



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 ända-

mål 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 följderna 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 uppmärksammats 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 anmälningskyldighet (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 negativ påverkan på utredningen efter tingsrättsförhandlingen är mer begränsad. Det kan därför finnas större förutsättningar att använda alternativ till häktning efter det att hu-

vudförhandling 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 presumtionsregel, 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. Däremot 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 häktningstider 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 omhäktningförhandling.

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 omhäktningförhandlingen. 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 omhäktningförhandlingar 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 anmälningssplikt eller redovis-

ningsplikt, 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 fyradagarsfristen 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 restriktionssanvändning. 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. åtgärds tid 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 isolering 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 slutna 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 behövligt, 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)