

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
Webbplats: 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

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

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag.....	25
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
2 Utredningens uppdrag och arbete	47
2.1 Utredningens uppdrag	47
2.2 Utredningens arbete	48
2.3 Betänkandets disposition och utformning	48

3	Gällande rätt och rådande förhållanden.....	51
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 häkttningsregler för den som är under 18 år	54
3.2.3	Häkttningsframställning 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
4	Reformbehovet	75
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

5	Nordisk utblick	85
5.1	Inledning	85
5.2	Danmark.....	86
5.3	Finland.....	88
5.4	Norge.....	89
6	Överväganden och förslag	91
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 presumptionen 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	Förbud 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

7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	163
7.1	Ikraftträdande	163
7.2	Övergångsbestämmelser.....	164
8	Konsekvenser.....	165
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
9	Författningskommentar	189
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 yttervärlden, 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 yttre världen 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 institutionsstyrelses 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.