å andra sidan framför allt att övervakning med elektronisk fotboja krävde en noggrann utredning som tog flera veckor att genomföra, att det krävdes mycket av den person som övervakades och att volymerna skulle bli små och övervakningstiden relativt kort.

I promemorian *Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag* påpekades att det fanns anledning att överväga andra former av straffprocessuella tvångsmedel, men att sådana överväganden inte rymdes inom det uppdrag som presenterades i promemorian. I promemorian redovisades dock uppfattningen att sådana andra former av tvångsmedel i så fall borde medföra större inskränkningar av den misstänktes frihet än vad reseförbud och anmälningskyldighet gjorde. Som exempel på ett sådant tänkbart tvångsmedel nämndes elektroniskt övervakat förbud mot att lämna hemmet eller skyldighet att vistas på någon annan plats som var mer geografiskt angränsad än den vistelseort som ett reseförbud kunde omfatta. Det framhölls även att de exemplen låg i linje med de frihetsinskränkande inslag som Påföljdsutredningen, i sitt betänkande, hade föreslagit skulle ingå som tilläggs sanktioner till påföljden villkorligt fängelse (SOU 2012:34).

Även internationellt har det upprepade gånger, både från Europarådet och FN, framförts att de alternativ till häktning som svensk lagstiftning erbjuder är för få.

Redogörelsen ovan visar att det under många år har funnits ett behov av nya alternativ till häktning. Vår uppfattning är att det är viktigt att det finns välfungerande alternativa tvångsmedel till häktning. Det ligger både i den enskildes och i samhällets intresse att utöka möjligheten för den misstänkte att under utredningstiden behålla bostad, lön, arbete och den dagliga kontakten med familj och nära vänner. Ytterligare en aspekt på avsaknaden av effektiva alternativ till häktning är att ändamålet med proportionalitetsprincipen till stor del därmed går förlorat, det vill säga prövningen av om syftet med åtgärden kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. Om de mindre ingripande åtgärderna inte är verkningfulla blir prövningen knappast meningsfull.

Vi anser således att lagstiftningen om alternativ till häktning behöver ändras.



### *Ökat användningsområde för alternativ till häktning*

Möjligheterna att ersätta häktning med mindre ingripande tvångsmedel torde ha ökat sedan EMR-reformen trädde i kraft 2008.<sup>1</sup> Som en följd av reformen dokumenteras de förhör som hålls i tingsrätten genom ljud- och bildupptagningar. Om ett mål överklagas till hovrätten presenteras den muntliga bevisningen i hovrätten genom uppspelningar av ljud- och bildupptagningarna från tingsrätten. Den förbättrade dokumentationen av tingsrättsförhören och det faktum att tingsrättsförhören används även i hovrätten innebär att risken för negativ påverkan på utredningen efter tingsrättsförhandlingen har minskat. Som en konsekvens torde också möjligheten att, om inskränkning av friheten bedöms nödvändig, använda alternativ till häktning i tiden efter tingsrättens huvudförhandling ha ökat.

Slutligen kan det nämnas att vi under avsnitt 6.5 presenterar ett förslag om begränsning av häktetiderna. Om förslaget genomförs kan ett häktningsbeslut behöva upphöra innan brottsutredningen är helt avslutad. Vid en sådan situation är det viktigt att lagstiftningen erbjuder effektiva alternativ till häktning.

### 6.3.3 Överväganden om olika alternativa lösningar

**Bedömning:** Vi anser att elektronisk övervakning är ett effektivt sätt att kontrollera att beslutade tvångsmedel efterföljs. Därigenom möjliggörs även tvångsmedel som innebär större inskränkningar i den enskildes rörelsefrihet än reseförbud och anmälningsskyldighet. Sådana tänkbara inskränkningar är förbud att lämna sin bostad och förbud att lämna ett visst geografiskt område.

Vi anser inte att tvångsmedlen reseförbud och anmälningsskyldighet ska kunna förenas med en föreskrift om skyldighet för den misstänkte att underkasta sig provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet.

Vi anser inte att det bör införas en möjlighet att ställa ekonomisk säkerhet för att undvika häktning.

Vi anser inte heller att kontaktförbud ska införas som ett alternativ till häktning.

<sup>1</sup> Prop. 2004/05:131 *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol*.

*Nya alternativ till häktning ska vara tillräckligt ingripande*

Det huvudsakliga syftet med att utforma nya regler för alternativ till häktning är att uppnå en minskning av antalet häktningsbeslut och förkorta häktningstiderna. Det är därför viktigt att alternativen utformas på ett sådant sätt att de blir tillräckligt ingripande. Genom att, på ett bättre sätt än med enbart de nuvarande alternativen, åstadkomma alternativa tvångsmedel som förhindrar att den misstänkte flyr eller återfaller i brott blir alternativen mer användbara och kan oftare ersätta ett häktningsbeslut.

*Elektronisk övervakning*

Den tekniska utvecklingen innebär att det numera finns goda möjligheter till effektiv elektronisk övervakning. Övervakningsformen används i dag som verkställighetsform för kortare fängelsestraff och anses fungera väl. Övervakningen går till så att den övervakade bär en elektronisk sändare runt fotleden. Personen har utgångsförbud, men får lämna bostaden under bestämda tider då denne utför arbete, deltar i undervisning eller annan särskild ordnad verksamhet. Även i övrigt kan den övervakade få möjlighet att lämna bostaden under begränsad tid. Om den övervakade bor ensam ges även möjlighet att sköta personliga ärenden, exempelvis inköp.

Den elektroniska övervakningen sker genom att en mottagare installeras i bostaden som registrerar den övervakades närvaro. När den övervakade enligt upprättat schema ska befinna sig på sin arbetsplats eller i annan sysselsättning kontrolleras närvaron där genom personliga besök eller signalpejling i närheten av platsen. I dag pågår även försöksverksamhet för övervakning med hjälp av GPS-sändare. Fördelen med GPS-tekniken är att den elektroniska övervakningen kan ske även utomhus och på andra ställen än i hemmet, förutsatt att det finns satelliter eller trådlösa nätverk som kan ge positionsbestämning. Med hjälp av GPS-tekniken kan särskilda zoner anges som den övervakade antingen måste hålla sig inom (tvingande zoner) eller inte får beträda (uteslutande zoner). Tester under försöksverksamheten har fallit väl ut och Kriminalvårdens bedömning är att tekniken snart kommer att kunna tas i bruk.

Under intensivövervakningen är det förbjudet att använda alkohol eller andra beroendeframkallande medel och det genomförs regelmässigt kontroller för att se till att förbudet efterlevs.

För att i dag kunna komma i fråga för sådan övervakning ska man ha eller kunna ordna arbete, utbildning eller annan sysselsättning samt ha en bostad där de övriga i bostaden ger sitt samtycke. För den som inte har sysselsättning kan Kriminalvården i vissa fall erbjuda oavlönad samhällstjänstliknande sysselsättning.

Elektronisk övervakning kan även, sedan 2011, användas vid särskilt utvidgade kontaktförbud, det vill säga kontaktförbud som även omfattar plats i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas.

Elektronisk övervakning möjliggör effektiva lösningar som kan anpassas till behoven i det enskilda fallet. Därmed öppnar det även upp för möjligheten att föreslå andra former av tvångsmedel som innebär större inskränkningar i den enskildes rörelsefrihet än reseförbud och anmälningsskyldighet. Sådana tänkbara inskränkningar kan vara förbud att lämna bostaden och förbud att lämna ett visst geografiskt område.

Enligt vår mening kan elektronisk övervakning utgöra ett effektivt sätt att övervaka att de beslutade tvångsmedlen efterföljs.

Misskötsamhet bör leda till en omedelbar reaktion från åklagaren, vanligtvis anhållande som följs av en ny bedömning av om skäl för häktning föreligger.

### *Särskilt villkor om provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet*

Ytterligare en tänkbar inskränkning vore att möjliggöra att reseförbud eller anmälningsskyldighet kunde förenas med en föreskrift om skyldighet för den misstänkte att underkasta sig provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet. I de fall där kriminaliteten är missbruksrelaterad torde sådana kontroller kunna få viss brottsavhållande verkan. Vi tror dock att det kan uppstå problem med den praktiska hanteringen av en sådan kontrollfunktion. För att kontrollfunktionen ska vara effektiv är det avgörande att ett positivt testresultat omedelbart kommer till åklagarens kännedom. Denne måste sedan genast ta ställning till om det är nödvändigt med annat tvångsmedel och i så fall vidta åtgärder för att få det verkställt.

Kravet på omedelbar rapportering från den vårdgivare som utför provtagningen, dvs. i de flesta fall en vårdcentral eller beroendemottagning, innebär att ansvaret för tvångsmedlets efterlevnad i stor utsträckning hamnar hos denna vårdgivare. Enligt vår uppfattning är det inte lämpligt. Ytterligare en faktor att beakta är att den som missbrukar normalt har ett starkt begär efter sin drog. Mycket talar därför för att enbart ett beslut om drogkontroll inte skulle få en tillräckligt avhållande effekt på den misstänkte. Den misstänkte har i detta skede sällan fått hjälp med sitt missbruk och såvida den misstänkte inte inledningsvis har tillbringat viss tid i häkte har denne sannolikt inte ens blivit avgiftad.

Sammantaget anser vi att reseförbud eller anmälningsskyldighet inte ska kunna förenas med ett särskilt villkor om kontroll av nykterhet och drogfrihet.

### *Möjligheten att ställa säkerhet för att undvika häktning*

I ett stort antal länder finns det möjlighet att ställa ekonomisk säkerhet för att undvika häktning. Inom EU är det enbart ett fåtal länder som inte har en sådan lagstiftning, däribland Sverige. Både Norge och Danmark har regler som ger möjlighet att ställa säkerhet för att undvika häktning.

Fördelen med att kunna ställa säkerhet är naturligtvis att den misstänkte kan undvika häktning. Vidare innebär ett sådant system att kostnaderna för samhället blir lägre eftersom man undviker de högre kostnader som häktning medför.

För att den misstänkte på detta sätt ska kunna undvika häktning krävs att den misstänkte själv eller dennes anhöriga och vänner har tillräckliga ekonomiska resurser.

Vi anser att ett sådant system leder till olikhet inför lagen där enbart de med tillräckliga ekonomiska resurser eller kontakter kan utnyttja möjligheten att ställa säkerhet. Det finns även en risk för att det för ändamålet skulle skapas en illegal lånemarknad med oskäligen villkor. Detta skulle i första hand drabba personer med svag ekonomi och låg kreditvärdighet. Att på detta sätt göra skillnad på personer beroende på vilka tillgångar de har måste sägas strida mot en av grundsatserna i det svenska rättssystemet, nämligen att alla lika förutsättningar oavsett ekonomiska resurser. Reglerna om

rättshjälp och möjligheten att få en offentlig försvarare bekostad av allmänna medel är exempel på regler sprungna ur denna grundsats.

Att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet följer även av 1 kap. 2 § regeringsformen. Ett system som innebär att en misstänkt kan ställa säkerhet och på så sätt undvika häktning skulle, enligt vår uppfattning, visserligen inte stå i strid med likhetsgrundsatsen i regeringsformen. Vid övervägande av nya lagförslag finns det dock anledning att betänka grundsatsens innebörd ur ett mer extensivt perspektiv. Detta gäller särskilt när det handlar om ett nytt tvångsmedel som ska tillämpas på en misstänkt som ännu inte är dömd för brott.

Sammanfattningsvis anser vi att den misstänktes ekonomiska resurser ska sakna betydelse vid ett ställningstagande om häktning. Ett system som ger möjlighet att ställa säkerhet för att undvika häktning bör därför inte införas.

### *Kontaktförbud som alternativ till häktning*

Under utredningsarbetet har vi även övervägt att föreslå kontaktförbud som ytterligare ett alternativ till häktning. Ett kontaktförbud skulle i så fall kunna utgöra en självständig frihetsinskränkning eller användas i kombination med något av de andra alternativen till häkte som vi föreslår nedan, se avsnitt 6.3.4. Genom ett kontaktförbud skulle den misstänkte, i syfte att förhindras från att begå nya brott eller försvåra sakens utredning, kunna förbjudas att söka upp eller på annat sätt ta kontakt med personer som kan bli föremål för brott, motsvarande sådant kontaktförbud som omfattas av lagen (1988:688) om kontaktförbud. Om det fanns risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvårade sakens utredning skulle kontaktförbudet dessutom även kunna avse förbud att söka upp eller ta kontakt med andra personer som har eller kan antas få betydelse för brottsutredningen eller för lagföringen av den misstänkte.

Vi har dock valt att inte lämna ett sådant förslag. Om det föreligger ett behov av kontaktförbud eller utvidgat kontaktförbud avseende den som det misstänkta brottet riktats mot finns denna möjlighet redan i dag.

När det gäller kontaktförbud avseende någon som har betydelse för brottsutredningen eller lagföringen är det vår bedömning att ett sådant kontaktförbud skulle få mycket liten betydelse som alternativ till häktning. Det är rimligt att anta att de frihetsinskränkningar som vi föreslår nedan främst kommer att användas som alternativ till mer långvarig häktning och dessutom när risken för påverkan på brottsutredningen generellt sett är liten. När kollusionsfaran består är det tveksamt om ett förbud att kontakta ett vittne eller medgärningsman skulle betraktas som tillräckligt effektivt för att fungera som ett ändamålsenligt alternativ till fortsatt häktning.

För att ett kontaktförbud ska vara verkningfullt bör det avse någon som själv inte vill bli kontaktad av den misstänkte. Om båda är intresserade av kontakt kommer med all sannolikhet sådan att kunna tas utan att kontakterna kommer till polis och åklagares kännedom. Kollusionsfara föreligger ofta gentemot medgärningsmän och andra som av olika skäl inte har någonting emot att samtala med den misstänkte. I de flesta situationer vore därmed kontaktförbudet nästintill verkningslöst. Vi föreslår därför inte kontaktförbud som ett särskilt alternativ till häktning.

#### 6.3.4 Utformningen av nya regler om alternativa tvångsmedel

**Förslag:** 25 kap. rättegångsbalken ska utgå i sitt nuvarande skick och i stället omarbetas till ett nytt kapitel som ska heta *Om alternativ till häktning*.

Utöver de befintliga reglerna om reseförbud och anmälningskyldighet ska kapitlet även innehålla regler om frihetsinskränkningarna hemarrest och områdesarrest.

Hemarrest innebär att den misstänkte förbjuds att utan tillstånd lämna sin bostad. Områdesarrest innebär att den misstänkte förbjuds att utan tillstånd lämna ett visst område. Det ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel att förbudet följs.

Det är rätten som ska besluta om hemarrest eller områdesarrest. För ett sådant beslut ska krävas att misstankegraden uppgår till sannolika skäl och att det avser ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Hemarrest och områdesarrest ska kunna beslutas när det föreligger flyktfara, recidivfara eller kollusionsfara.

Den som står under hemarrest eller områdesarrest ska rätta sig efter vad som åligger honom eller henne enligt lag och följa de anvisningar eller villkor som meddelas. Den misstänkte ska avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel och ska vara skyldig att underkasta sig drogkontroll och alkoholkontroll. Den misstänkte ska ges rätt att vistas utomhus en timme varje dag.

För att hemarrest eller områdesarrest ska komma i fråga ska det bedömas lämpligt. Som underlag för den bedömningen ska en utredning begäras från Kriminalvården. När sådan utredning har kommit in ska rätten, så snart det kan ske, hålla förhandling i saken.

Beslut om hemarrest eller områdesarrest ska innehålla uppgift om det brott misstanken avser, de villkor som den misstänkte ska följa samt påföljden för överträdelse av förbudet. Åklagaren får besluta om tillfälliga undantag från villkoren. Den misstänkte kan begära rättens prövning av sådana beslut.

Väcks inte åtal inom en månad ska rätten, med högst en månads mellanrum, hålla ny förhandling i frågan och särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Längre tids mellanrum får bestämmas i undantagsfall.

Överträdelse av beslut om hemarrest eller områdesarrest eller av sådant villkor som ett beslut har förenats med ska leda till att den misstänkte anhålls eller häktas om det inte är uppenbart att det saknas skäl för det.

Om en tilltalad har hemarrest eller områdesarrest ska samma tidsfrist för huvudförhandling i tingsrätten och hovrätten gälla som när den tilltalade är häktad, dvs. i tingsrätten som huvudregel inom två veckor från den dag åtal väckts och i hovrätten som huvudregel inom åtta veckor från dagen för tingsrättens dom.

Ett beslut om hemarrest eller områdesarrest kan hävas av rätten eller åklagaren.

Hemarrest och områdesarrest ska inte kunna tillgodoräknas som tid för verkställighet av påföljd. I stället ska domstolarna, i varje enskilt fall, kunna beakta frihetsinskränkningarna vid straffmätningen genom sådan billighetshänsyn som följer av 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB.

Reseförbud eller anmälningsskyldighet ska enbart kunna beslutas vid flyktfara.

Rättegångsbalkens 25 kap. om reseförbud och anmälningsskyldighet bör ersättas med ett nytt kapitel. Kapitlets rubrik ska vara *Om alternativ till häktning* och kapitlet ska innehålla regler om hemarrest, områdesarrest, reseförbud och anmälningsskyldighet.

Reglerna i kapitlet är avsedda att erbjuda ett flexibelt system med alternativ till häktning som kan anpassas till behoven i det enskilda fallet. Alternativen avser tvångsmedel som är mindre ingripande än häktning. Samtidigt erbjuder de nya tvångsmedlen hemarrest och områdesarrest större inskränkningar i den misstänktes frihet än vad reseförbud och anmälningsskyldighet gör. Därmed bör också användbarheten av alternativa frihetsinskränkningar öka och häktningsbeslut och häktningstider kunna minska. Hemarrest och områdesarrest liknar i många avseenden de förslag om tilläggsstraff till påföljden villkorligt fängelse som Påföljdsutredningen lämnat i sitt betänkande (SOU 2012:34 s. 422 ff.). Vi anser att Påföljdsutredningens förslag är väl genomtänkta och att de i många avseenden lämpar sig även som alternativa tvångsmedel till häktning. Några delar av våra överväganden i detta avsnitt är därför hämtade från eller inspirerade av detta betänkande.

Genom hemarrest kan den misstänkte förbjudas att utan tillstånd lämna sin bostad. Förbudet kan även avse ett visst geografiskt område och benämns då i stället områdesarrest. Som ett komplement till områdesarresten ska åklagarens och rättens möjlighet att besluta om reseförbud finnas kvar. Skälet till det är att reglerna för när alternativen kan användas skiljer sig åt.

Det är rätten som ska besluta om hemarrest eller områdesarrest. För ett sådant beslut krävs att misstankegraden uppgår till sannolika skäl och att det avser ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Hemarrest och områdesarrest kan beslutas vid flyktfara, recidivfara eller kollusionsfara.

Omfattningen av en hemarrest eller områdesarrest ska anpassas till den enskildes situation och kan, om det inte är olämpligt, innehålla undantag som innebär att den misstänkte får lämna platsen eller området vid särskilt angivna tider och för särskilt angivna ändamål. Det ska vara förbjudet att använda alkohol eller andra beroendeframkallande medel och kontroller ska regelmässigt genomföras för att se till att förbudet efterlevs. Den misstänkte ska som utgångspunkt kunna behålla arbete, utbildningsplats eller annan dagverksamhet som denne haft sedan tidigare. Det ska dock inte finnas



något krav på organiserad dagverksamhet för att hemarrest eller områdesarrest ska kunna komma till stånd. Det måste inte heller arrangeras särskilda vårdinslag. Därigenom skiljer sig vårt förslag från vad som gäller för intensivövervakning som verkställighet av påföljd. Skillnaden motiveras främst av att den misstänkte ännu inte är dömd men också av att det är viktigt att hemarrest och områdesarrest kan påbörjas skyndsamt. Det är dessutom svårare att anordna sysselsättning för någon som eventuellt kan behöva börja avtjäna fängelsestraff på anstalt inom en inte alltför avlägsen framtid.

Hemarrest och områdesarrest ska, till skillnad från ett reseförbud, övervakas elektroniskt och Kriminalvården ska ansvara för övervakningen. För att hemarrest och områdesarrest ska kunna utgöra effektiva och användbara alternativ till häktning måste en överträdelse kunna uppmärksammas omedelbart. Vi anser därför att övervakningen lämpligast bör ske med hjälp av positioneringsteknik, exempelvis GPS. Detta eftersom sådan teknik ger utslag så snart den misstänkte inte håller sig inom tillåten zon. En områdesarrest ska begränsas genom angivande av koordinater. Detta kan jämföras med ett reseförbud som i stället avser förbud att lämna en vistelseort.

Den misstänkte ska ges möjlighet att vistas utomhus en timme varje dag som han eller hon är underkastad förbudet att lämna bostaden.

För att hemarrest eller områdesarrest ska komma i fråga krävs att det bedöms som lämpligt, både med hänsyn tagen till den misstänktes personliga förutsättningar och till att den misstänkte har för ändamålet fungerande bostad och telefon. Den misstänkte bör inte aktivt ha motsatt sig hemarrest eller områdesarrest. Något krav på samtycke bör dock inte uppställas eftersom det slutliga avgörandet om lämpligt tvångsmedel inte kan ligga på den enskilde utan på domstolen.

Hemarrest eller områdesarrest bör inte komma i fråga om den misstänkte, på grund av grava missbruksproblem eller psykiska problem, inte har förutsättningar att hantera den tekniska utrustning som kan behövas för att kontrollera efterlevnaden av tvångsmedlet. Även vid sjukdom som kräver täta vårdkontakter kan hemarrest eller områdesarrest framstå som mindre lämpligt. Den misstänkte ska bedömas klara av att följa ett uppgjort schema för när

han eller hon får lämna bostaden eller området och i vilket syfte detta får ske.

I enlighet med vad som gäller vid verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning får hemarrest eller områdesarrest inte heller beslutas om någon vuxen person som delar bostad med den misstänkte motsätter sig detta. Hemarrest eller områdesarrest är naturligtvis inte lämpligt om det misstänkta brottet har riktats mot någon som också har sin bostad där. Även andra lämplighetshänsyn kan behöva göras mot bakgrund av karaktären på det misstänkta brottet.

Särskilda överväganden bör ske när det gäller lämpligheten i att besluta om hemarrest eller områdesarrest för barn. Om den misstänkte är under 18 år ska Kriminalvården, vid utförandet av lämplighetsutredningen, ta kontakt med socialtjänsten.

Det nu anförda leder till slutsatsen att det bör göras en utredning om huruvida hemarrest eller områdesarrest är lämpligt med hänsyn till den misstänktes person och övriga omständigheter innan ett beslut kan fattas. Utredningen bör göras av Kriminalvården och ske med beaktande av i huvudsak samma kriterier som gäller för bedömningen av om en fängelsestraff ska få verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.<sup>2</sup> Vissa skillnader kommer det dock att bli eftersom en utredning om hemarrest eller områdesarrest inte innebär något krav på organiserad dagverksamhet och inte heller arrangemang för särskilda vårdinslag.

Kriminalvårdens utredning ska sedan ligga till grund för lämplighetsbedömningen vid ett beslut om hemarrest eller områdesarrest. Utredningen kan initieras av såväl åklagaren som av rätten och ska utföras skyndsamt. Om det inte tillstöter några särskilda svårigheter bör en utredning som begärts i anslutning till en häktningsförhandling kunna finnas tillgänglig för prövning vid nästa häktningsförhandling två veckor senare.

Vi har övervägt möjligheten att låta åklagaren interimistiskt få besluta om hemarrest eller områdesarrest under den förutsättningen att åklagaren anslutit sig till Kriminalvårdens lämplighetsbedömning och de däri föreslagna villkoren. En fördel med ett sådant förfarande skulle vara att åtgärden kunde påbörjas utan förhandling. Å andra sidan skulle förfarandet även kunna innebära praktiska

---

<sup>2</sup> Se 9 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

komplikationer, till exempel om åklagarens beslut inom kort skulle ändras av tingsrätten. För att den misstänkte inte ska vara häktad längre än nödvändigt har vi i stället valt att föreslå den lösningen att rätten, så snart det kan ske sedan lämplighetsutredningen inkommit, ska hålla förhandling i saken.

Om åtal inte väcks inom en månad från det att beslutet meddelades ska rätten, med högst en månads mellanrum, hålla ny förhandling i frågan och särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt.

Hemarrest och områdesarrest torde uteslutande komma i fråga för misstänkt som inledningsvis har varit häktad. Det faktum att det för hemarrest och områdesarrest krävs en lämplighetsutredning innebär dessutom i praktiken att dessa tvångsmedel främst blir aktuella som alternativ till mer långvarig häktning. Detta hindrar emellertid inte att hemarrest eller områdesarrest redan vid det första häktningstillfället kan bedömas vara ett möjligt alternativ till häktning. Häktningstiden kan då begränsas till den tid det tar att genomföra lämplighetsutredningen. Ytterligare en faktor som talar för att alternativen kommer att bli aktuella först efter viss tids häktning är att hemarrest och områdesarrest inte torde komma i fråga så länge det föreligger mer allvarlig kollusionsfara.

Av den kartläggning som vi har låtit göra av förekomsten av mycket långa häktningstider följer att av de 9 056 personer som var häktade under 2015 var 486 personer frihetsberövade i minst ett halvår.<sup>3</sup> Även om de flesta således sitter häktade i kortare perioder och endast få av dem kommer att komma i fråga för hemarrest eller områdesarrest anser vi att alternativen hemarrest och områdesarrest kan fylla ett viktigt syfte för dem som i dag sitter häktade under lång tid. Många gånger torde hemarrest eller områdesarrest vara tillräckligt efter att huvudförhandling har hållits i tingsrätten. Även de som sitter häktade ett par månader bör kunna bli aktuella för hemarrest eller områdesarrest under förutsättning att restriktionsbehovet avtar eller upphör under häktningstidens gång.

Om ett beslut om hemarrest eller områdesarrest överträds ska den misstänkte, på samma sätt som gäller vid överträdelse av rese-

---

<sup>3</sup> Statistiken kommer från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna är behäftade med viss osäkerhet. Se även bilaga 2, Kartläggningsuppdraget.

förbud och anmälningsskyldighet, omedelbart anhållas eller häktas om det inte är uppenbart att det saknas skäl för det.

Vi anser att tidsfristen för när huvudförhandling i tingsrätten och hovrätten ska hållas ska vara densamma när den tilltalade är föremål för hemarrest och områdesarrest som när den tilltalade är häktad. Skälet är att frihetsinskränkningen i regel kommer att vara betydande och inte bör förlängas av administrativa skäl. Av 45 kap. 14 § andra stycket RB gäller som huvudregel att huvudförhandling i tingsrätt ska hållas inom två veckor från den dag då åtalet väcktes. Av 51 kap. 15 § andra stycket RB gäller som huvudregel att huvudförhandling ska hållas inom fyra veckor efter utgången av tiden för ett eventuellt anslutningsöverklagande. Anslutningsöverklagande får ske inom fyra veckor från dagen för tingsrättens dom. Detta innebär i praktiken enligt vårt förslag att huvudförhandling i hovrätten som huvudregel ska hållas inom åtta veckor från dagen för tingsrättens dom när den tilltalade har hemarrest eller områdesarrest.

Hemarrest och områdesarrest bör inte kunna tillgodoräknas som tid för verkställighet av påföljd. Ingripandegraden kommer att variera och vi anser att det inte vore lämpligt att bedöma varje situation lika. Inte heller anser vi att det bör skapas ett system för att kunna ta hänsyn till de olika formerna av inskränkningar i den enskildes frihet. Vi menar att det är lämpligare att domstolarna i det enskilda fallet beaktar frihetsinskränkningarna vid straffmätningen genom sådan billighetshänsyn som möjliggörs genom tillämpning av 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB, jämför Högsta domstolens avgörande den 11 november 2015 i mål B 410-15 och Svea hovrätts avgörande den 1 mars 2016 i mål B 5801-15.

Straffutredningen har, i betänkandet *En ny strafftidslag* (SOU 2016:18) lämnat förslag som kan påverka frågan om avräkning.

Eftersom reseförbud och anmälningsskyldighet kan beslutas utan föregående häktning anser vi att det finns skäl att behålla reseförbud och anmälningsskyldighet som alternativ till häktning. Reseförbud och anmälningsskyldighet skiljer sig även åt från hemarrest och områdesarrest genom att den misstänkta brottsligheten kan vara lindrigare och genom att de inte övervakas med elektroniska hjälpmedel. Reseförbud eller anmälningsskyldighet ska enbart kunna beslutas vid flyktfara och inte, som i dag, även vid recidivfara eller

kollusionsfara. Anledningen till det är att reseförbud och anmälningsskyldighet inte kan sägas förhindra vare sig risken för att en misstänkt begår nya brott eller risken för att en misstänkt försvårar en utredning.

## 6.4 Tvåårsregeln

### 6.4.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredaren ta ställning till om det fortfarande ska finnas en presumtion för häktning vid brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan eller om det finns anledning att på något annat sätt reglera de särskilda skälen för häktning vid allvarlig brottslighet.

### 6.4.2 Ska presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet, dvs. tvåårsregeln, tas bort?

**Bedömning:** Tvåårsregeln skapar osäkerhet och tillämpningsproblem. Regeln innebär dels att proportionalitetsprincipen riskerar att bli åsidosatt, dels att häktning kan komma att ske även om inget av de särskilda häktningsskälen i paragrafens första stycke föreligger.

Ett häktningsbeslut bör enbart grunda sig på behovet av häktning i det enskilda fallet. Tvåårsregeln bör därför tas bort.

**Förslag:** Presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet i 24 kap. 1 § andra stycket RB ska tas bort.

I rättegångsbalken finns det en presumtion för att häktning ska ske om misstanken avser ett brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan (24 kap. 1 § andra stycket RB).

Denna presumtion kallas för tvåårsregeln och fanns redan vid tillkomsten av 1942 års rättegångsbalk. Till grund för tvåårsregeln låg, enligt förarbetena till rättegångsbalken, uppfattningen att det vid allvarligare brottslighet nästan alltid finns en risk för flykt, kollusion eller nya brott. För att undvika häktning måste det därför

enligt tvåårsregeln finnas omständigheter som visar att det är uppenbart att det saknas skäl till häktning.

Tvåårsregeln kan ifrågasättas av flera skäl. Rekvisitetet att det ska vara uppenbart att det saknas skäl till häktning kan förstås på det sättet att häktning får ske även om det inte har presenterats stöd för något av de särskilda häktningsskälen, det vill säga flyktfara, kollusionsfara eller recidivfara. Högsta domstolen har visserligen, i NJA 1985 s. 868, uttalat att det även vid grova brott är erforderligt att pröva om förutsättningar för häktning föreligger i det enskilda fallet. Å andra sidan påtalades också att utrymmet för att underlåta häktning vid grova brott var begränsat.

Särskild hänsyn ska med andra ord tas till brottets minimistraff. För att undvika häktning bör alltså den som är misstänkt men inte dömd för allvarlig brottslighet själv kunna presentera och lyfta fram omständigheter som visar att det är uppenbart att häktningsskäl saknas. Detta överensstämmer dåligt med oskyldighetspresumtionen.

Tvåårsregeln kan även ifrågasättas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, som innebär att häktning inte ska användas om syftet med åtgärden kan uppnås med ett mindre ingripande alternativ. Utifrån hur tvåårsregeln är formulerad ryms någon sådan hänsyn inte i bedömningen. I stället förutsätter regeln att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Som argument för att behålla tvåårsregeln har det framhållits såväl allmänpreventiva skäl som hänsyn till den misstänkte. I en proposition från 1987 om anhållande och häktning påtalades att en omedelbar reaktion på mycket allvarliga brott ansågs ha en avskräckande verkan. Även hänsyn till den misstänkte kunde i vissa fall tala för häktning – i de allvarligaste fallen som ett skydd mot en uppretad allmänhet. Enligt vår bedömning är dessa argument för att behålla tvåårsregeln svaga.

Om tvåårsregeln tas bort blir följderna att prövningen av om det föreligger skäl för häktning ska ske på samma sätt oberoende av den misstänkta brottslighetens allvar. Visserligen innebär omständigheterna vid allvarlig brottslighet generellt sett att det oftare finns skäl för häktning än vid lindrigare brottslighet. Exempelvis har den som riskerar ett långt fängelsestraff vanligtvis ett större incitament att avvika än den som riskerar ett kortare straff. På liknande sätt gäller att det vid brott som ingår som en del av organiserad brottslighet oftare föreligger större kollusionsfara än när samma brott före-

kommer utanför ett sådant sammanhang. Omständigheterna i det enskilda fallet kan också göra att skäl för häktning saknas, trots att den misstänkta brottsligheten har ett högt straffvärde.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att ett häktningsbeslut enbart ska grunda sig på vilket behov det finns av häktning i det enskilda fallet. Vi anser därför att tvåårsregeln ska tas bort.

## 6.5 Begränsning av häktningstiderna

### 6.5.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredaren analysera och ta ställning till om det finns skäl att införa antingen någon form av tidsfrist för hur lång häktningstiden får vara eller en anmälnings- eller redovisningsplikt när utredningen pågått viss tid. Utredaren ska i så fall föreslå hur en sådan reglering bör utformas för att, med bibehållen förmåga att utreda allvarliga brott, begränsa häktningstiderna.

### 6.5.2 Bör en reglering av häktningstiderna införas?

**Bedömning:** Det bör införas en reglering av häktningstiderna. Regleringen bör ske genom tidsfrister för hur lång tid häktning får pågå.

#### *Situationen i dag*

I många länder, bland annat Danmark, Tyskland och Nederländerna, finns det en borte gräns för hur lång tid en häktning får pågå. I Sverige finns det inte sådana tidsfrister. I stället får det anses följa av proportionalitetsprincipen att en häktning inte får pågå hur lång tid som helst.

Av vår kartläggning följer att 9 056 personer var häktade 2015. Av dessa var 486 personer häktade i minst ett halvår, 144 personer var häktade i minst nio månader och 48 personer var häktade i

minst ett år. De flesta häktade, 68 procent, var häktade i högst två månader.<sup>4</sup>

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). För dessa individer, som under lång tid suttit inlåsta och i varierande grad har hållits avskärmade från yttervärlden, är dock häktningstiden påfrestande. Många vittnar dessutom om att ovissheten om hur lång tid häktningen ska pågå är tärande.

När det gäller häktade barn visar vår kartläggning 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.<sup>5</sup>

De brottsmisstankar som leder till riktigt långa häktningstider är oftast allvarliga brott som mord eller andra grova brott som tar lång tid att utreda. Inte sällan handlar det om brottslighet med flera inblandade, ibland med internationella kopplingar.

En viktig del i många brottsutredningar är de forensiska undersökningarna som många gånger leder till avgörande bevisning i en kommande brottmålsrättegång. De forensiska undersökningarna utförs oftast av Nationellt forensiskt centrum vid Polismyndigheten (NFC) eller av Rättsmedicinalverket. De kan även utföras vid exempelvis polisens forensiska sektioner och i Tullverkets laboratorium.

I olika sammanhang har det framhållits att hanteringen av forensiska undersökningar är en bidragande orsak till att häktningstiderna blir omotiverat långa. I samband med att denna utredning tillsattes gav därför regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda om, och i så fall hur, hanteringen av forensiska undersökningar kunde förändras i syfte att bidra till kortare häktningstider.

I februari 2016 överlämnade Statskontoret rapporten *Häktningstider och forensiska undersökningar – Förslag för en snabbare forensisk process*. I rapporten framkommer att åklagaren i 37 procent av omhäktningfallen motiverar sin begäran med att man väntar på

---

<sup>4</sup> Statistiken kommer från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna är behäftade med viss osäkerhet. Se även bilaga 2, Kartläggningsuppdraget.

<sup>5</sup> Statistiken kommer från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna är behäftade med viss osäkerhet. Se även bilaga 2, Kartläggningsuppdraget.



svar från forensiska analyser. Det är handläggningen vid NFC som bedöms ha störst betydelse för hur lång tid den forensiska undersökningen tar. Även bristfällig information i beställningen av en undersökning kan fördröja ett ärende, något som framför allt inträffar när beställningen inte görs av kriminaltekniker utan av lokal brottsplatsundersökare eller utredare.

Undersökningen visar att biospårsäkningar (exempelvis DNA-analyser) är den vanligaste analyskategorin vid våldsbrott och sexualbrott, brottstyper som innefattar en stor andel häktade och långa häktningstider. Genom en effektivare handlägningsprocess bedöms handläggningstiden av biospårsäkningar kunna bli avsevärt kortare. Processerna bedöms även kunna effektiviseras för andra volymmässigt stora ärendeslag och för samarbetsärenden. Statskontoret föreslår därför en förstärkning av arbetet med att utveckla NFC:s processer för ärendehantering, framför allt inom nyss nämnda områden. När det gäller vapenanalyserna har höga balanser med gamla ärenden inneburit att handläggningstiderna blivit alltför långa. Statskontoret föreslår därför att en insats görs under 2016 för att få ner ledtiderna.

I Åklagarmyndighetens rapport *Häktningstider och restriktioner* (2014) utredde en arbetsgrupp bland annat hur de långa häktningstiderna skulle undvikas. Arbetsgruppen bedömde att det inte fanns skäl att begränsa häktningstiderna i lag, dels för att riktigt långa häktningstider inte ansågs vara ett utbrett problem, dels för att det inte fanns något tydligt stöd för att sådana begränsningar, med nödvändiga möjligheter till undantag, skulle leda till några påtagliga förändringar. I stället förespråkades en lösning som innebar att den åklagare som efter viss tid ville fortsätta att ha en misstänkt häktad skulle anmäla det till högre åklagare för att få saken prövad där. Den huvudsakliga effekten antogs uppkomma genom att en sådan anmälan enbart skulle göras när det fanns ett tydligt behov av fortsatt häktning.

Arbetsgruppen föreslog därutöver olika åtgärder för att effektivisera förundersökningsarbetet och på så sätt göra häktningstiderna kortare.

I april 2015 antog riksåklagaren nya riktlinjer, bland annat i syfte att motverka långa häktningstider (RÅR 2015:1). Av riktlinjerna följer att åklagarna noga bör planera utredningsarbetet och göra en ungefärlig tidsplanering där huvuddragen bör presenteras för rätten och

den häktade. Åklagarna ska vidare pröva möjligheten att successivt delge den misstänkte förundersökningsmaterialet samt använda möjligheten till förundersökningsbegränsning. Åklagarna bör även noga överväga behovet av tekniska undersökningar innan de inhämtar sådana.

### *Behövs tidsgränser?*

Häktning är, som vi tidigare konstaterat, ett frihetsberövande som är mycket ingripande och som sker mot en person som inte är dömd. Häktning ska därför, med beaktande av intresset av att utreda och bestraffa brott, användas i så liten utsträckning som möjligt.

Generellt uppfattar vi att medvetenheten om behovet av att minska såväl häktningar som restriktioner har ökat i rättsväsendet. Riksåklagarens riktlinjer är ett uttryck för detta och ett steg i rätt riktning för att häktningstiderna ska bli kortare. Samtidigt är riktlinjerna, i de delar som nu är aktuella, främst att uppfatta som rekommendationer och innebär till exempel inte någon skyldighet för en åklagare att presentera en preliminär tidsplanering vare sig för rätten eller för den misstänkte. Det är i dagsläget svårt att bedöma vilken effekt riktlinjerna kommer att få på längre sikt och om de kommer att bidra till färre häktningar och kortare häktningstider.

Vår uppfattning är att det krävs en genomgripande förändring i synen på häktning och den kultur som omgärdar och har omgärdat denna fråga. En kultur som något tillspetsats präglats av en viss naivitet i synen på staten och dess företrädare som välmenande i alla delar och där det därför inte behövts några klara gränser för häktningstider. I praktiken har det inneburit en kultur där ansvaret för att häktningstider inte förlängts i onödan vilat på den enskilde åklagaren och där domstolarna generellt varit passiva i att kontrollera att förundersökningar drivs på. En kultur och en reglering som i flertalet fall säkert fungerat väl med ansvarstagande och professionella åklagare men som också lämnat utrymme för att häktningstider förlängts för ofta och där proportionalitetsprincipen sällan ställts på sin spets och verkligen prövats av domstolarna.

Vi delar således Europarådets antitortyrkommittés (CPT) åsikt att det krävs andra, i lag stadgade, åtgärder för att begränsa häktningstider som är riktigt långa. Vår bedömning är att det mest

effektiva sättet för att göra det är att införa tidsfrister för hur lång tid en person får sitta häktad. En sådan tidsfrist måste, som Åklagarmyndigheten uttalade i sin rapport från 2014, förenas med en möjlighet till undantag. Vi bedömer dock att undantaget kan utformas på ett sådant sätt att en tidsfrist ändå får genomslag.

För att åstadkomma en snabbare och mer effektiv förändring krävs enligt vår uppfattning en lagstiftning som sätter gränser för hur lång tid häktning kan pågå och som därmed blir styrande för såväl åklagare som domstolar. För den som är frihetsberövad har tidsgränser den fördelen att det går att överblicka hur långt frihetsberövandet kan bli som allra längst.

Ställt mot förslaget om att längre häktningstider ska anmälas till högre åklagare torde en i lag bestämd tidsgräns ha bättre genomslag och innebära en tydlig signal att häktning är ett allvarligt ingrepp som ska användas med försiktighet. En särskild prövning av en högre åklagare har givetvis den fördelen att frågan kan prövas av någon som på ett professionellt sätt kan sätta sig in i utredningen med nya ögon men det är fortfarande fråga om ett partsperspektiv. Eftersom häktningsfrågan ändå, om frihetsberövandet ska fortsätta, måste överlämnas till rätten för avgörande innebär en särskild prövning av en högre åklagare ett onödigt moment. För en misstänkt är det också, oavsett tidsgränser, en bättre ordning att utredningsläget får en genomlysning inför rätten.

Som skäl mot införande av tidsfrister har framhållits farhågor om att tidsfrister skulle verka i motsatt riktning, dvs. leda till generellt sett längre häktningstider. Den föreskrivna maximala tidsfristen skulle enligt detta resonemang bli styrande för takten i utredningen. Denna farhåga är enligt vår bedömning ogrundad då vikten av att hålla högt tempo i utredningar med frihetsberövade fått allt mer uppmärksamhet i och utanför rättsväsendet. Därtill ska tilläggas att det knappast ligger i vare sig domstolarnas eller åklagarnas intresse att handläggningstider blir längre än vad de redan är. Tvärtom torde tidsfrister, som i andra sammanhang, leda till ökad effektivitet och bättre resursutnyttjande. Vi anser att fördelarna med tidsfrister, dvs. att riktigt långa häktningstider kan undvikas och att det blir förutsebart för den misstänkte, gör att tidsfrister för hur lång tid häktning får pågå bör införas.

### 6.5.3 Vilka tidsfrister ska gälla och hur ska regeln utformas?

**Förslag:** En misstänkt får vara frihetsberövad såsom häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader fram till dess att åtal har väckts. Tiden får förlängas om det föreligger synnerliga skäl.

Rätten ska omedelbart häva ett häktningsbeslut om frihetsberövandet har pågått under en sammanhängande tid om sex månader och åklagaren inte senast kl. 11.00 den dag då fristen går ut har väckt åtal eller yrkat att tiden ska förlängas på den grunden att det föreligger synnerliga skäl. Om förlängning begärs ska rätten hålla förhandling senast den dag fristen går ut. Om rätten bedömer att det föreligger synnerliga skäl för att hålla den misstänkte fortsatt häktad ska häktningsbeslutet inte hävas.

Om den häktade var under 18 år när häktningsbeslutet verkställdes ska motsvarande tidsfrist vara tre månader. För fortsatt häktning efter tremånadersfristen krävs, i stället för synnerliga skäl, att det är absolut nödvändigt.

Åklagaren ska kunna häva ett häktningsbeslut även efter det att åtal har väckts, med undantag för när rätten beslutat om häktning med stöd av 46 kap. 15 § RB.

Syftet med en lagstadgad tidsfrist är att undvika de riktigt långa häktningstiderna. Samtidigt är det viktigt att bibehålla 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 upp för längre häktningstider för de allvarligaste och mest svårutredda brotten.

För de situationer där utredningstiden överskrider tillåten häktningstid bör vårt förslag om nya alternativ till häktning, dvs. hemarrest och områdesarrest, i de flesta fall möjliggöra tillräcklig övervakning av den misstänkte.

En faktor att beakta inför införandet av tidsfrister är dessutom att sådana ofta blir handlingsdirigerande. Genom tidsfristerna skapas ett effektivt incitament till bättre planering och resursanvändning vilket i sin tur tenderar att resultera i kortare ledtider och därmed minskat behov av att överskrida dem.

Vi har konstaterat att det behövs en bestämd gräns för hur lång tid en misstänkt kan vara häktad. Frågan är då var den gränsen lämpligen ska gå. Flera länder som har tidsgräns har bestämt den till ett år. Vi har övervägt olika tider och främst två tidsgränser, antingen sex eller nio månader.

Vår kartläggning av häktningstider i Sverige visar att av de 9 056 personer som var häktade 2015 var 486 häktade i minst ett halvår, 144 i minst nio månader och 48 i minst ett år.<sup>6</sup> Av de 486 personer som var häktade i minst ett halvår förekom 37 i ärenden med åtkomstskyddade uppgifter vilket innebär att vi inte har kunnat ta del av någon information om de ärendena. Av de resterande 449 personerna var 49 häktade i minst sex månader innan åtal väcktes och tio i minst nio månader innan åtal väcktes.

Med utgångspunkt i dessa siffror har vi stannat för att föreslå en tidsgräns på sex månader och att denna gräns ska avse tiden fram till dess att åtal har väckts. Genom att välja sex månader i stället för nio månader får förslaget bättre genomslag och leder till en förbättring för ett större antal häktade. Samtidigt innebär sexmånadersgränsen i förening med det förhållandet att det är häktning i tiden innan åtal som avses att det endast blir de allra längsta häktningstiderna som berörs. Vi anser att häktningstiden innan åtals väckande är den mest angelägna att reglera eftersom lagstiftarens krav på misstankegrad då är som lägst. Tiden ska räknas från den dag som den misstänkte häktas och häktningen medfört ett frihetsberövande. Det innebär att den tid som en misstänkt varit häktad i utevero inte ska räknas in i häktningstiden.

---

<sup>6</sup> Statistiken kommer från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna är behäftade med viss osäkerhet. Se även bilaga 2, Kartläggningsuppdraget.

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.

Om en misstänkt är häktad för visst brott och häktningen där- efter hävs, börjar beräkningen av häktningstiden om på nytt för det fall den misstänkte vid ett senare tillfälle återigen blir häktad för samma brott. Den sammanlagda häktningstiden kan och bör dock beaktas särskilt vid proportionalitetsbedömningen. Sexmånadersregeln respektive tremånadersregeln kan utgöra ett riktmärke för när hänsynen till den misstänktes intresse ska kunna väga över.

Undantag från tidsfristerna ska tillåtas om det föreligger synnerliga skäl för vuxna och om det är absolut nödvändigt för barn. Om så bedöms vara fallet ska det inte finnas några bestämda tidsgränser för hur lång tid häktningen får pågå. I stället får det, i likhet med hur det förhåller sig i dag, anses följa av proportionalitetsprincipen att en häktning inte får pågå hur lång tid som helst.

Rekvisitet synnerliga skäl innebär att undantagsregeln ska tillämpas restriktivt. Rekvisitet absolut nödvändigt innebär en tillämpning som är än mer återhållsam. Inte desto mindre är det, både när det gäller vuxna och barn, viktigt att det finns en ventil som kan användas när det finns starka skäl eller, såvitt gäller barn, mycket starka skäl för fortsatt häktning.

Det bör inte ske någon exemplifiering i lagtexten av vilka omständigheter som faller in under respektive begrepp. Eftersom lagen kommer att tillämpas för samtliga häktningsgrundande brott kommer bedömningar att behöva ske utifrån vitt skilda förutsättningar. Det är därför svårt att uttömmande förutse varje situation som kan ligga till grund för utökad häktningstid. En uppräkningsriskerar att begränsa tillämpningen på ett oönskat sätt.

Omständigheter som typiskt sett ska kunna utgöra synnerliga skäl är när det misstänkta brottet har ett mycket högt straffvärde och är särskilt svårutrett – exempelvis på grund av internationella kopplingar eller för att brottet har begåtts i organiserad form, dvs. som en del av organiserad brottslighet.<sup>7</sup> Ytterligare en faktor som

---

<sup>7</sup> I Sverige finns det ingen legaldefinition av begreppet organiserad brottslighet. Inom begreppet anses dock rymmas olika sorters kriminella grupperingar där brott begås i organiserad form.

kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl är om det, under häktningstidens gång, har tillkommit häktningsgrundande brottsmisstankar om allvarlig eller svårutredd brottslighet. Bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl ska ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet och dessutom med beaktande av möjligheterna att i stället besluta om hemarrest eller områdesarrest, se våra förslag om alternativ till häktning under avsnitt 6.3.

Även den misstänktes eget agerande kan i enstaka fall göra att det föreligger synnerliga skäl för att något förlänga häktningstiden, se författningskommentaren till 24 kap. 4 a § RB.

För att fortsatt häktning av ett barn ska anses vara absolut nödvändig krävs, utöver sådana skäl som typiskt sett utgör synnerliga skäl, att man vid prövningen även beaktar de tillkommande faktorer som gör långvarig häktning av barn särskilt olämplig.

De angivna tidsgränserna ska avse tiden fram till dess att åtal har väckts. Om frihetsberövandet i tiden därefter kommer att överskrida sex respektive tre månader är det behovet av fortsatt häktning med beaktande av proportionalitetsprincipen som avgör häktningstidens längd.

Enligt nuvarande regler får åklagaren inte häva ett häktningsbeslut efter det att åtal har väckts. Bakgrunden till det torde vara att rätten, efter att åtal har väckts, ex officio kan besluta om häktning (24 kap. 17 § RB). Som en följd därav ska rätten själv kunna förfoga över frågan om häktningen ska bestå eller inte. Den situationen att en domstol utan yrkande från åklagaren eller framställning genom europeisk arresteringsorder beslutar om häktning av misstänkt torde dock knappast förekomma annat än när tilltalad håller sig undan förhandling (46 kap. 15 § RB). Än mindre torde det förekomma att en misstänkt häktas om åklagaren inte anser att det finns skäl för det. Vi anser därför att rättens möjlighet att, efter åtals väckande, självmant besluta om häktning av misstänkt bör tas bort. De regler som ger rätten möjlighet att besluta om häktning av exempelvis tilltalad (46 kap. 15 § RB), vittne eller konkursgäldenär berörs inte av vårt förslag.

Vi anser även att bestämmelsen i 24 kap. 17 § RB, som ger målsäganden rätt att framställa yrkande om häktning efter åtals väckande, bör tas bort. Förutom att bestämmelsen saknar praktisk betydelse eftersom den inte används anser vi att frihetsberövande enbart bör vara statens uppgift. Förslagen innebär i princip en kodifiering

av gällande rätt och ligger i linje med den rollfördelning som uttryckts i straffprocessutredningen (SOU 2013:17).

Som en konsekvens av att det därmed som huvudregel enbart kommer att vara åklagaren som kan initiera häktning av en misstänkt anser vi att åklagaren även ska kunna häva ett häktningsbeslut efter det att åtal har väckts. Åklagaren ska dock inte ha rätt att häva sådan häktning som rätten har beslutat med stöd av 46 kap. 15 § RB. Om åklagaren häver ett häktningsbeslut ska rätten snarast under rättas om åtgärden (24 kap. 20 § RB).

#### 6.5.4 Bör åklagaren åläggas skyldighet att redovisa en tidsplan?

**Förslag:** Åklagaren ska inför eller vid varje omhäktningsförhandling redovisa en tidsplan för förundersökningen. Redovisningen bör dokumenteras i rättsens protokoll.

Förslaget införs genom en ny lydelse i 24 kap. 18 § tredje stycket RB.

Som tidigare redovisats följer det av riksåklagarens riktlinjer från april 2015 (RÅR 2015:1) bland annat att åklagarna noga bör planera utredningsarbetet och göra en ungefärlig tidsplanering där huvuddragen bör presenteras för rätten och den häktade. Dessa riktlinjer är dock främst att uppfatta som rekommendationer och innebär inte någon uttrycklig skyldighet för åklagaren att följa det föreskrivna. Vilken effekt riktlinjerna kommer att få på längre sikt är därför svårt att veta.

Vi delar riksåklagarens uppfattning att åklagaren bör redovisa en tidsplan för rätten och den häktade och bedömer att en sådan tidsplan skulle kunna medföra många positiva effekter. Förutom att den häktade därigenom skulle kunna bilda sig en ungefärlig uppfattning om hur lång häktningstiden kan förväntas bli skulle det dessutom underlätta för rätten att uppfylla sin skyldighet att särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt (24 kap. 18 § tredje stycket RB). Åklagarens redovisning kan vara muntlig, men tidsplanen bör dokumenteras i häktningsprotokollet. Inte sällan hålls omhäktningsförhandlingarna av domare som tidigare inte har bedömt häktningsfrågan i målet. För dessa kan det vara svårt att



bedöma huruvida skyndsamhetskravet uppfylls. Om det finns en tidsplan att utgå från och följa upp blir bedömningen enklare att göra. Ytterligare en positiv effekt av tidsplanering och uppföljning är att det förbättrar förutsättningarna för ett effektivare utredningsarbete.

Tidsplanen bör om möjligt innehålla bland annat uppgifter om kvarstående planerade utredningsåtgärder och en bedömning av när åtal kan väckas. I riktigt stora utredningar där häktningstiden förväntas bli lång kan det vara mer relevant att redovisa vilka utredningsåtgärder som ska vidtas den närmaste tiden. Tidsplanen ska redovisas och dokumenteras på ett sådant sätt att det inte innebär men för utredningen.

En tidsplan kan endast vara preliminär och det finns skäl att understryka att förändringar och justeringar kan förväntas, inte minst i stora och komplicerade utredningar. Även en tidsplan som successivt justeras ger dock ett bättre tidsperspektiv än ingen känd tidsplan alls.

Vi anser således att det i 24 kap. 18 § RB bör införas en skyldighet för åklagaren att redovisa en tidsplan. I okomplicerade fall kan tidsplanen sannolikt redovisas redan vid den första häktningsförhandlingen. För att en tidsplan ska tjäna sitt syfte bör den dock vara väl genomtänkt och upprättad i ett skede när åklagaren någorlunda väl kan skapa sig en bild av det kommande utredningsarbetet. Vi anser därför att det är tillräckligt att tidsplanen redovisas först vid den första omhäktningsförhandlingen.

## **6.6 Kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar**

### **6.6.1 Uppdraget**

Enligt direktiven ska utredaren ta ställning till om, och i så fall under vilka förutsättningar, det ska vara möjligt att hålla kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

### **6.6.2 Bakgrund**

När brott begås av personer som kan befaras hålla sig undan lagföring eller straff, exempelvis när de saknar hemvist i Sverige, är det ofta nödvändigt med ett frihetsberövande för att säkerställa att den

misstänkte inte avviker. Detta gäller även när man inte förväntar sig en frihetsberövande påföljd. Under sådana förhållanden är det extra viktigt att frihetsberövandet pågår under så kort tid som möjligt. Ett sätt att åstadkomma det är att tingsrätterna håller så kallade kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

Kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar måste alltid hållas inom samma tidsfrist som gäller för en häktningsförhandling, det vill säga utan dröjsmål från det att häktningsframställningen gjordes och senast fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes (24 kap. 13 § RB). En förutsättning för att en kombinerad häktnings- och huvudförhandling ska kunna hållas är därför att förundersökningen kan färdigställas på kort tid. Om brottet är av enklare slag, t.ex. en stöld, och den misstänkte erkänner gärningen kan förundersökningen ofta avslutas så snart förhör har hållits med den misstänkte. Även om den misstänkte inte har erkänt brottet finns det vanligtvis goda möjligheter för åklagaren att på kort tid avsluta förundersökningen, exempelvis genom att höra den butikskontrollant som anmälde stölden. Under sådana omständigheter föreligger det ofta förutsättningar att hålla en kombinerad häktnings- och huvudförhandling.

Åklagaren kan ta initiativet till en kombinerad häktnings- och huvudförhandling genom att, samtidigt som häktningsframställningen ges in eller kort tid därefter, även väcka åtal. Tingsrätten kan då ta ställning till vilken förhandling som ska hållas. För att kunna hålla en kombinerad häktnings- och huvudförhandling krävs i de flesta fall att rätten består av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Av vår kartläggning framgår att kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är vanliga vid vissa tingsrätter men ovanligare vid andra. En förklaring till det kan vara att skilda rutiner och vanor vid såväl tingsrätter som åklagarkammare påverkar vilken sorts förhandling som hålls. En annan förklaring kan vara att vissa brottstyper som är särskilt lämpade för kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är vanligare inom vissa domsagor. Som exempel kan nämnas brukande av falsk urkund, som i princip uteslutande förekommer vid riksgränser och flygplatser med utrikesflyg.

Andra brottstyper som, enligt vår kartläggning, framför allt förekommer vid kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är

enklare butiksstölder, grova rattfylleribrott och vissa narkotikabrott.

Tidigare fanns det en möjlighet att skjuta upp häktningsförhandlingen i upp till en vecka under förutsättning att en gemensam häktnings- och huvudförhandling sattes ut och kunde hållas inom den tiden. Den möjligheten togs bort 1987 med hänsyn till europakonventionens krav på skyndsamhet vid prövning av häktningsfrågan. Enligt artikel 5.3 i europakonventionen ska var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten utan dröjsmål ställas inför domare. Av Europadomstolens *Guide on article 5 of the convention* följer dessutom att en period som överstiger fyra dagar som utgångspunkt är för lång (punkt 132).

Även kortare tid än fyra dagar kan innebära en överträdelse av europakonventionens skyndsamhetskrav om det inte föreligger särskilda svårigheter eller exceptionella omständigheter som gör att den frihetsberövade inte kan ställas inför en domare tidigare (punkt 133). Motsvarande skyndsamhetskrav återfinns i 24 kap. 12 och 13 §§ RB. Av 12 § följer att en häktningsframställning ska göras utan dröjsmål och senast klockan tolv tredje dagen efter anhållningsbeslutet. Av 13 § följer att när en häktningsframställning gjorts ska rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Förhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes.

Åklagarmyndigheten har i flera tillsynsärenden nyligen granskat om kravet på att en häktningsframställning ska göras utan dröjsmål var förenligt med en åklagares beslut att avvakta en eller ett par dagar med att ge in en häktningsframställning för att på så sätt möjliggöra en kombinerad häktnings- och huvudförhandling.<sup>8</sup> Avsikten med de utsträckta anhållningstiderna var inte att förlänga frihetsberövandet utan snarare att förkorta häktningstiden genom att så snart som möjligt slutföra utredningen så att den misstänkte skulle få sin sak prövad. Inte desto mindre gjordes bedömningen att det stred mot skyndsamhetskravet att inte ge in en häktningsframställning så snart det kunde anses föreligga skäl för häktning. Detta gällde således även om det fick till följd att ett frihetsberövande pågick längre tid för att det inte skulle kunna hållas en kombinerad häktnings- och huvudförhandling.

---

<sup>8</sup> Se ÅM 2014/7336, ÅM 2014/9112, ÅM 2015/0823 och ÅM 2016/0310.

### 6.6.3 Bör reglerna ändras för att öka möjligheten till kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar och i så fall hur?

**Bedömning:** Kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är vanligtvis till fördel för den enskilde eftersom saken därmed prövas mer skyndsamt. I de flesta fall innebär det även att frihetsberövandet blir kortare. Lagstiftningen bör ändras för att utöka möjligheten att hålla kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

**Förslag:** Om åklagare eller domstol bedömer att ett mål skulle kunna avgöras slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling ska, vid beaktande av skyndsamhetskraven i 24 kap. 12 och 13 §§ RB, hänsyn även tas till den fördel som en sådan slutlig prövning skulle innebära för den enskilde. Detta innebär att en åklagare ska kunna avvakta något med ingivandet av häktningsframställningen i syfte att möjliggöra att åtal ges in inom tredagarsfristen. På motsvarande sätt ska en tingsrätt kunna avvakta något med att hålla häktningsförhandling i syfte att möjliggöra en slutlig prövning av målet inom fyradygnsfristen.

Det är angeläget att ett frihetsberövande som inte har prövats rättsligt pågår under så kort tid som möjligt innan sådan prövning kommer till stånd. Detta skyndsamhetskrav kommer, som tidigare nämnts, till uttryck i 24 kap. 12 och 13 §§ RB. I 12 § anges inte enbart en sista tidsgräns för när åklagaren ska ge in häktningsframställningen (dvs. senast klockan tolv tredje dagen efter anhållningsbeslutet) utan även att häktningsframställningen ska göras utan dröjsmål. På motsvarande sätt föreskrivs i 13 § inte enbart en sista tidsgräns för när domstolen ska hålla häktningsförhandling (dvs. senast fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes) utan även att förhandlingen ska hållas utan dröjsmål.

Härutöver är det även angeläget att ett mål där den misstänkte är frihetsberövad blir slutligt avgjort så skyndsamt som möjligt. Detta gäller inte minst när den misstänkte är häktad på grund av flyktfara och påföljden kan förväntas bli annan än fängelse. På sätt som framgår av de ovan redovisade tillsynsärendena kan dock kra-

ven på skyndsamt häkttningsframställning och häkttningsförhandling leda till försämrade förutsättningar att hålla en kombinerad häkttnings- och huvudförhandling.

Om åklagare eller rätten bedömer att ett mål skulle kunna avgöras slutligt i samband med en kombinerad häkttnings- och huvudförhandling föreslår vi därför att åklagare vid beaktande av skyndsamhetskravet i 12 §, och rätten vid beaktande av skyndsamhetskravet i 13 §, ska ta hänsyn även till den fördel en slutlig prövning av målet skulle innebära för den enskilde.

Vår bedömning är att sådan hänsyn, som i praktiken innebär att anhållningstiden som mest skulle förlängas en eller ett par dagar, inte torde stå i strid med europakonventionens mer övergripande syften. Detta eftersom följderna blir att saken prövas mer skyndsamt och, i de flesta fall, även att frihetsberövandet blir kortare.

Konsekvensen av vårt förslag blir att en åklagare ska kunna avvakta något med ingivandet av häkttningsframställningen i syfte att möjliggöra att åtal ges in inom tredagarsfristen. På motsvarande sätt ska en tingsrätt kunna avvakta något med att hålla häkttningsförhandling i syfte att möjliggöra en slutlig prövning av målet inom fyradygnsfristen.

#### 6.6.4 Rätten domför med en lagfaren domare i ökad omfattning

**Förslag:** Rätten ska vara domför med en lagfaren domare i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år när sådant mål avgörs slutligt i samband med en kombinerad häkttnings- och huvudförhandling.

Under avsnitt 6.6.3 har vi presenterat förslag för att öka möjligheten att hålla kombinerade häkttnings- och huvudförhandlingar. Som redovisats där ska sådana förhandlingar alltid hållas skyndsamt och inom den tidsfrist som gäller för en häkttningsförhandling, det vill säga allra senast fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes. En förutsättning för att fullt ut kunna utnyttja möjligheten att hålla kombinerade häkttnings- och huvudförhandlingar är att sådana förhandlingar även kan hållas på helgen. I dag är dock detta i praktiken svårt eftersom nämnde-

män inte tjänstgör under tingsrätternas jourberedskap och tingsrätten, vid huvudförhandling i brottmål, ska bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (1 kap. 3 b § RB). Undantag från kravet på nämndemannamedverkan gäller endast om det handlar om brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader och det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter.

Eftersom kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar inte hålls på helgen innebär det att den vars häktningsförhandling infaller under beredskapstid förlorar möjligheten att samtidigt få målet avgjort i sak.

De mål som kommer i fråga för kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är mindre mål av enklare slag. I huvudsak handlar det om enklare butiksstölder, grova rattfyllerier, enklare narkotikabrott och brukande av falsk urkund. Om denna typ av mål kan avgöras av en lagfaren domare utan nämnd innebär det att handläggningen som sådan effektiviseras samtidigt som det leder till ett kortare frihetsberövande för den anhallne. Vi anser därför att det finns skäl att föreslå att sådana mål ska kunna avgöras utan deltagande av nämndemän.

Såväl Nämndemannautredningen (SOU 2013:49) som Straffprocessutredningen (SOU 2013:17) har tidigare lagt fram förslag som innebär en begränsning av vilka avgöranden som nämndemän behöver delta i. Båda utredningarna kom fram till att mål av enklare slag kunde avgöras utan nämndemän och förslagen grundade sig på en avvägning mellan å ena sidan behovet av insyn och kontroll av domstolarnas verksamhet och å andra sidan en snabb och effektiv handläggning av enklare mål.

Straffprocessutredningens förslag innebar att utgångspunkten skulle vara vilken påföljd det kunde bli aktuellt att döma till. Den bedömningen skulle i sin tur utgå från åklagarens påföljdsyrkande som, enligt ett av de mer övergripande förslagen i utredningen, alltid skulle anges i åtalet. Om det inte fanns anledning att döma till (bland annat) fängelse i mer än sex månader skulle rätten vara domför med en lagfaren domare. En sådan ordning där ett påföljdsyrkande alltid ska anges i åtalet har dock ännu inte införts.

Nämndemannautredningens förslag utgick i stället från straffskalan för varje brott och innebar att tingsrätten skulle vara domför

med en lagfaren domare vid huvudförhandling i mål om brott för vilket det inte var föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år.

Vi anser att båda modellerna har lämpliga avgränsningar för vilka mål som bör kunna avgöras utan nämndemän. Eftersom Straffprocessutredningens förslag bygger på ytterligare andra förslag som ännu inte genomförts, väljer vi emellertid att utgå från Nämndemannautredningens förslag. Om Straffprocessutredningens övriga förslag genomförs ser vi inga hinder med en ordning där domförheten i stället styrs av åklagarens påföljdsyrkande.

Avgränsningen med ett straffmaximum om två år för domförhet utan nämndemän bedömer vi som väl avvägd. Genom avgränsningen ryms i huvudsak de måltyper som vanligtvis kommer i fråga för kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar. Inom ramen för den här utredningen begränsas förslaget till att enbart gälla mål som avgörs slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling. Det innebär att det enbart är sådana huvudförhandlingar som träffas av bestämmelsen.

Eftersom förslaget kommer att leda till att fler huvudförhandlingar kommer att kunna hållas även under beredskapstid innebär förslaget sannolikt att det även bör genomföras vissa förändringar i förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.

## **6.7 Interimistiska förordnanden av offentlig försvarare för frihetsberövad person**

### **6.7.1 Uppdraget**

Enligt direktiven ska utredaren lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning. Vi har även, under utredningstiden, fått ta del av en skrivelse från riksåklagaren till regeringen i vilken riksåklagaren påtalar behovet av att en försvarare ska kunna utses åt en misstänkt person även utanför kontorstid.

## 6.7.2 Bakgrund

**Bedömning:** Det är angeläget att en misstänkt på kort tid kan få en offentlig försvarare förordnad, även om behovet uppkommer kvälls- eller nattetid. Särskilt viktigt är detta för den som är under 18 år.

Av 21 kap. 3 a § RB följer att en offentlig försvarare ska förordnas för en anhållen eller häktad om denne begär det. Offentlig försvarare ska också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Därutöver ska offentlig försvarare förordnas bland annat om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Av 24 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare har barn rätt till en offentlig försvarare om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av en sådan.

Av europakonventionen följer att en misstänkt har rätt till en offentlig försvarare. Av europadomstolens *Guide on article 6 of the convention* följer dessutom att denna rätt anses tillkomma den misstänkte redan i ett inledande skede av polisutredningen (punkt 279).

För barn stadgar barnkonventionen (artikel 40) att dessa snarast ska få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar.

Av riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären- den (RÅR 2006:3) följer att försvarare alltid ska vara närvarande vid förhör i sak med den unge misstänkte om det inte föreligger mycket starka skäl av nödkaraktär som talar mot det.

Av 21 kap. 4 § RB följer att en offentlig försvarare ska förordnas av rätten. Det är alltså enbart domstol som kan förordna en offentlig försvarare.

På helgerna har tingsrätterna under dagtid särskild beredskaps- tjänstgöring för prövning av bland annat häktningsfrågor.<sup>9</sup> Om det uppstår behov av att förordna offentlig försvarare, exempelvis inför

---

<sup>9</sup> Förordning (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.



häktningförhandling eller förhör, kan beredskapsdomstolen fatta sådana beslut.

En misstänkt som grips och anhålls under kvälls- eller nattetid kan få vänta många timmar innan han eller hon får en offentlig försvarare. Följden blir då vanligtvis att det första polisförhøret i sak fördröjs eftersom den misstänkte har rätt att ha sin försvarare med vid förhøret. Som en konsekvens därav förlängs oftast även frihetsberövandet. Under sådana förhållanden finns det en risk för att den misstänkte, för att påskynda förloppet, går med på att förhöras utan närvaro av offentlig försvarare. Särskilt olämpligt är det när den misstänkte är under 18 år. Barnombudsmannen har i sin årsrapport 2013 *Från insidan, Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte* uppgett att en vanlig orsak till att offentlig försvarare inte närvarar vid förhör är att barnen själva avsäger sig den rättigheten eftersom de tror att de då får lämna arresten snabbare.

Som framgår ovan har riksåklagaren, i en skrivelse till regeringen av den 22 december 2015, uppmärksammat regeringen på problemet med att offentlig försvarare inte kan förordnas utanför kontorstid.<sup>10</sup> Även JO har tidigare uppmärksammat regeringen på detta.<sup>11</sup>

Vi delar uppfattningen att det är angeläget att se till att en misstänkt på kort tid kan få en offentlig försvarare förordnad, även när behovet uppkommer utanför domstolens kontors- eller beredskaps-tid. Särskilt viktigt är detta för barn.

### 6.7.3 Hur säkerställer man behovet av offentlig försvarare när det uppkommer utanför domstolens kontors- eller beredskapstid?

**Förslag:** Om det finns risk för att en utredning onödigt fördröjs får åklagare, i avvaktan på rättens beslut, förordna offentlig försvarare för en misstänkt som är gripen eller anhållen. Beslutet ska snarast överlämnas till rätten för prövning.

Regeln införs genom ett tredje stycke i 21 kap. 4 § RB.

<sup>10</sup> ÅM-A 2015/1743.

<sup>11</sup> Dnr 5493-2008. Se även Dnr 2978-2012.

I vissa domsagor har en lokal ordning utarbetats för att möjliggöra att offentlig försvarare kan förordnas även utanför domstolens kontors- eller beredskapstid. Överenskommelse har träffats mellan domstolen och åklagarkammaren om att tingsrätten, i efterhand, som offentlig försvarare förordnar den som anlitats vid förhör. Som försvarare kan anlitas, förutom den som den misstänkte själv föreslår, advokater som finns på särskilda listor, vanligen beredskapslistor för advokater. Om ärendet avskrivs efter förhöret avskrivs målet på tingsrätten och den offentlige försvararen tillerkänns ersättning. I annat fall kvarstår förordnandet normalt till dess målet avgjorts.

Riksåklagaren har i sin skrivelse till regeringen uppmärksammat detta förfarande, men pekat på behovet av att mer heltäckande och stabila system inrättas. Riksåklagaren anser dessutom att polis eller åklagare inte bör vara involverade i utseendet av offentlig försvarare till den misstänkte. I stället bör det vara domstolen som utser och förordnar försvararen.

Vi delar riksåklagarens uppfattning att det som huvudregel bör vara domstolen som utser och förordnar en offentlig försvarare. En ordning som ger åklagaren rätt att tillfälligt förordna en offentlig försvarare för att utredningsarbetet inte ska stanna upp innebär dock stora fördelar för den enskilde. Så länge det inte finns något jourssystem för domstolar under kvällar och nätter anser vi därför att det inte bör finnas några hinder mot att en åklagare tillfälligt förordnar en offentlig försvarare för den misstänkte.

Det system som nu förekommer på flera håll i landet fungerar bra men det bör regleras. Åklagare bör utanför kontorstid, för den som är gripen eller anhållen, kunna fatta ett interimistiskt beslut om förordnande av offentlig försvarare. Beslutet ska därefter snarast överlämnas till dels den misstänkte och dennes försvarare, dels tingsrätten för beslut. I normalfallet räcker det att tingsrätten fattar sitt beslut vid eventuell häktningsförhandling under helgen eller nästföljande vardag.

Till offentlig försvarare ska kunna förordnas, förutom den som den misstänkte begär, advokat som finns på av respektive tingsrätt tillhandahållen lista över advokater som är lämpliga och som har anmält intresse för att under jourtid åta sig uppdrag. Vanligtvis förs endast advokater med verksamhet inom respektive tingsrätts lokalområde upp på sådan lista. För att undvika att åklagare anklagas för

att inte vara objektiva i valet av försvarare ska advokaterna kontaktas i den ordning de är uppsatta på listan.

När förordnandet överlämnats till rätten ska rätten på sedvanligt sätt pröva förutsättningarna för förordnandet utifrån behov och lämplighet.

## **6.8 Färre restriktioner och minskad isolering av de häktade**

### **6.8.1 Uppdraget**

Enligt direktiven ska utredaren utifrån befintligt straffprocessuellt ramverk och med bibehållen möjlighet att utreda allvarliga brott föreslå åtgärder som, med särskilt beaktande av de brottsutsattas situation, syftar till en minskad användning av restriktioner.

Utredaren ska vidare identifiera och lämna förslag på åtgärder som motverkar isolering av häktade och som omfattar hur restriktioner utformas av åklagare, Kriminalvårdens möjlighet att bryta den häktades isolering och möjligheten för åklagarna och Kriminalvården att samverka i dessa frågor.

Våra överväganden och förslag under detta avsnitt gäller även barn. Av direktiven följer dock att utredaren även ska lämna förslag som rör häktning och restriktioner som är särskilt anpassade till barn. Våra förslag i de delarna återfinns under avsnitt 6.5 och 6.10.

### **6.8.2 Allmänt om restriktionsanvändning**

En viktig utgångspunkt för våra överväganden om restriktionsanvändningen är att brottsutredande myndigheter ska ha fortsatt goda förutsättningar att bedriva förundersökningar på ett effektivt sätt. Möjligheten att begränsa den häktades kontakter med omvärlden är ett viktigt verktyg för att minska risken för att den häktade påverkar målsägande och vittnen eller för att medmisstänkta samordnar sina uttalanden och därmed försvårar utredningen.

Vår uppfattning är emellertid att restriktioner i dag används i större utsträckning än vad som är motiverat. Som vi närmare utvecklade under avsnitt 6.2 anser vi att det förekommer en något missvisande bild av vilka möjligheter en häktad utan restriktioner

har att kontakta yttervärlden för att illojalt kunna påverka utredningen.

Vidare bedömer vi att risken är överdriven för att häktade med restriktioner skulle försvåra utredningarna om de fick möjlighet att umgås med varandra. Visserligen finns det situationer när häktade av utredningsskäl måste hållas åtskilda, exempelvis när de häktade är målskamrater och har intresse av att samordna sina uttalanden eller när det finns risk för hot och illojal påverkan. I övrigt torde det dock i allmänhet ofta sakna betydelse för utredningen om de häktade får samtala med varandra. Ökade möjligheter för häktade att umgås med varandra t.ex. genom samsittning är enligt vår bedömning den enskilt effektivaste åtgärden för att minska isolering.

Som redovisats i kapitel 4 Reformbehovet har Sverige fått omfattande och återkommande kritik för restriktionsanvändningen. Både Europarådets och FN:s antitortyrkommittéer har konstaterat att restriktioner endast bör användas undantagsvis och att det återstår mycket innan Sverige uppfyller de kraven. Sverige har återkommande rekommenderats att införa regler som innebär att åklagaren inför rätten ska ange vilka enskilda restriktioner som han eller hon har för avsikt att använda sig av och att åklagaren dessutom, om det inte är till men för brottsutredningen, skriftligen ska motivera varför restriktionerna begärs. Vidare följer det av rekommendationerna att det bör vara domstolen och inte åklagaren som fattar beslut om enskilda restriktioner. Domstolens beslut om restriktioner ska, även vid omhäktning enligt dessa rekommendationer, vara individuellt utformade och utförligt motiverade.

Bland annat som en följd av den omfattande kritiken antog riksåklagaren i april 2015 nya riktlinjer i syfte att minska användandet av restriktioner (RÅR 2015:1). Av riktlinjerna följer, såvitt här är av intresse, att åklagaren i varje enskilt fall ska göra en noggrann prövning av om det föreligger en beaktansvärd kollusionsrisk. Om så är fallet ska åklagaren pröva om den risken, ställd mot brottets allvar och det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär, i sig motiverar ett frihetsberövande. Endast då kan kollusionsrisk åberopas som häktningsskäl och restriktioner komma i fråga. Varje enskild restriktion ska dessutom prövas utifrån en proportionalitetsbedömning. Om den misstänkte åläggs restriktioner ska skälen för dem fortlöpande omprövas. I riktlinjerna ges dessutom vägledning om vilka faktorer som bör beaktas vid prövningen av risken för kollusion,

hur proportionalitetsbedömningen bör gå till samt vilka överväganden som bör göras om dels behovet av varje enskild restriktion, dels eventuella lättnader i restriktionerna. Åklagare över hela landet har under 2015 genomgått utbildning med utgångspunkt i de nya riktlinjerna.

De åklagare som vi har samtalat med är av uppfattningen att de nya riktlinjerna har medfört en ökad medvetenhet om restriktionsanvändningen och om hur risk- och proportionalitetsbedömningarna bör göras. Deras bedömning är att riktlinjerna kommer att resultera i en minskad användning av restriktioner.

Efter tillkomsten av riktlinjerna har Europarådets antitortyrkommitté, CPT, besökt Sverige och presenterat en ny rapport.<sup>12</sup> I rapporten är CPT tydlig med att åklagarnas nya riktlinjer inte är tillräckliga för att uppnå de önskade förändringarna. Detta eftersom riktlinjerna framför allt syftar till att skapa en rättsenlig och enhetlig tillämpning av de befintliga restriktionsbestämmelserna. CPT anser att Sveriges förhållningssätt till häktning och restriktioner behöver genomgå en grundlig förändring och rekommenderar Sverige att se till att restriktioner enbart åläggs under exceptionella omständigheter, endast när det faktiskt behövs och att restriktionerna inte pågår längre tid än absolut nödvändigt.

Vi anser att riksåklagarens riktlinjer är väl genomtänkta och bör få effekter på restriktionsanvändningen. Vår bedömning är dock densamma som den uppfattning CPT gett uttryck för, nämligen att riktlinjer inte är tillräckliga som metod för att genomdriva den attitydförändring som är nödvändig på häktnings- och restriktionsområdet. Det finns därför behov av regler i lagstiftningen som på ett tydligt sätt sätter gränser för restriktioner. Härutöver bör det övervägas om det är rätten eller åklagaren som ska fatta beslut om varje enskild restriktion och på vilket sätt man kan öka förekomsten av isoleringsbrytande åtgärder för häktade som har restriktioner.

---

<sup>12</sup> CPT/Inf (2016) 1.

### 6.8.3 Ska rätten eller åklagaren fatta beslut om varje enskild restriktion?

**Förslag:** Vid beslut om häktning ska rätten pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter såvitt gäller

1. kontakten med personer utanför häktet,
2. vistelse i gemensamhet med andra intagna,
3. samsittning med annan intagen, eller
4. möjligheten att följa vad som händer i omvärlden.

I dag går restriktionsprövningen vid häktningsförhandlingen till så att domstolen tar ställning till om åklagaren ska få ett generellt tillstånd att meddela den häktade restriktioner. Därefter är det åklagaren som fattar beslut om varje enskild restriktion. Endast om den häktade därefter begär särskild prövning av åklagarens beslut att meddela en viss restriktion kan rätten pröva restriktionen. Som vi tidigare redovisat har detta föranlett kritik från bland annat Europarådets och FN:s antitortyrkommittéer. Dessa anser att det i stället bör vara domstolen som fattar beslut om varje enskild restriktion.

Frågan om det bör vara åklagaren eller domstolen som ska fatta restriktionsbesluten har övervägts tidigare. Senast det skedde var 2006. Då föreslog Häktesutredningen att rätten skulle besluta vilka enskilda restriktioner åklagaren skulle få meddela (SOU 2006:17). Flera remissinstanser var dock tveksamma till förslaget och ifrågasatte behovet och effektiviteten av förändringen. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten framhöll dessutom att åklagarna var bäst lämpade att bedöma behovet av restriktioner samt att förslaget riskerade att leda till en sammanblandning av åklagarnas och domstolens olika roller.

I den efterföljande propositionen konstaterade regeringen först att man ansåg att förslaget inte innebar någon stor eller principiell förändring jämfört med gällande rätt eftersom det redan fanns en möjlighet för den häktade att begära rättens prövning av en viss restriktion. Med hänsyn till de begränsade fördelar som förslaget skulle innebära och till att även gällande ordning tillgodosåg högt ställda rättssäkerhetskrav, ansåg regeringen att behovet och effekti-

viteten av förändringen kunde ifrågasättas. Därmed borde förslaget inte genomföras (prop. 2009/10:135).

Ett liknande förslag hade även dessförinnan presenterats i promemorian *Restriktioner för häktade* (Ds 1996:46). Även då avfärdades förslaget på liknande grunder.

Trots att förslaget tidigare mött motstånd anser vi att det är en uppgift för rätten att fatta beslut om vilka eventuella restriktioner som åklagaren ska få tillstånd att meddela. Det starkaste argumentet för det är att användning av restriktioner innebär ett ingripande i den enskildes frihet och att det redan därför bör vara en domstol och inte en åklagare, som trots allt är en part, som ska fatta beslutet. Det gäller oavsett hur professionella åklagare är och hur objektivitetsprincipen kan och ska tillämpas av åklagarna. Med en domstolsprövning kommer behovet av enskilda restriktioner att behöva motiveras på ett tydligare sätt. Det blir därmed också lättare för en misstänkt att argumentera mot ett sådant krav, särskilt i ett skede när en utredning pågått en tid. Det blir med en sådan ordning en uppgift för domstolen att i samband med häktningsförhandlingen bedöma restriktionsbehovet och ta ställning till om det behovet uppväger det intrång eller men som restriktionen innebär för den enskilde.

Av häkteslagen 6 kap. 2 § framgår att följande restriktioner kan komma i fråga

1. inskränkningar i rätten att placeras tillsammans med andra intagna,
2. inskränkningar i rätten att vistas i gemensamhet med andra intagna på häktet,
3. inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden,
4. inskränkningar i rätten att inneha tidskrifter och tidningar,
5. inskränkningar i rätten att ta emot besök,
6. inskränkningar i rätten att stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, dvs. i praktiken genom telefonsamtal, samt
7. inskränkningar i rätten att sända och ta emot försändelser.

Punkten 1 avser intagens rätt att bo i samma bostadsrum som en annan intagen. I praktiken har dock bestämmelsen även kommit att användas för att reglera rätten till samsittning, dvs. rätten att dagtid vistas tillsammans med en eller två andra intagna i eget eller annans bostadsrum.

De sju punkterna kan föras samman till fyra kategorier av restriktioner, nämligen

- inskränkningar i den häktades kontakter med personer utanför häktet (punkterna 5, 6 och 7),
- inskränkningar i den häktades rätt att vistas i gemensamhet med andra intagna (punkten 2),
- inskränkningar i den häktades rätt att bo och samsitta med annan intagen (punkten 1), och
- inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden (punkterna 3 och 4).

Vi anser att rättens prövning kan begränsas till dessa fyra restriktionskategorier. Rätten ska således, på yrkande av åklagaren, ta ställning till om åklagaren ska få tillstånd att begränsa den häktades kontakter med omvärlden utifrån en eller flera av dessa fyra kategorier.

En sådan, mer ingående, domstolsbedömning kommer enligt vår uppfattning att leda till en mer restriktiv restriktionsanvändning. Genom att åklagaren behöver argumentera för varje restriktionskategori torde det dessutom säkerställa att åklagaren vid varje tillfälle noga överväger behovet och tar ställning till om någon eller flera restriktionskategorier kan undvaras.

Ytterligare ett skäl till att en sådan prövning leder till att restriktionsanvändningen minskar är att domstolen bättre än åklagaren bör kunna säkerställa att en tillräcklig avvägning görs mellan utredningsmässiga skäl och den enskildes behov.

Härtill kan tilläggas att den praxisbildning som följer med domstolsprövningen successivt torde skapa en mer enhetlig restriktionshantering än vad som är fallet i dag. En enhetlig restriktionshantering ökar förutsebarheten och rättssäkerheten för den enskilde samt säkerställer likabehandling oavsett var i landet prövningen sker.



#### 6.8.4 Vilket underlag bör åklagaren presentera inför rättens prövning?

**Bedömning:** För att domstolen ska kunna göra en välgrundad prövning av restriktionsbehovet krävs att åklagaren presenterar ett bedömningsunderlag som tillräckligt väl, och med beaktande av faktiska förhållanden i den aktuella utredningen, utvisar restriktionsbehovet.

Domstolen bör endast ge åklagaren tillstånd att meddela en viss sorts restriktion om åklagaren kan visa *att* det, utifrån faktiska förhållanden i den aktuella utredningen, finns en konkret risk för att den misstänkte undanröjer något bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning, *att* det finns befogad anledning att tro att denna risk kan avta genom den begärda restriktionen, och *att* skälen för restriktionen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Som ett led i arbetet med att minska restriktionsanvändningen anser vi att det dels ska göras en mer individuell prövning av restriktionsbehovet i det enskilda fallet, dels ska göras en avvägning mellan restriktionsbehovet och det intrång eller men som det innebär för den enskilde att vara häktad med restriktioner.

För att domstolen ska kunna göra en välgrundad prövning krävs det att åklagaren presenterar ett bedömningsunderlag som tillräckligt väl, och med beaktande av faktiska förhållanden i den aktuella utredningen, utvisar vilket restriktionsbehov som finns. Samtidigt måste prövningen göras med hänsyn till att förundersökningen inte ska äventyras. Om det föreligger omständigheter som enligt åklagaren innebär svårigheter att i detalj beskriva vissa uppgifter kan särskild hänsyn tas till det och rätten, utifrån vad som är rimligt i det enskilda fallet, i stället nöja sig med något mer allmänt hållna beskrivningar av förundersökningsläget. Så torde inte sällan bli fallet i ett inledande skede av förundersökningen. Ju längre tid en person har varit häktad, desto högre krav kan generellt sett ställas på konkretionen i åklagarens uppgifter.

En del av underlaget utgörs av den tidsplan som vi föreslår att åklagaren ska presentera och följa upp vid varje omhäktningförhand-

ling, se avsnitt 6.5.4. Bedömningen av om det föreligger behov av en viss sorts restriktion bör göras utifrån en prövning i tre steg.

Först bör man ta ställning till om det finns en konkret risk för att den misstänkte, utifrån faktiska förhållanden i den aktuella utredningen, undanröjer något bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Därefter bör man ta ställning till om det finns befogad anledning att tro att den konstaterade risken avtar genom den begärda restriktionen.

Avslutningsvis ska en proportionalitetsbedömning göras för att se om skälen för restriktionen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Redan i dag finns det i häkteslagen (1 kap. 6 §) föreskrivet att varje kontroll- och tvångsåtgärd som vidtas ska föregås av en intresseavvägning för att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Genom att proportionalitetsregeln införs även i 24 kap. 5 a § RB blir det tydligare att en sådan prövning alltid ska göras för varje restriktionskategori som åklagaren begär tillstånd till.

Även om det oftast är så att det är brottet och det sammanhang det finns i som typiskt sett innebär kollusionsfara anser vi att det också ska krävas att åklagaren ska ange den konkreta risken i det individuella fallet. Undantagsvis kan det förekomma att det t.ex. även i fråga om våld inom den egna familjen kan finnas omständigheter som gör att det saknas risk för att den misstänkte ska påverka förhörspersoner.

Den kollusionsrisk som åklagaren har kunnat visa ska sedan ställas mot den eller de restriktioner som begärts. Om det finns en risk för att den som är misstänkt för misshandel av sin partner kontaktar partnern finns det vanligtvis också befogad anledning att tro att den risken avtar om åklagaren får tillstånd att inskränka den misstänktes rätt att ha kontakt med personer utanför häktet. Där emot finns det oftast inte anledning att tro att gemensamhetsvistelse med andra intagna eller samsittning innebär en sådan risk för bevispåverkan att det inte ska kunna tillåtas.

Visserligen kan det invändas att det alltid finns en risk för att kontakt sker genom annan intagen som den misstänkte tidigare vistats tillsammans med. Vi menar dock att sannolikheten för sådana indirekta kontakter generellt sett måste bedömas som låg,

även om det naturligtvis kan finnas särskilda skäl att hålla vissa häktade åtskilda från varandra.

Redan i dag förekommer det, utöver tillåtna samsittningar, kontakter mellan häktade med restriktioner. Bostadsrummen på såväl äldre som nybyggda häkten är ganska lyhörda vilket gör det svårt att förhindra att de häktade under nattetid för kortare samtal med varandra genom att ropa mellan bostadsrummen. För att minimera risken för sådana kontakter hålls bland annat målskamrater och medlemmar från samma gäng i möjligaste mån åtskilda i olika korridorer.

Trots fullständiga restriktioner finns det alltså redan i dag viss möjlighet för en misstänkt att indirekt förmedla sig utanför häktet med hjälp av en annan intagen. Steget till att låta dessa häktade samsitta och vistas i gemenskap borde därför inte vara så långt. Vi återkommer till dessa frågor under avsnitt 6.8.6.

Den riskbedömning som ska göras är förenad med svårigheter. Den största svårigheten är att det handlar om en riskbedömning för en framtida händelse. Bedömningen av risken för att den befarade händelsen (t.ex. dokumentförstörelse) inträffar behöver därför göras utifrån två faktorer. Dels utifrån vilken sannolikhet det är att händelsen inträffar, dels utifrån vilken konsekvens eller skada som händelsen kan komma att leda till. Om det är ett allvarligt brott som utreds och konsekvensen av en försvårad utredning blir omfattande kan det finnas anledning att tillåta en restriktion även om sannolikheten för den befarade händelsen är låg. Om däremot risken, utifrån både sannolikhet och befarad skada, bedöms som låg bör den inte föranleda någon restriktion.

I författningskommentaren till 24 kap. 5 a § RB finns ytterligare resonemang om riskbedömningen.

Vi anser att användandet av restriktioner bör kunna minska påtagligt med de åtgärder vi föreslår. För tydlighets skull ska sägas att vårt förslag inte utesluter att en misstänkt får fullständiga restriktioner, dvs. helt hindras från kontakter med personer utanför häktet och andra intagna. Det bör dock framför allt kunna vara fråga om en kortare tidsperiod i ett inledande skede av brottsutredningen.

### 6.8.5 Ska rätten redovisa de skäl som legat till grund för restriktionsbedömningen?

**Förslag:** Om rätten beslutar att ge åklagaren tillstånd att meddela restriktioner ska rätten i sitt beslut även redovisa skälen för det.

För domstolsbeslut som inte är slutgiltiga ska skäl för beslutet anges i den utsträckning som behövs.<sup>13</sup> Ett beslut att häkta en person är inte ett slutligt beslut. Detsamma gäller rättsens beslut att ge tillstånd till restriktioner. Ett tillstånd för åklagaren att meddela restriktioner får stor betydelse för den enskilde. Vi anser därför att det finns anledning att särskilt reglera att rätten, när den beslutar om sådant tillstånd, ska redovisa skälen för sitt beslut. Detta ligger även i linje med de krav som Europarådets antitortyrkommitté har ställt upp.<sup>14</sup>

Ingenting hindrar att skälen för att tillåta en viss restriktionskategori uppställs i en standardiserad mall för häktningsbeslut. Enbart det faktum att det krävs att skälen redovisas bör enligt vår uppfattning säkerställa att bedömningen sker efter noggrant övervägande, något som i sig bör resultera i färre restriktioner. I bilaga 3 finns exempel på hur en sådan mall kan utformas.

### 6.8.6 Ytterligare förslag på hur isoleringen för de häktade ska minska

**Förslag:** En intagen ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag. Förslaget införs genom ett nytt stycke i 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:611).

Kriminalvården ska göra en översyn av lokalerna på samtliga häkten i syfte att möjliggöra ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade.

På avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar ska det finnas minst en heltidstjänst per 15 häktade som enbart ska ha i uppgift att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Till var och en av dessa tjänster bör det inrättas ett särskilt aktivitetsutrymme.

<sup>13</sup> 30 kap. 11 § första stycket RB.

<sup>14</sup> CPT Standards punkt 55.

För att underlätta för den häktade att komma i kontakt med anhöriga och vänner föreslår vi följande.

- Kriminalvårdens rutiner för att inhämta samtycke från de personer som den häktade vill ha kontakt med ska förenklas och göras snabbare.
- I de fall telefonsamtal måste avlyssnas av polispersonal bör avlyssningen normalt kunna ske genom flerpartssamtal i stället för att polis måste komma till häktet.
- Häktade bör få möjlighet att inte enbart ringa till fasta telefonabonnemang utan även till mobiltelefoner och telefoner som är anslutna till IP-telefoni.

Dessa förslag innebär detaljregleringar som bör införas av Polisen och Kriminalvården.

Som följer av avsnitt 3.4.5 anser vi att en frihetsberövad person är isolerad om han eller hon är instängd i sitt bostadsrum och berövad all meningsfull mänsklig kontakt under 22–24 timmar per dag. För att en intagen inte ska anses isolerad krävs att denne under en sammanlagd period om minst två timmar per dag erbjuds möjlighet att vistas tillsammans med annan. Vistelsen ska ske utanför det egna bostadsrummet, med undantag för så kallad samsittning. Samsittning är isoleringsbrytande även om det sker i det egna bostadsrummet.

Utifrån denna definition är de flesta häktade med restriktioner isolerade. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning för 2014 var den genomsnittliga åtgärdstiden för intagna med restriktioner (21 år eller äldre) 1 timme och 40 minuter. Av den tiden var 52 minuter åtgärdstid med mänsklig kontakt. Motsvarande redogörelse saknas i Kriminalvårdens årsredovisning för 2015. Däremot visar statistiken att av de intagna som hade restriktioner 2015 var det 26 procent som hade en åtgärdstid på två timmar eller mer. År 2014 var den siffran 24 procent. Om man i stället enbart ser till åtgärdstid med mänsklig kontakt för häktade med restriktioner uppfylldes tvåtimmarsgränsen för 14 procent 2015 och 15 procent 2014.

CPT har i sin senaste rapport från 2016 konstaterat att den omfattande restriktionsanvändningen i de svenska häktena har medfört

att häktena generellt sett karaktäriseras av en nästan total avsaknad av organiserade aktiviteter och att de flesta häktade tillbringar upp till 23 timmar per dag ensamma i sitt bostadsrum med knappt något att sysselsätta sig med.<sup>15</sup>

Trots att de negativa effekterna av isoleringen har påtalats under många år har situationen för de häktade inte förbättrats. Vi föreslår därför att det i häkteslagen införs en regel om att varje intagen ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag.

För häktade med restriktioner finns det i dag endast få tillfällen till mänsklig kontakt utöver möjligheten till samsittning. På häktena finns inte några restriktionsavdelningar som också är gemensamhetsavdelningar. Det finns inte heller, såvitt vi känner till, inom restriktionsavdelningarna möjlighet för en mindre grupp (fler än två) att vistas tillsammans i gemensamma utrymmen, gå på promenad eller träna tillsammans.

Med beaktande av den lilla risk som generellt sett kan anses finnas för att utredningar skadas av sådana kontakter och ställt i relation till den stora förbättring som kontakterna skulle innebära för den enskilde anser vi att det måste skapas bättre förutsättningar på häktena för att sådana grupper ska kunna umgås. Som häktenas restriktionsavdelningar är byggda i dag saknas i princip helt utrymmen för umgänge. Vi föreslår därför att Kriminalvården gör en översyn av lokalerna på samtliga häkten i syfte att möjliggöra minst ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade. Eftersom förhållandena på de olika häktena varierar kan dock uppgiften att åstadkomma minst två timmars mänsklig kontakt per dag lösas på olika sätt.

Samsittning och gemensamhetsumgänge är båda förhållandevis kostnadseffektiva lösningar för att bryta isoleringen för häktade som inte befinner sig på så kallade gemensamhetsavdelningar. Det är dock viktigt att även erbjuda isoleringsbrytande kontakter med andra än intagna. Inte minst gäller detta för de förhållandevis få kvinnor som befinner sig på häktena. Eftersom huvudregeln är att en intagen inte ska vistas med andra intagna av motsatt kön blir kvinnors möjlighet till samsittning och gemensamhetsumgänge begränsad.

---

<sup>15</sup> CPT/Inf (2016) 1 punkten 52.

Vi anser att det, på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar, ska finnas minst en heltidstjänst per 15 häktade som enbart ska ha i uppgift att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Till var och en av dessa tjänster bör det inrättas ett särskilt utrymme med utrustning för olika sorters aktiviteter såsom brädspel, TV-spel samt diverse material för olika sorters skapande verksamhet.

För att minska isoleringen behöver det dessutom bli enklare för den häktade att komma i kontakt med anhöriga och vänner när sådana kontakter tillåts.

Åklagarmyndigheten har i rapporten *Häktningstider och restriktioner* (2014) presenterat flera förslag till hur sådana kontakter kan underlättas.

Vi ansluter oss till följande av Åklagarmyndighetens förslag.

Kriminalvårdens rutiner för att inhämta samtycke från de personer som den häktade vill ha kontakt med behöver förenklas och göras snabbare. Det bör övervägas om samtycke alltid behövs och om kontroller i belastnings- och misstankeregistren i alla situationer är nödvändiga. Om samtycke behövs bör sådant kunna inhämtas via e-post i stället för via vanlig post.

I de fall telefonsamtal måste avlyssnas av polispersonal bör avlyssningen normalt kunna ske genom flerpartssamtal i stället för att polis måste komma till häktet.

Häktade bör få möjlighet att inte enbart ringa till fasta telefonabonnemang utan även till telefoner som är anslutna till IP-telefoni och i vissa fall även till mobiltelefoner. Det faktum att det numera är vanligt att inte ha något fast telefonabonnemang till sin bostad bör inte leda till försämrade möjligheter för häktade att hålla kontakt med omvärlden.

De nu nämnda förslagen innebär detaljregleringar som bör införas av Polisen och Kriminalvården.

## 6.9 Granskning av försändelser

### 6.9.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredaren ta ställning till om även administrativ personal bör ges möjlighet att granska försändelser till eller från en häktad med restriktioner.

### 6.9.2 Bör kretsen utvidgas av vilka som får granska försändelser när häktad har restriktioner?

**Förslag:** Även anställd vid Åklagarmyndigheten och Tullverket ska kunna få i uppdrag av undersökningsledaren eller åklagaren att verkställa granskning av försändelser. Sedan tidigare kan sådant uppdrag även ges till anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Ekobrottsmyndigheten.

Ändringen ska införas genom en ändring i 25 § häktesförordningen.

Den som är häktad med restriktioner är ofta förhindrad att fritt sända och ta emot försändelser. De försändelser som denne ändå vill skicka eller ta emot måste då granskas (3 kap. 8 § häkteslagen). Åklagaren kan utföra granskningen själv eller delegera uppgiften till en anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Ekobrottsmyndigheten (25 § häktesförordningen). Tidigare kunde åklagaren enbart delegera till en polisman, men efter en lagändring som trädde i kraft 2015 kan åklagaren även delegera till civilanställd utredare.

Åklagarmyndigheten har, i rapporten *Häktningsstider och restriktioner* (2014), påtalat att det finns behov av att ytterligare utöka kretsen av vilka som får granska försändelser så att även administrativ personal vid Åklagarmyndigheten omfattas. Under utredningstidens gång har vi även upplysts om att det för vissa måltyper vore önskvärt att kunna delegera granskningen till personal vid Tullverket.

I omfattande förundersökningar med långvariga frihetsberövanden kan granskningen av försändelser bli tidskrävande. Genom att frigöra ansvarig åklagare eller utredare från den arbetsuppgiften kan utredningsarbetet effektiviseras, vilket i sin tur skulle leda till kortare häktningsstider.

Vi anser att det finns goda skäl att ytterligare utöka kretsen av vilka granskningen av försändelser får delegeras till. Vi föreslår därför att undersökningsledaren eller åklagaren även ska kunna uppdraga åt anställd vid Åklagarmyndigheten eller Tullverket att verkställa granskning av försändelser. Att få sin post granskad av annan innebär ett betydande integritetsintrång. Det är därför viktigt att den som utses för uppdraget ska bedömas lämplig och dessutom få relevant utbildning och information om de sekretessregler som granskningen omfattas av.



## 6.10 Särskilda regler för barn

### 6.10.1 Uppdraget

Utredaren ska analysera och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag som rör häktning och restriktioner, bland annat i fråga om alternativ till häktning och tidsgränser som är särskilt anpassade för barn och andra unga lagöverträdare. Utredaren ska även analysera och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag som rör åtgärder som till exempel skolgång för att motverka isolering och minimera de negativa konsekvenser som isolering medför för barn och andra unga lagöverträdare. Utredaren ska vidare ta ställning till om kravet på synnerliga skäl ska regleras även i fråga om anhållningsbeslutet samt ta ställning till om det ska införas en möjlighet att besluta om omedelbar verkställighet av en dom på sluten ungdomsvård för en person som är häktad.

Våra förslag om tidsgränser särskilt anpassade för barn återfinns under avsnitt 6.5.3. Med undantag för det förslaget och de förslag som presenteras under nu aktuellt avsnitt gäller övriga förslag i betänkandet utan åldersbegränsning, det vill säga även för barn.

### 6.10.2 Inledning

I Sverige finns en lång och brett förankrad tradition av att särbehandla unga lagöverträdare i straffrättsligt hänseende. Tanken bygger på att straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste anpassas till den unges brist på mognad, begränsade erfarenhet och särskilda förhållanden. Detta gäller särskilt åldersgruppen 15 till 17 år. Ett uttryck för denna grundsats är att barn som inte fyllt 18 år får häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det dessutom föreligger synnerliga skäl för häktning. Trots det häktas varje år mellan cirka 120 och 140 barn i Sverige och varje dag sitter i genomsnitt tio barn häktade.

Vår kartläggning visar att de brott som barn häktas för så gott som uteslutande är grova brott. De vanligaste brottsmisstankarna som barn häktas för är rån och grovt rån, mordbrand, mord och mordförsök, våldtäkt och grov våldtäkt, grov misshandel, grov stöld och grovt narkotikabrott.<sup>16</sup> Majoriteten av barnen som häktas är

---

<sup>16</sup> Uppgifterna kommer från Åklagarmyndigheten. Se även bilaga 2, Kartläggninguppdraget.

häktade i högst en månad (64 procent 2014 och 71 procent 2015). År 2015 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.

De som får restriktioner fortsätter oftast att ha det under större delen av häktningstiden och kan då, såsom systemet fungerar i dag, inte vara placerade på en gemensamhetsavdelning. 2015 fick 115 häktade barn restriktioner. Av dessa fick 98 stycken behålla restriktionerna helt eller delvis under hela häktningstiden.

Nästan alla barn som hade restriktioner under hela häktningstiden förbjöds även att vistas i gemensamhet. Ett fåtal av dessa hade fullständiga restriktioner utan några lättnader. Cirka hälften tilläts samsitta med annan och de flesta tilläts någon form av återkommande besök, vanligtvis av en familjemedlem och/eller socialsekreterare.

Innan ett barn häktas undersöks möjligheterna att genom socialnämndens försorg omhänderta barnet. Sådant omhändertagande anses oftast inte tillräckligt när det är fråga om häktning på grund av kollusionsfara eftersom det bedöms vara för lätt för den miss-tänkte att upprätta kontakter med omvärlden vid vistelse på ungdomshem såsom de nu är ordnade. När barn häktas är det därför oftast på grund av kollusionsfara och det är skälet till att barn i stor utsträckning har restriktioner.

Vi har besökt Häktet Sollentuna och Häktet Göteborg som båda har särskilda avdelningar för häktade under 21 år. Kriminalvårdens tydliga målsättning är att barnen ska få en acceptabel tillvaro på häktena. Personalresurserna är dock begränsade och de flesta häktade ungdomar (med undantag för de som är placerade på gemensamhetsavdelning) tillbringar en stor del av sin tid i ensamhet inne på bostadsrummet. Av den statistik som vi tagit del av från Häktet Sollentuna och Häktet Göteborg (för några veckor under senhösten 2015 respektive början av 2016) framgår att häktade under 21 år som inte var placerade på gemensamhetsavdelning i snitt fick mellan cirka 0,5–2 timmars mellanmänsklig kontakt varje dag.

Enligt Kriminalvårdens årsredovisning för 2014 var den genomsnittliga åtgärdstiden för unga intagna med restriktioner 1 timme och 52 minuter. Av den tiden var 1 timme och 10 minuter åtgärdstid med mänsklig kontakt. Motsvarande redogörelse saknas i Kriminalvårdens årsredovisning för 2015. Däremot redovisas att av de unga

intagna som hade restriktioner 2015 var det 32 procent som hade en åtgärdstid på två timmar eller mer. År 2014 var den siffran 30 procent. Om man i stället enbart ser till åtgärdstid med mänsklig kontakt för unga häktade med restriktioner uppfylldes tvåtimmarsgränsen för 17 procent 2015 och 22 procent 2014.

Att som barn vara inlåst i ensamhet nästan dygnet runt innebär en stor påfrestning och är skadligt även om det endast pågår under kort tid. Barnen drabbas inte enbart psykiskt av inlåsningen. Även kroppsliga funktioner som balans och motorik försämras markant, något som även påtalats av enskilda kriminalvårdare.

I FN:s barnrättskommittés senaste rapport rörande Sverige från 2015 uttryckte kommittén en allvarlig oro över att frihetsberövade barn fortfarande hålls isolerade och uppmanade Sverige att omedelbart upphöra med isoleringen samt att i lag förbjuda varje isolering av barn. Kommittén oroade sig även över att Sverige inte ansträngde sig tillräckligt för att finna alternativ till häktning och över att det saknades särskilda rutiner för hanteringen av barn i häkte.

Vi anser att det är angeläget att antalet barn som är intagna på häkten minskar väsentligt. Barn bör inte heller vara isolerade.

Frågan hur man ska förbättra situationen för barn som är frihetsberövade har utretts vid flera tillfällen, ofta som en av många frågor, utan att det resulterat i några större förändringar.

År 1990 fick Ungdomsbrottskommittén i uppdrag att utvärdera regelsystemet för unga lagöverträdare samt lämna förslag till i vilka former och på vilket sätt det allmänna i framtiden bör ingripa när ungdomar som har fyllt 15 år begår brott. I betänkandet *Reaktion mot ungdomsbrott* (SOU 1993:35) föreslog Ungdomsbrottskommittén, såvitt här är av intresse, att häktade barn som huvudregel skulle placeras på ett särskilt ungdomshem. Förslaget ledde inte till lagstiftning och behandlades inte heller närmare i den efterföljande propositionen.

År 2002 fick Ungdomsbrottsutredningen i uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för unga lagöverträdare och lämna förslag till hur det kunde vidareutvecklas och förbättras. I betänkandet *Ingripanden mot unga lagöverträdare* (SOU 2004:122) övervägde Ungdomsbrottsutredningen, såvitt här är av intresse, en helt ny ordning för frihetsberövande av ungdomar med placering på särskilt ungdomshem, att användas i stället för häktning. Utredningen ansåg dock att nackdelarna med en sådan ordning var betydande

och valde därför att inte lägga fram något sådant förslag. De nackdelar som framhölls med en placering på ungdomshem var svårigheten att hantera kollusionsfara på hemmen, höga dygnskostnader, långa avstånd till hem- och utredningsorten samt att det skulle beröra få personer men kräva omfattande lagändringar.

Ungdomsbrottsutredningen konstaterade att man inte kunde undvika att unga häktade placerades på allmänna häkten, men att det i stället fanns möjligheter att förbättra förhållandena för unga inne i häktet. Utredningen föreslog därför att Kriminalvårdens arbete med unga häktade skulle fortsätta och att myndighetens särskilda ansvar för den åldersgruppen skulle framgå av lagen om behandlingen av häktade och anhållna (nu ersatt av häkteslagen). Någon sådan lagändring genomfördes dock inte.

Även Åklagarmyndigheten har vid flera tillfällen övervägt hur man kan förbättra situationen för barn som är frihetsberövade. I Åklagarmyndighetens rapport *Häktningstider och restriktioner* (2014) föreslogs att frihetsberövade ungdomar aldrig borde tillåtas att vara isolerade och att två timmars mänskligt umgänge skulle ses som ett absolut minimikrav. Vidare ansåg man att det borde undersökas om placering på ett särskilt ungdomshem kunde vara ett alternativ till häktning även när det inte föreligger förutsättningar för omhändertagande enligt LVU.

I riksåklagarens riktlinjer gällande restriktioner och långa häktningstider (RÅR 2015:1) föreskrivs att åklagare, om den frihetsberövade är under 18 år, omedelbart ska ta ställning till frågan om samsittning samt ex officio överväga vilka restriktionslättnader som kan ges. Före häktningsförhandlingen ska åklagaren ta reda på vem eller vilka som den unge vill ha kontakt med. Slutligen ska åklagaren tillåta socialtjänsten att göra obevakade besök och tydligt förklara för den unge varför det är nödvändigt med restriktioner.

Som framgår ovan nämner direktiven inte enbart barn utan även andra unga. Vi har dock valt att inte föreslå någon särbehandling av unga över 18 år. Vi menar att dessa i juridisk mening bör betraktas som vuxna, något som också ligger i linje med hur lagstiftaren ser på unga över 18 år i dag. En annan sak är att man i det enskilda fallet kan ha skäl att beakta åldern även för häktade som är mellan 18 och 21 år. Sådan hänsyn tas bland annat av Kriminalvården.

### 6.10.3 Verkställ häktning av barn på särskilda ungdomshem

**Förslag:** Häktade som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte har fyllt 18 år ska förvaras på särskilt ungdomshem. Om det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem får åklagaren besluta att barnet i stället ska förvaras i häkte. Åklagaren ska löpande ompröva ett sådant beslut. Förslaget ska införas genom en ny paragraf i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Verkställigheten vid de särskilda ungdomshemmen ska regleras genom ändringar i häkteslagen.

Förslagen leder även till följdändringar i 24 kap. rättegångsbalken.

Som en konsekvens av förslaget ska det även införas en sekretessbrytande bestämmelse för den sekretess som, enligt 26 kap. 1 § OSL, gäller till skydd för enskild inom socialtjänsten. Sekretessen ska inte hindra information till åklagarmyndighet eller polismyndighet inför beslut om placering eller restriktioner för en häktad. Hos åklagarmyndighet och polismyndighet omfattas sådana uppgifter av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

#### *Bakgrunden till förslaget*

En allmän uppfattning i samhället och bland dem som möter barn i samband med brottsutredningar är att barn, sett ur ett barnrättsperspektiv, inte bör befinna sig på häkten. Tillvaron som frihetsberövad innebär en stor påfrestning för alla individer, men frihetsberövandet är utan tvekan mest skadligt för barn. Barn är fortfarande under utveckling både fysiskt och psykiskt, något som gör dem extra utsatta för de påfrestningar som isolering innebär. Barn har dessutom inte samma förmåga till tidsuppfattning som vuxna och har inte heller hunnit utveckla förmågan att hantera den stress, ångest och oro som isoleringen skapar. Därtill torde det vara så att de barn som begår brott och häktas generellt sett är mer sårbara och har sämre förutsättningar än andra barn att hantera denna situation.

Vi anser att det finns goda skäl att låta häktade barn förvaras på särskilda ungdomshem. De särskilda ungdomshemmen bedrivs i Statens institutionsstyrelsens (SiS) regi och det finns för närvarande

24 stycken sådana. Sex av dessa har platser för verkställighet av sluten ungdomsvård och är därmed redan anpassade för vistelse under mer slutna former. Det är vid dessa ungdomshem som verkställighet av häktade barn i första hand bör komma i fråga. För att hantera det största problemet med en sådan ordning, kollusionsfaran, krävs särskilda men inte oöverstigligen åtgärder.

De sex ungdomshem som vi har i åtanke är SiS ungdomshem Råby i Lund, Fagared i Lindome, Brättegården i Vänersborg, Bärby i Uppsala, Sundbo i Fagersta och Johannisberg i Kalix. Av dessa är det i dagsläget enbart Brättegården som tar emot flickor för verkställighet av sluten ungdomsvård. Genom att häktade barn placeras på dessa hem kommer, i förekommande fall, resorna i samband med förhör sannolikt att bli längre för försvarare och även för åklagare som någon gång kan delta vid sådant förhör. När det gäller polisarbetet förekommer det att det utförs av lokal polis. Även föräldrar och socialtjänst får i regel längre resor vid sina besök vilket kan medföra den nackdelen för barnet att det blir färre sådana besök.

De fördelar som beskrivs nedan överväger den nackdel som de längre resorna innebär. Genom att exempelvis utnyttja möjligheten att hålla kompletterande förhör över videolänk när detta är lämpligt och att via e-post skicka inscannade brev för granskning torde olägenheterna kunna minska.

Det främsta argumentet för att låta häktade barn förvaras på särskilda ungdomshem är att ungdomshemmen är anpassade för barn. Inom SiS arbetar flera olika yrkeskategorier som t.ex. psykologer, lärare, sjuksköterskor och behandlingsassistenter med utbildning i vård och behandling. Personaltätheten är betydligt högre än på häktena. Enligt uppgift från SiS finns det tre heltidsanställda behandlingsassistenter för varje intaget barn vid låst avdelning på ett särskilt ungdomshem. Det finns därför goda möjligheter till omfattande och kvalitativ mänsklig kontakt.

Alla särskilda ungdomshem har skolverksamhet. SiS har genomfört en omfattande organisationsförändring av skolverksamheten i enlighet med förändringar i skollagen. Varje ungdomshem har nu en ansvarig rektor, resurser för studie- och yrkesvägledning samt specialpedagogisk kompetens. Oavsett vårdtid eller orsak till placering ger SiS:s timplan för grundskolan eleverna rätt till en fullständig skoldag, vilket motsvarar 23 timmars undervisning i veckan.

Skolverksamheten kan anpassas till om den enskilde får delta i gruppundervisning eller inte.

Som jämförelse kan nämnas att barnrättskommittén i sin senaste rapport till Sverige från 2015 bland annat kritiserade det faktum att tillgången till undervisning för barn skiljer sig åt mellan olika häkten.

Slutligen är skillnaden mellan boendemiljön på häktet och på de särskilda ungdomshemmen stor. Medan boendemiljön på häktet enbart har skapats utifrån säkerhetsaspekter är boendemiljön på ungdomshemmen tänkt att så långt som möjligt efterlikna ett hem.

### *Tidigare överväganden och argument mot förslaget*

Som redovisats ovan har idén med att låta särskilda ungdomshem ersätta häktet övervägts tidigare, dock utan att leda till någon ny lagstiftning. Som skäl mot en sådan lösning har framhållits, såväl i tidigare betänkanden som under vårt arbete, framför allt den stora fördyring som förslaget skulle innebära för staten. En häktesplats kostar cirka 3 500 kronor per dag medan en plats för häktade vid ett särskilt ungdomshem enligt SiS beräkningar skulle kosta mellan 7 000–10 000 kronor per dag beroende på vilken vård den enskilde behöver. Vi anser dock att den högre kostnaden till fullo uppvägs av de fördelar som förslaget innebär för de cirka tio barn per dag som skulle bli berörda av förslaget.

Mot förslaget har även anförts att det skulle riskera att leda till att fler barn häktas, eftersom frihetsberövandet skulle uppfattas som lindrigare när verkställigheten sker på ett särskilt ungdomshem. Vi föreslår dock inte någon ändring av de restriktiva krav som uppställs i lagen för när barn får häktas. Med hänsyn till vårt ändringsförslag om begränsning av häktningstiderna, avsnitt 6.5.3, finns det snarare skäl att tro att antalet häktningdygn för barn i stället kommer att minska.

Det kanske tyngsta argumentet mot att verkställa häktning av barn på särskilda ungdomshem är att övervakning av den häktade inte kan säkerställas på samma effektiva sätt som på ett häkte. Särskilt gäller det kontrollen av att den häktade inte försvårar brottsutredningen. Vår uppfattning är dock att man kan ordna omhändertagandet av häktade på ungdomshemmen så att det går att upprätthålla en tillräckligt hög nivå på denna kontroll. När det gäller andra

skäl för häktning än kollusionsfara är det redan i dag så att det enda hindret för att ett barn inte ska häktas utan i stället omhändertas av socialnämnden är platsbrist på ungdomshemmen eller andra övergående praktiska problem. Det innebär således att flykttfara och risk för att den misstänkte begår nya brott är förhållanden som vanligen kan hanteras inom ramen för en vistelse på ungdomshem.

### *Restriktioner på de särskilda ungdomshemmen*

Vår bedömning är således att barn som häktas normalt ska vara på ungdomshem. Om det är så att den häktade har fått restriktioner blir det en fråga för ungdomshemmen att hantera.

Det finns redan i dag, enligt det regelsystem som gäller för ungdomshemmen, goda möjligheter att begränsa ungas möjligheter till kontakter med såväl andra intagna som yttervärlden. Personalen på de särskilda ungdomshemmen har, i de flesta fall, rätt att begränsa den unges rörelsefrihet, möjligheten att ringa samt att ta emot telefonsamtal och besök. Den unge kan bo på läsbar enhet och det finns möjlighet att hålla den unge i avskildhet högst 24 timmar om det behövs på grund av våldsamhet eller påverkan av berusningsmedel. Den unge kan även vårdas i enskildhet om sådan vård svarar mot ett vårdbehov hos den enskilde. Denne bor då på en egen enhet utan möjlighet att träffa andra boende, men ständigt tillsammans med personal.

Det är förbjudet att använda berusningsmedel och om det behövs får den unge kroppsvisiteras och genomgå ytlig kroppsbesiktning samt kontroll av blod-, urin-, utandnings-, saliv- eller svettprov. Brev och andra försändelser får övervakas. Härtill har Utredningen om tvångsvård för barn och unga, i betänkandet *Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU* (SOU 2015:71), föreslagit att rumsvisitation ska få genomföras vid misstanke om otillåtet innehav och att rutinmässiga skyddsvisitationer ska få ske i vissa särskilt angivna situationer.

Att begränsa kontakter och att utöva kontroll är således inte en främmande uppgift för dessa hem.

Med unga som är föremål för häktning och restriktioner krävs att ungdomshemmen tillämpar de regler som gäller för detta. För att möjliggöra det krävs sannolikt viss ombyggnation av ungdoms-



hemmen och anpassning av verksamheten för dessa intagna. Exempelvis kan kontakterna med andra intagna behöva begränsas för att hindra en illojal påverkan på utredningen.

Vår bedömning är att man på ungdomshemmen kan skapa en miljö och en ordning som säkerställer att en häktad inte kan kommunicera med omvärlden på ett illojalt sätt. Jämfört med vistelse på ett modernt häkte med mycket begränsade eller obefintliga kontakter med andra intagna blir det naturligen en något större risk för att illojalt agerande kan ske. Den kvarstående risken måste ställas mot den stora påfrestning som det innebär för barn att tillbringa tiden i häkte. Vår bedömning är att det generellt sett finns en viss övertro på barns förmåga att – inlåsta och utan mobiltelefon, internet och sitt vanliga kontaktnät – förmedla sig med yttervärlden på ett sätt som kan påverka utredningen och inverka på möjligheterna att få en fällande dom.

### *Verkställighet i häkte*

Även med en ordning som innebär att häktade barn ska vara på ungdomshem bedömer vi att det måste finnas en ventil för speciella situationer. Det kan t.ex. vara fråga om mycket allvarlig brottslighet där kollusionsrisken, i vart fall inledningsvis, är mycket hög och det därför framstår som nödvändigt att barnet under viss tid placeras i häkte. Det kan också tänkas finnas sådana allvarliga och överhängande hot om fritagning eller flykt att det därför inte är möjligt med annat än en häktesplacering. Detsamma kan gälla om det är fråga om allvarlig brottslighet och flera målskamrater är under 18 år. Det kan då finnas praktiska problem med att hitta ungdomshemsplatser åt dem alla utan att utredningen allvarligt äventyras. För att barn under sådana eller likartade förhållanden ska kunna placeras i häkte krävs att det föreligger mycket starka skäl. Rekvisitet mycket starka skäl innebär att utrymmet för en häktesplacering är mycket begränsat. Undantaget är således avsett att tillämpas restriktivt.

Det är åklagaren som beslutar var barnet ska placeras och som därmed också avgör om det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem. Om åklagaren beslutar att ett barn ska placeras på häkte ska åklagaren löpande ompröva det beslutet. En

enskild kan alltid begära överprövning av en åklagares beslut hos högre åklagare. Åklagarna står dessutom under tillsyn av JO.

För de barn som trots allt placeras på häkte aktualiseras frågan om isolering. I dessa delar hänvisar vi till våra överväganden i avsnitt 6.10.4 och 6.8.6.

### *Sekretessbrytande regel för information mellan åklagarmyndighet, polismyndighet och SiS*

För att möjliggöra utredningsmässiga överväganden inför val av särskilt ungdomshem för placering av en misstänkt under 18 år behöver sekretesslagstiftningen ändras. Informationsöverföring mellan en åklagarmyndighet eller en polismyndighet och SiS kan inför sådana överväganden vara nödvändigt. Som exempel kan det handla om att åklagaren behöver känna till vilka som vistas på ett ungdomshem för att kunna undvika att placera den häktade tillsammans med ungdomar från samma kamratkrets som denne. Vanligtvis grundar sig sådana överväganden på vilka utredningsmässiga risker som kan förutses, men även säkerhetsfaktorer kan innebära att informationsöverföring är nödvändig.

Vi föreslår att det, i offentlighets- och sekretesslagen (OSL), införs en sekretessbrytande bestämmelse för den sekretess som gäller till skydd för enskild inom socialtjänsten (26 kap. 1 § OSL). Bestämelsen avser information till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet inför beslut om placering eller restriktioner för en häktad. Hos åklagarmyndighet och polismyndighet omfattas sådana uppgifter av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

### *Övrigt*

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten kommer en stor del av de ungdomar som häktas från någon av landets tre största städer. Det är alltså framför allt kring dessa områden som SiS behöver ha beredskap för att inom något dygn kunna ta emot häktade barn. Beredskapen bör uppgå till totalt 15 platser, varav i vart fall 10 bör finnas i storstadsregionerna. Platserna ska, på respektive ungdomshem, ordnas på sådant sätt att personalen på bästa sätt ska ges förutsättning att säkerställa de eventuella restriktioner som åklaga-

ren, med rättens tillstånd, har beslutat. Platserna måste dessutom förläggas så att inte medgärningsmän kan komma i kontakt med varandra.

Häktning som verkställs på särskilt ungdomshem får, på samma sätt som när häktningen verkställs i häkte, tillgodoräknas som tid under vilken påföljden verkställts i anstalt eller vid ett särskilt ungdomshem.

Som redovisats ovan ingår det även i vårt uppdrag att ta ställning till om det ska införas en möjlighet att besluta om omedelbar verkställighet av en dom på sluten ungdomsvård för en person som är häktad. Direktiven är skrivna utifrån den förutsättningen att häktade barn befinner sig på häkte. Enligt vårt förslag kommer emellertid häktade barn, med något undantag, att förvaras på särskilda ungdomshem. Eftersom barnen därigenom redan kommer att befinna sig på platsen för sluten ungdomsvård anser vi inte att det finns skäl att dessutom föreslå att en dom på sluten ungdomsvård ska kunna verkställas omedelbart.

#### 6.10.4 Förbjud isolering av barn

**Förslag:** Den som inte har fyllt 18 år och är häktad alternativt anhållen men placerad på häkte, ska ha rätt till minst fyra timmars vistelse tillsammans med annan varje dag. Förslaget införs genom ett nytt stycke i 6 kap. 1 § häkteslagen.

Som vi redogjort för ovan, avsnitt 6.10.2, innebär det en stor påfrestning för ett barn att vara inlåst i ensamhet nästan dygnet runt. Isoleringen är skadlig och kan leda till bestående men även om den endast pågår under en kortare tid. I FN:s barnrättskommittés senaste rapport rörande Sverige från 2015 uttryckte kommittén en allvarlig oro över att frihetsberövade barn fortfarande hålls isolerade i Sverige.

Vi anser att isoleringen av barn ska upphöra. När det gäller barn anser vi dessutom att det inte är tillräckligt med minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag (jämför vårt förslag i avsnitt 6.8.6). Den tid som ett barn ska ha rätt till kontakter med andra intagna, personal eller besökare samt ha telefonkontakter anser vi ska uppgå till minst fyra timmar per dygn. Vi vill dock understryka att detta enbart är ett minimikrav och att barn behöver mer mänsk-

lig kontakt än så. Eftersom vi föreslår att häktning av barn som huvudregel ska verkställas på särskilda ungdomshem får dock förslaget framför allt konsekvenser för de häktade barn som, på grund av att det föreligger mycket starka skäl, har placerats på häkte. Det är viktigt att fyratimmarsregeln inte blir normerande i begränsande riktning för de barn som förvaras på särskilda ungdomshem. På de särskilda ungdomshemmen förutsätter vi att barnen får betydligt mer mänsklig kontakt än så.

Frågan är om fyratimmarsregeln också ska tillämpas när barn är anhållna och placerade på annan plats än i häkte. För det talar samma skäl som de vi anfört beträffande barn i häkte men det finns också skäl emot.

Ett gripande och ett beslut om anhållande sker snabbt och det finns i regel små möjligheter att planera verksamheten för just detta. Barn kan anhållas i alla delar av landet och förutsättningarna skiljer sig åt på olika platser. De kan också på samma plats variera från en dag till en annan. Den samvaro med andra som det blir fråga om sker med den personal som finns där barnet är. Om ett barn placeras i förhörssrum finns alltid personal i närheten men den personalen har ofta även andra sysslor som att skriva in andra anhållna och ta emot försvarare. Inte sällan är situationen stökig när gripna förs till arrest och förhör. Det torde därför inte alltid vara möjligt att avdela personal för ett anhållet barn.

Vi utgår från att personal som möter anhållna barn, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, gör vad de kan för att skapa utrymme för att samtala med barnet och minska dess oro. Vår bedömning är emellertid att en regel om viss miniminivå för samvaro i anhållandesituationen kan vara svår att alltid leva upp till.

Vårt förslag begränsas därför till att gälla barn som är häktade samt barn som är anhållna men som är placerade på häkte.

Vi är medvetna om att det kan finnas vissa svårigheter även med att tillgodose att barn som är placerade på häkte får minst fyra timmars kontakt med andra. En sådan faktor är att barn inte får placeras med intagna över 18 år om det inte kan anses vara till barnets bästa.<sup>17</sup> Med vårt förslag om att barn ska vistas på ungdomshem blir det färre barn som finns på häktena och som de kan samsitta med. Vår uppfattning är dock att det många gånger bör kunna bedömas

---

<sup>17</sup> 2 kap. 3 § häkteslagen.

vara till barnets bästa att samsittning sker exempelvis med en ungdom under 21 år eller annan lämplig intagen. Ytterligare en möjlighet för att uppfylla kravet på fyra timmars vistelse tillsammans med annan är att öka personalkontakterna. Eftersom utrymmet för att häktesplacera barn enligt vårt förslag ska vara mycket begränsat torde det endast bli fråga om kort tid och något enstaka barn som ska tas om hand och därmed finnas möjlighet att avdela resurser för detta.

### 6.10.5 Synnerliga skäl för att anhålla barn

**Förslag:** Den som inte har fyllt 18 år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl. Förslaget ska införas genom en ändring i 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Av lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare följer att den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl anses dock gälla även för anhållande eftersom de skäl som ligger till grund för restriktiviteten måste anses gälla även i fråga om anhållningsbeslut. Detta följer även av ett uttalande från JO (JO 1996/97 s. 56 f.). I riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RÅR 2006:3) föreskrivs samma stränga krav för gripande och anhållande som för häktning.

För att denna tillämpning ska bli tydligare föreslår vi att det uttryckligen anges i 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att den som inte har fyllt 18 år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl.

Ett likadant förslag lämnades av Ungdomsbrottsutredningen i betänkandet *Ingripanden mot unga lagöverträdare* (SOU 2004:122). Förslaget behandlades inte närmare i den efterföljande propositionen och av skäl som vi inte känner till ledde förslaget inte till ny lagstiftning.

### 6.10.6 Förvara inte barn i polisarrest

**Förslag:** Den som är gripen eller anhållen och inte har fyllt 18 år får förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt. Förslaget ska införas genom en ny paragraf i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Förslagen leder även till följdändringar i 24 kap. rättegångsbalken.

En misstänkt som är gripen eller anhållen blir inledningsvis vanligtvis placerad i polisarrest. Miljön i arresten kan vara stökig och högljudd med människor som är påverkade av droger eller alkohol. Arrestcellerna är ofta slitna och i rummet finns vanligtvis endast en plastmadrass på golvet eller en säng. Förutom möjligheten till rastpromenad erbjuds det i arresten sällan några möjligheter till mänsklig kontakt. Barnombudsmannen har i sin årsrapport 2013 *Från insidan, Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte* beskrivit att barn upplever vistelsen i arresten som omskakande och starkt ångestfylld.

Det förekommer även att polisen hyr arrestplacering på häkten av Kriminalvården. Sådan placering upplevs vanligtvis som bättre än polisens arrestlokaler. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning för 2015 har Kriminalvården under 2015 haft drygt 100 arrestplatser. Arbete pågår dessutom med nya överenskommelser om fler arrestplatser på häktena.

Redan i dag görs ansträngningar för att undvika att barn placeras i polisarrest. Av allmänna råd i rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS 2000:58) följer att den som är mellan 15 och 18 år bör förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt. Normalt bör den som är under 18 år i stället förvaras under bevakning i ett förhörssrum eller liknande utrymmen, alternativt i ett rum på ett häkte.

För att tydliggöra att barn inte bör placeras i polisarrest föreslår vi att det ska införas en ny paragraf i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare om att den som är gripen eller anhållen och inte har fyllt 18 år får förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt.

## 6.11 Ytterligare sätt att effektivisera handläggningen

### 6.11.1 Underrättelse av strafföreläggande över videolänk eller telefon

**Förslag:** Åklagares underrättelse till misstänkt om utfärdat strafföreläggande som avser villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter bör ske vid personligt sammanträffande eller, om det finns särskilda skäl för det, över videolänk eller telefon. Förslaget införs genom en ändring i 3 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål.

För misstänkt som inte fyllt 21 år ska dock kravet på ett fysiskt personligt sammanträffande bestå.

När brott begås av personer som saknar hemvist i Sverige är det ofta nödvändigt med ett frihetsberövande för att säkerställa att de inte avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff. Detta gäller även när påföljden kan förväntas bli en annan än fängelse och åklagaren kan utfärda strafföreläggande.

I 3 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål föreskrivs att åklagaren bör underrätta misstänkt om utfärdat strafföreläggande vid ett personligt sammanträffande om strafförelägget avser villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter. Det faktum att sammanträffandet bör ske personligen gör att den som av ovan angivet skäl blivit frihetsberövad, riskerar att vara frihetsberövad längre än vad som annars hade varit nödvändigt för att avvakta ett personligt sammanträffande. Särskilt gäller detta när strafföreläggande kan utfärdas på helgen men resurser saknas för att genomföra ett personligt sammanträffande. Tanken med att sammanträffandet ska ske personligen är god och i de flesta fall finns det ingen anledning att frånga den ordningen. Om det personliga sammanträffandet däremot innebär att den misstänkte behöver sitta anhållen ytterligare tid anser vi att det är tveksamt om ett förlängt frihetsberövande står i rimlig proportion till vad som uppnås med ett fysiskt personligt sammanträffande. För att undvika en förlängning av frihetsberövandet som är mer än marginell föreslår vi därför att sammanträffandet, om det finns särskilda skäl för det, även ska kunna ske över videolänk eller telefon. Om det finns tolkbehov måste det tillgodoses. Vanligtvis kan det ske genom

att tolken sitter tillsammans med den misstänkte eller med treparts-samtal över telefon eller videolänk.

För unga lagöverträdare under 21 år finns motsvarande regel i 1 § andra stycket förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Skillnaden är dock att kravet på ett muntligt sammanträffande för de unga är absolut (*ska* ske). Vi delar lagstiftarens uppfattning att behovet av ett muntligt fysiskt sammanträffande är större när den misstänkte är ung. Förutom att den unge vid sammanträffandet ska underrättas om påföljden är avsikten med sammanträffandet dessutom att den unge ska förstå allvaret i situationen för att framöver inte begå ytterligare brott. Att låta dessa samtal ske över videolänk eller telefon skulle riskera att minska betydelsen av samtalen och dessutom sända den felaktiga signalen att samhället inte ser så allvarligt på brottsligheten. Det kan dessutom tilläggas att det enbart i få undantagsfall, och då på grund av överhängande flyktfara, torde inträffa att en ung misstänkt lagöverträdare frihetsberövas i avvaktan på att delges ett strafföreläggande. Med beaktande härav och mot bakgrund av vad som ovan redovisats anser vi att kravet på ett muntligt sammanträffande för unga lagöverträdare under 21 år ska bestå.

### 6.11.2 Förkorta handläggningstiden inför huvudförhandling med frihetsberövad i hovrätt

**Bedömning:** Det är viktigt att hovrätterna fortsätter med arbetet att utarbeta och tillämpa effektiva handläggningsrutiner för att snabbt kunna sätta ut mål med frihetsberövad. Det är även viktigt att hovrätterna säkerställer informationsflödet mellan tingsrätt och hovrätt.

Försvare som av taktiska skäl avvaktar till sista dagen med att ge in ett överklagande till hovrätten ska väga taktikens eventuella fördelar mot den nackdel som det innebär för den misstänkte att sitta häktad längre tid.

Om ett mål med frihetsberövad överklagas till hovrätten kan det dröja nästan åtta veckor innan huvudförhandlingen hålls i hovrätten. Av 51 kap. 15 § andra stycket RB gäller nämligen som huvudregel att huvudförhandling ska hållas inom fyra veckor efter ut-



gången av tiden för ett eventuellt anslutningsöverklagande. Ett anslutningsöverklagande får ske inom fyra veckor från dagen för tingsrättens dom.

Vi anser att åtta veckor är en alltför lång tid för den frihetsberövade att behöva vänta för att få målet överprövat i nästa instans. Hovrätterna har redan i dag särskilda handlägningsrutiner för att se till att denna tid blir så kort som möjligt. Inte desto mindre visar vår kartläggning att de häktade tillbringar lång tid i häktet efter tingsrättens dom. Vi ser därför skäl att lyfta fram betydelsen av att hovrätterna fortsätter arbetet med att utarbeta och tillämpa effektiva handlägningsrutiner för att snabbt kunna sätta ut mål med frihetsberövad. Det är även viktigt att hovrätterna säkerställer informationsflödet mellan tingsrätt och hovrätt, eventuellt med stöd av Domstolsverket och målhanteringsystemet Vera. System bör skapas där tingsrätterna löpande informerar respektive hovrätt bland annat om när en dom har meddelats i mål med tilltalade som i olika grad är frihetsberövade när det är sannolikt att domen kommer att överklagas. Hovrätten kan då tidigare vidta de första planeringsåtgärderna inför ett eventuellt överklagande.

Så snart ett överklagande har kommit in kan hovrätten, redan innan tiden för anslutningsöverklagande har gått ut, vidtala aktörer och preliminärarboka förhandlingsdagar. Det eventuella merarbete som en sådan tidig planering ibland innebär för överrätterna – antingen för att ett överklagande återkallas när anslutningsöverklagandet kommer in eller för att den preliminära planeringen behöver justeras – ska ställas mot den enskildes intresse av att frihetsberövandet upphör och saken slutligt avgörs. Snabbare avgöranden leder också till minskade utgifter för staten, bland annat genom att kostnaderna för häktning blir lägre.

Det ska härutöver tilläggas att försvarare inte sällan av taktiska skäl avvaktar till sista dagen med att ge in ett överklagande i syfte att undvika att åklagaren överklagar annat än anslutningsvis. I den mån taktiken alls har någon inverkan på åklagarens agerande ska försvararen väga eventuella fördelar med taktiken mot den nackdel som det innebär för den misstänkte att sitta längre tid i häkte.



# 7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 7.1 Ikraftträdande

**Förslag:** Bestämmelserna om alternativ till häktning ska träda i kraft den 1 februari 2018. Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 april 2018.

Förslagen bör genomföras så snart som möjligt och, med undantag för förslaget om hemarrest och områdesarrest, i ett sammanhang.

Med beaktande av SiS behov av anpassning av lokaler och rutiner för de särskilda ungdomshemmen, Kriminalvårdens behov av ombyggnationer och nyanställningar på häktena samt Kriminalvårdens behov av åtgärder inför införandet av hemarrest och områdesarrest, bedömer vi att lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 april 2018.

Dessförinnan bör förslagen om alternativ till häktning träda i kraft. Ett av syftena med förslagen om alternativen hemarrest och områdesarrest är att erbjuda alternativ till häktning när den föreslagna tidsfristen för häktning har löpt ut. Genom att låta bestämmelserna om alternativ till häktning träda i kraft före bestämmelserna om tidsbegränsning av häktning blir det möjligt för rätten att inhämta en lämplighetsutredning och därefter fatta beslut om hemarrest eller områdesarrest innan häktningen hävs på grund av de föreslagna reglerna om tidsbegränsning. Förslagen om alternativ till häktning bör träda i kraft den 1 februari 2018.

## 7.2 Övergångsbestämmelser

**Förslag:** För häktningar som vid lagens ikraftträdande har pågått längre tid än bestämmelserna om tidsbegränsning tillåter ska åklagarens begäran om förlängning av häktningstiden ha inkommit senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket RB.

**Bedömning:** Övriga förslag ska tillämpas även på ett frihetsberövande som skett före ikraftträdandet. För dessa förslag bedömer vi att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser.

För de häktningar som har pågått längre tid än bestämmelserna om tidsbegränsning tillåter ska följande gälla när bestämmelsen om tidsbegränsning träder i kraft. Om åklagaren anser att häktningstiden bör förlängas ska åklagaren inkomma till rätten med en begäran om det senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket RB. Detta innebär att den som vid ikraftträdandet har varit häktad längre tid än tidsbegränsningen tillåter kan komma att vara häktad ytterligare viss tid (som mest två veckor) i avvaktan på rättens prövning av åklagarens begäran om förlängning. Om åklagaren inte inkommer med en begäran om förlängning senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft ska rätten omedelbart häva häktningen.

Övriga förslag ska tillämpas på samtliga personer som är frihetsberövade, även de som frihetsberövades före ikraftträdandet. För dessa förslag bedömer vi att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser.

## 8 Konsekvenser

### 8.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om skyldighet att genomföra konsekvensutredningar när nya eller ändrade föreskrifter föreslås.

Därutöver anges särskilt i direktiven att vi ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. I detta ingår att redovisa förslagets konsekvenser för enskilda som misstänks för brott, eventuella anhöriga och brottsutsatta samt för åklagarväsendet, domstolar, Kriminalvården och andra berörda, t.ex. offentliga försvarare. Det ingår också att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har i ett jämställdhetsperspektiv, särskilt i fråga om kvinnors möjlighet att få tillgång till isoleringsbrytande åtgärder. Därtill ingår att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har i ett barnrättsperspektiv. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

Vi har i betänkandets olika avsnitt analyserat för- och nackdelar med respektive förslag och i en del fall även presenterat alternativa lösningar. I detta kapitel gör vi en mer övergripande och sammanfattande bedömning av de konsekvenser som våra förslag kan antas medföra.

## 8.2 Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande

Bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska, enligt 15 § kommittéförordningen, konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Närmare bestämmelser om kraven på konsekvensutredningens innehåll finns i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

## 8.3 Problembeskrivning och målsättning med utredningen

Vi har enligt våra direktiv haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner. Målsättningen har varit att lämna förslag som leder till minskad användning av häktning och restriktioner samtidigt som samhällets behov av att effektivt kunna utreda och lagföra brott ska kunna tillgodoses även fortsättningsvis.

Såväl nationellt som internationellt har det riktats återkommande kritik mot häktnings- och restriktionsanvändningen i Sverige. Kritiken har tagit sikte på bristen på alternativ till häktning och att restriktioner används i alltför stor utsträckning. Kritiken har även handlat om den skadliga isolering som ofta blir följden av långa häktningstider med restriktioner, och särskilt allvarlig har kritiken varit mot att även barn drabbas. Kritik har även riktats mot att svensk lagstiftning saknar tidsgränser för hur lång tid en person kan sitta häktad.

Samtidigt som det är angeläget att komma till rätta med bristerna i det nuvarande systemet är det viktigt att komma ihåg att det många gånger är nödvändigt att använda ingripande tvångsmedel för att brott ska kunna utredas och beivras på ett effektivt sätt. Detta gäller särskilt när en utredning riskerar att förstöras om den misstänkte är på fri fot, men även risken för att den misstänkte fortsätter att begå brott eller undandrar sig lagföring eller straff kan göra häktning nödvändigt.

## **8.4 Konsekvenserna av förslagen**

### **8.4.1 Alternativ till häktning**

#### **Innebörden av förslaget**

Våra förslag om alternativ till häktning innebär att det, utöver de befintliga alternativen reseförbud och anmälningsskyldighet, tillkommer två alternativ till häktning, nämligen hemarrest och områdesarrest. Hemarrest och områdesarrest innebär att den misstänkte förbjuds att lämna bostaden eller ett visst geografiskt område annat än vid vissa bestämda tider och för särskilda ändamål. Utgångspunkten är att den misstänkte ska kunna behålla eventuellt arbete, utbildningsplats eller annan dagverksamhet.

Efterlevnaden av förbudet ska övervakas elektroniskt och Kriminalvården ska ansvara för övervakningen.

För att hemarrest eller områdesarrest ska komma i fråga ska det bedömas lämpligt. Som underlag för den bedömningen ska åklagaren eller rätten begära in en utredning från Kriminalvården. Det är rätten som, efter förhandling, meddelar beslut i saken.

Om åtal inte väcks ska rätten, med högst en månads mellanrum, hålla ny förhandling i frågan.

Överträdelse ska som huvudregel leda till att den misstänkte anhålls eller häktas.

För hemarrest eller områdesarrest ska samma tidsfrist för huvudförhandling i tingsrätt och hovrätt gälla som när den tilltalade är häktad, det vill säga som huvudregel två veckor från åtals väckande respektive åtta veckor från dagen för tingsrättens dom.

### Alternativa lösningar

Utöver den av oss valda lösningen har vi övervägt att förena de befintliga alternativen till häktning, reseförbud och anmälnings-skyldighet, med en föreskrift om skyldighet för den misstänkte att underkasta sig provtagning för kontroll av nykterhet och drogfrihet. Vi har även övervägt möjligheten att ställa ekonomisk säkerhet för att undvika häktning samt att införa kontaktförbud som ytterligare ett alternativ till häktning. Vi har i avsnitt 6.3.3 redovisat för- och nackdelar med dessa alternativ.

### Vilka berörs av de föreslagna ändringarna och på vilket sätt?

#### *Personer som misstänks för brott*

Genom vårt förslag kan personer som med gällande lagstiftning skulle vara häktade i stället bli föremål för hemarrest eller områdesarrest.

Vi bedömer att hemarrest och områdesarrest främst kommer att bli aktuellt som alternativ till mer långvarig häktning och vanligtvis först efter att den misstänkte suttit häktad viss tid. Detta beror dels på att Kriminalvården först måste göra en lämplighetsbedömning, dels på att hemarrest och områdesarrest inte är ett fullgott alternativ till häktning så länge det föreligger kollusionsfara.

Av den kartläggning av mycket långa häktningstider som vi har låtit göra följer att av totalt 9 056 personer som var häktade 2015 var 486 frihetsberövade i minst ett halvår. För dessa anser vi att alternativen hemarrest och områdesarrest kan fylla ett viktigt syfte. Hemarrest och områdesarrest är ett avsevärt mer humant alternativ



än häktning och den negativa inverkan som ett långt frihetsberövande har torde därmed kunna undvikas eller lindras. Genom hemarrest eller områdesarrest kan den misstänkte upprätthålla ett vardagsliv och de nära relationerna bättre än i häktet och den som har arbete eller studier att återgå till kan göra det. Därmed minskar även risken för att de som under lång tid är föremål för tvångsåtgärder hamnar i utanförskap.

### *Anhöriga och brottsutsatta*

Även för anhöriga till den misstänkte får hemarrest och områdesarrest som huvudregel positiva effekter genom att den misstänktes vardagsliv och sociala kontakter kan upprätthållas bättre än i häktet. Detta gynnar särskilt barn eftersom de, i än högre grad än vuxna, är beroende av kontinuitet i kontakten med nära anhöriga. Positiva konsekvenser förutsätter naturligtvis att förhållandena i hemmet är någorlunda goda.

För brottsutsatta kan hemarrest och områdesarrest upplevas som ett mer otryggt alternativ än häktning. Är recidivfaran eller kollusionsfaran stor ska dock dessa alternativ inte vara möjliga att använda. I övriga fall bör de geografiska begränsningar som tvångsmedlen innebär, tillsammans med möjligheten att få till stånd ett kontaktförbud, erbjuda tillräcklig trygghet för den brottsutsatte. Eftersom en överträdelse som huvudregel ska leda till anhållande eller häktning finns starka incitament för den misstänkte att följa rörelseförbudet.

### *Rättsväsendets aktörer*

*Kriminalvården* kommer att beröras av regleringen på det sättet att förslaget innebär att ett antal personer som med gällande lagstiftning skulle vara häktade i stället får hemarrest eller områdesarrest.

Det är svårt att uppskatta hur många som varje år kan tänkas bli föremål för hemarrest eller områdesarrest. Av vår kartläggning följer att av totalt 9 056 personer som var häktade 2015 var 486 (fem procent) frihetsberövade i minst ett halvår.<sup>1</sup> En genomgång av dessa

<sup>1</sup> År 2014 var 8 439 personer häktade och 487 (fem procent) frihetsberövade i minst ett halvår.

personers totala häktningstid ger vid handen att de i genomsnitt var häktade i sammanlagt cirka sju och en halv månad. Vår uppskattning är att hälften av dessa, dvs. cirka 250 personer, sannolikt skulle kunna komma i fråga för hemarrest eller områdesarrest efter i vart fall fem månaders häktning. Det skulle innebära en årlig besparing med cirka 75 häktningsdygn för 250 personer, dvs. cirka 62 000 000 kronor. Beräkningen är gjord utifrån Kriminalvårdens uppgifter om att dygnskostnaden för elektronisk övervakning är cirka 200 kronor och för häktning cirka 3 500 kronor. De 200 kronorna avser kostnaden för Kriminalvårdens utredning och beslut samt den kontroll som genomförs lokalt av frivårdsinspektörer.

Beräkningen ovan tar enbart sikte på de som är häktade under längre tid. Vi bedömer dock att hemarrest och områdesarrest bör kunna bli aktuellt även för de som inte behöver vara frihetsberövade så länge. Cirka 40 procent av de som suttit häktade i mellan en och två månader saknar restriktioner, vilket i sig borde innebära att andra frihetsberövanden än häktning kan bli aktuellt.

För att kunna beakta även dessa kortare häktningar kan avstamp i stället göras i den dagliga medelbeläggningen på häktena. 2015 var i snitt cirka 1 500 personer häktade varje dag. Om man tänker sig att fyra procent av dessa, dvs. 60 personer, i stället skulle få hemarrest eller områdesarrest skulle det innebära en årlig kostnads- mässig besparing för Kriminalvården med cirka 76 000 000 kronor. Det ska dock tilläggas att vi är medvetna om att de beräknade besparingarna är svåra för Kriminalvården att tillgodogöra sig fullt ut i ett inledande skede. Vissa kostnader för exempelvis lokaler och personal kvarstår trots minskad beläggning men efter någon tid bör samtliga besparingar kunna hämtas in.

Eventuellt kan förslaget leda till viss ökning av antalet dygn på anstalt eftersom hemarrest och områdesarrest inte ska tillgodoräknas som tid för verkställighet av påföljd utan i stället beaktas vid straffmätningen.

Om den nu pågående statliga utredningen *En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål* (Ju 2016:10) kommer att leda till förändringar som förbättrar möjligheten till bevissäkring i ett tidigt skede av utredningen finns det goda skäl att tro att användningen av hemarrest och områdesarrest ytterligare kan öka.

Kriminalvården berörs även av förslaget på det sättet att Kriminalvården dels ska genomföra lämplighetsutredningarna, dels ska sköta

den elektroniska övervakningen. Lämplighetsutredningarna motsvarar i princip vad som redan i dag gäller för verkställighetsformen intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja). Viss utbildningsinsats kommer dock sannolikt trots det att behövas men vi bedömer att dessa kostnader ryms inom de befintliga anslagen. Kostnaden för att årligen utföra cirka 300 lämplighetsutredningar är medräknad i den genomsnittliga dygnskostnaden om 200 kronor för elektronisk övervakning. Resursåtgången för den centrala övervakningen av larm bedömer vi vara marginell. Övervakningen av de i genomsnitt 400 personer som dagligen har intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja) sköts i dag av två årsarbetskrafter.

För att åklagaren ska kunna reagera omedelbart på eventuell misskötsamhet är det viktigt att det för ändamålet upprättas effektiva kommunikationskanaler mellan Kriminalvården och åklagarmyndighet. Även detta bör rymmas inom de befintliga anslagen.

För *domare, åklagarväsendet och de offentliga försvararna* innebär förslagen en ny regeltillämpning som kan föranleda vissa utbildningsinsatser. Utbildningsinsatserna för domare och åklagarväsendet bedöms rymmas inom de befintliga anslagen. Utbildningsinsatserna för advokaterna torde rymmas inom advokatsamfundets utbildningsutbud.

### *Andra berörda*

Även *socialtjänsten* berörs av vårt förslag eftersom Kriminalvården, som ett led i lämplighetsutredningen, kan komma att begära in information från socialtjänsten. Anställda vid socialtjänsten behöver därför få information om innebörden av hemarrest och områdesarrest. Sådan informationsinsats torde dock inte föranleda annat än en marginell kostnadsökning för socialtjänsten.

Även *arbetsgivare till misstänkt* som kan komma i fråga för hemarrest eller områdesarrest samt *utbildningsinstitut* där den misstänkte studerar berörs av förslaget och ska informeras om vad hemarrest eller områdesarrest kan innebära för dem i samband med att lämplighetsutredningen genomförs.

### *Övrigt*

Enligt vår bedömning påverkar förslaget inte vare sig jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Förslaget påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

## **8.4.2 Begränsning av häktningstiderna**

### **Innebörden av förslaget**

Förslaget innebär att det införs tidsfrister för hur lång tid häktning får pågå. En misstänkt får, fram till dess att åtal väcks, vara frihetsberövad såsom häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader. Tiden får förlängas om det föreligger synnerliga skäl.

Om den häktade var under 18 år vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet är tidsfristen i stället tre månader. Tiden får förlängas om det är absolut nödvändigt.

Om åklagaren begär att frihetsberövandet ska pågå längre tid än tidsfristen medger ska rätten hålla förhandling senast den dag som fristen går ut. Ett häktningsbeslut får hävas av både rätten och åklagaren.

Inför eller vid varje omhäktningförhandling ska åklagaren redovisa en tidsplan för förundersökningen. Om tidsplanen redovisas muntligen bör den dokumenteras i rättens protokoll.

### **Alternativa lösningar**

Utöver den av oss valda lösningen för att begränsa häktningstiderna har vi övervägt en lösning som innebär att åklagare, som efter viss tid vill fortsätta att ha en misstänkt häktad, ska anmäla det till högre åklagare och få saken prövad där. Vi har även övervägt att föreslå andra tidsfrister samt att inte genomföra någon ändring alls.

## Vilka berörs av de föreslagna ändringarna och på vilket sätt?

### *Personer som misstänks för brott*

För frihetsberövade personer innebär förslaget att tidsbegränsa häktning en möjlighet att överblicka hur långt frihetsberövandet sannolikt blir som allra längst. Det innebär även att de allra längsta häktningstiderna kortas. Förslaget kommer dessutom sannolikt att leda till en bättre planering och resursanvändning hos såväl åklagare som polis, vilket får till följd att utredningstiderna och frihetsberövandena blir kortare. Ur ett barnrättsperspektiv innebär de särskilda tidsfristerna för barn en stor förbättring av barnens situation.

Ställt mot den alternativa lösningen att i stället införa en särskild prövning hos högre åklagare innebär vårt förslag att prövningen om en eventuell förlängning görs av en i ärendet opartisk instans, något som vi bedömer är bättre för den enskilde. Härtill kommer att en särskild prövning av en högre åklagare snarast framstår som ett onödigt moment eftersom häktningsfrågan ändå måste överlämnas till rätten för avgörande.

### *Anhöriga och brottsutsatta*

De positiva effekter som förslagen innebär för de häktade enligt vad som beskrivits ovan leder i sin tur till positiva effekter även för de *anhöriga*. Ur ett barnrättsperspektiv innebär förslaget att den frihetsberövades barn inte behöver vara skilt från sina föräldrar lika länge.

Även för de *brottsutsatta* torde tidsfristerna i huvudsak innebära positiva konsekvenser. En skyndsammare process med kortare handläggning får till följd att tiden fram till lagakraftvunnen dom blir kortare. Detta upplevs vanligtvis som positivt för den brottsutsatte, som därmed kan lägga händelsen bakom sig.

### *Rättsväsendets aktörer*

För *åklagarväsendet* och *Polisen* kan tidsfristerna inledningsvis upplevas som negativa, framför allt i större och mer komplicerade utredningar eftersom tidsfristerna ställer högre krav på utredningstakt och tillgängliga resurser. Konsekvensen torde dock i förlängningen

bli att det skapas incitament till ökad effektivitet och bättre resursanvändning. Genom att varje ärende färdigställs snabbare frigörs dessutom resurser i ett tidigare skede, något som ger positiva följd-effekter.

För *Kriminalvården* innebär förslaget att beläggningen på häktena minskar som en följd av kortare häktningstider, vilket dels beror på effektivare utredningsarbete, dels på att tidsfristerna går ut. Hur många som kommer att få häktningen hävd på grund av att tidsfristerna går ut är svårt att uppskatta, bland annat eftersom statistikuppgifter i vissa ärenden med mycket långa häktningstider är åtkomstskyddade. Av uppgifter för 2015 som Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö, har tagit fram framgår dock att 49 personer var häktade i sex månader eller mer innan åtal hade väckts. Om man tänker sig att häktningen av dessa 49 personer skulle hävas cirka två månader tidigare än vad som annars hade blivit fallet skulle det innebära en minskning med cirka 2 900 häktesdygn per år. Kostnadsbesparingen för det skulle i så fall bli cirka 10 000 000 kronor per år eftersom varje häktningsdygn kostar cirka 3 500 kronor. Beräkningen är försiktigt gjord. I praktiken är det troligt att flera av dem annars hade suttit häktade betydligt längre tid än endast två månader ytterligare eftersom det i större mål är vanligt att den som häktats förblir häktad fram till dess att domen vinner laga kraft.

Härutöver innebär förslaget en minskning av antalet häktesdygn som en följd av ökad effektivitet och bättre resurshantering. Redan en minskning av medelbeläggningen i häktena med 0,5 procent (åtta personer per dygn) innebär en kostnadsbesparing med cirka 10 000 000 kronor per år.

Eftersom de ekonomiska effekterna är svåra att förutse är en försiktig uppskattning att förslaget om tidsfrister sammanlagt leder till kostnadsbesparingar för *Kriminalvården* med i vart fall cirka 10 000 000 kronor per år. Den besparing som uppkommer som en följd av att häktning i stället övergår i hemarrest eller områdesarrest redovisas under avsnitt 8.4.1.

För *domstolarna* innebär förslaget att det blir nya regler att tillämpa och en ny absolut tidsfrist att bevaka utgången av. För detta krävs vissa utbildningsinsatser men framför allt nya rutiner för att säkerställa att tidsfristerna följs.

En ytterligare effekt för domstolarna blir att omhäktningförhandlingarna blir färre när häktestiderna blir kortare. I de fall häktningen

övergår till hemarrest eller områdesarrest behöver visserligen en omprövning göras även av den åtgärden. Sådan omprövning ska dock göras mer sällan, nämligen en gång i månaden i stället för en gång varannan vecka. Förslaget torde därmed sammantaget leda till vissa kostnadsbesparingar även för domstolarna.

Även de *offentliga försvararna* berörs genom att det blir nya regler att tillämpa samt en viss minskning av omhåkningsförhandlingar i enlighet med vad som nyss beskrivits ovan. En viss besparing torde kunna uppstå genom att den offentlige försvararen behöver medverka vid färre förhandlingar. Besparingar uppkommer sannolikt även eftersom mötena mellan den offentlige försvararen och den misstänkte inte behöver hållas på häktena och därmed kan genomföras mer effektivt.

### Övrigt

Enligt vår bedömning påverkar förslaget inte vare sig jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Förslaget påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

## 8.4.3 Färre restriktioner och minskad isolering av de häktade

### Innebörden av förslaget

Förslaget innebär att rätten ska pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter utifrån fyra särskilda restriktionskategorier. Dessa restriktionskategorier är

1. kontakten med personer utanför häktet,
2. vistelse i gemensamhet med andra intagna,
3. samsittning med annan intagen, samt
4. möjligheten att följa vad som händer i omvärlden.

Om åklagaren får tillstånd att meddela en viss sorts restriktioner ska rätten i sitt beslut redovisa skälen för det.

Härutöver föreslår vi *att* en intagen ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag, *att* Kriminalvården på häktena ska se till att det finns ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade och *att* det, på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar, ska finnas minst en heltidstjänst per 15 häktade som enbart ska ha till uppgift att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Till var och en av dessa tjänster bör det dessutom inrättas ett särskilt aktivitetsutrymme.

För att underlätta för den häktade att komma i kontakt med anhöriga och vänner föreslår vi *att* Kriminalvårdens rutiner för att inhämta samtycke från de personer som den häktade vill ha kontakt med ska förenklas och göras snabbare, *att* polisens avlyssning av häktads telefonsamtal normalt bör kunna ske genom flerpartssamtal och *att* häktade bör få möjlighet att ringa till och ta emot samtal från mobiltelefoner och telefoner som är anslutna till IP-telefoni.

### Alternativa lösningar

När det gäller domstolens prövning av om åklagaren ska få tillstånd att meddela restriktioner har vi, utöver den av oss valda lösningen, övervägt att låta domstolarna särskilt ta ställning till varje restriktion som kan komma i fråga enligt 6 kap. 2 § häkteslagen. Vi har även övervägt att inte genomföra någon förändring av restriktionsprövningen.

### Vilka berörs av de föreslagna ändringarna och på vilket sätt?

#### *Personer som misstänks för brott*

För de personer som är häktade innebär vårt förslag att domstolen särskilt ska ta ställning till varje restriktionskategori. Vår bedömning är att en sådan domstolsprövning kommer att leda till en mer restriktiv restriktionsanvändning där den häktade endast i undantagsfall får fullständiga restriktioner. Isoleringen av de häktade kommer därmed att minska. En ytterligare konsekvens av domstolsprövningen bör bli att utredningsarbetet effektiviseras genom att en restriktivare inställning till restriktioner skapar ett ökat behov av att påskynda utredningsåtgärder innan restriktionerna upphör.



Härutöver tror vi att den praxisbildning som följer med domstolsprövningen kommer att skapa en mer enhetlig restriktionshantering. En enhetlig restriktionshantering är positivt för den enskilde eftersom det ökar förutsebarheten och därmed rättssäkerheten. Dessutom säkerställer praxisbildningen en likabehandling oavsett var i landet prövningen sker.

När det gäller övriga förslag för att minska isoleringen för de häktade kommer samtliga dessa förslag att bidra till en bättre tillvaro för de häktade, dels genom ökad mänsklig kontakt med andra intagna och personal, dels genom ökade möjligheter till kontakt med anhöriga och vänner utanför häktet.

Vårt förslag om att alla ska ha rätt till mänsklig kontakt under minst två timmar varje dag och förslaget om ökade resurser för restriktionsbrytande åtgärder kommer att innebära positiva effekter för samtliga häktade. Effekten blir dock sannolikt störst för häktade kvinnor. Eftersom förhållandevis få kvinnor är häktade och huvudregeln är att en intagen inte ska vistas med andra intagna av motsatt kön leder det till att kvinnors möjlighet till samsittning och gemensamhetsumgänge blir begränsad. Genom förbättrad möjlighet till meningsfull och isoleringsbrytande kontakt med häktespersonal kommer kvinnors tillvaro på häktena att förbättras. Detta gäller på motsvarande sätt för de fåtal barn som fortsättningsvis kommer att förvaras på häkte.

### *Anhöriga och brottsutsatta*

De positiva konsekvenser som förslagen innebär för de häktade enligt vad som beskrivits ovan leder i sin tur till positiva effekter för de anhöriga.

För de brottsutsatta bedömer vi att förslaget inte får några konsekvenser.

### *Rättsväsendets aktörer*

Även om vi generellt är av uppfattningen att *Kriminalvården* behöver arbeta mer isoleringsbrytande, innebär förslaget om domstolsprövning av varje restriktionskategori, allt annat oförändrat, att behovet av att arbeta med sådana åtgärder minskar. Detta eftersom

förslaget, enligt vår bedömning, kommer att leda till färre restriktioner.

Förslaget om nya isoleringsbrytande tjänster och intagnas rätt till minst två timmars mänsklig kontakt samt förslagen om anpassningar av lokalerna för att dels möjliggöra mer gemensamhetsvistelse, dels skapa aktivitetsrum för isoleringsbrytande verksamhet, kommer att innebära kostnadsökningar för Kriminalvården.

Vid beräkningen av dessa kostnader har vi tagit utgångspunkt i statistikuppgifterna för 2015. Antalet häktesplatser är drygt 2 000, varav 1 200 är på restriktionsavdelningar. Medelbeläggningen av antalet intagna som är häktade uppgår till cirka 1 500 per dag. Ungefär hälften av de häktade har restriktioner. Detta innebär att det i genomsnitt är cirka 750 häktade per dag som har gemensamhetsrestriktioner.

Om man vid kostnadsberäkningen utgår från det antal restriktionsplatser som finns på häktena skulle, enligt Kriminalvårdens beräkningar, kostnaden för de isoleringsbrytande tjänsterna och för att kunna garantera de intagna minst två timmars mänsklig kontakt uppgå till cirka 200 000 000 kronor per år. Kriminalvården har bedömt att det krävs en ökning av antalet anställda med motsvarande en tredjedel av antalet restriktionsplatser, dvs.  $1\,200/3 = 400$  ytterligare årsarbetskrafter à 500 000 kronor, dvs. 200 000 000 kronor. I den beräkningen ryms även de särskilda isoleringsbrytande tjänster som vi föreslår ska inrättas, dvs. en tjänst per 15 häktade på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar.

Den beräkningsmetod vi väljer att använda oss av utgår i stället från hur många som i genomsnitt sitter häktade med gemensamhetsrestriktioner varje dag, dvs. cirka 750 personer. Vid beräkningen beaktar vi även att häktade med restriktioner redan i dag samsitter i viss utsträckning samt har andra mänskliga kontakter. Härutöver utgår vi från att förslaget om domstolens utökade restriktionsprövning kommer att innebära minskad restriktionsanvändning och ökad samsittning och gemensamhetsvistelse. Mot bakgrund härav bör kravet på minst två timmars mänsklig kontakt och kravet på inrättande av de isoleringsbrytande tjänsterna kunna uppfyllas genom en ökning av antalet anställda med en ny årsarbetskraft per sex häktade med gemensamhetsrestriktioner. Det innebär att det behöver tillsättas 125 nya årsarbetskrafter ( $750/6 = 125$ ) à 500 000 kronor, dvs. 62 500 000 kronor.

När det gäller lokalförändringarna torde dessa kunna hanteras genom förväntad minskning av beläggningen på häktena. Ombyggnation kan då ske av befintliga bostadsrum som inte längre behöver tas i anspråk. Kriminalvården bedömer att kostnaden för att bygga om två bostadsrum till ett aktivitetsrum uppgår till cirka 500 000 kronor. Eftersom det ska finnas ett aktivitetsrum per 15 intagna på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar och det finns 1 200 restriktionsplatser bör som mest 80 ombyggnationer ske till en total kostnad om 40 000 000 kronor ( $80 \times 500\,000$  kronor). Kostnaden är dock högt räknad eftersom antalet restriktionsavdelningar tycks kunna bli färre enligt vad som följer av redogörelsen för antalet häktade med restriktioner ovan.

När det gäller kravet på ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade har Kriminalvården uppskattat att det skulle behövas ombyggnader för att skapa ytterligare cirka 35 rum. Kostnaden för denna ombyggnation uppskattas till cirka 500 000 kronor per rum, vilket innebär en total kostnad om cirka 17 500 000 kronor ( $500\,000$  kronor  $\times$  35).<sup>2</sup> Sammanlagt beräknas därmed kostnaderna för ombyggnationerna uppgå till cirka 57 500 000 kronor.

De förslag som innebär förenklad hantering av samtyckesinhämtning innebär viss kostnadsbesparing för Kriminalvården eftersom sådan hantering, så snart de nya rutinerna har blivit inarbetade, innebär något mindre arbete för personalen. Möjligheten för den häktade att ringa och ta emot samtal från mobiltelefoner och telefoner anslutna till IP-telefoni kan dock leda till ett visst ökat behov av samtalsavlyssning.

För *åklagarväsendet* innebär förslaget om domstolarnas prövning av varje restriktionskategori att åklagarna inte på samma sätt som i dag kan styra över restriktionsanvändningen. Det innebär även att åklagarna i större utsträckning inför rätten kommer att behöva redogöra för brottsutredningen och argumentera för behovet av en eller flera restriktionskategorier. Detta kommer, framför allt under en övergångsperiod, att kräva visst merarbete. När rutinerna kring den nya hanteringen har satt sig och praxis har utarbetats kommer merarbetet sannolikt att bli marginellt. Vi bedömer därför att det ryms inom de befintliga anslagen.

---

<sup>2</sup> Kostnaden blir högre om gemensamhetsutrymmet ska rymma 15 personer. Detta torde dock inte vara nödvändigt.

När det gäller övriga förslag för att minska isoleringen kommer dessa, för såväl *åklagarväsendet* som *Polisen* med största sannolikhet att få positiva effekter för utredningsarbetet. Detta eftersom ett ökat välbefinnande hos den häktade underlättar utredningsarbetet och förbättrar resultatet. Möjligheten för den häktade att ringa och ta emot samtal från mobiltelefoner och telefoner anslutna till IP-telefoni kan dock leda till ett visst ökat behov av samtalsavlyssning.

För *domstolarna* innebär förslaget om domstolarnas prövning av varje restriktionskategori nya regler att tillämpa och ett visst behov av utbildningsinsatser. Den prövning av restriktionsbehovet som domstolen kommer att behöva göra kommer i någon mån att föranleda merarbete. Prövningen kommer även i vart fall inledningsvis att leda till en något ökad tidsåtgång vid häktningsförhandlingarna. När rutinerna anpassats till de nya regler som vi föreslår är det vår bedömning att skillnaden i merarbete och tidsåtgång snart blir marginell och att det ryms inom de befintliga anslagen.

Även för de *offentliga försvararna* innebär förslaget nya regler att tillämpa och eventuellt en något ökad tidsåtgång vid häktningsförhandlingarna. Såvitt gäller övriga förslag för att minska isoleringen bedömer vi att dessa kommer att innebära positiva effekter även för de offentliga försvararna eftersom ett ökat välbefinnande hos klienten gör arbetet mer effektivt och mindre kurativt.

### Övrigt

Utöver vad som redovisats ovan om isoleringsbrytande åtgärder för häktade kvinnor påverkar förslaget enligt vår bedömning inte vare sig jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Förslaget påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

## 8.4.4 Särskilda regler för barn

### Innebörden av förslaget

Förslaget innebär att häktade som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte har fyllt 18 år ska förvaras på särskilt ungdomshem. Åklagaren får besluta att barnet i stället ska förvaras i häkte om det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem. Åklagaren ska löpande ompröva ett sådant beslut.

Den som inte har fyllt 18 år och är häktad alternativt anhållen men placerad på häkte ska ha rätt till minst fyra timmars vistelse tillsammans med annan varje dag.

Den som inte har fyllt 18 år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl. Den som är gripen eller anhållen och inte har fyllt 18 år får förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt.

### Alternativa lösningar

Utöver de av oss valda lösningarna har vi övervägt att låta barnen även fortsättningsvis förvaras på häkte och i stället förbättra förhållandena för barnen där.

### Vilka berörs av de föreslagna ändringarna och på vilket sätt?

#### *Barn som misstänks för brott*

För häktade barn innebär förslaget om förvaring på särskilt ungdomshem att barnen får vara på ett ställe som är anpassat för barn. De särskilda ungdomshemmen har hög personaltäthet, tre heltidsanställda behandlingsassistenter för varje intaget barn, vilket innebär goda möjligheter till omfattande och kvalitativ mänsklig kontakt. Alla särskilda ungdomshem har dessutom skolverksamhet som ger eleverna rätt och möjlighet till en fullständig skoldag. Mot bakgrund av det bedömer vi att tillvaron för häktade barn förbättras markant genom förslaget.

En nackdel med förslaget är att anhöriga och socialtjänsten i regel får längre resor när de ska besöka en häktad, vilket i sig kan göra att barnen får färre besök. Särskilt långa kan avstånden bli vid besök av häktade flickor eftersom det i dagsläget endast är ett hem

som tar emot flickor för verkställighet av sluten ungdomsvård. Å andra sidan är förutsättningarna för att ta emot besök bättre på de särskilda ungdomshemmen än på häktena. För anhöriga som reser långt finns oftast övernattningslägenheter att låna.

Förslaget att häktade barn ska ha rätt till minst fyra timmars mänsklig kontakt varje dag innebär en stor förbättring för de fåtal barn som, trots vårt förslag, kommer att förvaras på häkte. De fyra timmarna kan jämföras med att häktade barn i dag i genomsnitt har mänsklig kontakt under en timme och tio minuter per dag.<sup>3</sup>

Även förslaget om att barn endast ska förvaras i polisarrest när det är absolut nödvändigt innebär positiva effekter för barnen. Miljön i polisarresten är inte anpassad för barn och är oftast stökig och högljudd med människor som är påverkade av droger eller alkohol. För barnen är det därför bättre att förvaras under bevakning i förhörssrum eller liknande, alternativt på ett häkte.

### *Anhöriga och brottsutsatta*

De positiva konsekvenser som förslagen innebär för barnen leder i sin tur till positiva effekter för de *anhöriga*. De längre besöksresor som placeringen kan innebära är på motsvarande sätt negativt även för de anhöriga, även om det är positivt att förutsättningarna är bättre för att ta emot besök.

Vi bedömer att förslaget inte får några konsekvenser för de *brottsutsatta*.

### *SiS*

För SiS innebär förslaget att häktade barn ska förvaras på särskilda ungdomshem att SiS ska hantera en ny kategori barn. Dessa barn har dessutom oftast inskränkningar i sin rätt att ha kontakt med omvärlden. För att personalen på rätt sätt ska kunna hantera häktade barn med restriktioner krävs dels utbildningsinsatser för all berörd personal, dels utarbetande av nya arbetsrutiner med särskilt fokus på restriktionshanteringen. Det bör även skapas rutiner för löpande kontakter med åklagaren. Kostnaden för utbildningsinsatser och

---

<sup>3</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2014.

utarbetandet av nya rutiner är en engångskostnad och beräknas uppgå till cirka 200 000 kronor.

Härutöver innebär förslaget att det måste finnas ett tillräckligt antal platser tillgängliga på de särskilda ungdomshemmen för häktade barn med restriktioner. För att möjliggöra det krävs viss ombyggnation och dessutom viss anpassning av verksamheten för dessa intagna. Till exempel kan kontakterna med andra intagna behöva begränsas för att hindra en illojal påverkan på utredningen.

Varje dag är cirka tio barn häktade. För att undvika att platsbrist uppstår bör cirka 15 platser för häktade barn inrättas, fördelat på de särskilda ungdomshem som blir aktuella. De ombyggnationer som förslaget kräver innebär ökad lokalhyra vilken i sig får effekt på dygnskostnaden.

Den kostnad som det innebär för staten att förvara häktade barn på särskilt ungdomshem är cirka 7 000–10 000 kronor per barn och dygn, beroende på vilken vård den enskilde behöver. Om det i snitt handlar om tio barn per dygn blir kostnaden mellan 70 000 och 100 000 kronor per dygn, att jämföra med kostnaden för en häktesplats som kostar cirka 3 500 kronor per dygn, dvs. cirka 35 000 kronor per dygn för tio barn. Förslaget innebär därmed en kostnadsökning med mellan 35 000 kronor och 65 000 kronor per dygn, eller mellan 12 775 000 kronor och 23 725 000 kronor per år. I den sammanfattande beräkningen nedan bedömer vi kostnadsökningen till 18 250 000 kronor, motsvarande en dygnskostnad på 8 500 kronor.

### *Rättsväsendets aktörer*

För *åklagarväsendet* innebär förslaget att häktade barn ska förvaras på särskilda ungdomshem att resorna sannolikt blir längre för den åklagare som önskar delta vid förhör med häktad. Vidare behöver det utarbetas rutiner för löpande kontakter med de särskilda ungdomshemmen.

Att häktade barn förvaras på särskilda ungdomshem innebär även en något större risk för att den häktade kan agera illojalt. Vi menar att man måste acceptera den risken, ställd mot den stora påfrestning som det innebär för barn att tillbringa tiden i häkte. Förvaringen av barnen på de särskilda ungdomshemmen torde emellertid även kunna leda till vissa positiva effekter på utrednings-

resultatet genom att ett ökat välbefinnande hos den häktade underlättar utredningsarbetet.

Det är åklagaren som ska bestämma om det finns skäl att låta ett häktat barn förvaras på häkte. Detta innebär att det uppkommer ett visst behov av utbildningsinsatser hos Åklagarmyndigheten. Vi bedömer att det ryms inom de befintliga anslagen.

Även för *Polisen* innebär förslaget att häktade barn ska förvaras på särskilda ungdomshem att det kan bli längre resor i samband med förhör. Genom att utnyttja möjligheten att hålla kompletterande förhör över videolänk när detta är lämpligt och att via e-post skicka inscannade brev för granskning torde olägenheterna med placeringen kunna minska.

Förslaget att barn som huvudregel inte får förvaras i arrest ställer krav på polisen när det gäller att hitta alternativa platser att förvara barnen på, såsom förhørsrum eller liknande. Redan i dag föreskrivs emellertid samma stränga krav i de allmänna råden i rikspolisstyrelsens författningssamling.

För *Kriminalvården* innebär förslaget om fyra timmars mänsklig kontakt varje dag ett ökat behov av personalresurser. Eftersom det inte kommer att handla om mer än något enstaka barn varje dag bedömer vi att personalbehovet täcks av de isoleringsbrytande tjänster som vi föreslår ska tillsättas, se avsnitt 6.8.6.

Även för de *offentliga försvararna* innebär förslaget att häktade barn ska förvaras på särskilda ungdomshem att det kan bli längre resor i samband med förhör och därmed för staten en viss ökning av kostnaderna för resor och tidspillan. I övrigt bedömer vi att de särskilda reglerna för barnen innebär positiva effekter för de offentliga försvararna eftersom ett ökat välbefinnande hos klienten sannolikt underlättar den offentlige försvararens arbete.

### Övrigt

Enligt vår bedömning påverkar förslaget inte vare sig jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Förslaget påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.



## 8.4.5 Övriga förslag och konsekvenserna av dem

### Inledning

Nedan presenteras de förslag som enligt vår bedömning inte leder till några omfattande konsekvenser utifrån redogörelsen under avsnitt 8.1 och 8.2.

### Borttagande av tvåårsregeln

Vi föreslår att man ska ta bort den häktningspresumtion som gäller vid misstanke om sådant brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan.

Förslaget innebär en förbättring för de personer som misstänks för brott eftersom borttagandet av regeln innebär en minskad risk för att någon häktas trots att det inte föreligger särskilda häktningsskäl.

### Ökad möjlighet till kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar samt möjlighet att vid sådana förhandlingar avgöra mål utan nämnd

Om åklagare eller domstol bedömer att ett mål kan avgöras slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling ska, vid beaktande av skyndsamhetskraven i 24 kap. 12 och 13 §§ RB, hänsyn även tas till den fördel som en sådan slutlig prövning innebär för den enskilde.

Förslaget innebär att en åklagare ska kunna avvakta något med ingivandet av en häktningsframställning i syfte att möjliggöra att åtal ges in inom tredagarsfristen. På motsvarande sätt ska en tingsrätt kunna avvakta något med att hålla häktningsförhandling i syfte att möjliggöra en slutlig prövning av målet inom fyradygnsfristen.

Härtill kommer att när mål om brott, för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år, avgörs slutligt vid en kombinerad häktnings- och huvudförhandling ska rätten vara domför med en lagfaren domare.

Förslagen innebär att det kommer att kunna hållas fler kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar. Eftersom rätten vid sådana förhandlingar dessutom kommer att vara domför utan nämnd kan förhandlingarna även hållas på helgen.

Vi bedömer att förslagen kommer att få positiva effekter för *personer som misstänks för brott* eftersom ett snabbt avgörande i sak innebär att frihetsberövandet blir kortare.

För *domare, åklagarväsendet* och *de offentliga försvararna* innebär förslagen att fler mål kan avgöras i sak även under helgen, vilket kan leda till en ökad arbetsbelastning under häktningsjourerna. Det kan i sin tur innebära att ersättningsreglerna för jourarbete behöver ses över och att det sannolikt bör genomföras vissa förändringar i förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.

*Nämndemännen* påverkas enligt vår bedömning endast marginellt av förslaget eftersom det endast är få utredningar som kan slutföras så snabbt att målen kan avgöras vid kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

Sammanfattningsvis leder förslaget i denna del till något minskade kostnader för alla aktörer i rättskedjan. Det blir färre transporter för Kriminalvården, minskat antal häktningsdagar samt färre förhandlingar i tingsrätt för domare, åklagare och försvarare.

### **Åklagares möjlighet att interimistiskt förordna om offentlig försvarare för anhållen person**

Förslaget innebär att om det finns risk för att en utredning onödigt fördröjs får åklagare, i avvaktan på rättens beslut, förordna offentlig försvarare för en misstänkt som är frihetsberövad till dess annat har beslutats. Beslutet ska snarast överlämnas till rätten för prövning.

För *personer som misstänks för brott* innebär förslaget att den som grips och anhålls under kvälls- eller nattetid inte längre behöver vänta många timmar innan han eller hon får en offentlig försvarare. Som en följd av det kan det första polisförhöret i sak hållas snabbare och frihetsberövandet ofta upphöra tidigare. Detta är särskilt viktigt ur ett barnrättsperspektiv.

För *åklagarväsendet*, men även för *domstolarna*, innebär förslaget nya arbetsuppgifter och rutiner som kräver utbildningsinsatser och nya riktlinjer. Vi bedömer att det ryms inom de befintliga anslagen.

För *de offentliga försvararna* innebär förslaget att de, i större utsträckning än tidigare, kan komma att behöva närvara vid förhör utanför kontorstid. Detta kan i sin tur innebära att reglerna om ersättning till offentlig försvarare för arbete utanför kontorstid bör ses över.

## Fler personalkategorier kan få i uppdrag att granska försändelser

Genom förslaget utökas den personkrets som kan få i uppdrag av undersökningsledare eller åklagare att granska förändelser till att även avse anställd vid Åklagarmyndigheten och Tullverket.

För *åklagarväsendet* och *Polisen* innebär förslaget att utredningsarbetet kan effektiviseras. Genom att kunna delegera granskningsarbetet till fler personalkategorier kan åklagarna och *utredarna* i större utsträckning koncentrera sig på att driva utredningen framåt. För *brottsmisstänkta personer* får det till följd att häktningstiderna kan bli kortare och att målet snabbare avgörs i sak.

Personal som bedöms lämplig för att utföra sådan granskning behöver relevant utbildning och information om de sekretessregler som granskningen omfattas av. Vi bedömer att det ryms inom de befintliga anslagen.

## Underrättelse av strafföreläggande kan ske över videolänk eller telefon om det finns särskilda skäl för det

Förslaget innebär att åklagarens underrättelse till misstänkt om utfärdat strafföreläggande som avser villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter kan ske över videolänk eller telefon i stället för vid ett personligt sammanträffande om det finns särskilda skäl för det. Detta gäller dock inte för misstänkt som inte fyllt 21 år. Särskilda skäl anses föreligga om ett personligt sammanträffande skulle föranleda en förlängning av frihetsberövandet som är mer än marginell.

För *personer som misstänks för brott* innebär förslaget att de inte behöver vara frihetsberövade i avvaktan på att åklagaren kan frigöra tid för ett personligt sammanträffande. För *åklagarna* innebär förslaget en tidsbesparing.

## 8.5 Ikraftträdande

Vid bestämmande av tidpunkten för ikraftträdandet har vi särskilt tagit hänsyn till SiS behov av anpassning av lokaler och rutiner för de särskilda ungdomshemmen. Vi har även tagit hänsyn till Kriminalvårdens behov av ombyggnationer och nyanställningar på häktena samt Kriminalvårdens behov av åtgärder inför införandet av hemarrest och områdesarrest.

## 8.6 Sammanfattande bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna

Förslagen om nya alternativ till häktning, begränsningen av häktningstiderna samt domstolarnas utökade restriktionsprövning kommer att leda till kortare häktningstider, minskad restriktionsanvändning och ett effektivare utredningsarbete. Resultatet av detta innebär kostnadsbesparingar för det allmänna. Å andra sidan uppkommer även ökade kostnader för det allmänna, framför allt som en följd av förslagen om fler isoleringsbrytande tjänster, ombyggnationer på häktena och förvaringen av häktade barn på särskilda ungdomshem.

I ett inledande skede kommer förslagen sammantaget att innebära ökade kostnader för det allmänna, inte minst på grund av kostnaderna för ombyggnationer. Vår bedömning är dock att förslagen på sikt, och sannolikt redan efter ett par år, kommer att innebära årliga kostnadsbesparingar för det allmänna, framför allt på grund av färre häktesdygn men även på grund av effektivare ärendegenomströmning hos polis, åklagarväsende och domstol.

Nedan följer en sammanställning av de siffersatta kostnader och besparingar som vi ovan har bedömt att våra förslag leder till.

### *Engångskostnader:*

Kostnad för ombyggnation av häkten	57 500 000 kr
Kostnad för utbildning och utarbetande av nya rutiner på särskilda ungdomshem	200 000 kr
<b>Summa:</b>	<b>57 700 000 kr</b>

### *Ökade driftskostnader per år:*

Kostnad för isoleringsbrytande tjänster	62 500 000 kr
Kostnadsökning p.g.a. förvaring av barn på särskilda ungdomshem	18 250 000 kr
<b>Summa:</b>	<b>80 750 000 kr</b>

### *Minskade driftskostnader per år:*

Besparing p.g.a. hemarrest och områdesarrest	76 000 000 kr
Besparing p.g.a. tidsfrister	10 000 000 kr
<b>Summa:</b>	<b>86 000 000 kr</b>

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

#### 1 kap.

#### 3 b §

Tingsrätten *ska* vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

*Tingsrätten är domför med en lagfaren domare i mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år när sådant mål avgörs slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling.*

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten domför utan nämndemän, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.4.

I första stycket görs enbart en språklig ändring.

Ett nytt *andra* stycke införs i paragrafen. Bestämmelsen i andra stycket tar sikte på mål som avgörs vid en kombinerad häktnings- och huvudförhandling. Genom lagändringen är rätten domför utan nämndemän i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i två år när målet avgörs vid en kombinerad häktnings- och huvudförhandling. Regleringen innebär en utvidgning av möjligheten att avgöra mål utan nämndemän. Härigenom förbättr-

ras framför allt möjligheten att hålla kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar på helgen.

Det är enbart straffskalan för de brott som prövas i målet som är avgörande för om målet, vid en kombinerad häktnings- och huvudförhandling, kan avgöras utan nämndemän.

Bestämmelsen är endast fakultativ. Rätten är därmed även framöver domför i en sammansättning med en lagfaren domare och nämndemän i alla brottmål.

## 21 kap.

### 4 §

Offentlig försvarare förordnas av rätten. *Om rätten har skilt saken från sig, får den, till dess talan av den misstänkte fullföljts eller tiden för sådan talan gått ut, förordna försvarare att biträda honom eller henne i högre rätt.*

Fråga om förordnande av offentlig försvarare *ska tas upp när en framställning görs eller rätten annars anser att det finns anledning till det.*

*Om det finns risk för att en utredning onödigt fördröjs får åklagare, i avvaktan på rättens beslut, förordna offentlig försvarare för en misstänkt som är gripen eller anhållen. Beslutet ska snarast överlämnas till rätten för prövning.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.7.

I *första* och *andra* stycket görs enbart språkliga justeringar.

Ett nytt *tredje* stycke införs i paragrafen. Genom det nya stycket får åklagare rätt att, under vissa förhållanden, interimistiskt förordna en offentlig försvarare för den misstänkte. Regeln blir tillämplig när behov av att förordna försvarare uppkommer utanför domstolarnas kontors- eller beredskapstid, det vill säga under kvällar och nätter, för en person som är gripen eller anhållen. Bestämmelsen grundar sig på det förhållandet att en misstänkt har rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhör.

Genom att försvarare kan förordnas utanför kontorstid kan tider för frihetsberövande kortas i de fall ett förhör leder till att den misstänkte därefter kan försättas på fri fot. Det är särskilt viktigt beträffande barn.

För att åklagare inte ska kunna anklagas för att inte vara objektiva i valet av försvarare ska tingsrätterna upprätta och tillhandahålla listor på advokater som är lämpliga och som har anmält intresse för att under jourtid åta sig uppdrag. Sådana listor förekommer redan

i dag. Vanligtvis förs endast advokater med verksamhet inom respektive tingsrätts lokalområde upp på sådana listor. Listorna kan användas när en misstänkt inte själv har önskemål om viss försvarare och även när en sådan inte kan ta sig an uppdraget. Advokaterna ska kontaktas i den ordning de är uppsatta på listan. Om en advokat inte svarar eller inte kan åta sig uppdraget kontaktas den advokat som står näst på tur. Vill en misstänkt ha viss försvarare ska denne, som normalt är, tillfrågas i första hand.

När förordnandet är beslutat ska åklagaren överlämna kopia på beslutet till dels den misstänkte och försvararen, dels rätten för prövning. I normalfallet är det tillräckligt att tingsrätten fattar sitt beslut vid eventuell efterföljande jourhäktningsförhandling eller nästföljande vardag.

Rättens prövning ska innefatta alla de vanliga momenten vid ett förordnande, dvs. behov av försvarare och lämplighet hos den förordnade. Om rätten entledigar den advokat som åklagaren förordnat ska advokaten på sedvanligt sätt tillerkännas skäligen ersättning för utfört arbete, tidsspillan och utlägg.

## 24 kap.

### 1 §

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.

Bestämmelsen har ändrats på det sättet att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet, den så kallade tvåårsregeln, i andra stycket gällande rätt har tagits bort.

## 3 §

Även den som endast är skäligen misstänkt för brott får, med den begränsning som följer av 19 §, häktas, om

1. förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 eller 2 §, och

2. det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet.

I första stycket punkten 1 införs en ändring som föranleds av förslaget att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet, den så kallade tvåårsregeln i 24 kap. 1 § andra stycket gällande rätt, ska tas bort.

## 4 a §

*En misstänkt får vara frihetsberövad såsom häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader fram till dess att åtal har väckts. Tiden får förlängas om det föreligger synnerliga skäl.*

*För den som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte fyllt arton år gäller särskilda regler enligt 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.

Paragrafen är ny. I första stycket införs en regel som innebär att häktning som längst får pågå under en sammanhängande tid om sex månader fram till dess att åtal har väckts. Tid som gripen eller anhållen räknas inte. Tiden börjar löpa först när häktningsbeslutet medfört ett frihetsberövande, vilket innebär att tiden inte löper för den som är häktad i sin frånvaro. Om det föreligger synnerliga skäl för fortsatt häktning finns ingen tidsgräns för hur lång tid häktningen får pågå. En löpande prövning sker då i stället vid varje efterföljande häktningsförhandling med beaktande av utredningsläge, häktningsbehov och proportionalitet.

Rekvisitet synnerliga skäl innebär att möjligheten till fortsatt häktning ska tillämpas restriktivt och ventilen är enbart avsedd för de mer extraordinära fallen. Omständigheter som typiskt sett kan utgöra synnerliga skäl är när det misstänkta brottet har ett mycket högt straffvärde och dessutom är särskilt svårutrett – exempelvis på grund av internationella kopplingar eller för att brottet har begåtts i



organiserad form. Ytterligare en faktor som kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl är om det, under häktningstidens gång, har tillkommit häktningsgrundande brottsmisstankar om allvarlig eller svårutredd brottslighet.

För att häktningstiden ska få förlängas ska det dessutom finnas ett tydligt behov av fortsatt häktning som inte kan tillgodoses genom de föreslagna alternativa frihetsberövandena hemarrest eller områdesarrest.

Även den misstänktes eget agerande kan i enstaka fall göra att det föreligger synnerliga skäl för att något förlänga häktningstiden. Så kan exempelvis vara fallet om den misstänkte medvetet leder in utredarna på villospår eller på annat sätt saboterar utredningen i syfte att få tiden att gå. En förlängning av häktningstiden kan även aktualiseras om den misstänkte i utredningens slutskede begär nya utredningsåtgärder som lika väl hade kunnat begäras tidigare. Genom att fortlöpande ge den misstänkte insyn i förundersökningsmaterialet genom successiv delgivning avtar risken för oväntade förseningar i utredningens slutskede. I större utredningar med flera misstänkta kan förundersökningen även delredovisas allt eftersom olika delar blir klara. Åtal kan då väckas separat mot den eller de misstänkta beträffande vilka utredningen är slutförd.

Tidsfristen gäller tiden fram till dess att åklagaren har väckt åtal. Om frihetsberövandet i tiden efter att åtal har väckts överskrider sex månader gäller vanliga regler för ställningstagande till fortsatt häktning.

Om en misstänkt är häktad för visst brott och häktningen där-  
efter hävs, börjar beräkningen av häktningstiden om på nytt för det fall den misstänkte vid ett senare tillfälle återigen blir häktad för samma brott. Den sammanlagda häktningstiden kan och bör dock beaktas särskilt vid proportionalitetsbedömningen. Sexmånadersregeln kan utgöra ett riktmärke för när hänsynen till den misstänktes intresse ska kunna väga över.

Beräkningen av när sexmånadersgränsen är nådd görs i enlighet med vad som följer av 1 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. Det innebär att om den misstänkte häktades den 2 januari infaller slutdagen sex månader senare, dvs. den 2 juli. Om åklagaren anser att det föreligger synnerliga skäl för fortsatt häktning ska åklagarens yrkande om fortsatt häktning ha kommit in senast kl. 11.00 den dagen, se författningskommentaren till 20 §. Enligt ovan an-

givna exempel ska rätten hålla förhandling om eventuell fortsatt häktning senast den 2 juli, se författningskommentaren till 4 b §. Det är månaderna som räknas, oavsett antalet dagar i månaden. Om slutdagen infaller på en lördag, söndag eller annan helgdag får åtgärden vidtas nästa vardag, se 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.

Av *andra* stycket följer att det gäller särskilda regler för den som vid tiden för frihetsberövandet inte fyllt 18 år, se författningskommentaren till 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

#### 4 b §

*Om förlängning av häktningstiden begärs i fall som avses i 4 a § eller i 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska rätten hålla förhandling i häktningsfrågan senast den dag fristen går ut.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.3.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att om åklagaren har yrkat fortsatt häktning under åberopande av att det föreligger synnerliga skäl (4 a §), alternativt att fortsatt häktning av barn är absolut nödvändig (23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare), ska rätten hålla förhandling i häktningsfrågan senast den dag som fristen går ut, se exemplet i författningskommentaren till 4 a §.

#### 5 a §

*Om rätten, på grund av att det föreligger risk för att den misstänkte försvarar sakens utredning, beslutar att häkta någon, förordnar att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, ska den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter såvitt gäller*

- 1. kontakten med personer utanför häktet,*
- 2. vistelse i gemensambet med andra intagna,*
- 3. samsittning med annan intagen, eller*
- 4. möjligheten att följa vad som händer i omvärlden.*

*Vid prövningen ska rätten beakta att skälen för inskränkningen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.*

*Om rätten beslutar att ge åklagaren tillstånd att inskränka den häktades kontakter med omvärlden ska rätten i sitt beslut redovisa skälen för det. Ett sådant tillstånd förfaller om rätten inte medger fortsatt tillstånd i samband med att den förordnar att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.8.

I första stycket görs ett tillägg som innebär ett förtydligande av vad som i praktiken redan tidigare kan anses ha gällt, nämligen att domstolen enbart kan ge åklagaren tillstånd att meddela restriktioner när den misstänkte har häktats på grund av kollusionsfara.

I första stycket införs dessutom en ändring som innebär att rätten inte enbart, som tidigare, ska ta ställning till om åklagaren ska få tillstånd att meddela restriktioner. Rätten ska dessutom besluta vilken eller vilka slags restriktioner som åklagaren ska få tillstånd till. De restriktioner som anges i 6 kap. 2 § häkteslagen har delats in i fyra olika kategorier av restriktioner.

Den första restriktionskategorin avser tillstånd för åklagaren att besluta om inskränkningar i den häktades kontakter med personer utanför häktet. Med detta avses inskränkningar i rätten att ta emot besök, inskränkningar i rätten att stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, dvs. i praktiken genom telefonsamtal, samt inskränkningar i rätten att sända och ta emot försändelser.

Den andra restriktionskategorin avser tillstånd för åklagaren att besluta om inskränkningar i den häktades rätt att vistas i gemensamhet med andra intagna.

Den tredje restriktionskategorin avser tillstånd för åklagaren att besluta om inskränkningar i den häktades rätt att bo och samsitta med annan intagen.

Den fjärde restriktionskategorin avser tillstånd för åklagaren att besluta om inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden. Med detta avses inskränkningar i rätten att titta på TV och i rätten att inneha tidsskrifter och tidningar.

För att kunna göra denna prövning behöver rätten få större insblick i utredningsarbetet och planeringen än vad som tidigare har varit nödvändigt. Förslaget om skyldighet för åklagaren att redo-

visa en tidsplan vid varje omhäktningförhandling utgör ett led i detta (se författningskommentaren till 18 §).

Prövningen ska ske utifrån de faktiska förhållandena i den aktuella utredningen. Samtidigt måste beaktas att förundersökningen inte äventyras. Om det finns omständigheter som enligt åklagaren innebär svårigheter att närmare beskriva vissa uppgifter kan särskild hänsyn tas till det. Rätten får då göra bedömningen utifrån mer allmänt hållna beskrivningar av förundersökningsläget. Så torde inte sällan bli fallet i ett inledande skede av förundersökningen. Ju längre tid en person har varit häktad, desto högre krav bör generellt sett ställas på konkretionen i åklagarens uppgifter.

Rättens bedömning av restriktionsbehovet bör ske utifrån en prövning i tre steg, som närmare beskrivs nedan. Denna prövning utgår i sin tur från de uppgifter som åklagaren och den misstänkte presenterar vid häktningförhandlingen.

1. Först ska rätten ta ställning till om åklagaren har visat att det finns en risk för att den misstänkte, utifrån faktiska förhållandena i den aktuella utredningen, undanröjer något bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.
2. Därefter ska rätten ta ställning till om det finns befogad anledning att tro att den konstaterade risken avtar genom den begärda restriktionskategorin.
3. Avslutningsvis ska en proportionalitetsbedömning göras.

Kollusionsrisker som vanligtvis kommer i fråga är *att* den misstänkte själv, efter direkt eller indirekt kontakt med annan, anpassar sina uppgifter av betydelse för utredningen, *att* den misstänkte direkt eller indirekt, dvs. själv eller via annan, påverkar någon att lämna felaktiga upplysningar av betydelse för utredningen, eller *att* den misstänkte, själv eller via annan, förstör, förvanskar eller gömmer spår eller föremål av betydelse för utredningen.

För att bedöma *risken för en viss befarad händelse* (1) kan hänsyn tas till ett stort antal olika faktorer beroende på varje enskild situation. Vissa faktorer är sådana att de typiskt sett ofta indikerar kollusionsfara. Sådana faktorer kan vara att flera personer misstänks för inblandning i samma brottslighet, att det finns skäl att tro att brottsligheten är organiserad eller att det handlar om brottslighet där det är lätt att förstöra bevisning (exempelvis vid dokument-

hantering i pappersform eller elektronisk form). Ytterligare situationer när det typiskt sett kan föreligga kollusionsfara är när det handlar om våld inom den egna familjen eller om annan brottslighet där muntlig bevisning vanligtvis får stor betydelse och risken är stor att den misstänkte försöker påverka annan att lämna felaktiga uppgifter. Restriktionsbehovet måste dock alltid bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet och den nyss gjorda uppräknningen innebär inte att det alltid föreligger kollusionsfara i dessa situationer.

En ytterligare aspekt som ska beaktas är vad det skulle innebära för utredningen om den aktuella bevisningen påverkades på visst sätt. Sådana bedömningar är svåra att göra eftersom det handlar om att förutse vad en eventuell framtida händelse kan förorsaka för skada, dessutom utan kännedom om övriga faktorer som framöver kan påverka bedömningen. Vid prövningen får man dock utgå från vad som vid tidpunkten är känt och lägga det till grund för bedömningen.

En befarad risk för att utredningen påverkas ska tillmätas större vikt om brottsligheten är grov eftersom konsekvensen av att en sådan utredning skadas är allvarligare än om brottsligheten är av lindrigare karaktär. Detta följer av proportionalitetsprincipen som beskrivs nedan.

När rätten har konstaterat att det, på visst sätt, föreligger risk för att den misstänkte försvårar utredningen ska rätten även ta ställning till om det finns *befogad anledning att tro att risken avtar* genom viss begärd restriktion (2). Om det finns risk för att den som är misstänkt för misshandel av sin partner kontaktar denne finns det vanligtvis också *befogad anledning att tro att den risken avtar* om åklagaren får tillstånd att inskränka den misstänktes rätt att ha kontakt med personer utanför häktet. Däremot finns det oftast inte *anledning att tro att gemensamhetsvistelse med andra intagna eller samsittning innebär en sådan risk för bevispåverkan att det inte ska tillåtas*.

Det finns alltid en liten risk för att en häktad genom en annan intagen kan få kontakt med personer utanför häktet, t.ex. om den andre frigges eller inte längre har restriktioner. Vi menar dock att sannolikheten för sådana indirekta kontakter generellt sett måste bedömas som låg, även om det naturligtvis kan finnas särskilda skäl att hålla vissa häktade åtskilda från varandra. Om det handlar om mycket allvarlig brottslighet, om misstänkta medgärningsmän är på

fri fot och den misstänktes kontaktnät bland andra kriminella kan antas vara stort och svårt att kontrollera kan det naturligtvis finnas sakliga skäl att även förbjuda samsittning.

*Andra* stycket är nytt. Paragrafens andra stycke enligt gällande rätt har flyttats till en ny paragraf, 5 b §. I andra stycket tydliggörs att rätten, när den prövar om åklagaren ska få tillstånd att meddela restriktioner, ska göra en *proportionalitetsavvägning* (3). Rätten ska med andra ord, för varje restriktionskategori som åklagaren begär tillstånd till, ta ställning till om sådant tillstånd är proportionerligt i förhållande till de olägenheter som inskränkningen innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Vid prövningen görs en helhetsbedömning utifrån hur allvarligt det misstänkta brottet är, hur stor risken är för att utredningen försvåras samt vilket intrång restriktionen skulle innebära för den enskilde.

I det *tredje* stycket föreskrivs att rätten, om den beslutar att ge åklagaren tillstånd att meddela en eller flera slags restriktioner, i sitt beslut ska redovisa skälen för det. Av såväl utredningsmässiga skäl som effektivitetshänsyn bör skälen, när det är möjligt, redovisas utifrån standardiserade skrivningar. I likhet med hur åklagarna i dag dokumenterar sina beslut om restriktioner och skälen för dem torde det oftast vara tillräckligt att utgå från fyra typiska riskkategorier vid angivande av restriktionsskälen. Dessa fyra riskkategorier är

- risk för att den misstänkte och andra förhörspersoner anpassar sina uppgifter efter varandra på ett oriktigt sätt om de får ha kontakt,
- risk för att den misstänkte, genom en annan intagen vid t.ex. samsittning, kontaktar medmisstänkta eller andra och på så sätt försvårar utredningen,
- risk för att den misstänkte, direkt eller genom någon annan, kontaktar medmisstänkta eller andra och på så sätt försvårar utredningen, eller
- risk för att den misstänkte förmår någon annan att skapa, gömma eller förstöra bevis.

I bilaga 3 finns exempel på hur en sådan mall kan utformas.

## 5 b §

*Om det på grund av senare inträffade omständigheter är nödvändigt, får åklagaren meddela beslut som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden även om rätten inte har meddelat tillstånd till restriktioner. Har åklagaren meddelat ett sådant beslut ska han eller hon samma dag eller senast dagen därefter begära rättens prövning enligt 5 a §. När en sådan framställan kommit in till rätten, ska rätten så snart det kan ske och senast inom en vecka hålla förhandling i frågan. För handläggningen vid rätten gäller vad som är föreskrivet om häktningsförhandling.*

Paragrafen är ny. Bestämmelsen motsvarar lydelsen i 24 kap. 5 a § andra stycket enligt gällande rätt med språkliga justeringar.

## 13 a §

*Om åklagaren eller rätten bedömer att ett mål kan avgöras slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling ska, vid beaktande av skyndsamhetskraven i 12 och 13 §§, hänsyn även tas till den fördel som en slutlig prövning skulle innebära för den enskilde.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.3.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen avser tillämpningen av de allmänna skyndsamhetskrav ("utan dröjsmål") som gäller dels för när häktningsframställning ska göras, dels för när häktningsförhandling ska hållas. Genom den nya bestämmelsen föreskrivs att det, vid beaktande av skyndsamhetskraven, även ska tas hänsyn till möjligheten att, inom de absoluta tidsfristerna, avgöra målet slutligt vid kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

Om åklagaren eller rätten bedömer att en sådan möjlighet finns innebär lagändringen att utrymmet ökar för att, inom de absoluta tidsfristerna, invänta förundersökningens avslutande eller på annat sätt möjliggöra en huvudförhandling. En åklagare kan avvakta något med ingivandet av häktningsframställningen i syfte att möjliggöra att åtal ges in inom tredagarsfristen. På motsvarande sätt kan en tingsrätt avvakta något med att hålla häktningsförhandling i syfte att möjliggöra en slutlig prövning av målet inom fyradygnsfristen.

## 17 §

En fråga om att häkta den som inte är anhållen får tas upp på yrkande av åklagaren.

När en fråga om häktning enligt första stycket har väckts, *ska* häktningförhandling inför rätten hållas så snart som möjligt. I fråga om sådan förhandling gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 14–16 §§. Har den misstänkte kallats till förhandlingen eller finns det anledning att anta att han *eller hon* avvikit eller på annat sätt håller sig undan, utgör dock *utevaron* inte hinder för förhandlingen.

Har rätten beslutat om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten *ska*, så snart beslutet har verkställts eller hindret för hans *eller hennes* närvaro har upphört, anmälan om detta göras hos rätten.

När en anmälan enligt tredje stycket har gjorts, *ska* rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Häktningförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att häktningsbeslutet har verkställts eller hindret för den misstänktes närvaro vid rätten har upphört.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.3.

I *första* stycket har, utöver språkliga justeringar, rättens möjlighet att självant ta upp frågan om häktning av misstänkt tagits bort. I första stycket har även målsägandens möjlighet att framställa yrkande om häktning efter åtals väckande tagits bort.

De regler som ger rätten möjlighet att besluta om häktning av exempelvis tilltalad (46 kap. 15 § RB), vittne eller konkursgäldenär berörs inte av vårt förslag.

I *andra* stycket har stadgandet om målsägandens utevaro när denne kallats till häktningförhandling tagits bort. Ändringen är en konsekvens av förslaget om att målsägandens möjlighet att framställa yrkande om häktning ska tas bort.

I *tredje och fjärde* stycket görs enbart språkliga justeringar.

## 18 §

Då rätten beslutar om häktning *ska*, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal *ska* väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare *ska* om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Väcks inte åtal inom två veckor, *ska* rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla



ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. *Åklagaren ska inför eller vid varje omhåkningsförhandling redovisa en tidsplan för förundersökningen.* Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Tid för åtals väckande behöver inte bestämmas då rätten beslutar om häktning enligt 3 § eller om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.4.

I *första* och *andra* stycket görs enbart språkliga justeringar.

I  *tredje* stycket görs en ändring som innebär att åklagaren inför eller vid varje omhåkningsförhandling ska redovisa en tidsplan för förundersökningen. Åklagarens redovisning kan vara muntlig, men tidsplanen bör i så fall dokumenteras i häktningsprotokollet. Tidsplanen bör om möjligt innehålla bland annat uppgifter om kvarstående planerade utredningsåtgärder och en bedömning av när åtal kan väckas. I riktigt stora utredningar där häktningstiden förväntas bli lång kan det vara mer relevant att redovisa vilka utredningsåtgärder som ska vidtas den närmaste tiden. Tidsplanen ska redovisas och dokumenteras på ett sådant sätt att det inte innebär men för utredningen.

Tidsplanen kommer av naturliga skäl att vara preliminär och förändringar och justeringar kan förväntas, inte minst i större utredningar. Förutom att tidsplanen innebär positiva effekter för den misstänkte ska tidsplanen utgöra ett underlag för rätten i tillsynen över att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt.

## 20 §

Rätten ska omedelbart häva ett häktningsbeslut

1. om inte inom den tid som avses i 18 § åtal har väckts eller förlängning av tiden har begärts,

2. i fall som avses i 4 a § och 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inte åtal har väckts eller förlängning av tiden begärts senast kl. 11.00 den dag då fristen går ut eller

3. om det inte längre finns skäl för beslutet.

Ett beslut om häktning av misstänkt får hävas även av åklagaren med undantag för när rätten har beslutat om häktning med stöd av 46 kap. 15 §. Rätten ska snarast underrättas om åtgärden.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.3.

I *första* stycket görs, utöver språkliga justeringar, en ändring som innebär att det tillkommer en ny andra punkt av vilken det följer att rätten omedelbart ska häva ett häktningsbeslut

- om häktningen har pågått under en sammanhängande tid om sex månader (4 a §), alternativt tre månader för den som vid verkställigheten av häktningsbeslutet var under 18 år (23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare), *och*
- åklagaren inte senast kl. 11.00 den dagen fristen går ut har väckt åtal eller begärt förlängning av sexmånaders- eller tremånadersfristen med angivande av att det föreligger synnerliga skäl (4 a §), alternativt beträffande barn att fortsatt häktning är absolut nödvändig (23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

En redogörelse för hur tidsfristerna beräknas finns i författningskommentaren till 4 a §.

Vid den häktningsförhandling som hålls strax före utgången av respektive tidsfrist torde åklagaren kunna meddela om han eller hon har för avsikt att begära förlängning av fristen. Redan då kan därmed vanligtvis en förhandling om en eventuell förlängning av fristen preliminärt sättas ut.

Om åklagaren inte yrkar på fortsatt häktning ska rätten omedelbart häva häktningen. Häktningen kan, med ett undantag, även hävas av åklagaren, se andra stycket nedan. Om tingsrätten avslår åklagarens yrkande om fortsatt häktning ska häktningen samtidigt hävas.

Så länge rätten anser att det föreligger synnerliga skäl för fortsatt häktning alternativt att fortsatt häktning är absolut nödvändig saknas tidsgränser för hur lång tid häktningen får pågå. En redogörelse för tillämpningen av rekvisitet synnerliga skäl finns i författningskommentaren till 4 a §. En redogörelse för tillämpningen av rekvisitet absolut nödvändigt finns i författningskommentaren till 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

En misstänkt kan inte själv medge förlängning av häktningen.

I *andra* stycket regleras när åklagaren får häva ett häktningsbeslut. Genom den nya lydelsen får åklagaren häva ett beslut om häktning av en misstänkt med undantag för när rätten, med stöd av 46 kap. 15 §, har beslutat om häktning för att kunna genomföra en förhandling.

## 21 §

Döms den misstänkte för brottet och är han *eller hon* häktad, *ska* rätten, enligt de grunder som anges i detta kapitel, pröva om han *eller hon ska* stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten, *på yrkande av åklagaren*, förordna att han *eller hon ska* häktas. I fråga om tillstånd till restriktioner gäller bestämmelserna i 5 a och 5 b §§.

Vid tillämpning av första stycket *ska* bestämmelserna i detta kapitel om häktning, i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. Om rätten har beslutat om utvisning får den *på yrkande av åklagaren* förordna om häktning trots att det för brottet inte är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Förordnandet om häktning *ska* dock inte gälla under den tid då den dömde avtjänar en frihetsberövande påföljd som han *eller hon* har dömts till i målet.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.3.

I *första* stycket görs, utöver språkliga justeringar, en ändring som innebär att rätten inte längre självmant får besluta om häktning i samband med dom. För sådant beslut krävs yrkande av åklagaren. Härutöver görs ett tillägg som är en konsekvens av att lydelsen i 5 a § *andra* stycket enligt gällande rätt flyttas till 5 b §.

I *andra* stycket görs, utöver språkliga justeringar, en ändring som föranleds av förslaget i första stycket om att rätten inte självmant får besluta om häktning i samband med dom.

## 22 §

Den som är gripen, anhållen eller häktad *ska* tas i förvar. Den som är gripen behöver dock inte tas i förvar om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med gripandet, ordning eller säkerhet. Den som häktas *ska* *snarast möjligt* föras till häkte. *Beträffande den som inte har fyllt arton år gäller särskilda regler om förvaring enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.*

Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som han *eller hon* är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte *ska* föras till häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han *eller hon* förts till häkte, *ska* föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd.

Om förvaring av den som är häktad och undergår eller har undergått rättsspsykiatrisk undersökning finns särskilda bestämmelser.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.10.3 och 6.10.6.

I *första* stycket görs, utöver språkliga justeringar, en ändring som föranleds dels av förslaget att barn får förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt, se författningskommentaren till 23 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, dels av förslaget att häktade under 18 år endast i undantagsfall ska förvaras i häkte, se författningskommentaren till 23 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

I *andra* stycket görs språkliga justeringar.

## 25 kap.

### Om alternativ till häktning

Våra överväganden finns i avsnitt 6.3.

Kapitlet är delvis nytt och delvis en omarbetning av 25 kap. enligt gällande rätt. Det har tillkommit två nya alternativ till häktning, hemarrest och områdesarrest. Därutöver har det skett en omstrukturering av kapitlet och vissa språkliga justeringar.

#### *Hemarrest och områdesarrest*

##### 1 §

Om någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver och det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon

– avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,

- genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, eller
  - fortsätter sin brottsliga verksamhet,
- får den misstänkte, i stället för att häktas, meddelas förbud att utan tillstånd lämna sin bostad (hemarrest) eller visst område (områdesarrest) annat än på särskilt angivna tider och för särskilt bestämda ändamål. Det ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel att förbudet följs.

Bestämmelsen är ny.

Genom bestämmelsen införs två nya alternativ till häktning, hemarrest och områdesarrest.

Hemarrest innebär att den misstänkte förbjuds att utan tillstånd lämna sin bostad. Områdesarrest innebär att den misstänkte förbjuds att lämna ett visst geografiskt område.

Skillnaden mellan reseförbud (6 §) och områdesarrest är att reseförbud avser en vistelseort medan områdesarrest avser ett visst område utifrån angivna koordinater. Områdesarresten övervakas dessutom elektroniskt. Härutöver skiljer sig reglerna åt för när alternativen kan användas.

Av bestämmelsen följer att det, för att hemarrest eller områdesarrest ska få meddelas, krävs att misstankegraden uppgår till sannolika skäl. Det krävs dessutom att misstanken avser ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Att det för hemarrest och områdesarrest krävs en starkare brottsmisstanke samt misstanke om allvarligare brott än för reseförbud och anmälningsskyldighet ligger i linje med att hemarrest och områdesarrest är mer ingripande tvångsåtgärder än reseförbud och anmälningsskyldighet.

Hemarrest och områdesarrest torde framför allt komma i fråga när det föreligger flyktfara eller recidivfara. Det kan emellertid även beslutas vid viss kollusionsfara eftersom alternativen erbjuder en möjlighet att övervaka den misstänkte även när den föreslagna tidsfristen för häktning har gått ut. Om det vid tidsfristens utgång fortfarande finns viss kollusionsfara kan det därför finnas skäl för hemarrest eller områdesarrest. Även i andra situationer med viss kollusionsfara kan det bli aktuellt med hemarrest eller områdesarrest. Särskilt gäller det när kollusionsfaran inte är så påtaglig att det skulle hindra en hemarrest eller områdesarrest.

Hemarrest och områdesarrest torde endast komma i fråga för misstänkt som inledningsvis har varit häktad. Det är samma krav för att besluta om häktning som för de nya arrestformerna. Efter-

som det behövs en lämplighetsutredning för ett beslut om hem- eller områdesarrest torde det inte vara praktiskt möjligt att fatta ett sådant beslut redan vid en första häktningsförhandling även om bestämmelserna medger det. Redan vid det första häktningstillfället kan emellertid hemarrest eller områdesarrest bedömas vara ett möjligt alternativ till häktning. Häktningen behöver då inte pågå längre tid än vad som behövs för att genomföra lämplighetsutredningen, se författningskommentaren till 3 §.

Hemarrest och områdesarrest ska övervakas med elektroniska hjälpmedel. Övervakningen torde lämpligast ske med hjälp av positioneringsteknik, exempelvis GPS. Sådan utrustning ger utslag så snart den misstänkte inte håller sig inom tillåten zon. Kriminalvården avgör dock vilken teknik som vid varje tillfälle är lämpligast för att genomföra övervakningen.

## 2 §

Den som meddelats beslut om hemarrest eller områdesarrest ska rätta sig efter vad som åligger honom eller henne enligt denna lag och enligt villkor som meddelats med stöd av lagen. Den misstänkte ska avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den som meddelats beslut om hemarrest eller områdesarrest är, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana medel eller varor som avses i andra stycket.

Bestämmelsen är ny.

Av *första* stycket följer att den som står under hemarrest eller områdesarrest ska iaktta skötsamhet och följa de anvisningar eller villkor som meddelas. Den misstänkte ska dessutom avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel. Liknande bestämmelser finns i bland annat lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Av *andra* stycket följer att den som har hemarrest eller områdesarrest är skyldig att underkasta sig drogkontroll och alkoholkontroll. Liknande bestämmelser finns i bland annat lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll och i häkteslagen (2010:611).

## 3 §

Inför beslut om hemarrest eller områdesarrest ska Kriminalvården på begäran av åklagaren eller rätten göra en lämplighetsutredning.

Av utredningen ska framgå

- vilken bostad eller vilket område som utredningen avser,
- vilka tider och villkor i övrigt som den misstänkte ska följa, och
- om hemarrest eller områdesarrest bedöms vara lämpligt.

Bestämmelsen är ny.

Av *första* stycket följer att såväl åklagaren som rätten kan initiera en prövning om hemarrest eller områdesarrest. Inför en sådan prövning ska åklagaren eller rätten begära en lämplighetsutredning från Kriminalvården. En sådan ska begäras så snart det finns anledning att tro att det finns förutsättningar för att besluta om hemarrest eller områdesarrest. Inför lämplighetsutredningen ska Kriminalvården informeras om vilken bostad eller vilket område som prövningen ska avse. Kriminalvården ska även informeras om huruvida det föreligger omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen. Sådana omständigheter kan vara faktorer av vikt för brottsutredningen men även för den misstänkte själv, som exempelvis att den misstänkte har barn på annan adress eller i annat område.

För att sådana uppgifter ska komma till rättens och åklagarens kännedom bör förhandling i regel hållas inför att lämplighetsutredning ska inhämtas. Om åklagaren begär lämplighetsutredning utan att förhandling hålls, ska åklagaren i stället föra en dialog med försvararen.

För att hemarrest eller områdesarrest ska bli aktuellt krävs att den misstänkte har ordnade hemförhållanden.

Vid lämplighetsbedömningen ska Kriminalvården i huvudsak göra motsvarande bedömning som vid prövningen av om en fängelsedom ska verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. För hemarrest och områdesarrest finns dock inte något krav på organiserad dagverksamhet och inte heller krav på arrangemang med särskilda vårdinslag.

Hemarrest eller områdesarrest bör inte komma i fråga om den misstänkte, på grund av missbruksproblem eller psykiska problem, inte har förutsättningar att hantera den tekniska utrustning som kan behövas för att kontrollera efterlevnaden av tvångsmedlet. Även vid sjukdom som kräver täta vårdkontakter kan hemarrest eller

områdesarrest framstå som mindre lämpligt. Den misstänkte ska bedömas klara av att följa ett uppgjort schema för när han eller hon får lämna bostaden eller området och i vilket syfte detta får ske.

Hemarest eller områdesarrest är inte lämpligt om någon vuxen person som delar bostad med den misstänkte motsätter sig detta. Hemarest eller områdesarrest är inte heller lämpligt om det misstänkta brottet har riktats mot någon som också har sin bostad där. Vidare bör hemarest inte komma i fråga om det finns anledning att anta att det skulle påverka barn som delar bostad med den tilltalade på ett negativt sätt. Även andra lämplighetshänsyn kan behöva göras mot bakgrund av karaktären på det misstänkta brottet.

Särskilda överväganden bör ske när det gäller lämpligheten i att besluta om hemarest eller områdesarrest för barn. Exempelvis bör beaktas om det finns risk för att den unges tillvaro i hemmet blir alltför ensam eller för att skolgången inte kan upprätthållas. Om den misstänkte är under 18 år ska Kriminalvården, vid utförandet av lämplighetsutredningen, ta kontakt med socialtjänsten.

Det uppställs inget krav på att den misstänkte ska samtycka till hemarest eller områdesarrest. Om den misstänkte aktivt motsätter sig hemarest eller områdesarrest torde det dock inte vara lämpligt att besluta om sådan åtgärd.

Om några särskilda svårigheter inte tillstöter bör en utredning som begärts i anslutning till en häktningsförhandling kunna finnas tillgänglig för prövning vid nästa häktningsförhandling två veckor senare. Lämplighetsutredningen ska översändas till rätten och parterna.

Av *andra* stycket följer att det av lämplighetsutredningen ska framgå vilken bostad eller vilket område som utredningen avser, vilka tider och villkor i övrigt som den misstänkte ska följa och om hemarest eller områdesarrest bedöms vara lämpligt, både med hänsyn tagen till den misstänktes personliga förutsättningar och till att den misstänkte har för ändamålet fungerande bostad och telefon. Villkoren ska även ange tider och förutsättningar för den misstänkte att vistas utanför bostaden eller utanför tillåtet område för exempelvis vård eller nödvändiga inköp. Det måste därutöver beredas möjlighet för den misstänkte att träffa sin försvarare, exempelvis på dennes kontor eller i ett besöksrum hos polisen.

Av utredningen ska framgå vilka koordinater som ska gälla för en områdesarrest eller för annat område som den misstänkte vid



särskilda tider får vistas inom, såsom exempelvis en arbetsplats, ett skolområde eller ett advokatkontor. Det ska även framgå på vilket sätt den misstänkte ska hålla kontakt med Kriminalvården.

Även när en lämplighetsutredning utmynnar i att Kriminalvården bedömer att hemarrest eller områdesarrest inte är lämpligt ska uppgift om bostad och övriga villkor framgå av utredningen.

#### 4 §

Beslut om hemarrest eller områdesarrest meddelas av rätten.

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen innebär att det är rätten som beslutar om hemarrest och områdesarrest. Åklagaren kan besluta om tillfälliga undantag från vad den misstänkte har att iaktta enligt sådant beslut, se 14 §.

#### 5 §

Den som fullgör hemarrest ska ges möjlighet att vistas utomhus en timme varje dag.

Bestämmelsen är ny. Genom bestämmelsen ges den som fullgör hemarrest en rätt att vistas utomhus en timme varje dag. Liknande bestämmelser finns i bland annat 2 kap. 7 § häkteslagen och 4 kap. 1 § fängelselagen.

#### *Reseförbud och anmälningsskyldighet*

#### 6 §

Om någon är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa och det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff får den misstänkte, i stället för att anhållas eller häktas,

– meddelas förbud att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort (reseförbud), eller

– föreläggas att på viss ort och vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet).

I samband med reseförbud eller anmälningsskyldighet får föreskrivas att den misstänkte på vissa tider ska vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats. Det får också ställas upp annat villkor som behövs för att kunna övervaka den misstänkte. Reseförbud får förenas med anmälningsskyldighet.

I fråga om anmälningsskyldighet gäller vid tillämpning av denna balk i övrigt vad som är föreskrivet om reseförbud.

*Första* stycket motsvarar 25 kap. 1 § första stycket enligt gällande rätt, dock med vissa språkliga justeringar.

Reseförbud skiljer sig från områdesarrest framför allt genom att den misstänkta brottsligheten kan vara lindrigare, beslut kan fattas utan föregående häktning och det inte övervakas med elektroniska hjälpmedel.

25 kap. 1 § tredje stycket i gällande rätt har tagits bort. Därmed har möjligheten att besluta om reseförbud eller anmälningsskyldighet av andra skäl än flyktfara, dvs. recidivfara eller kollusionsfara, tagits bort.

*Andra* stycket motsvarar 25 kap. 2 § första stycket enligt gällande rätt, med vissa språkliga justeringar.

*Tredje* stycket motsvarar 25 kap. 2 § andra stycket enligt gällande rätt.

## 7 §

Oberoende av brottets beskaffenhet får också reseförbud och anmälningsskyldighet beslutas om det finns risk för att den misstänkte genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Paragrafen motsvarar 25 kap. 1 § andra stycket enligt gällande rätt. Av bestämmelsen följer att reseförbud och anmälningsskyldighet kan beslutas utan att fängelse ingår i straffskalan för det misstänkta brottet. Eftersom bestämmelsen avser brottslighet av ringa slag innebär det att sådana beslut enbart varar under kort tid och dessutom oftast i omedelbar anslutning till ett gripande.

## 8 §

Beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet meddelas av åklagaren eller rätten.

Paragrafen motsvarar 25 kap. 3 § första stycket enligt gällande rätt.

*Gemensamma bestämmelser om alternativ till häktning*

## 9 §

Alternativ till häktning får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Paragrafen motsvarar 25 kap. 1 § fjärde stycket enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar och den ändringen att bestämmelsen avser alternativ till häktning vilket innebär att även hemarrest och områdesarrest omfattas av bestämmelsen.

## 10 §

Fråga om alternativ till häktning får tas upp av rätten på yrkande av åklagaren eller i samband med att rätten ska besluta om den misstänktes häktning eller kvarhållande i häkte.

Paragrafen motsvarar 25 kap. 3 § andra stycket enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar och med den ändringen att bestämmelsen avser alternativ till häktning vilket innebär att bestämmelsen även är tillämplig på hemarrest och områdesarrest.

## 11 §

Om fråga om alternativ till häktning väcks vid rätten ska, så snart det kan ske, rätten hålla förhandling. För sådan förhandling gäller vad som föreskrivs i 24 kap. 17 §.

Om det i mål, som fullföljts till högre rätt, väcks fråga om reseförbud eller anmälningsskyldighet får dock rätten fatta beslut utan att hålla förhandling.

*Första* stycket motsvarar 25 kap. 3 § tredje stycket första och andra meningen enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar och med den ändringen att bestämmelsen avser alternativ till häktning vilket innebär bestämmelsen även är tillämplig på hemarrest och områdesarrest.

*Andra* stycket motsvarar 25 kap. 8 § första meningen enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar.

## 12 §

Beslut om alternativ till häktning ska innehålla uppgift om det brott misstanken avser samt de särskilda villkor som den misstänkte har att följa. I beslutet ska den misstänkte informeras om påföljden för överträdelse av förbudet och för underlåtenhet att fullgöra därmed förenat villkor.

Beslutet ska delges den misstänkte.

*Första* stycket motsvarar 25 kap. 4 § första stycket enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar och med den ändringen att bestämmelsen avser alternativ till häktning vilket innebär att bestämmelsen även är tillämplig på hemarrest och områdesarrest.

*Andra* stycket motsvarar 25 kap. 4 § andra stycket enligt gällande rätt.

## 13 §

När rätten beslutar om alternativ till häktning eller fastställer reseförbud eller anmälningsskyldighet som har meddelats av åklagaren ska, om åtal inte redan väckts, rätten bestämma inom vilken tid åtal ska väckas.

Väcks inte åtal inom en månad från det att beslut om

– hemarrest eller områdesarrest meddelades av rätten, eller

– reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelades eller fastställdes av rätten,

ska rätten, med högst en månads mellanrum, hålla ny förhandling i frågan och särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Åklagaren ska i samband med att förlängd tid begärs redovisa en tidsplan för förundersökningen. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Paragrafen motsvarar delvis 25 kap. 6 § enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar.

I *första* stycket föreskrivs att rätten, i samband med beslut om hemarrest, områdesarrest, reseförbud eller anmälningsskyldighet eller fastställande av reseförbud eller anmälningsskyldighet som har meddelats av åklagaren, ska bestämma inom vilken tid åtal ska väckas.

I *andra* stycket första strecksatsen föreskrivs att förnyad prövning av beslut om hemarrest eller områdesarrest senast ska ske inom en månad om inte åtal dessförinnan har väckts. I andra strecksatsen föreskrivs att samma sak ska gälla för rättens beslut eller fastställande av åklagarens beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet.

Kravet på att rätten ska se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt samt de i lagtexten angivna förutsättningarna för att bestämma längre tids mellanrum för ny förhandling följer vad som gäller vid omhåkningsförhandling, se 24 kap. 18 § tredje stycket. Kravet på att åklagaren ska redovisa en tidsplan för förundersökningen är i enlighet med förslaget om åklagarens skyldighet att redovisa en tidsplan vid omhåkningsförhandling, se författningskommentaren till 24 kap. 18 § tredje stycket.

I samband med att förnyad prövning görs kan även beslutade villkor ändras om det finns skäl för det. Inför en sådan villkorsändring bör Kriminalvården få tillfälle att yttra sig.

#### 14 §

Åklagaren får besluta om tillfälliga undantag från vad den misstänkte har iaktta på grund av beslut om alternativ till häktning. Den misstänkte kan begära rättens prövning av sådana beslut enligt 15 §.

Paragrafen motsvarar delvis 25 kap. 7 § andra stycket enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar.

Genom bestämmelsen föreskrivs att åklagaren får besluta om tillfälliga undantag från vad som gäller för beslut om hemarrest, områdesarrest, reseförbud och anmälningsskyldighet. Den misstänkte kan begära rättens prövning av sådana beslut. För den prövningen gäller vad som föreskrivs i 15 §.

### 15 §

Har åklagaren beslutat om reseförbud eller anmälningsskyldighet får den misstänkte begära rättens prövning av beslutet och villkoren för det. Det samma gäller sådana tillfälliga undantag från alternativ till häktning som åklagaren har beslutat om enligt 14 §. När sådan begäran kommit in ska rätten, så snart det kan ske och, om det inte föreligger synnerligt hinder, senast på fjärde dagen därefter hålla förhandling som avses i 11 §. Prövningen kan göras utan förhandling om sådan inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och förhandling inte heller har begärts av någon av parterna.

Om huvudförhandling ska hållas inom en vecka efter det att begäran framställdes får dock, om inte rätten anser att särskild förhandling bör äga rum, prövningen ske vid huvudförhandlingen.

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som tidigare gällt för åklagarens beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet, se 25 kap. 5 § enligt gällande rätt.

Bestämmelsen innebär att den misstänkte kan begära rättens prövning av åklagarens beslut att meddela reseförbud och anmälningsskyldighet samt villkoren för det. Prövningen kan även gälla sådana tillfälliga undantag som åklagaren kan besluta enligt 14 §. Som huvudregel gäller att förhandling ska hållas.

Förhandling ska hållas så snart det kan ske och senast fjärde dagen efter att begäran kom in till rätten. Om det föreligger synnerligt hinder kan förhandlingen hållas senare. Prövningen kan ske utan förhandling om sådan inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och det inte heller har begärts av någon av parterna.

Om huvudförhandling ska hållas inom en vecka efter det att begäran om prövning gjordes får prövningen ske vid huvudförhandlingen.

### 16 §

Ett beslut om alternativ till häktning ska omedelbart hävas om

1. det inte inom den tid som avses i 13 § har väckts åtal eller till rätten inkommit framställning om förlängning av tiden, eller

2. beslutet av något annat skäl inte längre bör gälla.

Alternativ till häktning hävs av rätten eller åklagaren.

Vad som anges i 24 kap. 21 § om häktning ska tillämpas i fråga om alternativ till häktning.

Paragrafen motsvarar delvis 25 kap. 7 § enligt gällande rätt med vissa språkliga justeringar.

I *första* stycket görs ett tillägg som innebär att bestämmelsen även är tillämplig på hemarrest och områdesarrest.

I *andra* stycket införs en förändring som innebär att åklagaren får häva ett beslut om hemarrest, områdesarrest, reseförbud och anmälningsskyldighet även efter att åtal har väckts.

I *tredje* stycket hänvisas till vad som föreskrivs i 24 kap. 21 §. Det innebär att rätten, i samband med att den meddelar dom i målet, även ska pröva om beslutade alternativ till häktning ska bestå eller hävas.

### 17 §

Om överträdelse sker av beslut om alternativ till häktning eller av sådant villkor som ett beslut har förenats med, ska den misstänkte omedelbart anhållas eller häktas om det inte är uppenbart att skäl för det saknas.

Paragrafen motsvarar 25 kap. 9 § enligt gällande rätt med det tillägget att bestämmelsen även är tillämplig på hemarrest och områdesarrest.

I enlighet med vårt förslag till lydelse i 24 kap. 17 § är det enbart åklagaren som kan initiera och framställa yrkande om häktning, med undantag för rättens möjlighet att enligt 46 kap. 15 § häkta en tilltalad för att kunna genomföra en förhandling.

### 18 §

Det som gäller för häktad och för beslut om häktning i 45 kap. 4 och 14 §§, 46 kap. 11 §, 47 kap. 9 och 22 §§, 51 kap. 4, 5, 8 och 15 §§, 52 kap. 1 och 7 §§, 53 kap. 2 §, 54 kap. 6 §, 55 kap. 3, 4 och 8 §§ och 56 kap. 1 § rättegångsbalken ska i tillämpliga delar gälla även för den som har hemarrest eller områdesarrest.

Bestämmelsen är ny. I bestämmelsen anges vilka bestämmelser i rättegångsbalken om häktning och beslut om häktning som även ska gälla för den som har hemarrest och områdesarrest. Hänvisningarna innebär att följande gäller för den som har hemarrest eller områdesarrest.

I stämningsansökan ska det anges att den tilltalade har haft hemarrest eller områdesarrest och tiden för frihetsberövandet (45 kap. 4 §).

Tidsfristen för huvudförhandling i tingsrätten är som huvudregel inom två veckor från den dag åtal väckts och i hovrätten som huvudregel inom åtta veckor från dagen för tingsrättens dom (45 kap. 14 § och 51 kap. 15 §).

Uppehåll i en huvudförhandling får inte göras i mer än en vecka i tingsrätten och två veckor i hovrätten om inte på grund av särskilda omständigheter ett längre uppehåll är nödvändigt (46 kap. 11 § och 53 kap. 2 §).

Förberedelse vid sammanträde i tingsrätten ska hållas inom en vecka från dagen för beslut om hemarrest eller områdesarrest, om inte längre uppskov är nödvändigt på grund av särskilda omständigheter (47 kap. 9 §).

Om förberedelse hållits ska huvudförhandling i tingsrätten påbörjas snarast och senast inom två veckor från dagen för förberedelsens avslutande eller, om den misstänkte fått hemarrest eller områdesarrest därefter, från dagen för det beslutet (47 kap. 22 §).

I ett överklagande till hovrätten eller Högsta domstolen ska det anges att den tilltalade har haft hemarrest eller områdesarrest (51 kap. 4 § och 55 kap. 3 §).

Tingsrätten ska genast översända ett överklagande och övriga handlingar till hovrätten om den tilltalade har hemarrest eller områdesarrest (51 kap. 5 §). Detsamma gäller för hovrätten vid överklagande till Högsta domstolen (55 kap. 4 §).

Hovrätten och Högsta domstolen får ändra ett beslut i fråga om hemarrest eller områdesarrest även om motparten inte har hörts (51 kap. 8 §, 52 kap. 7 § och 55 kap. 8 §).

Ett överklagande av en tingsrätts eller hovrätts beslut om hemarrest eller områdesarrest är inte inskränkt till viss tid (52 kap. 1 § och 56 kap. 1 §).

Om hovrätten ogillat ett yrkande om hemarrest eller områdesarrest eller upphävt ett sådant beslut får beslutet överklagas endast i samband med att hovrättens dom eller slutliga beslut överklagas (54 kap. 6 §).

Härutöver finns det skäl att särskilt påpeka att rätten bör underätta Kriminalvården när den som har hemarrest eller områdesarrest kallas till sammanträde eller förhandling. Detta bör dock regleras på förordningsnivå.



## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2018, med undantag för bestämmelserna i 25 kap. som träder i kraft den 1 februari 2018.

2. För häktningar som vid lagens ikraftträdande har pågått längre tid än bestämmelserna om tidsbegränsning i 24 kap. 4 a § och 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare tillåter ska åklagarens begäran om förlängning av häktningstiden ha inkommit senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Av *första* punkten följer att författningsförslagen träder i kraft den 1 april 2018, med undantag för reglerna som handlar om alternativ till häktning som vi föreslår ska träda i kraft den 1 februari 2018. Genom att låta bestämmelserna om alternativ till häktning träda i kraft före bestämmelserna om tidsbegränsning av häktning blir det möjligt för rätten att inhämta en lämplighetsutredning och därefter fatta beslut om hemarrest eller områdesarrest innan häktningen hävs på grund av de föreslagna reglerna om tidsbegränsning. Den 1 april 2018 är en söndag vilket innebär att lagen i praktiken kommer att tillämpas först nästa vardag i enlighet med 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.

I *andra* punkten regleras en övergångsbestämmelse för de häktningar som har pågått längre tid än vad bestämmelserna om tidsbegränsning tillåter när bestämmelsen om tidsbegränsning träder i kraft. Övergångsbestämmelsen innebär att om åklagaren anser att häktningstiden bör förlängas ska en begäran om det ges in till rätten senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket RB. Den misstänkte kan därmed komma att vara häktad ytterligare viss tid (som mest två veckor) i avvaktan på rättens prövning. Om åklagaren inte inkommer med en begäran om förlängning senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft ska rätten omedelbart häva häktningen.

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

### 1 kap.

#### 2 §

Denna lag gäller den som är

1. häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott,
2. häktad av annan anledning än misstanke om brott,
3. intagen i ett häkte eller en polisarrest i avvaktan på att han eller hon ska förpassas till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem,
4. tillfälligt placerad i ett häkte med stöd av fängelselagen (2010:610), eller

5. omhändertagen enligt 28 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken i avvaktan på att ett beslut om undanröjande av skyddstillsyn vinner laga kraft.

*Lagen gäller även den som är häktad och förvaras på särskilt ungdomshem enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Lagen gäller dock inte den som är gripen enligt 35 § samma lag.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.10.3.

*Andra stycket är nytt. Stycket föranleds av förslaget att häktade under 18 år som huvudregel ska förvaras på särskilda ungdomshem, se författningskommentaren till 23 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Genom det nya stycket tydliggörs att häkteslagen är tillämplig även när häktade barn förvaras på särskilda ungdomshem.*

### 6 kap.

#### 1 §

En intagen som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner), om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning.

För den som är häktad får restriktioner enligt första stycket meddelas endast om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a eller 5 b § rättegångsbalken.

*Den som är häktad ska, oavsett vad som föreskrivs i första och andra stycket, alltid ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag.*

*Den som inte har fyllt arton år och är häktad alternativt anhållen men placerad på häkte ska, oavsett vad som föreskrivs i första och andra stycket, alltid ha rätt till minst fyra timmars vistelse tillsammans med annan varje dag.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.8.6 och 6.10.4.

I *andra* stycket görs ett tillägg som innebär att en hänvisning görs även till 5 b §, vilket är en konsekvens av att lydelsen i 5 a § andra stycket enligt gällande rätt flyttas till 5 b §.

*Tredje* stycket är nytt och innebär att varje häktad person har en rätt att vistas tillsammans med annan i minst två timmar varje dag. Vistelsen ska ske utanför det egna bostadsrummet med undantag för samsittning, dvs. vistelse tillsammans med en eller två andra intagna, som kan ske även i det egna bostadsrummet.

*Fjärde* stycket är nytt och innebär att varje person som inte har fyllt 18 år som är häktad alternativt anhållen men placerad på häkte har en rätt att vistas tillsammans med annan i minst fyra timmar varje dag. Vistelsen ska ske utanför det egna bostadsrummet med undantag för samsittning, dvs. vistelse tillsammans med en eller två andra intagna, som kan ske även i det egna bostadsrummet.

Fyratimmarsregeln är tillämplig på barn som är häktade, oavsett om de är placerade på särskilt ungdomshem eller i häkte. Regeln är även tillämplig på barn som är anhållna men som vistas i häkte. Regeln är däremot inte tillämplig på barn som är anhållna och placerade på annan plats än i häkte eftersom det skulle kunna innebära stora praktiska svårigheter. Det får dock förutsättas att den personal som möter anhållna barn, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, gör vad de kan för att skapa utrymme för att samtala med barnet och minska dess oro.

Fyratimmarsregeln är endast ett minimikrav och det är viktigt att regeln inte blir normerande i begränsande riktning, inte minst gäller det för de särskilda ungdomshemmen där förutsättningar finns för betydligt mer umgänge än så.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Bestämmelsen innebär att författningsförslagen träder i kraft den 1 april 2018.

### 9.3 Förslaget till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011)

#### 25 §

Undersökningsledaren eller åklagaren får, för tillämpning av 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:611), uppdra åt en anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Åklagarmyndigheten*, Ekobrottsmyndigheten *eller Tullverket* som myndigheten har utsett att verkställa sådan granskning som avses i 3 kap. 8 § samma lag.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.9.

Genom ändringen utökas kretsen av personer som undersökningsledaren eller åklagaren kan delegera granskning av försändelser till och omfattar även anställd vid Åklagarmyndigheten och Tullverket. Anställd som utses ska ha bedömts lämplig för uppdraget samt fått relevant utbildning och information.

#### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2018.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Bestämmelsen innebär att författningsförslagen träder i kraft den 1 april 2018.

## 9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

### 23 §

Den som inte har fyllt arton år får *anhållas och* häktas endast om det finns synnerliga skäl.

*Häktning av den som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte fyllt arton år får pågå under en sammanhängande tid om högst tre månader fram till dess att åtal har väckts. Häktning får pågå längre tid om det är absolut nödvändigt.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.3 och 6.10.5.

I första stycket föreskrivs att kravet på synnerliga skäl ska vara uppfyllt även för anhållande av en person under 18 år.

Andra stycket är nytt och reglerar den längsta tid ett barn kan vara häktat. Tid som gripnen eller anhållen räknas inte. Tiden börjar löpa först när häktningsbeslutet medfört ett frihetsberövande, vilket innebär att tiden inte löper för den som är häktad i sin frånvaro. Motsvarande tidsgräns för misstänkta som vid frihetsberövandet är 18 år eller äldre finns i 24 kap. 4 a § RB.

Det är den misstänktes ålder vid tidpunkten för när häktningen verkställs som är avgörande för regelns tillämplighet. Så länge det är absolut nödvändigt med fortsatt häktning finns ingen tidsgräns för hur lång tid häktningen får pågå. En löpande prövning sker i stället på sedvanligt sätt med beaktande av utredningsläge, häktningens behov och proportionalitet.

Rekvisitet absolut nödvändigt innebär att undantagsregeln ska tillämpas mycket restriktivt. Omständigheter som typiskt sett kan tala för fortsatt häktning av barn är samma faktorer som kan utgöra skäl för fortsatt häktning av vuxna, se författningskommentaren till 24 kap. 4 a § RB. Härtill ska dock dessutom beaktas de faktorer som generellt sett gör långvarig häktning av barn särskilt olämplig.

För tillämpningen av bestämmelsen i övrigt, se författningskommentaren till 24 kap. 4 a § RB.

*23 a §*

*Den som är gripen eller anhållen och inte har fyllt arton år får förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.10.6.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen föreskrivs att barn ska förvaras i polisarrest endast när det är absolut nödvändigt. I stället ska barn som är gripna eller anhållna förvaras under bevakning i ett förhørsrum eller liknande utrymmen, alternativt på ett häkte.

Arrestförvaring kan vara absolut nödvändig om den frihetsberövade uppträder på ett sätt som innebär en fara för personen själv eller annan eller om det på grund av oförutsedda massgripanden eller andra jämförbara händelser inte går att tillhandahålla personal för att förvara de frihetsberövade under bevakning.

*23 b §*

*Häktad som vid tiden för verkställigheten av häktningsbeslutet inte har fyllt arton år ska förvaras på sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.*

*Om det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem får åklagaren i stället besluta om förvaring i häkte. Åklagaren ska löpande ompröva ett sådant beslut.*

*Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som han eller hon är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första eller andra stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte ska föras till särskilt ungdomshem eller häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han eller hon förts till särskilt ungdomshem eller häkte, ska föras till en plats utom det särskilda ungdomshemmet eller häktet för förhör eller annan åtgärd.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.10.3.

Paragrafen är ny. I första stycket föreskrivs att häktade barn som inte fyllt 18 år när häktningen verkställs ska förvaras på sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Med särskilt ungdomshem avses hem för unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn.

Det faktum att verkställighet av häktning sker vid särskilt ungdomshem ska inte inverka i tillåtande riktning vid tillämpningen av de krav som uppställs för att barn ska få häktas.

I *andra* stycket föreskrivs att häktade barn får förvaras i häkte om det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem. Det är åklagaren som avgör om sådana mycket starka skäl kan anses föreligga och som beslutar om förvaring utifrån det. Rekvisitet mycket starka skäl innebär att utrymmet för en häktesplacering är mycket begränsat. Undantaget är avsett att tillämpas restriktivt.

Omständigheter som typiskt sett kan utgöra mycket starka skäl är att det är fråga om mycket allvarlig brottslighet där kollusionsrisken, i vart fall inledningsvis, är mycket hög och det därför framstår som nödvändigt att barnet under viss tid placeras i häkte. Det kan också tänkas finnas sådana allvarliga och överhängande hot om fritagning eller flykt att det därför inte är möjligt med annat än en häktesplacering. Detsamma kan gälla om det är fråga om allvarlig brottslighet och flera målskamrater är under 18 år. De praktiska problem som då kan uppkomma med att hitta ungdomshemsplatser åt dem alla utan att utredningen allvarligt äventyras kan innebära att det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem.

Åklagaren ska löpande ompröva ett beslut om att placera ett barn på häkte. En enskild kan alltid begära överprövning av en åklagares beslut hos högre åklagare. Åklagarna står dessutom under tillsyn av JO.

I *tredje* stycket anges undantag från när den häktade måste förvaras på särskilt ungdomshem eller häkte (jfr 24 kap. 22 § andra stycket rättegångsbalken).

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

2. För häktningar som vid lagens ikraftträdande har pågått längre tid än bestämmelserna om tidsbegränsning i 23 § andra stycket tillåter ska åklagarens begäran om förlängning av häktningstiden ha inkommit senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Av *första* punkten följer att författningsförslagen träder i kraft den 1 april 2018.

I *andra* punkten regleras en övergångsbestämmelse för de häktningar som har pågått längre tid än vad bestämmelserna om tidsbegränsning tillåter när bestämmelsen om tidsbegränsning träder i kraft. Övergångsbestämmelsen innebär att om åklagaren anser att häktningstiden bör förlängas ska en begäran om det ges in till rätten senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft. Rätten ska därefter pröva begäran om förlängning vid den förhandling i häktningsfrågan som ska hållas i enlighet med vad som följer av 24 kap. 18 § tredje stycket RB. Den misstänkte kan därmed komma att vara häktad ytterligare viss tid (som mest två veckor) i avvaktan på rättens prövning. Om åklagaren inte inkommer med en begäran om förlängning senast kl. 11.00 den dag som lagen träder i kraft ska rätten omedelbart häva häktningen.



## 9.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 26 kap.

#### 7 a §

*Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till åklagarmyndighet eller polismyndighet, om det behövs för beslut om placering eller restriktioner för en häktad.*

Våra överväganden finns i avsnitt 6.10.3.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att det införs en sekretessbrytande regel som möjliggör för åklagare och polis att få information från Statens institutionsstyrelse om exempelvis vilka personer som vistas på de särskilda ungdomshemmen, vilka avdelningar de är placerade på samt uppgift om eventuell gängtillhörighet och liknande. För att sekretessen ska brytas för denna typ av uppgifter ska uppgifterna behövas för beslut om placering eller restriktioner. Hos åklagarmyndighet och polismyndighet omfattas sådana uppgifter av sekretess i enlighet med 35 kap. 1 §.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Bestämmelsen innebär att författningsförslaget träder i kraft den 1 april 2018.

## 9.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål

### 3 §

Har åklagare enligt 48 kap. 4 § rättegångsbalken utfärdat ett strafföreläggande som avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter, bör åklagaren underrätta den misstänkte om beslutet vid ett personligt sammanträffande *eller, om det finns särskilda skäl för det, över videolänk eller telefon*. Om det är lämpligare, får underrättelsen lämnas av en annan åklagare än den som utfärdat föreläggandet.

Bestämmelser om underrättelse om sådana strafförelägganden som avses i första stycket och som har utfärdats innan den misstänkte fyllt 21 år finns i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.11.1.

I *första* stycket införs en ändring som innebär att åklagaren, om det finns särskilda skäl för det, kan underrätta den misstänkte över videolänk eller telefon om ett strafföreläggande som avser villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter. Sådana särskilda skäl kan föreligga om den misstänkte är frihetsberövad och det skulle innebära mer än en marginell förlängning av frihetsberövandet för att ett personligt sammanträffande skulle kunna genomföras.

I första hand bör videolänksamtal komma i fråga. Om det finns tolkbehov ska sådant tillgodoses. Vanligtvis kan det ske genom att tolken sitter tillsammans med den misstänkte eller med trepartsamtal över videolänk eller telefon.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2018.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Bestämmelsen innebär att författningsförslaget träder i kraft den 1 april 2018.

# Referenser

## Offentligt tryck

- Prop. 1980/81:201 *Ändringar i rättegångsbalken personella tvångsmedel.*
- Prop. 1986/87:112 *Om anhållande och häktning m.m.*
- Prop. 1988/89:124 *Om vissa tvångsmedelsfrågor.*
- Prop. 1994/95:12 *Handläggning av ungdomsmål.*
- Prop. 1997/98:96 *Vissa reformer av påföljdssystemet.*
- Prop. 1997/98:104 *Behandlingen av häktade.*
- Prop. 2004/05:131 *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol.*
- Prop. 2005/06:165 *Ingripanden mot unga lagöverträdare.*
- Prop. 2009/10:135 *En ny fängelse- och häkteslagstiftning.*
- SOU 1938:44 *Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk.*
- SOU 1985:27 *Gripen – anhållen – häktad Straffprocessuella tvångsmedel m.m.*
- SOU 1993:35 *Reaktion mot ungdomsbrott.*
- SOU 2004:122 *Ingripanden mot unga lagöverträdare.*
- SOU 2006:17 *Ny häkteslag.*
- SOU 2012:34 *Nya påföljder.*
- SOU 2013:17 *Brottmålsprocessen.*
- SOU 2013:49 *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan.*
- SOU 2015:71 *Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.*
- SOU 2016:19 *Barnkonventionen blir svensk lag.*
- Ds 1996:46 *Restriktioner för häktade.*

Ds 2012:54 *Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag.*

Ds 2013:64 *Vem ska göra vad? – Om fördelningen av arbetsuppgifter mellan polisens anställda.*

NJA II 1981 s. 670 *Ändringar i rättegångsbalken (personella tvångsmedel).*

## Litteratur

Ekelöf m.fl. (2006) *Rättegång, tredje häftet. 7 uppl.*

Fitger m.fl. (oktober 2015 Zeteo) *Rättegångsbalken.*

Horn (2015) *Fullständig isolasjon ved risiko for bevisforspillelse.*

Lindberg (2013) *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? 2 uppl.*

Lindell m.fl. (2005) *Straffprocessen.*

Nordh (2007) *Tvångsmedel kvarstad, häktning, beslag, husrannsakan m.m.*

Nordh (2007) *Praktisk process IV.*

Westerlund (2013) *Straffprocessuella tvångsmedel. 5 uppl.*

## Riktlinjer

Riksåklagarens riktlinjer 2006:3 *Riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden.*

Riksåklagarens riktlinjer 2008:2 *Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.*

Riksåklagarens riktlinjer 2015:1 *Riktlinjer gällande restriktioner och långa häktningstider.*

## Rapporter m.m.

Barnombudsmannens årsrapport 2013 *Från insidan, barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte.*

Kriminalvården *Psykisk hälsa hos häktade med restriktioner (2011).*

Kriminalvården *Information om intensivövervakning med elektronisk kontroll.*

Kriminalvården *Ett alternativ till fängelse – intensivövervakning med elektronisk kontroll.*

Kriminalvårdens årsredovisning 2014.

Kriminalvårdens årsredovisning 2015.

Statskontoret *Häktningstider och forensiska undersökningar – Förslag för en snabbare forensisk process* (februari 2016).

Åklagarmyndigheten, *Häktning och restriktioner – en europeisk utblick* (december 2011).

Åklagarmyndigheten *Häktningstider och restriktioner* (januari 2014).

Åklagarmyndigheten *Redovisning av granskning av restriktionsanvändning* (februari 2011).

Åklagarmyndigheten *Unga lagöverträdare och barnkonventionen* (december 2013).

Åklagarmyndighetens årsredovisning 2014.

Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015.

## Utländskt material

CAT:s rapport CAT/C/SWE/CO/6–7 (2014).

CAT:s rapport CAT/OP/SWE/1 (2008).

CPT:s rapport CPT/Inf (2008) 25.

CPT:s rapport CPT/Inf (2016) 1.

CPT Standards, Substantive sections of the CPT's General Reports.

Europadomstolen *Guide on article 5 of the convention.*

Europadomstolen *Guide on article 6 of the convention.*

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 10 (2007)  
*Barnets rättigheter inom rättskipning för unga lagöverträdare.*

FN:s barnrättskommittés rapport CRC/C/SWE/CO/5 (2015).

FN:s konvention om barnets rättigheter.

FN:s specialrapportör mot tortyr, rapport A/66/268 (2011).

- FN:s specialrapportör mot tortyr, rapport A/HRC/28/68 (2015).
- FN:s Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules) A/RES/70/175 (2015).
- Grassian (2006) *Psychiatric Effects of Solitary Confinement*. Washington University Journal of Law and Policy.
- Scharff Smith (2006), *The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature*. Crime and Justice.
- The International Psychological Trauma Symposium, Istanbul *The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement* (2007).

# Kommittédirektiv 2015:80

## Färre i häkte och minskad isolering

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 2015

### Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner.

Utredaren ska bl.a.

- överväga och om det bedöms lämpligt föreslå nya former av straffprocessuella tvångsmedel som alternativ till häktning,
- överväga och om det bedöms lämpligt föreslå tidsfrister för användningen av häktning och restriktioner,
- identifiera och föreslå åtgärder för att begränsa restriktionsanvändningen och motverka isoleringen av häktade,
- särskilt fokusera på åtgärder för att begränsa användningen av häktning och restriktioner för barn och andra unga lagöverträdare, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 augusti 2016.

## Användningen av häktning och restriktioner behöver begränsas och isoleringen av häktade motverkas

Den som misstänks för brott ska betraktas som oskyldig till dess att det finns en fällande dom. Detta är en grundläggande princip inom straffprocessen. Det måste därför finnas starka skäl för att begränsa en misstänkts frihet under utredningstiden. Alla eventuella begränsningar av rörelsefriheten måste föregås av noggranna överväganden och göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20–21 §§ regeringsformen). Samtidigt är det i vissa situationer nödvändigt att använda tvångsmedel för att brottsutredande myndigheter effektivt ska kunna utreda och beivra brott. Häktning är det mest ingripande av de straffprocessuella tvångsmedlen.

Både nationellt och internationellt har det riktats återkommande kritik mot häktnings- och restriktionsanvändningen i Sverige. Kritiken har kommit från bl.a. FN och Europarådet och har tagit sikte på att Sverige bl.a. inte i tillräcklig utsträckning fokuserar på att hitta alternativ till häktning, inte har nödvändiga riktlinjer för hur barn ska hanteras i häkte och att restriktioner används i alltför stor utsträckning. Kritiken tar också sikte på den isolering som ofta blir följden av långa häktningstider med restriktioner. FN:s barnrättskommitté har rekommenderat Sverige att under alla omständigheter förbjuda isolering av barn. Barnrättskommittén har också uttryckt oro över att det inte görs tillräckligt för att hitta alternativ till häktning för barn och att frihetsberövandets varaktighet inte är reglerad i lag. Den internationella kritiken har uppmärksammat stort och lett till debatt i Sverige. Bland annat har Barnombudsmannen kritiserat häktnings- och restriktionsanvändningen mot barn under 18 år.

Långa häktningstider innebär stora påfrestningar för enskilda. Den misstänkte saknar i stor utsträckning möjlighet att påverka sin situation och vet inte heller hur länge han eller hon kommer att vara kvar i häkte. Omfattande restriktioner leder dessutom många gånger till att den häktade isoleras, vilket innebär en extra påfrestning. Isoleringen kan i negativ riktning påverka viljan och förmågan att bidra till utredningen eller att förbereda sitt försvar. Det är därför inte säkert att restriktionsanvändningen alltid gynnar utredningen. På myndighetsnivå har framför allt Åklagarmyndigheten



och Kriminalvården vidtagit en rad åtgärder för att begränsa häktningstiderna och restriktionsanvändningen och för att motverka isoleringen av häktade. Det är angeläget att undersöka om det finns ytterligare åtgärder som kan vidtas i dessa syften. Särskilt viktigt är det att hitta möjliga förbättringar för barn och andra unga lagöverträdare som häktas.

### **Uppdraget att föreslå hur användningen av häktning kan begränsas**

Häktning är inte sällan en förutsättning för att de brottsutredande myndigheterna ska kunna effektivt utreda och lagföra misstänkta för brott. Detta gäller särskilt när utredningen riskerar att förstöras om den misstänkte är på fri fot. Även risken för att den misstänkte fortsätter att begå brott eller att han eller hon undandrar sig lagföring eller straff kan göra att häktning behövs. Häktning ska dock endast användas när det är nödvändigt. De brottsutredande myndigheterna ska också sträva efter att häktningstiden hålls så kort som möjligt.

#### *Finns det tillräckliga alternativ till häktning?*

Att häktning i största möjliga utsträckning ska undvikas följer av proportionalitetsprincipen, 24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken (RB). Åklagare och domstol ska därför alltid undersöka om något annat alternativ än häktning är tillräckligt. Rättegångsbalken tillhandahåller två sådana alternativ: dels övervakning (24 kap. 4 § RB), dels reseförbud eller anmälningsskyldighet (25 kap. RB). Regeringen har dessutom nyligen i propositionen Erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen (prop. 2014/15:116) lämnat lagförslag med alternativ till frihetsberövanden under brottmålsprocesser i vissa gränsöverskridande situationer. Lagförslagen innebär bl.a. att en person som är misstänkt för brott i Sverige och som har sin hemvist i en annan medlemsstat inom EU, ska kunna stå under övervakning i sin hemstat i stället för att vara häktad här. Den nya regleringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2015.

Skillnaden i ingripandegrad mellan häktning och dessa alternativ är påtaglig. Häktning innebär att den misstänkte blir fullständigt frihetsberövad, medan alternativen till häktning som huvudregel innebär att den misstänkte kan befinna sig i sin bostad och fortsätta att arbeta och utöva eventuell fritidssysselsättning, så länge han eller hon följer de särskilda villkor som är förenade med åtgärden.

De befintliga alternativen till häktning används inte särskilt ofta, vilket sannolikt beror på att de inte anses tillräckligt effektiva. Det finns därför behov av att överväga hur befintliga alternativ kan göras mer ändamålsenliga. En tänkbar åtgärd är att införa en möjlighet att förena dessa alternativ med andra villkor än vad som är möjligt i dag, t.ex. en skyldighet att underkasta sig prov för kontroll av nykterhet och drogfrihet. Även andra åtgärder är tänkbara.

Det behöver också undersökas om det därutöver behövs fler alternativ till häktning. Tidigare har det inväntats att sådana alternativ spelar en blygsam roll i det praktiska rättslivet inte bara här i landet utan även utomlands (prop. 1986/87:112 s. 60). Detta beror till viss del på att de alternativ som har funnits inte har bedömts vara tillräckligt effektiva. Den tekniska utvecklingen, med möjlighet att använda t.ex. elektronisk övervakning, har emellertid skapat nya förutsättningar. På senare tid har dessutom behovet av fler alternativ lyfts fram i olika sammanhang, bl.a. i promemorian Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag (Ds 2012:54 s. 109) och i rapporten *Concluding observations on the sixth and seventh periodic reports of Sweden av Committee against Torture (CAT)*. Det finns därför anledning att fundera på om det ska införas andra mindre ingripande former av straffprocessuella tvångsmedel än häktning, som samtidigt innebär bättre möjligheter att förhindra att den misstänkte flyr, försvårar utredningen eller återfaller i brott än vad de befintliga alternativen gör. Åtgärder som exempelvis skulle kunna bli aktuella är ett elektroniskt övervakat förbud att lämna hemmet, olika former av kontaktförbud eller en skyldighet att vistas på en plats som är mer geografiskt avgränsad än den vistelseort som ett reseförbud kan omfatta. Även andra verkningfulla alternativ till häktning kan tänkas.

Det finns anledning att också uppmärksamma alternativ till häktning under en överklagandeprocess. Förhör i tingsrätten dokumenteras numera regelmässigt genom ljud- och bildupptagningar. En sådan förbättrad dokumentation bör leda till att risken för nega-

tiv påverkan på utredningen efter tingsrättsförhandlingen är mer begränsad. Det kan därför finnas större förutsättningar att använda alternativ till häktning efter det att huvudförhandling har hållits i tingsrätten. Därigenom skulle vissa riktigt långa häktningstider kunna undvikas.

Utredaren ska

- kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer befintliga alternativ till häktning används,
- analysera och om det bedöms lämpligt föreslå åtgärder som syftar till en ökad användning av befintliga alternativ till häktning,
- analysera och om det bedöms lämpligt föreslå nya alternativ till häktning och ta ställning till under vilka förutsättningar dessa ska kunna användas, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

#### *Bör presumtionen för häktning i vissa fall tas bort?*

Det finns en presumtion för att häktning ska ske om misstanken avser ett brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan (24 kap. 1 § andra stycket RB). Detta överensstämmer dåligt med proportionalitetsprincipen, dvs. att häktning inte ska användas om syftet med åtgärden kan uppnås med ett mindre ingripande alternativ. Regeln underlättar visserligen för domstolarna som kan utgå från att det finns häktningsskäl om inte utredningen visar på motsatsen. Även andra argument har emellertid använts som skäl för att det bör finnas en sådan presumptionsregel, bl.a. hänsynen till allmänpreventionen och till den misstänkte själv. En omedelbar reaktion på mycket allvarliga brott anses vara avskräckande och om misstankarna blir offentliga kan detta dessutom ge den misstänkte ett akut behov av skydd mot en uppretad allmänhet (prop. 1986/87:112 s. 33–34). Det kan ifrågasättas om dessa skäl, som inte i sig är häktningsskäl enligt rättegångsbalken, fortfarande motiverar presumtionen för häktning.

Utredaren ska

- ta ställning till om det fortfarande ska finnas en presumtion för häktning vid brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan eller om det finns anledning att på något annat sätt reglera de särskilda skälen för häktning vid allvarlig brottslighet, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

*Behövs det en bättre kontroll för att motverka långa häktningstider?*

I många länder finns en borte gräns, en maxfrist, för hur lång häktningstiden får vara. Sverige har ingen sådan borte gräns. Där emot är det reglerat inom vilka tidsgränser frågan om häktning ska prövas. Det följer dessutom av proportionalitetsprincipen att en person inte får vara häktad under hur lång tid som helst.

Det är tveksamt om en borte gräns leder till kortare häktningstider generellt. Andra faktorer som måste beaktas är t.ex. vilka krav som ställs för att kunna häkta någon, hur ofta häktningsbeslutet omprövas och om det är möjligt att göra undantag från en tidsgräns, t.ex. vid omfattande eller komplicerade utredningar. En borte gräns skulle emellertid kunna införas i syfte att undvika de allra längsta häktningstiderna. En sådan tidsgräns skulle dels tydligt markera att det finns vissa häktningstider som aldrig kan accepteras, dels öka förutsebarheten för den häktade. Samtidigt kan det ur ett brottsbekämpningsperspektiv finnas nackdelar med en borte gräns. Det kan vara fråga om mycket allvarlig och svårutredd brottslighet där det krävs omfattande utredningsåtgärder av olika karaktär. Särskilt tidskrävande kan det vara när det behöver göras utredningsåtgärder i andra länder. En borte gräns skulle i dessa fall kunna leda till att utredningens kvalitet försämras och att det därför blir svårare att lagföra någon för brott. I sammanhanget kan det nämnas att regeringen överväger att närmare utreda hur hanteringen av stora mål med omfattande bevisning skulle kunna effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. Det finns däremot anledning att nu utreda möjligheterna att inom det befintliga systemet vidta åtgärder för att säkerställa att häktningstiderna hålls så korta som möjligt.

Något som har diskuterats är om det borde införas en anmälningsskyldighet till högre åklagare när utredningstiden i ett ärende

där den misstänkte är häktad uppgår till vissa tidsfrister. Dessa tidsfrister skulle kunna variera beroende på straffskalan för brottet. Åklagarmyndigheten har behandlat frågan i rapporten Häktningstider och restriktioner som publicerades i januari 2014. Myndigheten har dock som följer av Riktlinjer gällande restriktioner och långa häktningstider (RÅR 2015:1) valt att inte nu gå vidare med frågan. Syftet med en sådan anmälningssplikt skulle främst vara att motverka oproportionerligt långa häktnings- och utredningstider genom att fungera normerande. En sådan ordning skulle innebära att den ansvariga åklagaren behövde motivera varför det i ett enskilt fall är nödvändigt med fortsatt häktning. En anmälningssplikt skulle också bl.a. kunna bidra till ökad kunskap om vilka faktorer som medför långa häktningstider och ge riksåklagaren underlag för att ta ställning till behovet av att vidta ytterligare åtgärder. En anmälningssplikt får dock inte skapa sådant merarbete att den riskerar att förlänga utredningstiden och därmed häktningstiden. Den får inte heller utformas på ett sådant sätt att den mottagande åklagaren i praktiken får en roll som kan likställas med den prövning som görs av domstol vid en omhäktningsförhandling.

En annan åtgärd som syftar till att motverka långa häktningstider är en bättre planering av förundersökningen. I riksåklagarens nya riktlinjer (RÅR 2015:1) anges att åklagaren i samråd med utredningspersonal noga bör planera vilka utredningsåtgärder som ska vidtas i ärenden där den misstänkte är häktad och göra en ungefärlig tidsplanering. Huvuddragen i en sådan tidsplanering bör enligt riktlinjerna presenteras för den häktade, försvaret och rätten senast i samband med att åklagaren första gången begär åtalsförlängning eller vid den första omhäktningsförhandlingen. En sådan redovisning ökar förutsebarheten för den häktade och ger rätten bättre förutsättningar att ta ställning till skälen för häktning. Särskilt i omfattande mål där det blir aktuellt med flera omhäktningsförhandlingar kan det därför finnas anledning att fundera över om åklagaren borde vara skyldig att redovisa en i vart fall preliminär tidsplanering.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer det förekommer mycket långa häktningstider, och
- analysera och ta ställning till om det finns skäl att införa någon form av tidsfrist eller anmälnings- eller redovisningsplikt, och i så fall föreslå hur en sådan reglering bör utformas för att, med bibehållen förmåga att utreda allvarliga brott, begränsa häktningstiderna, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

### *Kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar?*

Det förekommer vid enklare förundersökningar att det hålls en kombinerad häktnings- och huvudförhandling i tingsrätten. En sådan förhandling måste alltid hållas inom fyra dygn efter det att den misstänkte har gripits eller anhållningsbeslutet verkställts (24 kap. 13 § RB). Tidigare fanns en möjlighet att skjuta upp häktningsförhandlingen i upp till en vecka under förutsättning att en gemensam häktnings- och huvudförhandling sattes ut och kunde hållas inom den tiden. Den möjligheten togs bort med hänsyn till kraven på skyndsamhet vid prövning av häktningsfrågan i Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (artikel 5.3, jfr även Brogan m.fl. mot Förenade kungariket, no. 11209/84, 11234/84, 11266/84 och 11386/85). I lagstiftningsärendet påpekades dock att inget hindrar att huvudförhandling hålls inom fyra-dagarsfristen om detta är möjligt (prop. 1986/87:112 s. 76).

Åklagarmyndigheten har i ett tillsynsärende nyligen granskat om det är förenligt med kravet på utan dröjsmål i 24 kap. 12 § RB att några dagar avvakta med att ge in en häktningsframställning (Ju2015/2814/Å). Som anförs i det ärendet har avsikten med den utsträckta anhållningstiden inte varit att förlänga frihetsberövandet utan snarare att förkorta häktningstiden genom att så snart som möjligt slutföra utredningen så att den misstänkte kunnat få sin sak prövad, helst vid ett och samma tillfälle.

Det är på många sätt fördelaktigt både för den enskilde och för åklagare och domstol att målet avgörs vid en huvudförhandling så

snart som möjligt efter gripandet. Detta kan tala för att det ska vara möjligt att – så länge förhandlingen hålls inom den absoluta fristen om fyra dygn – avvakta med att ge in en häktningsframställning och att hålla en häktningsförhandling, i syfte

att möjliggöra en kombinerad häktnings- och huvudförhandling. Det kan emellertid ifrågasättas om detta är förenligt med de befintliga skyndsamhetskraven i 24 kap. 12 och 13 §§ RB. Av betydelse för den frågan är hur de kraven förhåller sig till skyndsamhetskravet i Europakonventionen (jfr prop. 1995/96:21 s. 10–14 och bet. 1994/95:KU5).

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer det hålls kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar,
- ta ställning till om och i så fall under vilka förutsättningar det ska vara möjligt med ett sådant förfarande, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

### **Uppdraget att föreslå hur isoleringen av häktade kan minskas**

Brottsutredande myndigheter måste ha förutsättningar att bedriva förundersökningar på ett effektivt sätt. Att förundersökningar bedrivs effektivt är en förutsättning för att häktningstiderna ska kunna hållas så korta som möjligt. Restriktioner är ett viktigt verktyg för att minska risken för att den häktade ska påverka målsäganden och vittnen eller för att medmisstänkta ska ges en möjlighet att samordna sina uttalanden och därmed försvåra utredningen.

Samtidigt innebär restriktioner en påfrestning för den häktade, som redan genom frihetsberövandet har utsatts för en mycket omfattande inskränkning i sina fri- och rättigheter. Varje ytterligare inskränkning av den häktades kontakter med omvärlden, t.ex. möjligheten att ha kontakt med anhöriga och vänner, förstärker utsattheten. Ofta saknar den häktade information om hur utredningen fortskrider, hur länge häktningen ska pågå och vilka möjligheter han eller hon har att få hjälp med olika praktiska frågor, t.ex. att kontakta arbetsgivare och betala räkningar. Detta riskerar att skapa en känsla av maktlöshet och ovisshet. En sådan isolering riskerar att leda till skadliga effekter. Utgångspunkten är därför att den som

är häktad inte får underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad ändamålet med häktningen kräver (jfr 1 kap. 5 § och 6 § andra stycket häkteslagen [2010:611]). Ett annat argument för att minska långvariga restriktioner är att de kan leda till att den häktade drabbas av depression och minnespåverkan, vilket bl.a. kan påverka hans eller hennes förmåga att förbereda sitt försvar. Långvariga restriktioner kan dessutom bidra till hat- och hämndkänslor hos den häktade och en ovilja att medverka i utredningen. Om den häktade kan förmås att medverka ökar förutsättningarna för att utredningen kan bedrivas effektivt, vilket i sin tur kan minska brottsutsattas lidande. Åklagaren har därför ett stort ansvar för att restriktioner i det enskilda fallet inte görs mer omfattande än vad som är nödvändigt och att det vidtas åtgärder för att i så stor utsträckning som möjligt underlätta situationen för den som är häktad.

#### *Vilka åtgärder behövs för att restriktionsanvändningen ska minska?*

Restriktioner används i förhållandevis stor utsträckning. Under 2014 hade 68 procent av de häktade någon form av restriktioner under åtminstone en del av häktningstiden. Det har genom åren vidtagits flera åtgärder för att komma till rätta med detta, t.ex. har möjligheten att överklaga beslut om restriktioner utvidgats till att även omfatta tingsrättens prövning av åklagarens beslut om restriktioner av visst slag (prop. 2009/10:135 s. 114–116). Även Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om restriktioner (ÅFS 2015:2) och Riktlinjer gällande restriktioner och långa häktningstider (RåR 2015:1) syftar till att minska restriktionsanvändningen.

Det finns anledning att se över om det finns ytterligare åtgärder att vidta för att begränsa restriktionsanvändningen. En sådan översyn bör följa det pågående arbetet inom Åklagarmyndigheten med detta. Ett exempel på en åtgärd som skulle kunna leda till en minskad restriktionsanvändning är möjligheten att införa en anmälningsplikt till högre åklagare vid långvariga restriktioner. En annan åtgärd som åter bör övervägas är att låta domstolen i samtliga fall ta ställning till vilka restriktioner av visst slag som åklagare ska få meddela (jfr SOU 2006:17 s. 126). Även frågan om en maxfrist för hur länge restriktioner ska få användas bör belysas.



Utredaren ska därför

- utifrån befintligt straffprocessuellt ramverk och med bibehållen möjlighet att utreda allvarliga brott föreslå åtgärder som, med ett särskilt beaktande av de brottsutsattas situation, syftar till en minskad användning av restriktioner, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

*Kan förundersökningsarbetet effektiviseras om administrativ personal ges möjlighet att granska postförsändelser?*

Den som är häktad med restriktioner är ofta förhindrad att fritt sända och ta emot försändelser. De försändelser som han eller hon ändå vill skicka eller ta emot får då i vissa fall granskas (3 kap. 8 § häkteslagen). Åklagaren får uppdra åt en anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Ekobrottsmyndigheten att verkställa denna granskning (25 § häktesförordningen [2010:2011]). Syftet med denna reglering är att åklagaren ska kunna delegera denna uppgift till den ansvarige utredaren, oavsett om det är fråga om en polisman eller en civilanställd utredare (Ds 2013:64 s. 216–217).

Åklagarmyndigheten har påtalat att denna granskning – särskilt i omfattande utredningar med långvariga frihetsberövanden – kan vara mycket tidskrävande och att det därför bör övervägas att införa en möjlighet för åklagare att bemyndiga administrativ personal vid Åklagarmyndigheten att granska försändelser till och från den som har restriktioner (jfr Åklagarmyndighetens rapport Häktningstider och restriktioner, s. 67–68). Detta skulle inte i sig leda till en minskad restriktionsanvändning. Genom att frigöra ansvarig åklagare eller utredare från denna arbetsuppgift skapas emellertid förutsättningar för att effektivisera utredningen, vilket skulle kunna leda till kortare häktningstider. Samtidigt kan det från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt finnas invändningar mot en sådan ordning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om administrativ personal bör ges möjlighet att granska försändelser, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

*Hur kan isoleringen av häktade motverkas?*

Kriminalvården arbetar aktivt med att minska häktades tid i isolering och att motverka de skadliga effekterna av den. En målsättning är att häktade ska ha s.k. åtgärdstid under minst två timmar per dygn och att unga häktade ska ha minst två timmar per dygn med mänsklig kontakt.

Med hänsyn till den isolering av häktade som många gånger förekommer, finns det skäl att överväga ytterligare åtgärder för att situationen för häktade med restriktioner ska kunna underlättas. Det är i det sammanhanget viktigt att klargöra vilka åtgärder som behövs för att man ska kunna anse att en frihetsberövad person inte är utsatt för isolering. När det gäller kraven på att bryta isoleringen är både tidsaspekten och innebörden av de isoleringsbrytande åtgärderna av betydelse. Andra åtgärder kan handla om att ta reda på om informationen till häktade om hur utredningen fortskrider, hur länge häktningen ska pågå och vilka möjligheter han eller hon har att få hjälp med olika praktiska frågor är tillräcklig för att minska känslan av maktlöshet och ovisshet. Det ska också utredas om det bör införas ett krav på att den som är häktad ska ges en ovillkorlig rätt till någon form av mänsklig kontakt under en viss tid varje dag. Även andra åtgärder som kan motverka isolering av häktade kan vara tänkbara.

En aspekt som bör beaktas särskilt när det gäller möjligheten att bryta isoleringen av häktade är att den stora majoriteten av alla häktade är män. Detta kan ha betydelse för möjligheten till s.k. samsittning och vistelse i gemensamhet (6 kap. 2 § häkteslagen) när en kvinna häktas.

Utredaren ska

- identifiera och lämna förslag på åtgärder som motverkar isolering av häktade och som omfattar hur restriktioner utformas av åklagare, Kriminalvårdens möjlighet att bryta den häktades isolering och möjligheten för åklagarna och Kriminalvården att samverka i dessa frågor, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

## Hur kan man särskilt säkerställa restriktivitet när barn och andra unga lagöverträdare häktas?

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska konventionsstaterna säkerställa att bl.a. gripande, anhållande och häktning av barn – personer under 18 år – endast används som en sista utväg och för kortast lämpliga tid (artikel 37 b). Varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Varje frihetsberövat barn ska hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta och ska, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök (artikel 37 c). Bakgrunden till att barn ska behandlas med särskild försiktighet är att barn skiljer sig från vuxna när det gäller fysisk och psykisk utveckling samt känslomässiga och utbildningsrelaterade behov. Vid alla åtgärder som rör barn ska därför, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3).

I Sverige ställs stränga krav för att häktning ska få ske av barn mellan 15 och 18 år (23 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 24 kap. 4 § RB, jfr även JO 1994/95 s. 255). Trots detta visar statistiken att barn häktas i en inte obetydlig omfattning. Under förra året häktades enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning 125 barn i denna åldersgrupp. Den siffran har varit någorlunda konstant de senaste åren men är, enligt Barnombudsmannen rapport Från insidan – Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte, en tredubbling jämfört med hur det såg ut 1998. Det är oklart vad denna ökning beror på. Tänkbara orsaker kan vara att barn i dag begår grövre brott eller att utredningarna har blivit mer komplicerade, men det kan också finnas andra förklaringar.

Mot denna bakgrund är det särskilt angeläget att överväga åtgärder som skulle minska användningen av häktning och restriktioner för barn och andra unga lagöverträdare. En målsättning är att isoleering av barn i största möjliga utsträckning ska undvikas.

Det har tidigare lämnats förslag som rör barn och andra unga lagöverträdare som frihetsberövas (SOU 2004:122 s. 566 och 573–575). En fråga som har tagits upp är att det enligt gällande ordning inte

finns något formellt krav på synnerliga skäl för anhållande av den som är mellan 15 och 18 år. Det anses dock att kravet på synnerliga skäl i princip ska vara uppfyllt också när det är fråga om att anhålla en sådan person (bl.a. JO 1996/97 s. 56). Att lagreglera kravet på synnerliga skäl även i förhållande till anhållningsbeslutet kan vara ett sätt att ytterligare inskräpa vikten av restriktivitet när det gäller frihetsberövande av barn.

En annan fråga som tidigare har övervägts är om det ska vara möjligt att besluta att en dom på sluten ungdomsvård ska kunna verkställas omedelbart. En sådan möjlighet skulle kunna förkorta häktningstiden för unga lagöverträdare som vistas i häkte i avvaktan på att domen på sluten ungdomsvård vinner laga kraft. Det finns visserligen invändningar som i det enskilda fallet kan tala mot att besluta att en sådan dom ska kunna gå i omedelbar verkställighet, t.ex. att det undantagsvis även efter tingsrättens dom finns en påtaglig risk för att den unge ska försvåra sakens utredning eller att den unge förnekar brottet och därför inte är motiverad att ta emot vårdinsatser.

Utredaren ska därför

- kartlägga för vilka brott och i vilka situationer barn mellan 15 och 18 år häktas och hur eventuella restriktioner används och utformas i dessa fall,
- analysera och om det bedöms lämpligt lämna förslag som rör häktning och restriktioner, bl.a. i fråga om alternativ till häktning och tidsgränser, som är särskilt anpassade för barn och andra unga lagöverträdare samt åtgärder som t.ex. skolgång för att motverka isolering och minimera de negativa konsekvenser som isolering medför för barn och andra unga lagöverträdare,
- ta ställning till om kravet på synnerliga skäl ska regleras även i fråga om anhållningsbeslutet,
- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att besluta om omedelbar verkställighet av en dom på sluten ungdomsvård för en person som är häktad, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

## Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. I detta ingår att redovisa förslagets konsekvenser för enskilda som misstänks för brott, eventuella anhöriga och brottsutsatta samt för åklagarväsendet, domstolar, Kriminalvården och andra berörda, t.ex. offentliga försvarare. Det ingår också att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har i ett jämställdhetsperspektiv, särskilt i fråga om kvinnors möjlighet att få tillgång till isoleringsbrytande åtgärder. Därtill ingår att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har i ett barnrättsperspektiv. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

## Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges domstolar, Kriminalvården, Barnombudsmannen, Statens institutionsstyrelse och Sveriges advokatsamfund samt, i den utsträckning som utredaren finner det behövt, med andra organisationer och myndigheter. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Särskilt angeläget är det att utredaren följer och tar del av relevant kunskap från uppdraget till Brottsförebyggande rådet att genomföra en kartläggning av situationen i häkte och uppdraget till Statskontoret att granska hanteringen av forensiska undersökningar i mål med häktade personer.

Utredaren får ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 augusti 2016.

(Justitiedepartementet)



# Kartläggningsuppdrag

## Inledning

Enligt direktiven har utredaren haft i uppdrag att kartlägga

- i vilken utsträckning och i vilka situationer befintliga alternativ till häktning används,
- i vilken utsträckning och i vilka situationer det hålls kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar,
- i vilken utsträckning och i vilka situationer det förekommer mycket långa häktningstider, samt
- för vilka brott och i vilka situationer barn häktas, och hur eventuella restriktioner används och utformas i dessa fall.

För kartläggningen av långa häktningstider och häktning av barn har Åklagarmyndigheten, främst genom Utvecklingscentrum Malmö, varit oss behjälplig med statistikuppgifter. Brister i åklagarnas diarieföringsrutiner av restriktionsbeslut och restriktionslättnader samt ibland även av domstols beslut att häva häktning samt brister i informationsöverföringen mellan Kriminalvården och Åklagarmyndigheten gör dock att tillförlitligheten av uppgifterna är otillfredsställande. Till exempel har det visat sig att Åklagarmyndigheten inte alltid får information från Kriminalvården om när en häktad nöjdförklarar sig (dvs. förklarar att han eller hon inte kommer att överklaga domen, vilket får till följd att påföljden omedelbart kan verkställas och häktningen upphör) eller när Kriminalvården, med stöd av domstolsbeslut, släpper en person ur häktet sedan tänkt dag för villkorlig frigivning har infallit. Med Utvecklingscentrum Malmös hjälp har vi kunnat se att denna informationsbrist i flera fall har lett till felaktiga statistikuppgifter.

Arbetet med att begränsa häktningstiderna och minska restriktionsanvändningen är viktigt såväl för den enskilde som för samhället i stort. För att kunna bedöma var behovet av insatser är som störst och för att kunna utvärdera genomförda förändringar är det av avgörande betydelse att det finns lättillgänglig och tillförlitlig statistik. Sådan saknas i dag. Åklagarmyndigheten bör, tillsammans med Kriminalvården och Polisen, snarast åtgärda dessa brister.

### **I vilken utsträckning och i vilka situationer används befintliga alternativ till häktning?**

I direktiven konstateras att de befintliga alternativen till häktning, dvs. övervakning, reseförbud och anmälningsskyldighet, inte används särskilt ofta. Statistik över sådana beslut av domstol saknas. Efter våra kontakter med domstolspersonal och andra domstolsaktörer kan vi konstatera att domstolsbeslut om reseförbud, anmälningsskyldighet och övervakning är mycket ovanliga. Åklagarbeslut om reseförbud och anmälningsskyldighet är, såvitt vi kan bedöma, något vanligare. År 2014 meddelades 43 åklagarbeslut om reseförbud och 45 åklagarbeslut om anmälningsskyldighet. 31 av dessa avsåg beslut om såväl reseförbud som anmälningsskyldighet. Alternativet övervakning har visat sig bli aktuellt i princip uteslutande när den misstänkte redan befinner sig på någon form av institution.

### **I vilken utsträckning och i vilka situationer hålls det kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar?**

Av uppgifter från domstolarnas gemensamma målhanteringssystem Vera framgår att 425 eller cirka tre procent av alla häktningsförhandlingar 2015 hölls som kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

Mellan de enskilda domstolarna skiljer tillämpningen sig åt och kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är förhållandevis vanliga vid vissa tingsrätter men betydligt ovanligare vid andra. Som exempel kan nämnas att så många som sju procent av alla häktningsförhandlingar vid Stockholms tingsrätt 2015 handlades



som kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar. Samtidigt var den andelen vid andra tingsrätter så låg som en procent.

De brottstyper som är vanligast förekommande vid kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är enklare butiksstölder, grova rattfyllerier, vissa narkotikabrott samt brukande av falsk urkund.

## **I vilken utsträckning och i vilka situationer förekommer det mycket långa häktningstider?**

För kartläggningen av i vilken utsträckning och i vilka situationer det förekommer mycket långa häktningstider har vi fått del av statistikuppgifter för 2015 från Åklagarmyndigheten genom Utvecklingscentrum Malmö. Som tidigare nämnts är uppgifterna behäftade med viss osäkerhet. Beslut som fattats av annan än åklagare måste registreras in manuellt hos Åklagarmyndigheten, vilket i sig kan skapa utrymme för fördröjning och felregistrering. Det har dessutom visat sig att det förekommer brister i informationsöverföringen mellan Kriminalvården och Åklagarmyndigheten vilket kan medföra att längre tider för häktningar redovisas än de verkliga.

Efter att Utvecklingscentrum Malmö har varit behjälpliga med att studera ärenden med mycket långa häktningstider och göra manuella justeringar på grund av upptäckta felregistreringar utvisar statistiken över avslutade häktningar 2015 att 493 personer var frihetsberövade i sex månader eller mer. Av dessa var sju personer inte häktade i faktisk mening utan förvarades i häkte i avvaktan på utlämning på grund av beslut om överlämnande i enlighet med europeisk arresteringsorder. Av återstående 486 personer förekommer 37 stycken i ärenden med åtkomstskyddade uppgifter vilket innebär att vi inte kunnat ta del av någon information om de ärendena. Åtkomstskyddade utredningar avser emellertid typiskt sett mycket grov brottslighet med stor kollusionsfara alternativt ärenden som är mycket uppmärksammade i media.

För resterande 449 personer som Utvecklingscentrum Malmö granskat var den genomsnittliga häktningstiden 224 dagar, dvs. cirka sju och en halv månad. Den som var häktad längst tid var häktad i 910 dagar, dvs. i cirka två och ett halvt år.

Tio av de 449 personerna var häktade i minst nio månader innan åtal väcktes. 49 var häktade i minst sex månader innan åtal väcktes. Den genomsnittliga häktningstiden för de 449 personerna innan åtal väcktes var 100 dagar.

De vanligaste brottsmisstankarna vid mycket långa häktningstider är mord eller försök till mord, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling och grovt bedrägeri.

### **För vilka brott och i vilka situationer häktas barn, och hur används och utformas eventuella restriktioner i dessa fall?**

För kartläggningen av för vilka brott och i vilka situationer som barn häktas samt hur restriktioner används och utformas i dessa fall har vi fått del av statistikuppgifter för 2015 från Åklagarmyndigheten genom Utvecklingscentrum Malmö. Uppgifterna om restriktioner samt uppgifterna om vilka restriktionslättnader som beslutats är osäkra eftersom diarietföringen, som tidigare nämnts, i vissa fall är bristfällig. Den bristfälliga diarietföringen innebär sannolikt att lättnaderna har varit något fler än vad som framgår av vårt material.

De vanligaste brottsmisstankarna som barnen satt häktade för var rån eller grovt rån, mordbrand, mord eller mordförsök, våldtäkt eller grov våldtäkt, grov misshandel, grov stöld samt grovt narkotikabrott.

Av Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2015 följer att av de 140 barn som var häktade 2015 hade 115 restriktioner i någon form. Av det material som vi fått tillgång till framgår det inte hur många av dessa barn med restriktioner som inte hade tillgång till TV och tidningar. Enligt besked från Utvecklingscentrum Malmö förekommer dock sådana restriktioner endast undantagsvis.

Eftersom det av administrativa skäl tar viss tid innan samsittning eller besök och telefonsamtal från personer utanför häktet kan komma till stånd har vi valt att redovisa användningen och utformningen av restriktionerna för de barn som suttit häktade i en vecka eller mer.

Av de barn som suttit häktade med restriktioner under minst en vecka tilläts ungefär 60 procent samsittning. Det framgår dock inte när beslutet om samsittning fattades, vilket innebär att barnen kan

ha suttit häktade många veckor innan samsittning medgavs. Många av de barn som tilläts att samsitta hade tillstånd att ta emot besök eller samtal från en eller flera personer utanför häktet. Av de som inte tilläts samsittning hade cirka 60 procent tillstånd att ta emot besök utifrån av någon eller flera personer, vanligtvis anhörig eller socialsekreterare. Övriga hade enligt statistikuppgifterna inte några restriktionslättnader alls.



## Exempel på mall för beslut om restriktioner

<input type="checkbox"/> Åklagaren får <i>inte</i> tillstånd att meddela restriktioner.
<input type="checkbox"/> Åklagaren får tillstånd att meddela restriktioner såvitt gäller:
<b>Restriktionskategori</b>
<input type="checkbox"/> <b>Kontakt med personer utanför häktet</b> Skälen för restriktionen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.  <i>Skäl för restriktionen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Risk för kontakt med medmisstänkt, direkt eller genom annan utanför häktet: Det finns en risk att den misstänkte, direkt eller genom annan utanför häktet, kontaktar medmisstänkt och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> <li><input type="checkbox"/> Risk för kontakt med annan förhörsperson, direkt eller genom annan utanför häktet: Det finns en risk att den misstänkte och annan förhörsperson, direkt eller genom annan utanför häktet, får kontakt och anpassar sina uppgifter efter varandra på ett oriktigt sätt och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> <li><input type="checkbox"/> Risk för förstörd bevisning: Det finns en risk att den misstänkte förmår annan att skapa, gömma eller förstöra bevis och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> </ul>
<input type="checkbox"/> <b>Vistelse i gemensamhet med andra intagna</b> Skälen för restriktionen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.  <i>Skäl för restriktionen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Risk för kontakt med medmisstänkt, direkt eller genom intagen: Det finns en risk att den misstänkte, direkt eller genom intagen, kontaktar medmisstänkt och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> <li><input type="checkbox"/> Risk för kontakt med annan förhörsperson, direkt eller genom intagen: Det finns en risk att den misstänkte och annan förhörsperson, direkt eller genom intagen, får kontakt och anpassar sina uppgifter efter varandra på ett oriktigt sätt och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> <li><input type="checkbox"/> Risk för förstörd bevisning: Det finns en risk att den misstänkte förmår annan att skapa, gömma eller förstöra bevis och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> </ul>
<input type="checkbox"/> <b>Samsittning med annan intagen</b> Skälen för restriktionen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.  <i>Skäl för restriktionen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Risk för kontakt med medmisstänkt, genom intagen: Det finns en risk att den misstänkte, genom intagen, kontaktar medmisstänkt och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> <li><input type="checkbox"/> Risk för kontakt med annan förhörsperson, genom intagen: Det finns en risk att den misstänkte och annan förhörsperson, genom intagen, får kontakt och anpassar sina uppgifter efter varandra på ett oriktigt sätt och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> <li><input type="checkbox"/> Risk för förstörd bevisning: Det finns en risk att den misstänkte förmår annan att skapa, gömma eller förstöra bevis och på så sätt försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> </ul>
<input type="checkbox"/> <b>Möjlighet att följa vad som händer i omvärlden</b> Skälen för restriktionen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.  <i>Skäl för restriktionen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Risk för kännedom om uppgifter i utredningen: Det finns en risk att den misstänkte får kännedom om uppgifter på ett sätt som försvårar utredningen. Risken avtar genom restriktionen.</li> </ul>

# Statens offentliga utredningar 2016

## Kronologisk förteckning

---

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!  
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –  
Slutredovisning från  
den nationella samordnaren  
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.  
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden  
– polisutbildningen som högskole-  
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande  
i en väpnad konflikt till stöd för en  
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga  
integriteten?  
– en kartläggning av Integritets-  
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot  
köp av sexuell tjänst och utnyttjande  
av barn genom köp av sexuell hand-  
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter  
i järnvägsfordon m.m.  
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och  
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och  
kommunikation – vägen till ökad  
kvalitet i utbildningen för elever  
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi  
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med  
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för  
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande av  
tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2016

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

### Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

### Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?

– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färrer i häkte och minskad isolering. [52]

### Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civillsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden  
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

### Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.  
Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

### Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]



Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon  
– försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.  
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrens-  
verket. [49]

### **Socialdepartementet**

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den  
nationella samordnaren för utsatta  
EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot  
ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

### **Utbildningsdepartementet**

Politisk information i skolan – ett led i  
demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmåls-  
undervisning och studiehandledning  
på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett  
nytt nationellt system för kunskaps-  
bedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet  
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsätt-  
ningar och utvecklingsområden för  
kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och  
kommunikation – vägen till ökad  
kvalitet i utbildningen för elever  
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

### **Utrikesdepartementet**

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden  
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]