

Häktningstider och användning av restriktioner m.m.

Redovisning av ett myndighetsgemensamt regeringsuppdrag (Ju2023/01342)

Rapport (ÅM2023-1418)

Januari 2024



Kriminalvården



Ekobrottsmyndigheten
Swedish Economic Crime Authority



ÅKLAGARMYNDIGHETEN

Innehållsförteckning

1	Om uppdraget	3
1.1	Genomförande och avgränsningar	3
2	Allmänt om tvångsmedel	5
2.1	Häktning.....	5
2.2	Reseförbud och anmälningsskyldighet	6
2.3	Övervakning	6
3	Tidsgräns för häktning och ny beslutsordning för restriktioner	8
3.1	Tidsgräns för häktning fram till åtals väckande.....	8
3.2	Ny beslutsordning avseende restriktioner.....	9
4	Häktningstider	10
4.1	Häktningstider samtliga klienter	10
4.2	Häktningstider – särskilt gällande barn	14
4.3	Häktningstid fram till åtal	15
4.4	Sammanfattning häktningstider	16
5	Restriktionsanvändning	18
5.1	Restriktionsanvändning samtliga klienter	18
5.2	Restriktionsanvändning – särskilt gällande barn.....	22
5.2.1	Restriktionslättnader för unga häktade.....	24
5.3	Sammanfattning restriktionsanvändning	24
6	Påverkansfaktorer utöver lagändringarna	26
7	Alternativ till häktning.....	29
7.1	Användningen av reseförbud och anmälningsskyldighet.....	29
7.2	Övervakning som alternativ till häktning	29
8	Slutsatser	30
8.1	Häktningstider och restriktionsanvändning	30
8.2	Alternativ till häktning.....	31
8.2.1	Reseförbud och anmälningsskyldighet	31
8.2.2	Övervakning	33

1 Om uppdraget

Regeringen gav i juli 2023 i uppdrag åt Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården att gemensamt redovisa användningen av personella tvångsmedel vad gäller häktningar och restriktioner samt alternativ till häktning i form av anmälningsskyldighet och reseförbud. Uppdraget lämnades dels i anledning av de nya regler om tidsgränser för häktning och beslutsordning vad gäller tillstånd till restriktioner som trädde i kraft den 1 juli 2021, dels i syfte att klarlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer som åklagare beslutar om reseförbud och anmälningsskyldighet för misstänkt istället för att begära den misstänkta personen häktad.

Häktning är ett viktigt verktyg i myndigheternas brottsbekämpande arbete och är ofta en förutsättning för att kunna arbeta effektivt med utredning av, och lagföring för, brott. Häktning är dock en ingripande åtgärd som medför psykisk påfrestning för individen, särskilt i de fall häktningen är förenad med restriktioner som innebär inskränkningar i möjligheten till kontakt med omvärlden. Det är således av vikt att såväl häktningstiderna som restriktionsanvändningen står i proportion till syftet med åtgärden och inte är mer omfattande än nödvändigt. Vidare kan långa häktningstider och hög andel häktade med restriktioner äventyra förutsättningarna för Kriminalvården att säkerställa ett platsutbud i enlighet med behovet. Regeringen har därför bedömt att det finns skäl att analysera om, och i förekommande fall i vilken mån, de regler som trädde i kraft den 1 juli 2021 har påverkat häktningstiderna och restriktionsanvändningen.

Regeringen har också funnit skäl att kartlägga i vilken mån åklagare beslutat om reseförbud med eller utan anmälningsskyldighet, eller övervakning, istället för att begära den misstänkta häktad under perioden 2018–2022, i vilka fall så sker och vad som hindrar att alternativen används i större utsträckning.

Uppdraget har administrerats av Åklagarmyndigheten, men arbetet har bedrivits i samverkan mellan Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården.

Domstolsverket och Polismyndigheten har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rapporten.

1.1 Genomförande och avgränsningar

Baserat på de intentioner som lagstiftaren haft, utgår analysen ifrån hypotesen att häktningstiderna minskat sedan lagstiftningens ikraftträdande, särskilt vad gäller de längsta häktningstiderna, samt att användningen av restriktioner har minskat.

Analysen har genomförts med ett genomgående fokus på vad tillgänglig statistik kan säga om utvecklingen av häktningstider och restriktionsanvändande i förhållande till lagändringarna som trädde i kraft 1 juli 2021. Denna har sedan satts i ett perspektiv av en omvärldsanalys för att belysa komplexiteten i att isolera eventuella effekter av de aktuella reformerna från andra påverkansfaktorer. En analys av häktningstiderna och restriktionsanvändandet generellt över tid har endast gjorts i den utsträckning det bedömts relevant i förhållande till lagändringarna. Likaså har inte omvärldsanalysen haft för avsikt att förklara förändringar eller trender i statistiken som inte bedöms direkt relaterade till lagändringarna i fråga.

Tidsspannen som används syftar till att ge en bild av utvecklingen över tid, så långt som statistiken medger (2017 respektive 2018). Statistiken som legat till grund för analysen innefattar häktningstider mätt på sista dagen för häktning, när häktningen hävts eller övergått till verkställighet.

De myndigheter som berörs av regeringsuppdraget för inte statistik över hur ofta domstolen funnit att det förelegat synnerliga skäl för att överskrida tidsgränserna för häktning fram till åtal. Likaså saknas statistik över hur ofta domstolarna avslagit åklagarens begäran om att få meddela restriktioner, helt eller delvis. Vidare saknas tillförlitligt underlag gällande restriktionslätnader på ärendenivå för häktade över 18 år eftersom detta skulle kräva att en mycket omfattande aktgranskning genomfördes.

Statistik vad gäller i vilken mån åtal väckts inom de tidsgränser som infördes den 1 juli 2021 har tagits fram av Åklagarmyndigheten, vad avser tiden före ikraftträdandet med utgångspunkt i då ännu inte gällande tidsgränser. Underlag i denna del har tagits fram för perioden 2019–2022 och del av 2023. Av underlaget i denna del ingår endast de ärenden där åtal väckts under häktningen, inte de fall där åtal inte väckts alls eller väckts efter det att frihetsberövandet upphört.

Den del av uppdraget som avser åklagares beslut om reseförbud och/eller anmälningsskyldighet består i redovisning av antalet beslut under perioden 2019 – 2022, varvid en översiktlig granskning av de ärenden där besluten fattats vidtagits, i syfte att undersöka om det i dessa ärenden förelegat några särskilda omständigheter som föranlett den aktuella typen av beslut.

2 Allmänt om tvångsmedel

Straffprocessuella personella tvångsmedel kan endast beslutas inom ramen för en förundersökning i enlighet med reglerna i 23 kap. rättegångsbalken (RB). För det fall ett personellt tvångsmedel används innan en förundersökning formellt inletts av behörig beslutsfattare, anses i allmänhet att en förundersökning inletts genom beslutet att tillgripa tvångsmedlet (t.ex. när en polisman beslutar att gripa en person såsom misstänkt för brott).¹

Vid all användning av straffprocessuella tvångsmedel ska legalitetsprincipen, behovs- och proportionalitetsprincipen samt ändamålsprincipen beaktas. Undersökningsledaren och de som biträder honom eller henne ska förhålla sig objektiv och ta tillvara såväl sådant som talar för den misstänkta fördel som nackdel. Vidare ska en förundersökning bedrivas på sådant sätt att ingen i onödan utsätts för misstanke, kostnad eller olägenhet (den s.k. hänsynsprincipen).

2.1 Häktning

Enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § RB får den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer häktas, under förutsättning att någon av de tre särskilda häktningsgrunderna föreligger: flyktfara, kollusionsfara eller recidivfara. De tre häktningsgrunderna har delvis olika syften, men i det enskilda fallet kan flera av grunderna föreligga samtidigt. Häktning på flyktfara syftar främst till att säkerställa att brottet kan lagföras och en eventuell påföljd avtjänas. Häktning till följd av kollusionsfara syftar till att minska risken för att den misstänkta försvårar brottsutredningen genom att undanröja bevis eller genom att påverka andra förhörs personer i utredningen att anpassa, ändra eller ta tillbaka sina uppgifter. Kollusionsfara som häktningsgrund syftar således till att värna intresset av att förundersökningen leder till ett materiellt riktigt beslutsunderlag. Vad gäller häktning grundat på risken för att den misstänkta fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara) är syftet i hög grad att skydda andra personer från att utsättas för brott, t.ex. genom att bryta en pågående seriebrottslighet eller skydda en närstående från att utsättas för ytterligare brott.

Restriktioner

Endast i de fall kollusionsfara föreligger som grund för ett häktningsbeslut (eller anhållningsbeslut) kan restriktioner åläggas den frihetsberövade. Även om häktning beslutas på med stöd av den så kallade presumtionsregeln, det vill säga om sannolika skäl föreligger för ett brott för vilket det inte är

¹ Se bland annat Tullbefogenhetsutredningens överväganden och förslag (SOU 2022:48, avsn. 22)

föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader (före den 1 juli 2023 var motsvarande minimistraff fängelse i två år), så krävs att kollusionsfara åberopas och läggs till grund för häktningsbeslutet för att tillstånd till restriktioner ska kunna meddelas.

2.2 Reseförbud och anmälningsskyldighet

Av reglerna om reseförbud och anmälningsskyldighet i 25 kap. RB följer att åklagaren eller rätten kan besluta om att meddela den misstänkta förbud att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort (reseförbud) eller förelägga denna att på viss ort och vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet). Ett sådant beslut kan fattas i tre olika situationer

- om någon är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa och flyktfara föreligger, men det samtidigt inte finns anledning att anhålla eller häkta den misstänkta,
- oberoende av brottets beskaffenhet om det föreligger så kallad kvalificerad flyktfara, eller
- om det finns skäl att häkta eller anhålla någon, men det kan antas att syftet kan tillgodoses genom reseförbud eller anmälningsskyldighet.

Den tredje punkten är inte tillämplig vid misstanke om brott som omfattas av den så kallade presumtionsregeln, dvs. om det inte är föreskrivet lindrigare straff för brottet än fängelse ett år och sex månader.

Den som meddelats beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet kan begära rättens prövning av beslutet. Om rätten fastställer åklagarens beslut så ska domstolen bestämma en åtalsfrist som inte ska vara längre än nödvändigt och i annat fall ska åtal väckas inom en månad från det att reseförbudet (och anmälningsskyldigheten) meddelades.

Om den misstänkta överträder reseförbudet eller anmälningsskyldigheten i enlighet med villkoren ska den misstänkta anhållas eller häktas, om det inte är uppenbart att skäl saknas.

2.3 Övervakning

Enligt 24 kap. 4 § RB föreligger i vissa fall hinder mot häktning om åklagaren inte kan visa att det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Sådant hinder mot häktning föreligger om det med hänsyn till den misstänkta ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkta. Detsamma gäller också en nyförlöst kvinna, om häktning kan befaras medföra allvarligt men för barnet. Ett beslut om övervakning förutsätter att den misstänkta samtycker till åtgärden.

Regleringen i 24 kap. 4 § RB är också tillämplig på unga lagöverträdare, för vilka det enligt 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare krävs synnerliga skäl för såväl anhållande som häktning.

Närmare regler om övervakning som ersättning för häktning finns i 26 – 28 §§ förundersökningskungörelsen ((1947:948)).

3 Tidsgräns för häktning och ny beslutsordning för restriktioner

Före den 1 juli 2021 fanns ingen formell gräns för hur länge en misstänkt person fick vara häktad fram till dess åtal väcktes, utan bedömningen av hur länge en person kunde vara häktad avgjordes av åklagare och domstol med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen. Detta innebar att behovet av häktning kontinuerligt vägdes mot det intrång och men som häktningen innebar för den frihetsberövade eller annat motstående intresse. Ju längre tid som häktningen varade, ju högre krav ställdes på behovet av att den misstänkta alltjämt var häktad och med beaktande av kravet att förundersökningen bedrevs med tillbörlig skyndsamhet och med tillräckliga framsteg. Då som nu har åklagaren och domstolen en skyldighet att kontinuerligt pröva om fortsatt häktning är proportionerlig eller om häktningen ska hävas.

Före den 1 juli 2021 gällde på samma sätt som idag att åklagaren beslutar om restriktioner under anhållningsstadiet, men att domstolen på yrkande av åklagare hade att pröva om åklagaren skulle ges ett generellt tillstånd att meddela den häktade restriktioner. Ett sådant generellt tillstånd innebar således att åklagaren gavs rätten att bestämma vilka inskränkningar i den häktades rättigheter enligt häkteslagen som skulle tillämpas.

De nya regler som trädde i kraft den 1 juli 2021 syftar till kortare häktningstider, minskad restriktionsanvändning och ett effektivare utredningsarbete. Införandet av tidsgränser för häktning fram till åtal bedömdes i förarbetena kunna leda till att en del av de allra längsta häktningstiderna undviks. Förslaget att rätten skulle besluta om vilka enskilda restriktioner som åklagare får ålägga en häktad antogs kunna leda till en minskad restriktionsanvändning och därmed också en minskad grad av isolering.

3.1 Tidsgräns för häktning fram till åtals väckande

Sedan den 1 juli 2021 gäller som huvudregel enligt 24 kap. 4 a § RB att en misstänkt person får vara häktad som längst 9 månader fram till dess åtal väcks. För misstänkta personer som är yngre än 18 år när häktningsbeslutet verkställs är motsvarande tidsgräns enligt 23 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 3 månader. Såväl vad gäller vuxna som barn krävs för överskridande av de angivna tidsgränserna att det föreligger synnerliga skäl. Bedömningen av om synnerliga skäl föreligger ska ske med beaktande av om straffvärdet för brottet är mycket högt i kombination med att brottet är särskilt svårutrett eller utgör en del av brottslighet i organiserad form. Även det förhållandet att brottsligheten är gränsöverskridande, med behov av utredningsåtgärder i utlandet, är en faktor som kan

vägas in vid bedömningen av om synnerliga skäl för att överskrida tidsgränserna föreligger.

3.2 Ny beslutsordning avseende restriktioner

Sedan den 1 juli 2021 gäller enligt 24 kap. 5 a § RB att rätten i samband med beslut att häkta någon ska pröva om, och i så fall på vilket sätt, den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas enligt 6 kap. 2 § häkteslagen (2010:611). Ett beslut om restriktioner förutsätter att åklagaren begärt ett sådant tillstånd. Rätten ska också i samband med beslut om att den häktade ska kvarbli i häkte och beslut om att medge förlängning av tiden för att väcka åtal pröva restriktionerna. Om inget sådant beslut om fortsatt tillstånd till restriktioner fattas så faller tillståndet.

Enligt 6 kap. 2 § häkteslagen får ett beslut om restriktioner avse inskränkningar i rätten att

1. placeras tillsammans med andra intagna,
2. vistas i gemensamhet,
3. följa vad som händer i omvärlden,
4. inneha tidskrifter och tidningar,
5. ta emot besök,
6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, eller
7. sända och ta emot försändelser.

Uppräkningen av de olika restriktionsslagen motsvarar rättigheter som den misstänkta har enligt häkteslagen, rättigheter som genom beslut om restriktioner kan inskränkas.

På begäran av åklagare om att få meddela den häktade restriktioner enligt en eller flera av punkterna 1–7 ska rätten pröva vilken eller vilka av de olika rättigheterna enligt häkteslagen som åklagaren ska tillåtas att inskränka. Det är åklagaren som råder över hur tillståndet till de specifika restriktionsslagen ska tillämpas i praktiken.

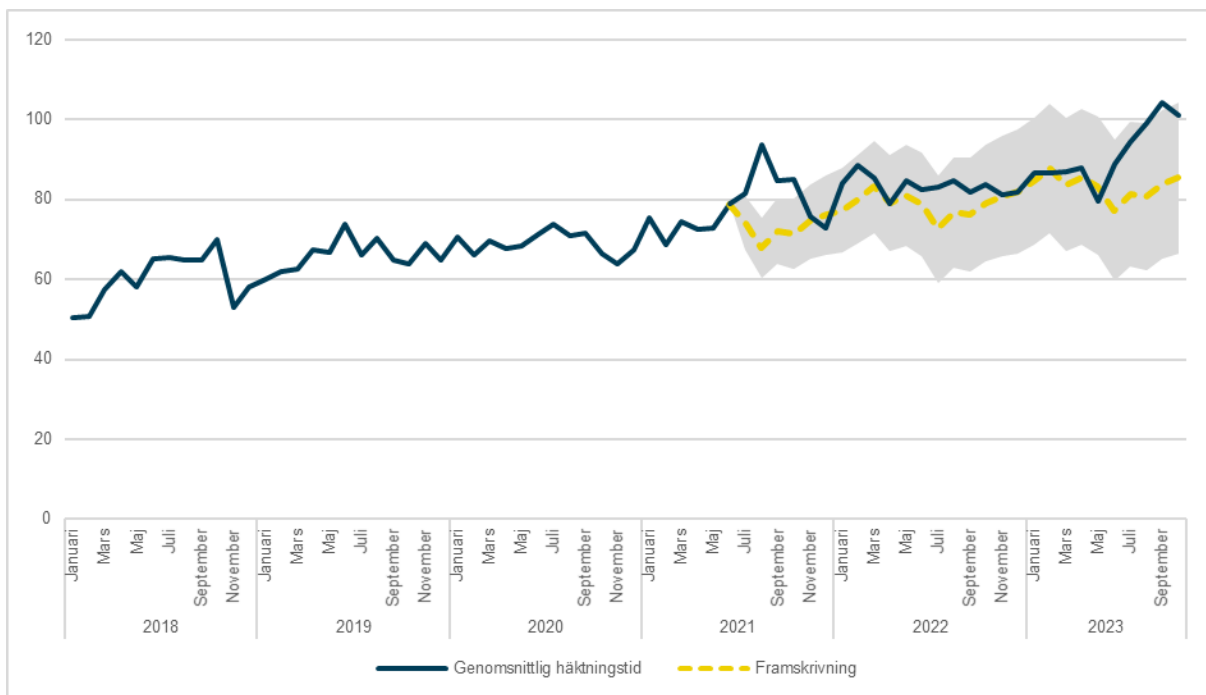
4 Häktningstider

4.1 Häktningstider samtliga klienter

Häktningstiderna har under perioden 2018 till 2023 ökat stadigt. I januari 2018 var den genomsnittliga häktningstiden drygt 50 dagar. I oktober 2023 hade den genomsnittliga häktningstiden ökat till drygt 101 dagar, vilket är den längsta häktningstiden under hela perioden.

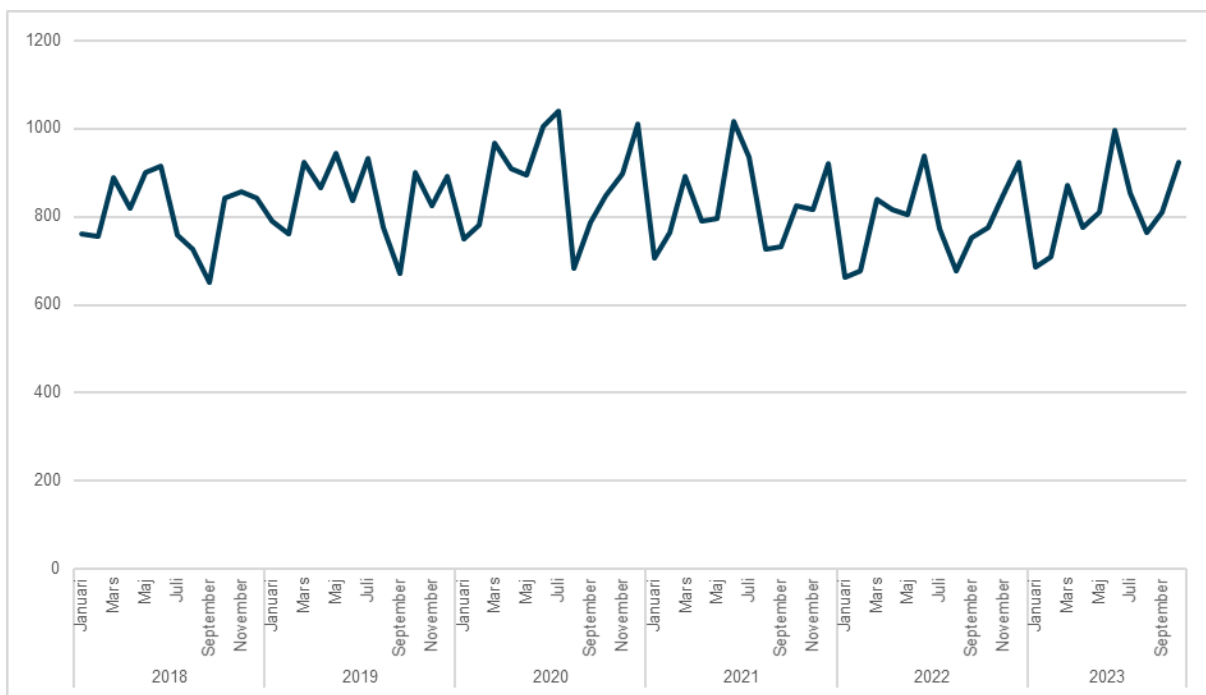
Kort efter lagändringen, i augusti 2021, var den genomsnittliga häktningstiden cirka 15 dagar längre jämfört med juli 2021. Detta motsvarar en ökning med nästan 19 procent. Ökningen var tillfällig och häktningstiderna återgick under september 2021 till tidigare nivåer. Den kraftiga men tillfälliga ökningen kan bero på att häktningar där åtal ännu inte väckts och som vid lagändringens ikraftträdande pågått längre än nio månader hävdes. (Se figur 1).

Den gulstreckade linjen i figur 1 är en framskrivning av den genomsnittliga häktningstiden. Denna framskrivning bygger på data från januari 2018 – juni 2021, det vill säga fram till månaden innan de nya reglerna trädde i kraft. Den gråmarkerade arean som sträcker sig från juli 2021 – oktober 2023 är en uppskattning av osäkerheten av denna framskrivning. Det framgår här att den faktiska genomsnittliga häktningstiden, den heldragna linjen, under perioden oktober 2021 – maj 2023 har legat nära in på det framskrivna värdet. Med undantag för augusti 2021 – oktober 2021 har den faktiska häktningstiden befunnit sig inom osäkerhetsintervallet. Från och med maj 2023 har häktningstiderna ökat kraftigt och avvikit från den tidigare utvecklingen som var i linje med trenden som rådde innan de nya reglerna trädde i kraft i juli 2023.



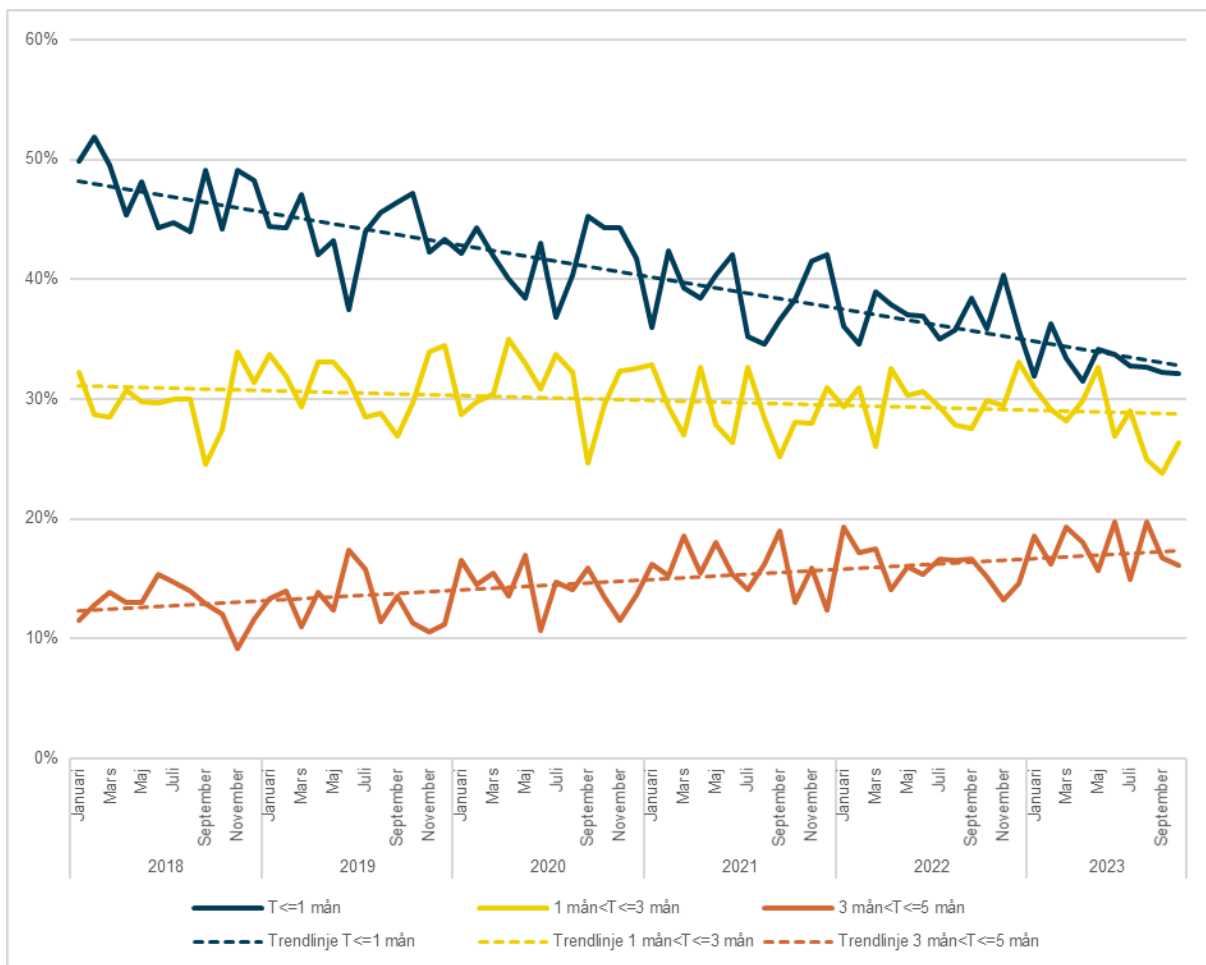
Figur 1: Häktningstider i antal dagar 2018–2023, redovisat månadsvis

Under perioden januari 2018 – oktober 2023 följer antalet avslutade häktningar inte samma trend som den genomsnittliga häktningstiden. Här ser vi istället att utvecklingen är relativt plan och inte har en tydlig ökning eller minskning under perioden. Vi ser dock en del säsongvariation i antalet avslutade häktningar. Runt januari, februari och augusti, september ser vi en generell minskning i antal avslutade häktningar. (Se figur 2).



Figur 2: Antal avslutade häktningar, 2018–2023

Andelen avslutade häktningar med häktningstid en månad eller mindre har under perioden januari 2018 – oktober 2023 varit stadigt i avtagande. I januari 2017 utgjorde denna andel knappt 50 procent av häktningarna och har minskat till 32 procent i oktober 2023. Andelen med häktningstid från en månad upp till tre månader har legat på ungefär 30 procent från januari 2017 fram till augusti 2023, då andelen började minska. I oktober 2023 låg denna andel på 26 procent. Andelen med häktningstid från tre upp till fem månader har en svagt uppåtgående trend. (Se figur 3²).

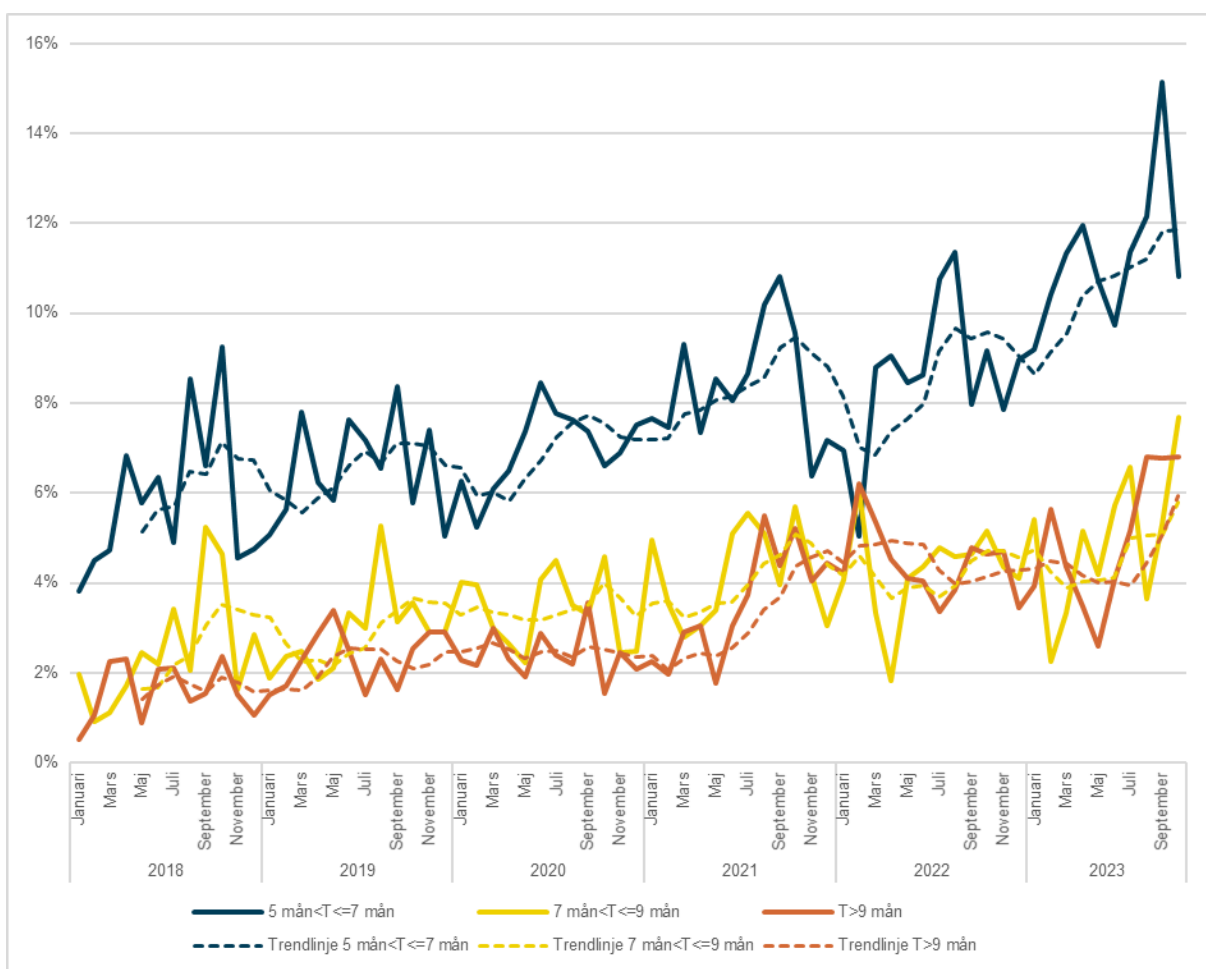


Figur 3: Andel avslutade häktningar uppdelat efter häktningstid, 2018–2023. Kortare häktningstider

Under perioden januari 2018 – oktober 2023 har andelen avslutade häktningar med kortare (upp till fem månader) häktningstider minskat. Samtidigt har andelen långvariga (över fem månader) häktningstider ökat. I början av 2018 var andelen avslutade häktningar med häktningstid över fem månader sex procent. Denna andel har i oktober 2023 ökat till 25 procent. (Se figur 4).

² Observera att den lodräta värdeaxeln inte omfattar 0–100 procent. Detta innebär att de visuellt stora förändringarna i andelen endast innebär en faktisk ökning eller minskning med ett fåtal procentenheter.

För andelen avslutade häktningar med häktningstid som ligger mellan fem månader och sju månader noteras en tydlig ökning i juli 2021. För häktningar som överskridit sju månader (och nio månader) ser vi samma trendbrott 2021. Detta kan bero på att häktningar där åtal ännu inte väckts och som vid lagändringens ikraftträdande pågått längre än nio månader hävdes. Därefter ses en tydlig ökning för häktningstider över sju månader med cirka två procentenheter och andelen kvarstår därefter på denna nya nivå vilket visar att trendbrottet i juli 2021 inte var helt tillfälligt. Under perioden 2022 – maj 2023 har andelen avslutade häktningar med häktningstider över sju månader varit relativt oförändrad. Efter maj 2023 ser vi dock en kraftig ökning i andelen avslutade häktningar med häktningstid över sju månader. Mellan maj 2023 – oktober 2023 har andelen mer än fördubblats från knappt 7 procent till drygt 15 procent. Se figur 4³.



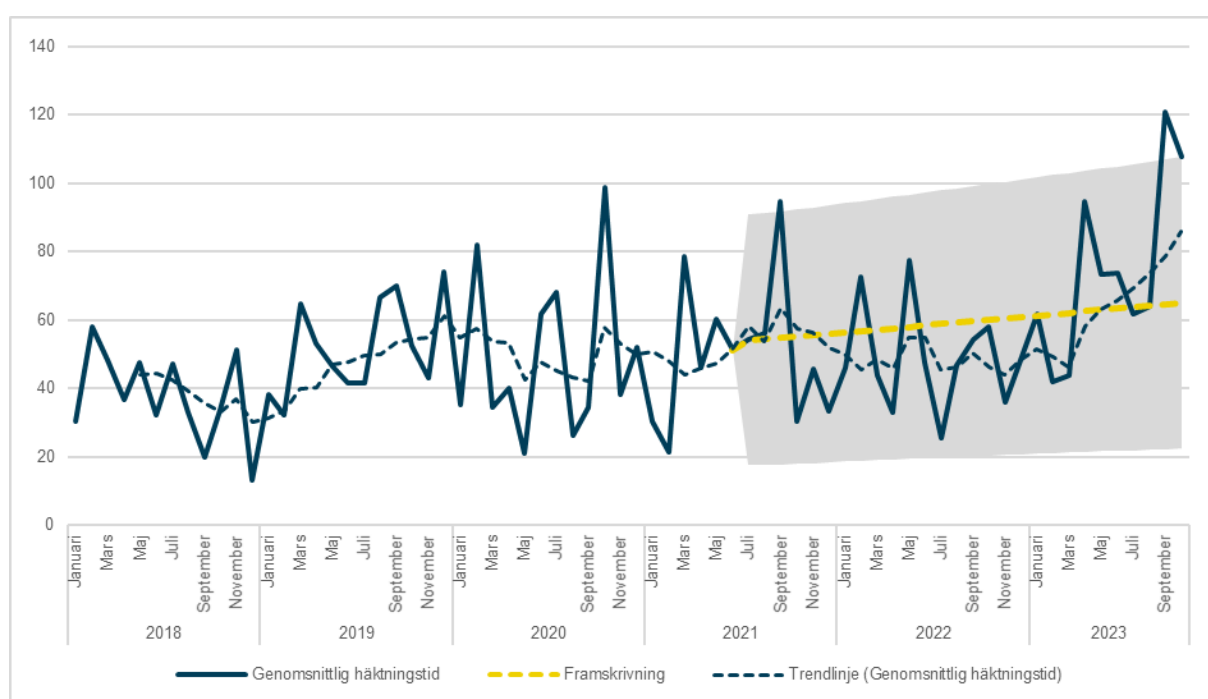
Figur 4: Andel avslutade häktningar uppdelat efter häktningstid, 2018–2023. Långa häktningstider.

³ Observera att den lodräta värdeaxeln inte omfattar 0–100%. Detta innebär att de visuellt stora förändringarna i andelen endast innebär en faktisk ökning eller minskning med ett fåtal procentenheter.

4.2 Häktningstider – särskilt gällande barn

Häktningstiderna för barn har en tydligt ökande trend de senaste åren. I januari 2018 var den genomsnittliga häktningstiden för barn drygt 30 dagar och i oktober 2023 hade den ökat till knappt 108 dagar. (Se figur 5).

Observera att antalet avslutade häktningar gällande barn är relativt litet. 2022 avslutades 194 häktningar av barn och under januari – oktober 2023 avslutades 236 häktningar. Detta innebär att den genomsnittliga häktningstiden blir mycket känslig för små variationer i antalet avslutade häktningar. Detta innebär också att framskrivningen blir mindre pålitlig samt att den gråmarkerade arean som representerar uppskattningen av osäkerheten blir stor.

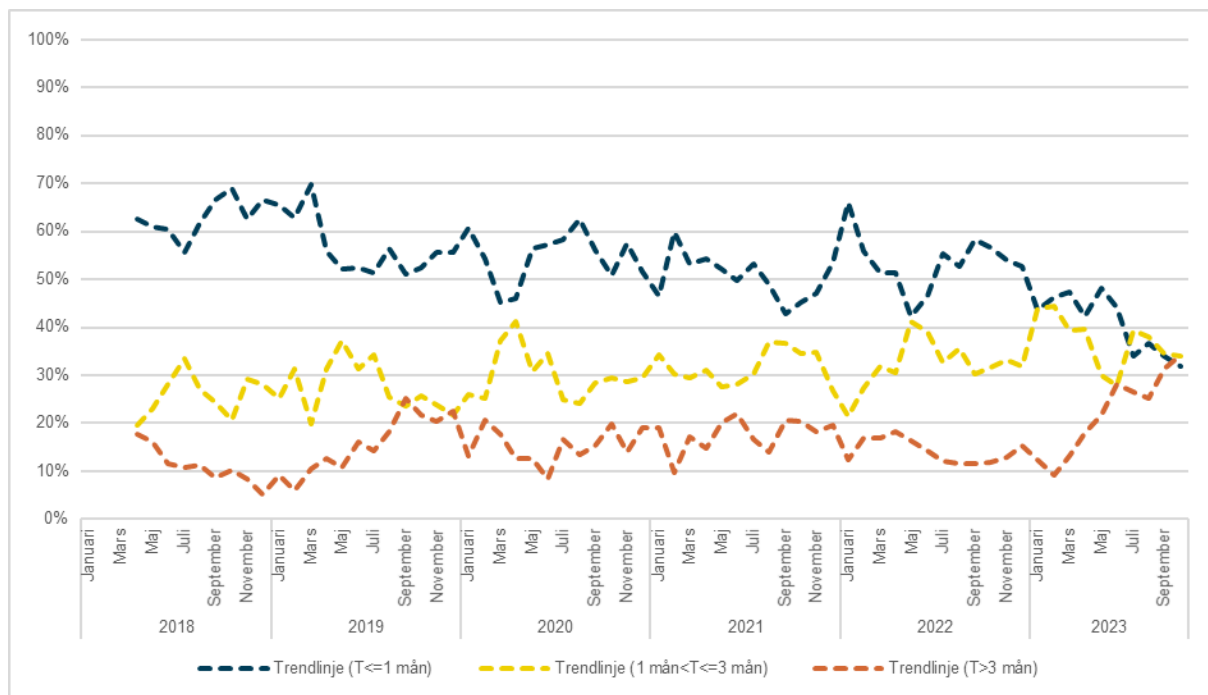


Figur 5: Häktningstider i antal dagar 2018–2023 för barn, redovisat månadsvis

Den streckade linjen är en utjämning av den genomsnittliga häktningstiden och har syftet att lättare visualisera utvecklingen över tid. Med hjälp av denna trendlinje kan vi se att den genomsnittliga häktningstiden för barn började minska i september 2021 och fortsatte följa denna nedåtgående trend fram till mars 2023 där trenden bröts och häktningstiderna började öka. Mellan augusti – oktober 2023 har häktningstiderna för barn ökat med 44 dagar, vilket motsvarar drygt 68 procent.

Följande figur visar trendlinjer av andelen avslutade häktningar för barn sorterat efter häktningstid. Andelen avslutade häktningar med häktningstid om mindre än en månad har under hela perioden haft en minskande trend. Andelen längre häktningstider har däremot ökat stadigt under hela perioden. I september 2021 ser vi en avvikelse då andelen längre häktningar (över en månad) ökar, vilket kan bero på att längre häktningar där åtal inte väckts

avslutades när de nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2021. Från februari 2023 fram till oktober 2023 ser vi en kraftigt ökande trend i andel avslutade häktningar för barn med häktningstid överskridande tre månader. Från och med september 2023 är antalet barn som sitter häktade över tre månader fler än antalet barn som sitter häktade under högst en månad. (Se figur 6).



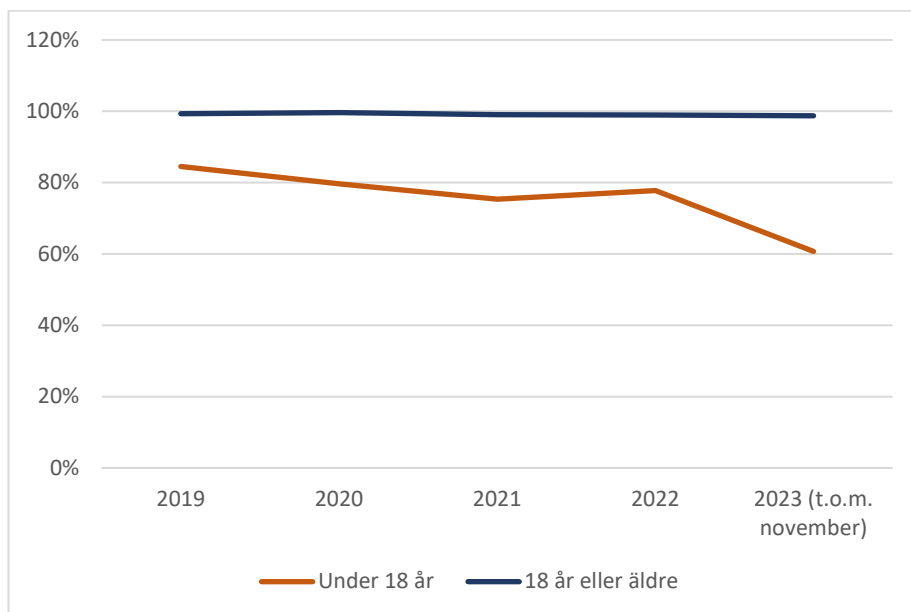
Figur 6: Andel avslutade häktningar för barn uppdelat efter häktningstid, 2018–2023

4.3 Häktningstid fram till åtal

De nya reglerna med tidsgränser för hur länge en häktning får pågå fram till dess åtal väcks, med mindre än att domstolen finner att det föreligger synnerliga skäl att överskrida fristen, innebär att såväl misstänkta, de brottsutredande myndigheterna som domstolen har en given tidpunkt för när utredningen ska vara klar att förhålla sig till. Endast en mindre andel av alla häktningar varar längre tid än de föreskrivna 9 månaderna och när så var fallet i tiden före den 1 juli 2021 så torde det erfarenhetsmässigt ha handlat om förundersökningar där omständigheterna var sådana att synnerliga skäl enligt de nya reglerna troligtvis hade förelegat, det vill säga allvarliga brott som är svårutredda, ofta med gängkoppling och med internationella dimensioner.

Sett över tid framgår av tillgängligt underlag avseende åren 2019 – november 2023, att andelen häktningar där åtal väckts inom 9 månader ligger stabilt mellan 98,7 procent (november 2023) och 99,3 procent (2019). Motsvarande andel vad avser häktade under 18 år visar en negativ utveckling. Av underlagen i denna del framgår att andelen häktade barn som åtalats

inom tre månader sjunkit från 84,5 procent 2019 till 60,7 procent i november 2023. (Se figur 7⁴).



Figur 7: Andel häktade där åtal väckts inom 9 månader respektive 3 månader, 2019–2023 (t.o.m. november)

4.4 Sammanfattning häktningstider

Häktningstiderna har fortsatt att öka i samma takt som innan de aktuella förändringarna i lagstiftningen infördes i juli 2021. Under andra halvåret 2023 har häktningstiderna därutöver ökat ytterligare. Antalet avslutade häktningar har inte en tydlig ökning eller minskning under perioden. Från 2018 har andelen häktningar upp till tre månader minskat och andelen längre häktningar ökat. Särskilt häktningstider som överskrider sju månader har ökat kraftigt sedan maj 2023. Som framgår av figur 7 har dock andelen vuxna häktade som åtalats inom 9 månader legat stabilt under perioden 2019 – november 2023.

Häktningstiderna för barn har en tydligt ökande trend de senaste åren, där den genomsnittliga häktningstiden mer än fördubblats sedan januari 2018. Den genomsnittliga häktningstiden för barn började minska i september 2021 och fortsatte följa denna nedåtgående trend fram till mars 2023 där trenden bröts och häktningstiderna återigen började öka kraftigt, särskilt gällande tider överskridande tre månader. Antalet barn som sitter häktade över tre månader är från september 2023 fler än antalet barn som sitter häktade högst en månad. Andelen häktade barn som åtalats inom 3 månader har också minskat under perioden 2019 – november 2023. (Se figur 7).

⁴ Underlaget innehåller endast de ärenden där åtal väckt under pågående häktning, och således inte de fall där åtal väckts efter det att den misstänkta försatts på fri fot.

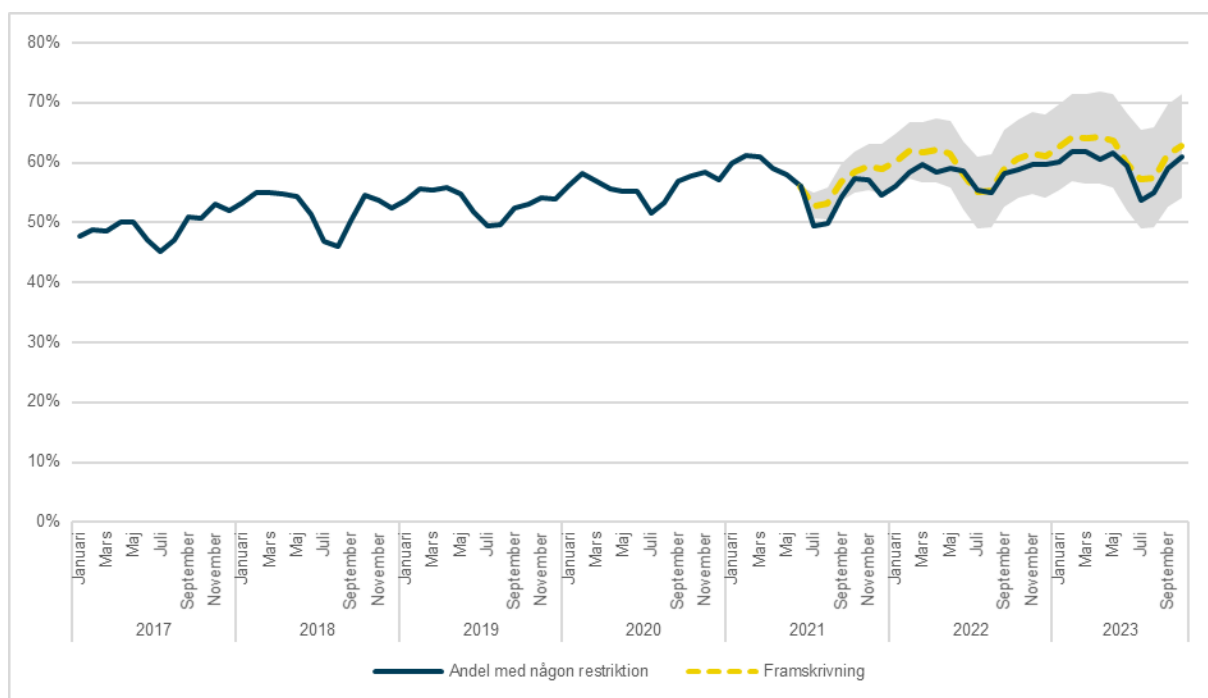
Både för barn och vuxna ses avvikelser i månaderna efter lagändringen den 1 juli 2021, med en ökad andel avslutade häktningar som överstiger tre respektive nio månader. Detta kan bero på att långvariga häktningar där åtal inte hade väckts avslutades när de nya reglerna trädde i kraft.

5 Restriktionsanvändning

5.1 Restriktionsanvändning samtliga klienter

Andelen häktade med någon form av restriktion har under hela perioden haft en svagt ökande trend. Tydliga säsongvariationer syns i statistiken. Vi ser generellt en minskning i andelen runt månaderna juli – augusti och en ökning månaderna däremellan.

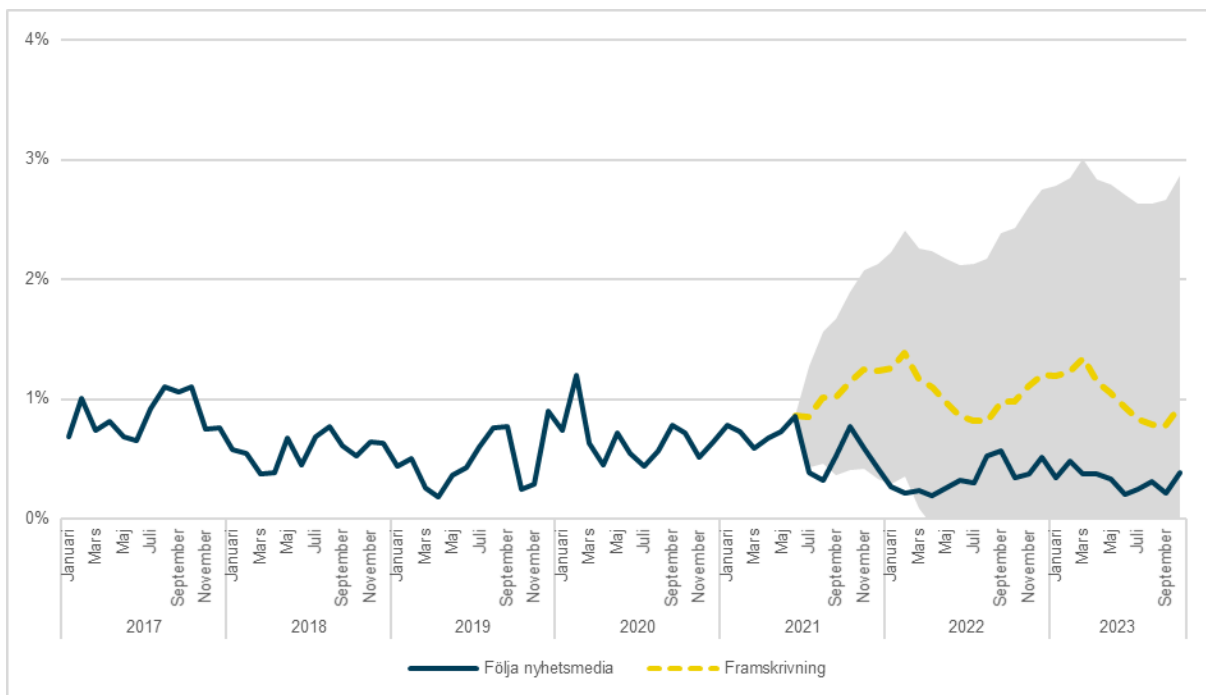
Andelen häktade med någon form av restriktion ligger i genomsnitt cirka två procentenheter under det framskrivna värdet mellan juli 2021 – oktober 2023. Detta ger ett svagt stöd för att lagändringarna har haft en effekt på restriktionsanvändningen. (Se figur 8).



Figur 8: Andel häktade med någon form av restriktion i snitt per månad, 2017–2023

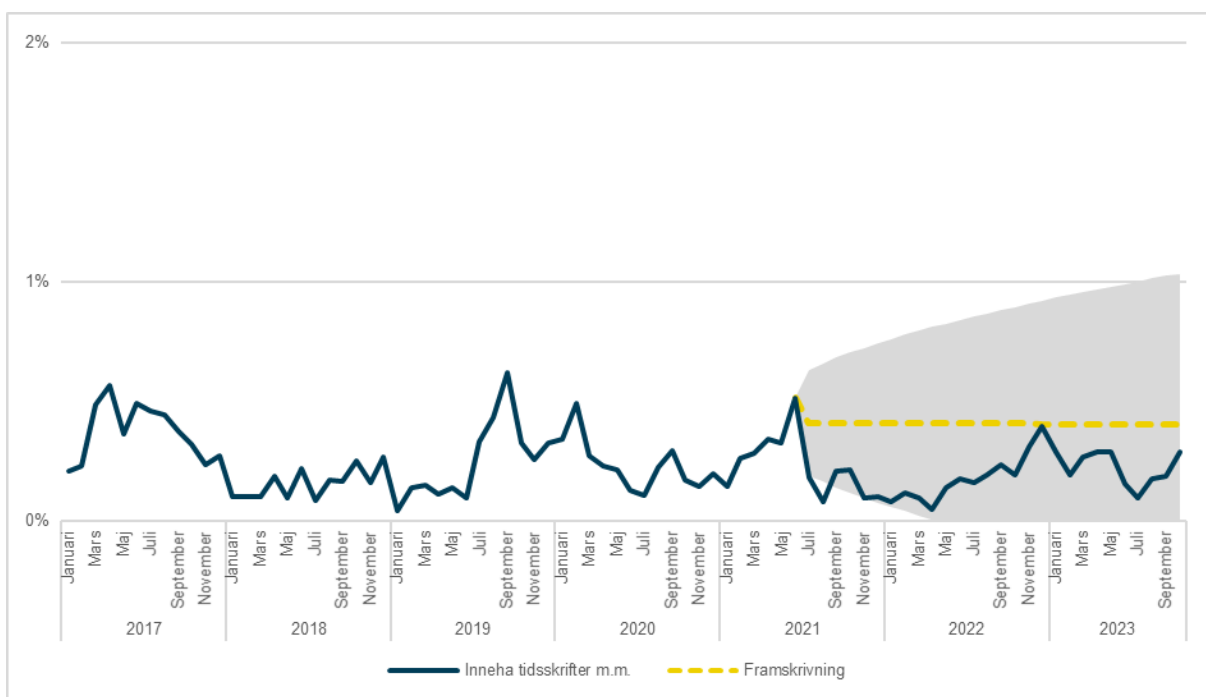
Från januari 2017 – april 2019 var andelen häktade med restriktion mot att följa nyhetsmedia svagt avtagande. I maj 2019 bröts denna trend och började istället öka fram till juli 2021. Framskrivningen indikerar en fortsatt ökning men från juli 2021 bröts den uppåtgående trenden och andelen började minska. Det finns ett svagt stöd för att lagändringen vad gäller beslutsordningen för restriktioner har haft en positiv effekt på restriktionsanvändningen här. (Se figur 9⁵).

⁵ Observera att den lodräta värdeaxeln endast sträcker sig från 0–4 %. Detta betyder att den minskning vi ser endast omfattar en bråkdel av en procent. Mycket små variationer i antal kan signifikant påverka statistiken.



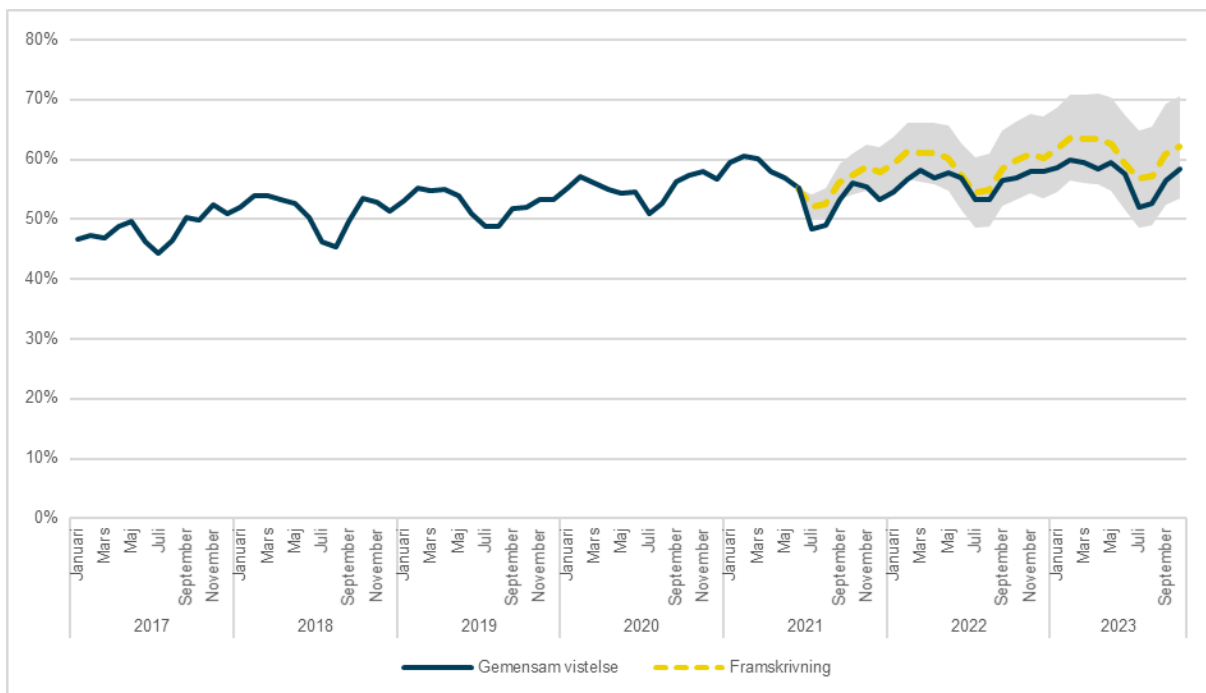
Figur 9: Andel häktade med restriktion att följa nyhetsmedia i snitt per månad, 2017–2023

Andelen häktade med restriktion mot innehav av tidskrifter m.m. är mycket låg och dessa siffror bör tolkas med försiktighet. En liten andel häktade redovisas med denna typ av restriktion och statistiken påverkas starkt av små variationer. Osäkerheten i framskrivningen blir därmed mycket stor. Generellt har andelen med denna restriktion inte förändrats betydelsefullt under perioden. De nya reglerna om restriktionsbeslut tycks inte heller ha haft någon effekt på användningen av restriktionen. (Se figur 10).

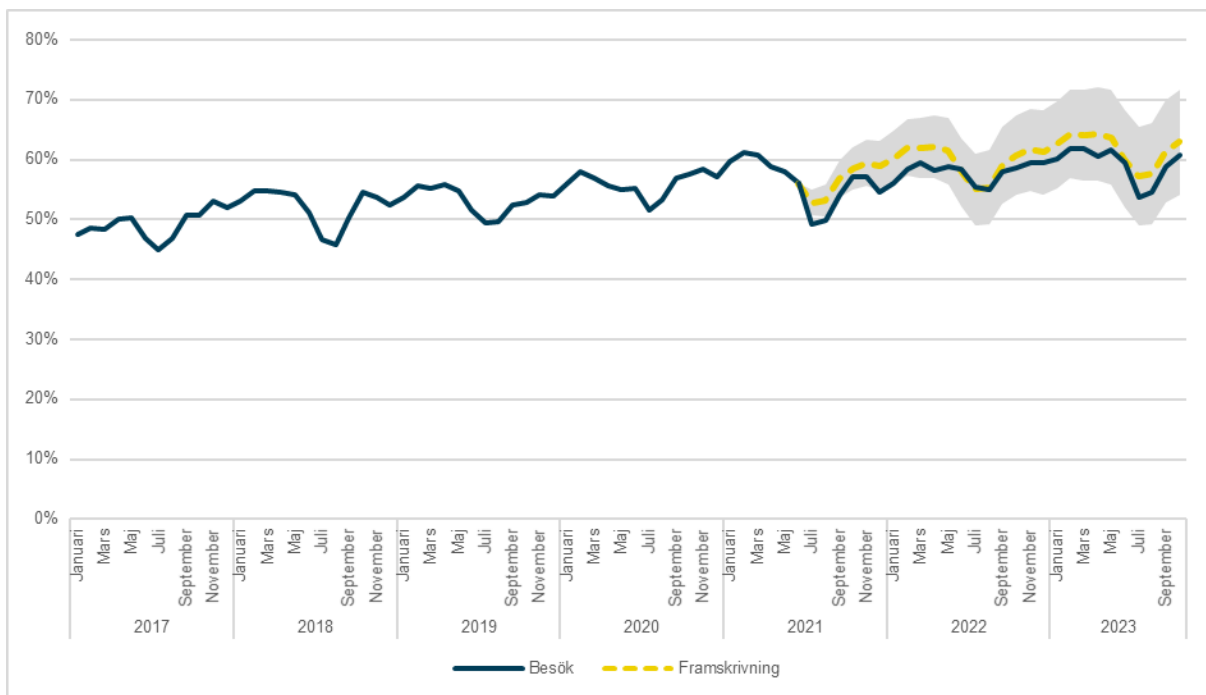


Figur 10: Andel häktade med restriktion mot innehav av tidskrifter m.m. i snitt per månad, 2017–2023

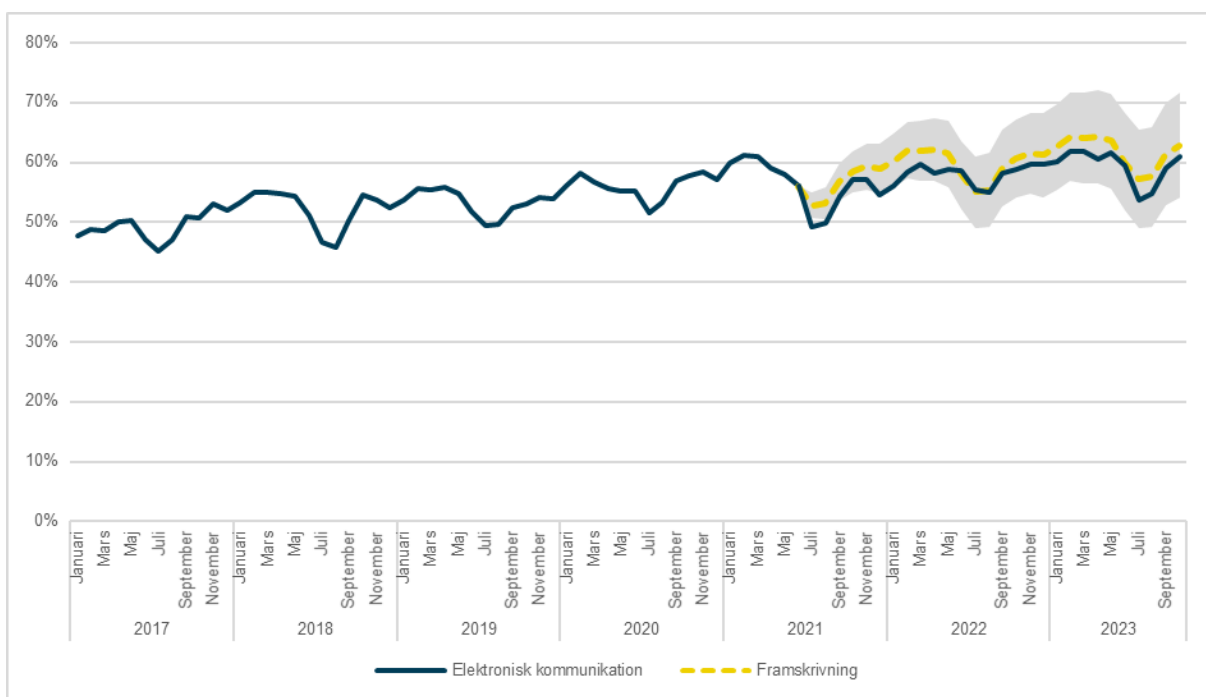
Andelen häktade med restriktion mot gemensam vistelse, besök, elektronisk kommunikation, försändelser (brev m.m.) och samsittning har under perioden januari 2017 – oktober 2023 ökat något. Såsom andelen häktade med någon restriktion, se figur 7, har dessa andelar en tydlig säsongvariation. Dessa andelen ligger även under sina framskrivna värden med cirka 2–3 procent i genomsnitt vilket tyder på att de ändrade reglerna kan ha haft en effekt på restriktionsanvändningen här. (Se figur 11-15).



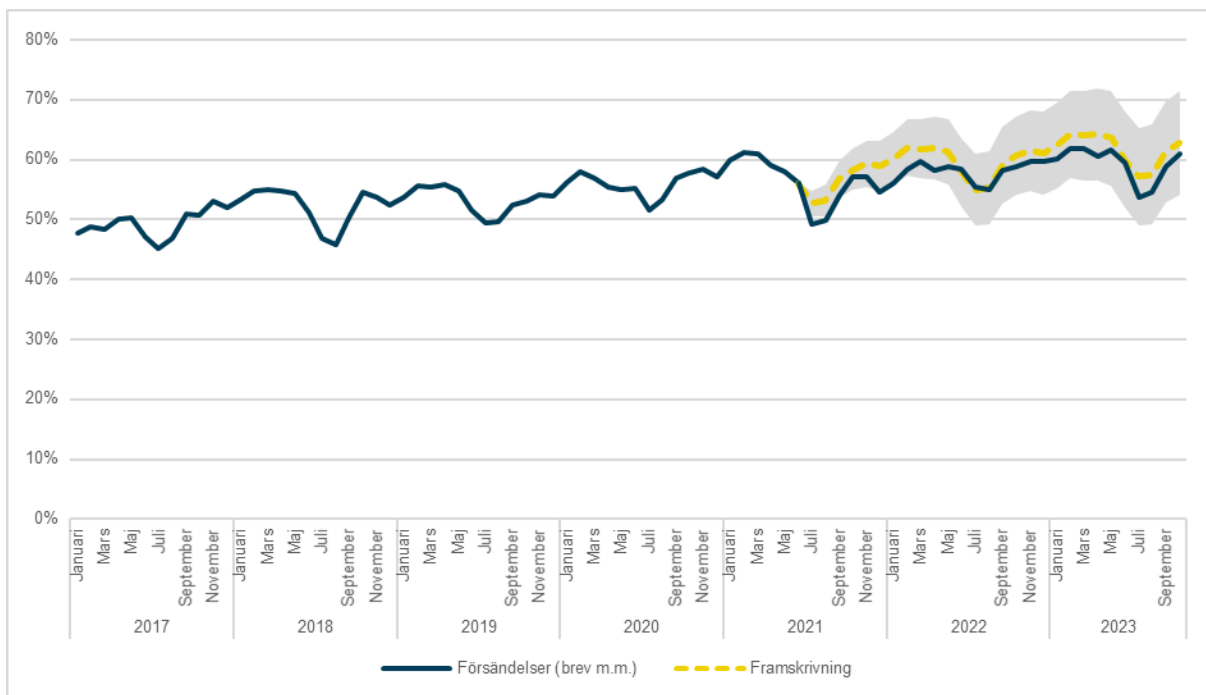
Figur 11: Andel häktade med restriktion mot gemensam vistelse i snitt per månad, 2017–2023



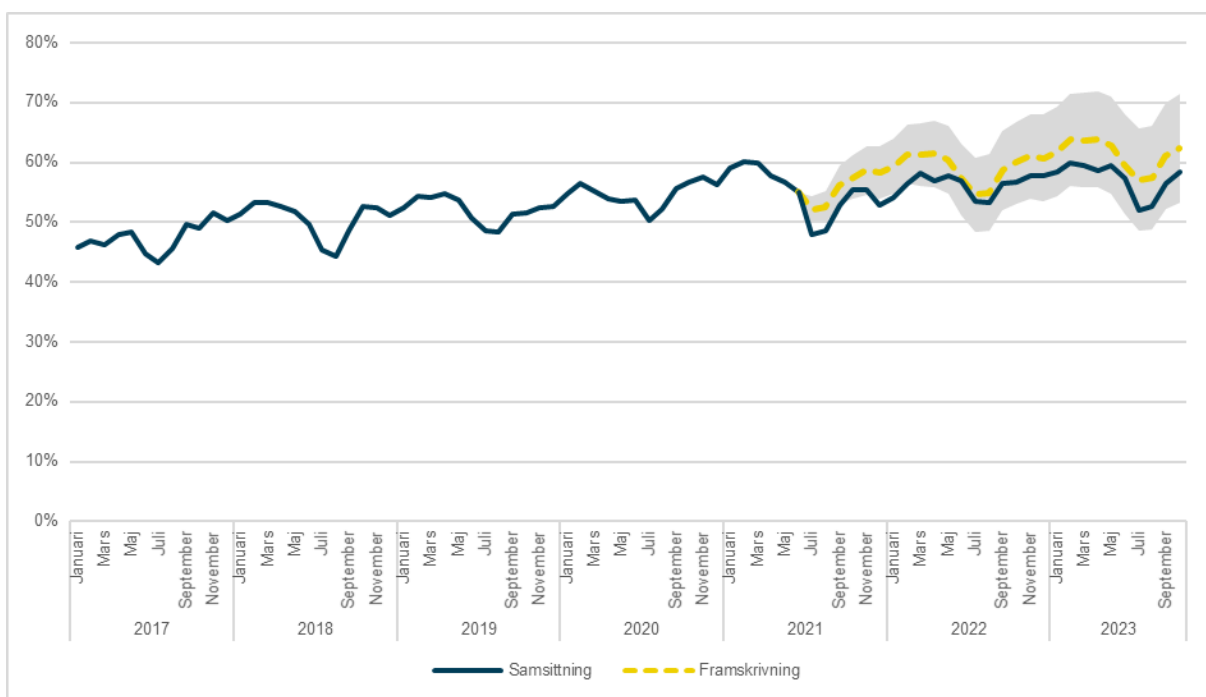
Figur 12: Andel häktade med restriktion mot besök i snitt per månad, 2017–2023



Figur 13: Andel häktade med restriktion mot elektronisk kommunikation i snitt per månad, 2017–2023



Figur 14: Andel häktade med restriktion mot försändelser (brev m.m.), 2017–2023

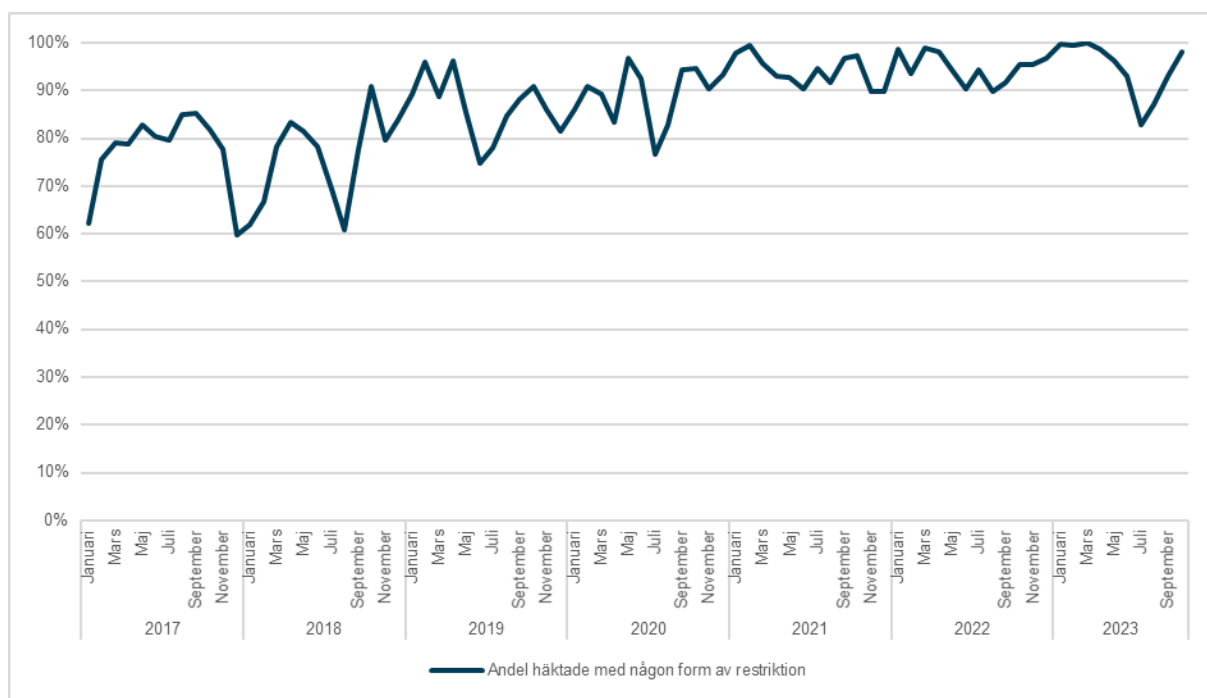


Figur 15: Andel häktade med restriktion mot samsittning i snitt per månad, 2017–2023

5.2 Restriktionsanvändning – särskilt gällande barn

Under perioden januari 2017 – januari 2021 har andelen häktade barn med någon form av restriktion haft en uppåtgående trend. I januari 2017 var denna andel drygt 62 procent och i januari 2021 hade andelen ökat till knappt 98 procent. Denna höga nivå bibehölls fram till mars 2023 då andelen nådde 100 procent, därefter bröts trenden och andelen började

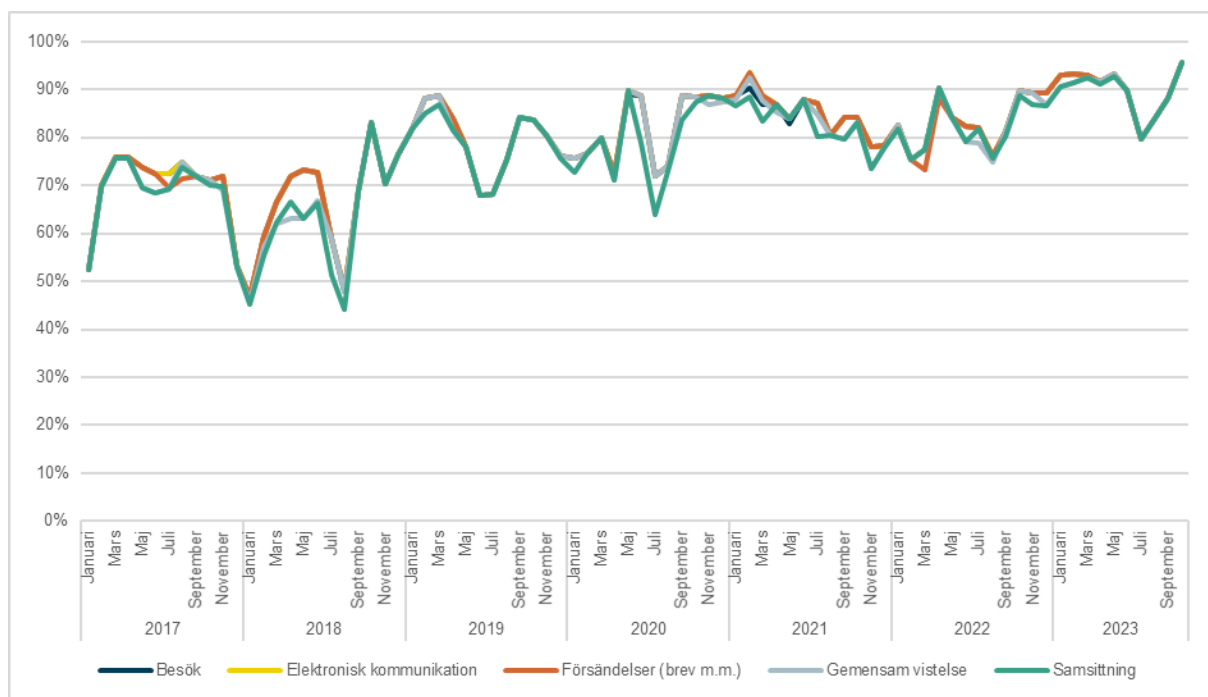
minska fram till juli 2023. Under augusti – oktober 2023 har restriktionsanvändningen för barn återigen ökat. I oktober 2023 var andelen häktade barn med någon form av restriktion 98 procent. (Se figur 16).



Figur 16: Andel häktade barn med någon form av restriktion, 2017–2023

Mellan januari 2017 och januari 2021 är utvecklingen av andelen häktade barn med restriktion mot besök, elektronisk kommunikation, försändelser, gemensam vistelse och samsittning likartad med utvecklingen som ses i figur 16. Här ser vi dock att andelarna minskar mellan januari 2021 fram till mars 2022 till skillnad från andelen i figur 16 som kvarstod på en hög nivå. (Se figur 17). Detta beror på att de två restriktionstyper som inte redovisas här, nämligen restriktion mot att följa nyhetsmedia samt att inneha tidskrifter, ökade under denna period. Dessa två restriktionstyper redovisas inte eftersom andelen häktade barn med dessa restriktioner är mycket låg och är därmed inte lämplig att visualisera i diagramform.

Efter mars 2023 började andelarna återigen öka och uppnådde en nivå på cirka 93 procent under maj 2023. Andelarna minskade fram till juli 2023 likt utvecklingen som ses i figur 16 för att sedan återigen öka. I oktober 2023 var samtliga andelar cirka 96 procent. (Se figur 17).



Figur 17: Andel häktade barn med restriktion efter typ av restriktion, 2017–2023

5.2.1 Restriktionslättnader för unga häktade

Åklagarmyndigheten redovisar årligen användningen av häktningar och restriktioner, bl.a. avseende häktade under 18 år. En av de uppgifter som redovisas är i vilken mån häktade barn med restriktioner av åklagare beviljas någon form av lättnad i restriktionerna. Sådana lättnader kan bestå i tillstånd att ta emot övervakade besök (eller telefonsamtal) av föräldrar och syskon eller ett generellt tillstånd att ta emot besök av personal från skola och socialtjänst.

Av den årliga redovisningen avseende åren 2017 – 2021 framgår att i vart fall i slutet av perioden så gott som alla unga häktade enligt vad som kan utläsas av diarieföringen i Åklagarmyndighetens ärendesystem Cåbra beviljats någon form av restriktionslättnad. I de fall där någon restriktionslättnad inte har beslutats beror detta i allmänhet på att häktningen har varit så kortvarig att frågan om restriktionslättnader inte har hunnit aktualiseras. När det gäller de barn som varit häktade i mer än 30 dagar med restriktioner så har i princip alla, enligt vad som kan utläsas i Cåbra meddelats någon typ av lättnad, och mer än 90 procent i denna grupp har dessutom beviljat tillstånd till så kallad samsittning.

5.3 Sammanfattning restriktionsanvändning

Restriktionsanvändningen har ökat under 2017 – 2023. Statistiken visar att ökningstakten i användningen av restriktioner har dämpats efter juli 2021. En förskjutning nedåt från det framskrivna värdet av andelen häktade med

någon form av restriktion observeras efter juli 2021, med cirka 3 procentenheter, vilket ger ett svagt stöd till att lagändringarna har haft en effekt på restriktionsanvändningen. Denna förskjutning är dock för svag för att sätta grunden till några slutsatser. Mycket få intagna har restriktion mot att följa nyhetsmedia och inneha tidskrifter vilket ger ett osäkert underlag. Bland övriga restriktionstyper kan det inte utläsas någon tydlig skillnad, utan de följer liknande mönster.

Restriktioner används för barn i betydligt högre utsträckning än för vuxna. Den genomsnittliga andelen häktade barn med någon form av restriktion har under januari 2022 – mars 2023 varit cirka 96 %. Under samma period var denna andel 57 % för samtliga klienter. Mellan mars 2023 – juli 2023 minskade andelen något men började återigen öka och ligger i oktober 2023 på 98 %. Unga häktade med restriktioner beviljas nästan alltid lättnader i restriktionerna och medges i hög grad även möjlighet till s.k. samsittning med någon annan restriktionshäktad.

6 Påverkansfaktorer utöver lagändringarna

Häktningstidernas längd, behovet av restriktioner och i vilken omfattning beslut om tillstånd till restriktioner meddelas påverkas såväl direkt som indirekt av flertalet faktorer, såväl nu som över tid. Ett antal sådana faktorer och omständigheter redogörs för nedan i syfte att belysa komplexiteten i sammanhanget. Beträffande häktningstider är det vidare svårt att särskilja lagändringar som kan ha lett till *längre* häktningstider från förändringar som kan lett till *fler* häktningar. Fler häktningar innebär sannolikt ett ökat tryck på polisens utredningsverksamhet och ett större behov av att prioritera bland frihetsberövade ärenden vid resurssättning. Det skulle i sin tur kunna leda även till längre häktningar.

En viktig påverkansfaktor är *ny lagstiftning och straffskärpningar*. Mellan 2014 och 2022 togs initiativ till över 70 straffskärpningar⁶. Flera av dessa har också genomförts de senaste åren med direkt eller indirekt inverkan på bland annat Kriminalvårdens verksamhet. Således har straffskärpningar införts vad gäller bl.a. grov kvinnofridskränkning, brott mot knivlagen och sexualbrotten. Vad gäller grovt vapenbrott så har straffstadgandena tillförts rekvisit för vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen. Det förhållandet att den så kallade "straffrabatten" för unga mellan 18 och 21 år avskaffades den 2 januari 2022 i de fall då det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer för brottet *kan* ha lett till att minderåriga i högre utsträckning dras in i allvarlig brottslighet och därmed löper risk att bli häktade.

Även förändringar i det processrättsliga regelverket påverkar i förlängningen antalet häktade och, i synnerhet, behovet av restriktioner. Även om den starkt gällande principen om bevisomedelbarhet (att domstolen bara ska lägga de bevis till grund för sitt avgörande som tagits upp vid huvudförhandlingen) har mjukats upp och försetts med undantag, utgör denna princip det främsta skälet till att det föreligger ett behov av att kunna ålägga häktade restriktioner. Detta har inte i grunden förändrats genom reformerna EMR⁷ och EMR-II⁸, eller genom de ändringar i reglerna om bevisstillåtlighet som trädde i kraft den 1 januari 2022. Dessa nya regler om "tidiga förhör" innebär bland annat att videoinspelade förhör inför brottsbekämpande myndigheter får åberopas som ett eget bevismedel i rättegången och även större möjligheter att ta upp bevis inför domstolen redan under förundersökningen, t.ex. om det kan påverka frågan om häktning och restriktioner. De nya reglerna

⁶ Regeringen – Skärpta straff viktig del i kampen om den organiserade brottsligheten – 2022.

⁷ En modernare rättegång (Prop. 2004/05:131).

⁸ En modernare rättegång II (Prop. 2015/16:39).

ger bättre möjligheter att i ett tidigt skede säkra utsagor som har betydelse som bevis, vilket kan minska behovet av framförallt restriktioner.

Den 1 juli 2021 infördes det nya brottet barnfridsbrott i 4 kap 3 § brottsbalken. Vid brott som begås inom ramen för nära relationer finns ofta ett stort behov av att använda restriktioner för att förhindra att målsägande och vittnen påverkas av den misstänkta, varför detta nya brott *kan* ha påverkat restriktionsanvändningen och antalet häktningar.

En angränsande påverkansfaktor är *genomströmningstiderna i de olika delarna av rättsväsendet* eftersom häktningstider påverkas av den tid det tar från brottsmisstanke till avgörande i brottmålet.⁹ Åklagarmyndighetens genomströmningstid från inkommen anmälan till beslut har mellan 2018 och 2022 ökat från 133 till 141,5 dagar.¹⁰ Det kan i sin tur hänga ihop med ett ökat inflöde och till viss del ökade handläggning- och utredningstider hos Polismyndigheten, inklusive NFC, och Rättsmedicinalverket (RMV). Även domstolarnas hantering av brottmålen, med längre huvudförhandlingar till följd av målens ökade komplexitet och omfattning, kan antas ha påverkan på häktningstiderna efter åtal.

Även *enskilda händelser eller generell samhällsutveckling* kan påverka häktningstider och restriktionsanvändning. Ett exempel på det är det genombrott som möjliggjorde att polisen fick tillgång till meddelande på krypterade kommunikationsplattformar som Encrochat, Anom och Sky. I Sverige ledde detta till ett stort antal frihetsberövande och fällande domar under främst 2020–2022. Till exempel rapporteras att över 400 personer blivit frihetsberövade fram till juni 2021 efter avlyssning av krypterade appar.¹¹ Att många av de sedermera dömda hade gängkopplingar samt att de dömdes för grova brott kan antas ha påverkat både häktningstider och förekomsten av restriktioner.¹²

Även en generell ökning samt större synlighet av grov brottslighet med koppling till konflikter mellan gäng kan antas ha en viss påverkan.¹³ Under 2022 genomfördes rekordmånga dödsjutningar i Sverige (62 stycken) och antalet skjutningar ligger kvar på samma höga nivå även under 2023. Samtidigt har sprängningarna i oktober 2023 ökat med nästan 40 procent jämfört med genomsnittet för de senaste 5 åren.¹⁴ Även om personer med gängkoppling utgör en relativt liten del av de häktade kan denna utveckling påverka inflödet och på sikt häktningstider och restriktioner. Utvecklingen skapar också en ökad förväntan om, och tydligare fokus på, fler åtgärder för

⁹ Kriminalvården – Analys av ökad beläggning i häkte och anstalt – 2019.

¹⁰ Åklagarmyndigheten – Årsredovisning – 2022.

¹¹ SVT Nyheter - 400 frihetsberövade tack vare Encrochat och Anom – 2021.

¹² Acta Publica – Encrochat – 2022.

¹³ Exempelvis har antalet brottsmisstankar (BM) för unga under 18 år avseende bland annat mord och dråp ökat från 9 BM till 62 BM under de senaste fem åren.

¹⁴ Polisen – Sprängningar och skjutningar – 2023

att stävja den grova brottsligheten, som t.ex. straffskärpningar och annan ny lagstiftning. Av tillgängligt underlag framgår till exempel att andelen häktade med stöd av presumtionsregeln i dess lydelse före den 1 juli 2023 (dvs. att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare påföljd än fängelse 2 år) ökat från 25 procent 2019, 28 procent 2020 till 32 procent 2021 och 2022. För barn kan vi t.ex. se att restriktionsanvändandet började öka 2021 och alla häktade barn hade i mars 2023 restriktioner, det vill säga alla barn var då häktade på grund av kollusionsfara.

7 Alternativ till häktning

7.1 Användningen av reseförbud och anmälningsskyldighet

Under perioden 2019 – 2022 har totalt 81 beslut om anmälningsskyldighet fattats av åklagare vid Åklagarmyndigheten, det vill säga strax över eller under 20 beslut per år. Motsvarande beslut om reseförbud fattades av åklagare i något högre utsträckning under perioden, totalt 110 beslut. Eftersom beslut kan fattas om såväl reseförbud som anmälningsskyldighet för en misstänkt är det totala antalet ärenden där dessa alternativ till häktning kommit till användning mindre än summan av de olika tvångsmedlen.

Motsvarande antal beslut fattade av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten är 32 beslut om anmälningsskyldighet och 47 beslut om reseförbud under perioden 2019–2022.

7.2 Övervakning som alternativ till häktning

Då de situationer då övervakning kan användas som ett alternativ till häktning till största delen inte registreras som strukturerad information i Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens verksamhetsstöd Cåbra har det inte varit möjligt att ta fram någon rättvisande statistik på hur ofta detta alternativ till häktning kommit till användning. Det står dock klart att övervakning i relativt hög utsträckning används för unga lagöverträdare, där ett häktningsbeslut bara får meddelas om inte betryggande övervakning kan ordnas, typiskt sett genom att den misstänkta placeras inom ramen för LVU. Sådan betryggande övervakning kan dock som regeln inte anordnas för det fall det föreligger kollusionsfara, i vart fall inledningsvis, vilket nästan alltid är fallet i de undantagsfall då personer under 18 år häktas. (Se figur 16).

I övrigt förekommer beslut om övervakning i vissa relativt sällsynta fall där en person för vilken det föreligger häktningsskäl i stället ställs under övervakning genom placering på ett hem för missbrukare (LVM) eller en psykiatrisk vårdinrättning (LPT). Något underlag i fråga hur många dessa fall är har inte kunnat tas fram inom ramen för uppdraget.

8 Slutsatser

8.1 Häktningstider och restriktionsanvändning

De nya regler som trädde i kraft i juli 2021 syftar till att minska häktningstiderna och restriktionsanvändandet. Utifrån den statistik som presenterats här kan vi inte avgöra om dessa lagändringar har lyckats åstadkomma detta.

Häktningstiderna har fortsatt att öka i linje med den trend som rådde innan aktuella förändringar i lagstiftningen infördes i juli 2021 och under andra halvåret 2023 visar statistiken att takten till och med ökar, särskilt gällande häktningstider som överstiger sju månader. Häktningstiderna för barn har en tydlig ökande trend de senaste åren, där den genomsnittliga häktningstiden mer än tredubblats sedan januari 2018. De har vidare ökat kraftigt från mars 2023, särskilt gällande tider överskridande tre månader. Detta kan tyda på att lagstiftningen inte haft önskad effekt gällande barn, men med hänsyn till utvecklingen vad gäller ungas inblandning i allvarlig brottslighet som i regel begås i gängmiljö kan det ändå vara så att de nya reglerna har haft en effekt som maskeras av denna utveckling.

Andelen häktade med någon form av restriktion har ökat från 2017 till 2023. Andelen häktade med någon form av restriktion ligger dock under det framskrivna värdet mellan juli 2021 – juli 2023, vilket ger ett svagt stöd för att lagändringarna har haft en effekt på restriktionsanvändningen. För barn visar statistiken att restriktioner används i betydligt högre utsträckning och utvecklingen visar ingen tydlig effekt av lagstiftningsförändringarna (se dock vidare nedan).

Rapporten visar också att det finns många andra faktorer, utöver de nya reglerna om tidsgränser för häktning fram till åtal och beslutsordningen för restriktioner, som med stor sannolikhet har påverkat de totala häktningstiderna och restriktionsanvändandet. Lagändringarna kan förvisso orsakat en reduktion i de genomsnittliga häktningstiderna eller restriktionsanvändandet som i praktiken inte kan observeras då andra faktorer samtidigt haft en effekt som ökat häktningstiderna eller restriktionsanvändandet. Ny lagstiftning, som t.ex. införande av det nya brottet barnfridsbrott samt nyligen implementerade straffskärpningar gällande sexualbrott, brott mot knivlagen och grov frids- och kvinnofridskränkning med flera, kan antas ha resulterat i ökade häktningstider samt att fler personer häktas för allvarligare brott, vilket också kan leda till längre häktningstider. Liknande förändring kan vi förvänta oss av slopade straffrabatter för unga gällande grov brottslighet. Vidare ser vi att det finns exempel som nya bevisregler och det upphävda beslagsförbudet mellan närstående som kan ha påverkat användandet av restriktioner och benägenheten att bevilja lättnader. Även genomströmningstiderna i övriga delar av rättsväsendet och enskilda händelser eller den generella

samhällsutvecklingen (t.ex. högre andel grova brott och brott med gängkopplingar) har sannolikt haft effekter på både häktningstider och restriktionsanvändandet.

Det finns också ett samband mellan häktningstider och restriktionsanvändandet som inte har varit möjligt att analysera baserat på tillgänglig statistik. Om häktningstiderna generellt blir längre kan detta, som exemplifierat i rapporten, bero på ökad andel häktningar för grova brott och ökad andel "gängkriminella" (både p.g.a. samhällsutvecklingen, rättsväsendets kapacitet, straffskärpningar etc.) vilket ger ett ökat restriktionsanvändande. För barn kan vi t.ex. se att restriktionsanvändandet började öka 2021 och alla häktade barn hade i mars 2023 restriktioner, vilket sammanhänger med att barn endast häktas vid misstanke om mycket grov brottslighet där det samtidigt föreligger en hög grad av kollusionsfara, typiskt sett brott i gängmiljö i form av mord, förberedelse till mord, grovt vapenbrott och så vidare. Vid granskning av tvångsmedelsbeslut i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra kan det också konstateras att häktningsinstitutet vad gäller unga misstänkta verkligen är förbehållet de allra allvarligaste brotten.

Ett antal begränsningar i statistiken gör att resultaten visar en generell beskrivning av utvecklingen av häktningstider och restriktionsanvändande i relation till när de aktuella lagändringarna trädde i kraft. Detta i kombination med bedömningen att häktningstidernas längd och användandet av restriktioner påverkas direkt och indirekt av flertalet faktorer gör det svårt att isolera effekten av begränsningen av häktningstider samt den utökade restriktionsprövningen för domstolarna vad gäller vilka enskilda restriktioner som åklagaren ska ges tillstånd att tillämpa. Slutsatsen blir således att vi i den analyserade statistiken inte ser någon tydlig effekt av de aktuella lagändringarna, men att det inte betyder att de inte har haft någon effekt utan snarare att vi inom ramen för uppdraget inte kan isolera effekten från andra påverksfaktorer.

8.2 Alternativ till häktning

8.2.1 Reseförbud och anmälningsskyldighet

Redan genom bestämmelsernas konstruktion följer att tillämpningsområdet är tämligen snävt, och att möjligheten till reseförbud och anmälningsskyldighet närmast har karaktären av undantagsregler. Dessa tvångsmedel är inte ett gångbart alternativ till häktning i de fall kollusionsfara föreligger. Den totala andelen häktade som under någon del av häktningen haft restriktioner har under perioden 2019 – 2022 ökat från 68 till 74 procent. För dessa häktade är alternativen till häktning i realiteten uteslutna så länge kollusionsfaran består.

Tillämpningsområdet för dessa alternativ till häktning utgörs således av den återstående andelen som är häktade endast på flyktfara och/eller recidivfara.

Eftersom kravet på styrkan i de särskilda häktningsgrunderna vad avser flyktfara och recidivfara torde vara i princip detsamma för såväl häktning som reseförbud och anmälningsskyldighet, torde alternativet till häktning i första hand komma ifråga i fall där speciella omständigheter å den misstänkta sida föreligger, närmast olika former av ömmande skäl. Även om ett beslut om anmälningsskyldighet enligt förarbetena kan ha en brottsavhållande effekt, så torde oftast ett beslut om anmälningsskyldighet inte vara en tillräcklig åtgärd.

I de fall där det föreligger en sådan konkret, beaktansvärd risk för att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff som i sig talar för att tvångsmedel behöver tillgripas torde i regel ett beslut om reseförbud, med eller utan anmälningsskyldighet, inte vara en tillräcklig åtgärd, ens om reseförbudet förenas med villkor om att den misstänkte ska överlämna sitt pass. I den tid då de aktuella tvångsmedlen tillkom var de säkert ett verkningsfullt medel för att säkerställa att misstänkta inte flydde landet eller gjorde sig oåtkomliga för de brottsutredande myndigheterna på annat sätt. Men i dagens samhälle, med öppna gränser, snabba kommunikationsmedel, en mindre grad av social kontroll och så vidare, utgör dessa tvångsmedel i praktiken ofta inte ett verkningsfullt medel mot att flyktfaran realiserar.

De nu aktuella tvångsmedlen skulle också kunna vara aktuella att använda i situationer då kvalificerad flyktfara föreligger men brottet inte är häktningsgrundande enligt huvudregeln. I dessa fall kan den misstänkta anhållas och häktas med stöd av 24 kap. 2 § RB, eller meddelas reseförbud och anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § andra stycket RB, det vill säga, såvitt är av intresse i detta sammanhang, till följd av den misstänkta bristande anknytning till landet. Under perioden 2019 – 2022 har antalet anhållningsbeslut fattade av åklagare med stöd av 24 kap. 2 § RB med motiveringen att den misstänkta saknar anknytning till landet (dvs. kvalificerad flyktfara) sjunkit från 681 beslut 2019 (totalt antal anhållningsbeslut samma år var 21 781, beslut att anhållande i frånvaro kvarstår ej inräknat) till 330 beslut 2022 (då motsvarande totala antalet anhållningsbeslut var 19 423). Det är således sällan som förutsättningarna föreligger för häktning på denna grund, och följaktligen få fall där det blir aktuellt att istället besluta om reseförbud och anmälningsskyldighet. Därtill kommer att det sällan blir aktuellt att fatta beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet eftersom ett sådant beslut i praktiken förutsätter att den misstänkta har någon form av anknytning till landet och en ort där den misstänkta ska anmäla sig hos Polismyndigheten. De flesta som är misstänkta i ärenden av detta slag torde vidare i praktiken vara medborgare i ett land till vilket lagföringen kan överföras, vilket utgör ett ytterligare hinder för beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet (och häktning).

När åklagare står inför valet mellan häktning på flyktfara och reseförbud och anmälningsskyldighet så torde utgångspunkten för åklagaren ofta vara att om det inte finns tillräckliga skäl för att begära personen häktad finns det inte heller skäl att besluta om reseförbud och anmälningsskyldighet. I detta

sammanhang bör framhållas att åklagaren även i de fall som lett till häktning gjort en bedömning av behov och proportionalitet. Endast en viss andel av anhållningsbeslut leder till häktning. 2022 fattade åklagare 24 101 beslut om anhållande (anhållande och anhållande kvarstår av anhållen i frånvaro) och samma år var 9 418 häktade.

Lagstiftningen ger även åklagaren andra handlingsalternativ för att kunna undvika att tillgripa personella tvångsmedel mot den misstänkta. Vissa av dessa alternativ har tillkommit i tiden efter det att reglerna om reseförbud och anmälningsplikt senast ändrades. Till exempel kan de nya reglerna om förhandsgodkännande av strafföreläggande användas när endast böter som påföljd är aktuellt. För det fall påföljden bedöms leda till en villkorlig dom kan den gripna eller anhållna föreläggas ett strafföreläggande för godkännande utan krav på att åklagaren ska sammanträffa personligen med den misstänkta, vilket möjliggör att sådana beslut fattas av åklagare även under jourtid. Ytterligare ett tillvägagångssätt som kan användas för det fall målet bedöms kunna utredas tillfredställande och avgöras i domstol i den tilltalades utevaro är att låta den misstänkta ställa ut en fullmakt enligt 12 kap. RB, och detta i princip oavsett om den misstänkta erkänt brottet eller inte. Dessa alternativ för att undvika behovet av vidare tillämpning av tvångsmedel mot den misstänkta personen används i stor utsträckning i åklagarverksamheten på grund av att de är effektiva och till fördel för den misstänkta.

8.2.2 Övervakning

Vad gäller övervakning så finns som tidigare nämnts inget underlag att utgå ifrån vid analysen, utan slutsatserna vad avser detta alternativ får utgå från de regler som finns om övervakning i RB och LUL. Vad gäller ungdomar finns det en presumtion för att häktning inte ska beslutas, varvid denna presumtion förstärks med kravet att det ska vara uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Barn häktas endast undantagsvis, och när så sker så är det nästintill uteslutande på den huvudsakliga grunden stark kollusionsfara. I dessa situationer är övervakning inte ett alternativ, eftersom det då inte finns någon möjlighet att ålägga den misstänkta restriktioner. När förundersökningen har nått en punkt där kollusionsfaran har minskat i tillräcklig mån så aktualiseras däremot på nytt frågan om betryggande övervakning kan ordnas. Huruvida, och när, sådan övervakning i praktiken kan ordnas är dock inget som åklagaren i slutändan råder över.

I övriga fall vad gäller misstänkta över 18 år är den allmänna bilden som framkommer att övervakning är en ovanlig åtgärd, men att den förekommer i de fall det är påkallat utifrån den misstänkta behov. De fall där övervakning kan ersätta ett beslut om häktning är ofta uppenbara i det enskilda fallet.