

Restriktioner och långa häktningstider

Tillsynsrapport 2017
UC Malmö
Oktober 2017:1

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Bakgrund	5
3	Rättslig reglering.....	6
4	Metod och avgränsning	8
5	Resultat	11
	5.1 Statistik avseende såväl anhållna som häktade för året före, under och efter styrdokumentens ikraftträdande (2014, 2015 och 2016).....	11
	5.2 Aktgranskning.....	14
6	Slutsatser	16
7	Förslag till åtgärder.....	18

1 Sammanfattning

Vid Utvecklingscentrum Malmö har en granskning gjorts för att undersöka om åklagarnas tillämpning av häktningensinstitutet och användande av restriktioner sker i enlighet med de vägledande styrdokumenterna, ÅFS 2015:2 och RÅR 2015:1.

Undersökningen har dels bestått i en genomgång av myndighetens statistik från åren 2014 t.o.m. 2016 avseende såväl anhållna som häktade och dels en närmare granskning av 200 frihetsberövanden genom häktning under samma tidsperiod.

Granskningens viktigaste iakttagelser kan sammanfattas enligt följande.

- Åklagare fattar i stor omfattning beslut att inte tillåta samsittning. Beslut att inte tillåta samsittning är i stort sett lika vanligt förekommande som beslut att tillåta samsittning efter prövning. Tillämpningen är inte förenlig med riktlinjerna.
- Förändringar i antalet anhållna och häktade, med eller utan restriktioner, är små under tidsperioden, samma gäller för häktningstidernas längd. Några säkra slutsatser i fråga om styrdokumentens betydelse i dessa avseenden är därför inte möjliga.
- När en förfrågan om undantag eller lättnad i restriktionerna har framställts synes åklagarna i stor omfattning bevilja undantag i meddelade restriktioner.
- När åklagare fattat beslut om att ändra ett tidigare meddelat restriktionsbeslut har man, i enlighet med föreskrifterna, i de allra flesta fall fattat nytt beslut beträffande samtliga restriktioner.
- Beslut om undantag från eller lättnader i meddelade restriktioner antecknas regelmässigt i ärendehanteringssystemet Cåbra. Det gäller också underrättelser om sådana beslut till misstänkt, försvarare och häkte.

Vissa förslag till åtgärder läggs fram i rapporten, bl.a. bör övervägas om åklagaren, med hänsyn till risken för ökad isolering, ska ha kvar möjligheten att villkorslöst förbjuda samsittning särskilt som förundersökningen alltid kan skyddas genom att åklagaren förbehåller sig en prövning.

Åklagarna bör på nytt uppmärksammas på vad RåR 2015:1 föreskriver om förutsättningarna för att fatta beslut att inte tillåta samsittning. Vidare bör övervägas om det redan i restriktionsblanketten finns anledning att skapa ett utrymme för åklagaren att kortfattat ange vilka kriterier som ställs upp för att tillåta samsittning, allt för att underlätta Kriminalvårdens isoleringsbrytande arbete.

11 § i ÅFS 2015:2 bör slutligen ändras och preciseras i fråga om var i Cåbra ett beslut om undantag eller lättnad i restriktioner ska dokumenteras.

2 Bakgrund

Häktningsinstitutets tillämpning och särskilt åklagarnas restriktionsanvändning är något som återkommande uppmärksammas, bl.a. mot bakgrund av att Europarådets kommitté mot tortyr (Committee for the Prevention of Torture, CPT) har riktat kritik mot häktnings- och restriktionsanvändningen i Sverige¹. Nationell kritik förekommer också bl.a. från Advokatsamfundet och Barnombudsmannen. Åklagarmyndigheten har mot denna bakgrund initierat ett arbete som under 2014 lett fram till en rapport (Häktningstider och restriktioner, Rapport januari 2014). Riksåklagaren har med utgångspunkt från rapporten under 2015 utfärdat nya riktlinjer och föreskrifter, allt i syfte att söka minska restriktionsanvändningen och förkorta häktningstiderna.

Föreskrifterna (ÅFS 2015:2) har kortfattat tydliggjort åklagarnas dokumentationsskyldighet i särskilda avseenden.

Riktlinjerna (RÅR 2015:1) innehåller sammanfattningsvis vägledande stöd för hur en kollusionsfara ska bedömas och värderas och vilka åtgärder som bör vidtas för att motverka långa häktningstider.

Mot bakgrund av att angivna styrdokument varit i kraft sedan mitten av 2015 har riksåklagaren bedömt att det finns anledning att närmare granska vilket genomslag de haft på åklagarnas tillämpning (se Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2017, tillsynsprojekt A2.8).

Justitieombudsmannen har vidare i ett beslut från 2016 (JO 2016/17 s.447) riktat kritik mot en åklagare för restriktionsanvändningen i ett häktat mål vilket också motiverar en uppföljning och genomgång av åklagarnas tillämpning av aktuella bestämmelser.

¹ CPT/Inf (2016) 1 s. 29 f.

3 Rättslig reglering

Enligt 6 kap. 1 § häkteslagen får en person som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner), om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning. Om den misstänkte är häktad får restriktioner åläggas endast om rätten gett tillstånd till det enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken. Av 6 kap 2 § häkteslagen framgår vilka sju restriktioner som kan tillämpas.

23 § häktesförordningen föreskriver att undersökningsledaren eller åklagaren ska se till att den intagne och den myndighet som svarar för förvaringslokalen omedelbart underrättas skriftligen om beslut om restriktioner enligt 6 kap. 1 § häkteslagen och att den intagne samtidigt ska underrättas skriftligen om sin möjlighet att begära rättens prövning av beslutet. Vidare framgår att de omständigheter som ligger till grund för ett beslut om restriktioner ska dokumenteras och att den intagne ska få del av dokumentationen i den utsträckning det kan ske utan men för utredning om brott.

Förordningen ger Åklagarmyndigheten mandat att meddela närmare föreskrifter om dokumentation och underrättelseskylldighet.

I Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om restriktioner (ÅFS 2015:2) finns, som kort angivits ovan, bestämmelser om handläggningen av restriktionsfrågor. Av föreskrifterna framgår bl. a. att när åklagaren beslutar att ändra ett tidigare meddelat restriktionsbeslut genom att upphäva restriktioner eller genom att besluta om nya restriktioner, så ska ett nytt beslut beträffande samtliga restriktioner fattas. Vidare regleras hur åklagarens underrättelseskylldighet enligt 23 § häktesförordningen ska hanteras och dokumenteras. Det framgår även att beslut om undantag eller lättnader i meddelade restriktioner ska registreras i Cåbra.

Riktlinjerna (RåR 2015:1) ger närmare vägledning när det gäller de risk- och proportionalitetsbedömningar som ska föregå en häktningsframställning och ett eventuellt beslut om restriktioner. Åklagaren ska i varje enskilt fall pröva om det föreligger en beaktansvärd kollusionsfara och om denna risk i sig motiverar ett frihetsberövande. Vid beslut om restriktioner ska åklagaren ta ställning till behovet av varje enskild restriktion och således göra separata proportionalitetsprövningar. Vidare ska en fortlöpande omprövning göras av skälen för de olika restriktionerna i ljuset av hur förundersökningen utvecklas och bevisläget förändras.

Det framgår också av riktlinjerna att det många gånger finns förutsättningar att tillåta samsittning. Som exempel nämns att det vid brottslighet som inte har så högt straffvärde och där det inte heller finns något starkt målsägandebestyrande intresse, i många fall bör vara rimligt att acceptera den risk som samsittning innebär, särskilt med tanke på att det ofta är det enda sättet att bryta den

misstänktes isolering. Som exempel på sådan brottslighet nämns narkotikabrott, stölder och bedrägerier som inte präglas av större förslagenhet. När det gäller åtgärder för att motverka långa häktningstider finns riktlinjer avseende bl.a. planeringen av förundersökningen, successiv delgivning och delgivningssammanträde.

I JO:s beslut (2016/17 s. 447) har kritik riktats mot en åklagare för att en häktad person inte beviljats lättnader i restriktioner avseende besök och brev-försändelser i större omfattning än vad som skett. I beslutet betonar JO vikten av att den som är häktad inte underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som är absolut nödvändigt. Av beslutet framgår att det inte får förekomma "att misstänkta slentrianmässigt åläggs restriktioner" och att det är "angeläget att åklagare inte är onödigt restriktiva med att tillåta olika typer av lättnader eller undantag från restriktionerna".

Vidare framhåller JO vikten av åklagarens underrättelseskyldighet och att det kan vara av stor betydelse för den misstänkte att få närmare information om skälen för restriktionerna vilket antas bidra till att acceptansen eller förståelsen för restriktionerna ökar.

4 Metod och avgränsning

Granskningen avser åren 2014 t.o.m. 2016 och består av två delar. För det första har myndighetens statistik över anhållna och häktade analyserats med avseende på dels antal frihetsberövanden, andel och typ av förekommande restriktioner samt dels häktningstid fram till åtal. Redan här bör anmärkas att statistik över vilka restriktionsslag åklagarna beslutat om varit tillgänglig först från oktober 2015.

För det andra har en granskning skett av enskilda ärenden från fem åklagarkammare. Häktnings- och restriktionsbeslut gällande 200 frihetsberövanden har gått igenom i sammanlagt 169 ärenden.

Kamrarna som valts ut för granskningen har över tidsperioden uppvisat en stabilt hög, medel eller låg andel häktade med restriktioner. Det är fråga om både stora och små kammare med geografisk spridning i landet.

Ärenden från nu angivna kamrar där häktning pågått mellan 31-60 dagar och där restriktioner förekommit under i vart fall något skede av frihetsberövandet, har granskats. Ambitionen har varit att närmare granska frihetsberövanden som pågått under förhållandevis lång tid och där typiskt sett åklagaren torde ha anledning att flera gånger ompröva restriktionsbeslut respektive initiera eller ta ställning till lättnader av olika slag.

Ärenden med längre häktningstid än 60 dagar har dock valts bort vid granskningen eftersom det inte sällan bland dem återfinns komplexa utredningar med mycket allvarlig brottslighet och omfattande material. Det har bedömts kräva alltför stor tidsåtgång för att sådana ärenden ska kunna granskas med tillräckligt god kvalitet. Ärendena är vidare få och utgör endast omkring 10 procent av det totala antalet häktade ärenden. Med hänsyn härtill är det också tveksamt i vilken utsträckning en granskning av restriktionshanteringen i dessa ärenden på ett rättvist sätt skulle spegla den allmänna tillämpningen vilket är fokus för denna tillsyn.

Aktgranskningen har som angivits ovan omfattat 200 frihetsberövanden i sammanlagt 169 ärenden. Sex frihetsberövanden har avsett personer under 18 år. Tillsynen har främst varit inriktad på att klarlägga i vilken utsträckning som de formella krav på handläggningen som ÅFS 2015:2 ställer upp, har efterföljts t.ex. skyldigheten att vid vissa angivna tidpunkter ompröva beslutet om restriktioner genom att fatta ett nytt motiverat restriktionsbeslut.

Ärendena har granskats med stöd av en granskningsmall med avseende på vilka restriktioner som förekommit, förekomsten av omprövningar/lättnader av restriktioner däribland även avslag på framställningar om undantag och lättnader, frekvensen och tidpunkt för dessa nya ställningstaganden samt om och var dokumentationen av dessa undantag och lättnader har skett. I de utvalda ärendena har Cåbras tvångsmedelsblanketter och dagbok m.m. genomsökts efter dessa uppgifter. Anteckningar om brevgranskning har inte räknats med bland de undantag från restriktioner som noterats.

Enligt 11 § ÅFS 2015:2 ska beslut om undantag eller lättnader i meddelade restriktioner registreras i Cåbra. Vid granskningen har framkommit att en del undantag och lättnader har registrerats i tvångsmedelsblanketten vilket har underlättat arbetet. Granskningen har däremot i stor utsträckning försvårats av att dokumentation i de flesta fall gjorts på olika sätt. I vissa fall har t.ex. i dagboken gjorts tjänsteanteckningar och i andra fall har kriminalvårdens blanketter lagts in med åklagarens svar antecknat på handlingen. Det bör alltså understrykas att undantag och lättnader i de granskade ärendena i praktiken kan ha förekommit utan att det går att utläsa av Cåbra.

Utifrån vissa förutbestämda kriterier har 33 frihetsberövanden i sammanlagt 19 ärenden valts ut för fördjupad granskning varvid relevanta utredningshandlingar, såsom anmälningar och förhör, har inhämtats och gått igenom. Granskningen har här syftat till att kartlägga i vilken mån användningen av restriktioner stått i överensstämmelse med RÅR 2015:1.

De kriterier som initialt fastställts för att ett ärende ska bli föremål för djupgranskning är att den häktade inte endast varit häktad på kollusionsfara, att meddelade restriktioner inte omprövats (utöver vad som följer direkt av ÅFS 2015:2) och inte heller blivit föremål för lättnader eller undantag samt att det häktningsgrundande brottet faller inom kategorierna stöld/häleri, misshandel/grov misshandel (ej relation) eller narkotikabrott av normalgraden. Tre av ärendena har vid djupgranskning visat sig utgöra brott i nära relation men har trots detta granskats.

Vid djupgranskningen har utöver den mer formella granskningen i första skedet huvudsakligen undersökts brottets allvar, om den misstänktes inställning till brottsmisstanken har förändrats under frihetsberövandet, om det i övrigt har funnits förhörsuppgifter eller liknande som skulle kunna ha haft påverkan på kollusionsfaran och om det i ärendet förekommit målsägande, vittnen eller medmisstänkta som har hörts under utredningen och åberopats som bevisning i domstol.

Denna granskning har skett i ett försök att bedöma kollusionsfaran i de enskilda ärendena och i vilken utsträckning den motiverat restriktioner. Det måste dock understrykas att det är en svår uppgift att i efterhand och endast på ett skriftligt material bilda sig en uppfattning om beslutade restriktioner varit befogade eller inte.

En granskning av åklagarnas tillämpning av riktlinjerna när det gäller vilka åtgärder som bör vidtas för att motverka långa häktningstider, har inte bedömts vara möjlig att undersöka på ett meningsfullt sätt med nu vald metod. Dokumentation av sådana åtgärder, i den utsträckning det skett, kan återfinnas på skilda ställen i ett förundersökningsmaterial samtidigt som frånvaron av dokumentation i sig inte är omedelbart förenlig med slutsatsen att sådana åtgärder inte vidtagits. Att undersöka i vilken utsträckning tidsplaner har

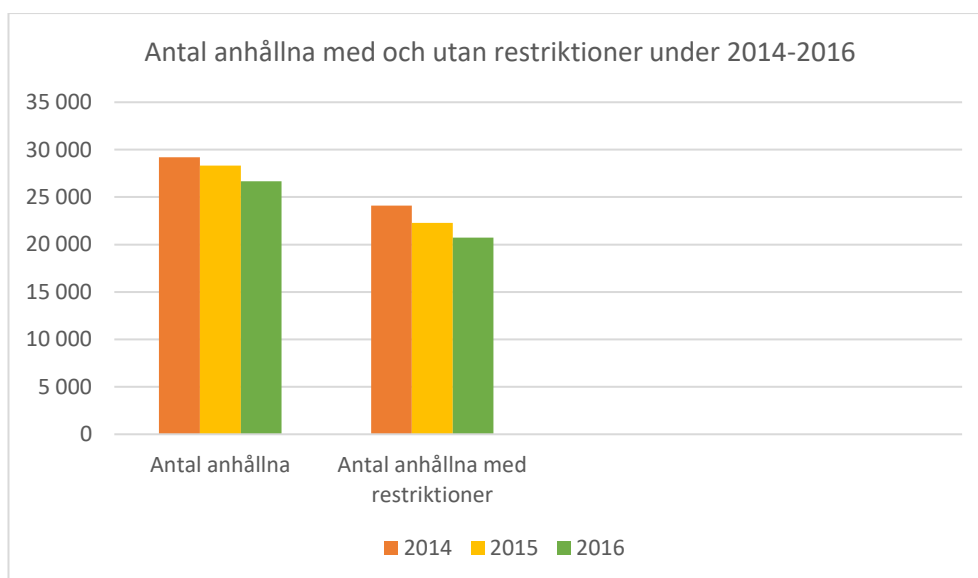
upprättats och presenterats för motpart och domstol eller successiv delgivning av utredningsmaterialet förekommit o.s.v. fordrar sannolikt åklagarintervjuer eller enkäter för att ge ett tillförlitligt resultat.

5 Resultat

5.1 Statistik avseende såväl anhållna som häktade för året före, under och efter styrdokumentens ikraftträdande (2014, 2015 och 2016)

- Antal anhållna med och utan restriktioner under åren 2014-2016

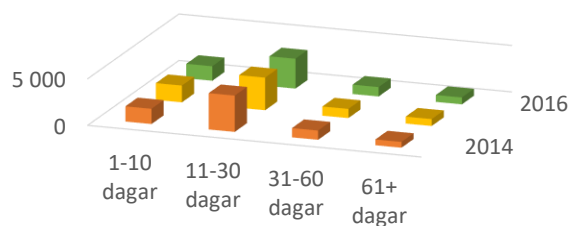
År	2014	2015	2016
Antal anhållna	29 195	28 336	26 665
Antal anhållna med restriktioner	24 115	22 274	20 718
Andel anhållna med restriktioner	83 %	79 %	78 %



- Antal häktade och häktningstid fram till åtalsbeslut under åren 2014-2016

År	2014	2015	2016
1-10 dagar	1 634	1 804	1 555
11-30 dagar	3 897	3 503	3 209
31-60 dagar	992	985	1 006
61 +	617	741	738
Sammanlagt antal	7 140	7 033	6 508

Antal häktade fram till åtal under åren 2014-2016



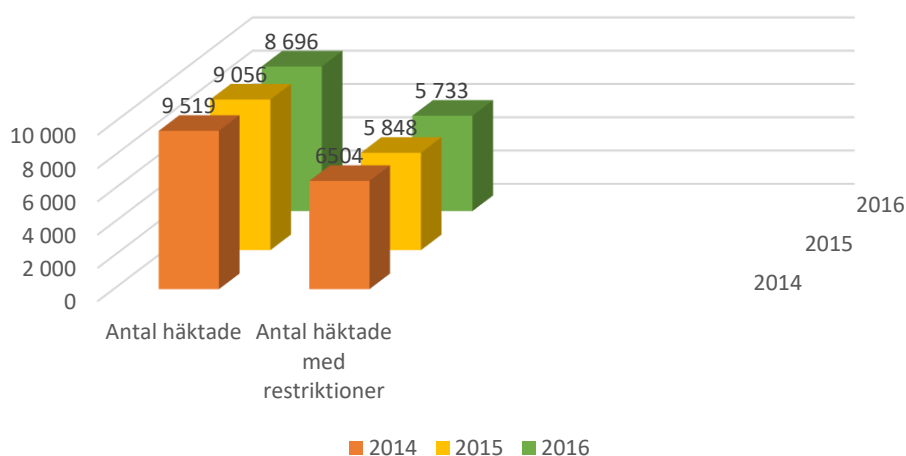
	1-10 dagar	11-30 dagar	31-60 dagar	61+ dagar
2014	1 634	3 897	992	617
2015	1 804	3 503	985	741
2016	1 555	3 209	1 006	738

2014 2015 2016

- **Antal avslutade häktningar med och utan restriktioner under åren 2014-2016**

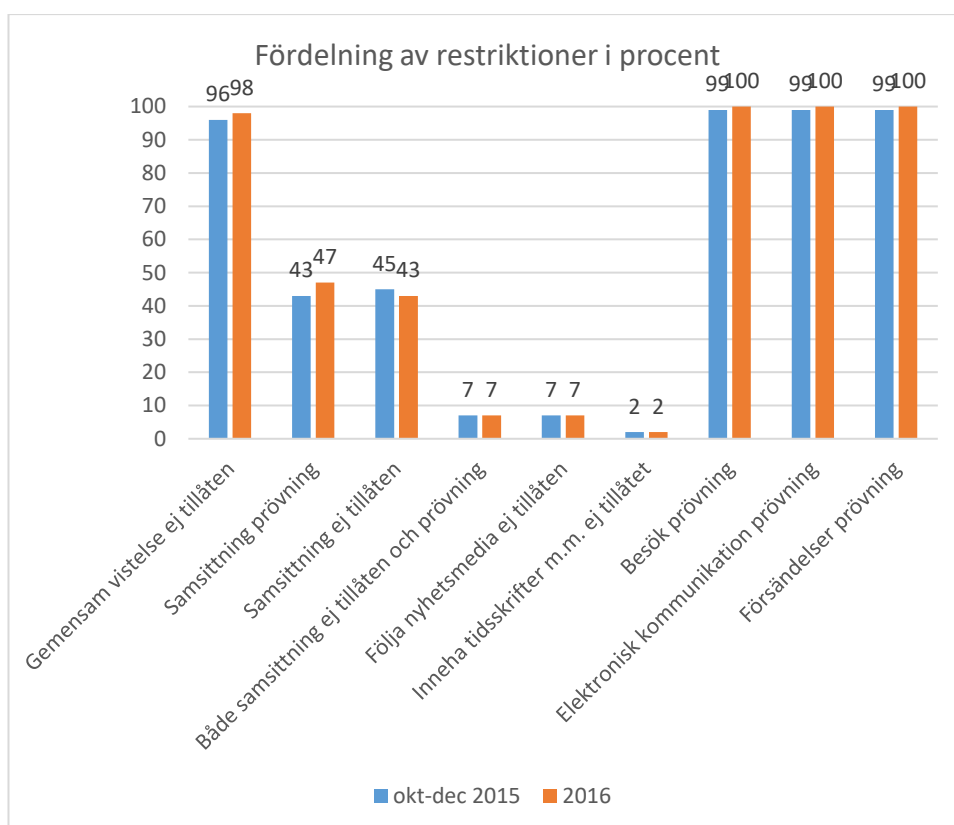
År	2014	2015	2016
Antal häktade	9 519	9 056	8 696
Antal häktade med restriktioner	6 504	5 848	5 733
Andel häktade med restriktioner	68 %	65 %	66 %

Antal avslutade häktningar 2014-2016



- **Fördelning av restriktioner under oktober-december 2015 och 2016**

Det sammanlagda antalet påbörjade häktningar med restriktioner under oktober-december 2015 var 1 657 stycken och under 2016, 6 010 stycken. De enskilda restriktionerna fördelade sig i procent under oktober-december 2015 och under 2016 som följer enligt diagrammet nedan.



Det är svårt att dra några säkra slutsatser av den redovisade statistiken. Det kan noteras att antalet anhållna och häktade har minskat från 2014 till 2016 och att fördelningen av restriktionsslagen verkar vara likartad under den period sådan statistik varit åtkomlig. Möjligen kan man skönja en utveckling där ärenden med häktningstider över 61 dagar synes öka under perioden medan ärenden med häktningstider mellan 11-30 dagar minskar. Förändringarna är dock för små och tidsperioden för kort för att kunna säga om det rör sig om en trend eller bara handlar om en naturlig variation i brottslighetens art och ärendenas sammansättning.

5.2 Aktgranskning

- **Översiktlig granskning**

I de allra flesta ärendena gäller restriktionerna beslut ifråga om samsittning, gemensam vistelse, besök, elektronisk kommunikation och försändelser.

I 10 fall har endast restriktioner beslutats gällande besök, elektronisk kommunikation och försändelser. I två fall har endast ålagts restriktioner avseende samsittning och gemensam vistelse men inga restriktioner i övrigt. I tre fall avsåg restriktionerna i ett inledningsskede även begränsningar att ta del av nyhetsmedia.

I 13 fall finns ingen dokumentation i Cåbras tvångsmedelsblankett eller på annan plats att nytt beslut har fattats beträffande samtliga restriktioner i samband med att häktningförhandling hållits. I fem fall har dokumenterats att en omprövning av restriktionerna har gjorts i samband med att åtal väckts.

Den vanligaste formen av undantag/lättnader i restriktionerna gäller samsittning och kontakter utanför häktet i form av telefonsamtal och besök.

I omkring 50 fall eller i 25 procent av de granskade ärendena, har inte någon form av undantag eller lättnad i restriktionerna dokumenterats. Det bör i och för sig här anmärkas att endast i fyra av dessa fall har begärts undantag eller lättnader som då har avslagits. Avslag på begäran om undantag och lättnader förekommer i andra fall men då har någon annan form av undantag eller lättnad beviljats vid ett annat skede i utredningen.

I ärendena med frihetsberövade personer under 18 år har i tre fall beslutats om tillstånd till samsittning efter prövning. Beträffande övriga tre har initialt beslutats att inte tillåta samsittning vilka beslut senare ändrats till att medge samsittning efter prövning. Samtliga ungdomar har varit frihetsberövade för mycket allvarlig brottslighet.

Det kan vidare noteras att Kriminalvården i vissa fall inte har gjort någon förfrågan till åklagaren om möjligheter till samsittning trots att åklagare har beslutat att samsittning kan bli aktuellt efter prövning. Skälen kan många gånger vara att den häktade inte vill samsitta med annan person eller i vart fall inte med den person som häktet föreslår. Vid en undersökning som Kriminalvården lät göra på uppdrag av Åklagarmyndigheten i december 2013 uppgav drygt hälften av de häktade med restriktioner vid sammanlagt åtta häkten, att man inte ville ha samsittning (se Häktningstider och restriktioner, Rapport januari 2014)

- **Djupgranskning**

I samtliga djupgranskade ärenden har under utredningen förekommit förhör med andra än den häktade, främst med medmisstänkta och målsägande men också med vittnen. I samtliga ärenden utom ett, åberopades vid åtals väckande tillika någon form av muntlig bevisning utöver hörandet av den häktade personen själv.

Uppgifter i förhören har i vissa fall ändrats eller delvis ändrats men inte på något anmärkningsvärt sätt. Det har vid granskningen varit svårt att allmänt bedöma hur beaktansvärd kollusionsfaran varit i ett enskilt fall och om den motiverat behovet av restriktioner. Alla ingångsvärden som den handläggande åklagaren har och lägger till grund för sina proportionalitetsbedömningar och avväganden, kan helt enkelt inte återskapas i efterhand på ett rimligt och tillförlitligt sätt. Stor försiktighet är därför påkallad innan ett om-döme avges om restriktioner varit befogade eller inte.

I en handfull ärenden framstår trots allt kollusionsfaran som tveksam och man kan ifrågasätta behovet av restriktioner. Det rör sig främst om ärenden med mindre allvarlig brottslighet där åtal väckts mot en och endast en tilltalad utan att muntlig bevisning åberopats utöver hörandet av denne eller där den övriga muntliga bevisningen utgjorts av för den häktade personen okända målsäganden och vittnen.

Bland de djupgranskade ärendena kan noteras att det i ett av frihetsberövandena hade fattats beslut om att tillåta samsittning från början och i 18 fall, d.v.s. mer än hälften av frihetsberövandena, har beslutats att inte tillåta samsittning och utan att beslutet sedan ändrats under utredningens gång. I övriga 14 fall framgår av dokumentationen att beslut fattats om att samsittning tillåts efter prövning eller att beslut att inte tillåta samsittning ändrats till tillstånd efter prövning under utredningens gång.

6 Slutsatser

När åklagare fattat beslut om att ändra ett tidigare meddelat restriktionsbeslut har i de flesta fall ett nytt beslut fattats beträffande samtliga restriktioner. Åklagarna synes i stor utsträckning bevilja begärda undantag och lättnader i beslutade restriktioner. Besluten registreras regelmässigt i Cåbra, vanligtvis genom någon form av dokumentation i diariet.

Av allt att döma lever åklagarna i nu berörda avseenden upp till styrdokumentens krav.

De vanligaste restriktionsbesluten i ett häktat ärende, vid sidan om förbud mot samsittning eller samsittning efter prövning, är beslut om att gemensam vistelse inte tillåts, att besök, elektronisk kommunikation och försändelser tillåts efter prövning. Tillgång till nyhetsmedia tillåts regelmässigt.

Gemensam vistelse tillåts sällan eller aldrig i restriktionsärenden. Med hänsyn till häktenas traditionella organisation med skilda restriktionsavdelningar och gemensamhetsavdelningar är det i praktiken sällan möjligt att åstadkomma en sådan lättnad för en person med restriktioner. Samsittning är i restriktionsärenden den enda reella möjligheten som finns för att bryta isoleringen. Förbud mot samsittning är därför särskilt ingripande för den häktade eftersom det i princip leder till att all egentlig mänsklig kontakt försvinner med undantag för den som uppstår med häktespersonal i samband med raster och måltider m.m.

När det gäller lättnad genom samsittning visar undersökningen, både statistiken och aktgranskningen, att åklagare sällan beslutar att tillåta samsittning. Tvärtom är beslut att förbjuda samsittning lika vanligt som beslut att tillåta samsittning efter prövning.

Gällande riktlinjer föreskriver att det i princip bara är vid riktigt allvarlig brottslighet som bedrivs av flera personer gemensamt i eller för ett kriminellt nätverk, som det kan vara nödvändigt att förbjuda samsittning. Presumtionen är tvärtom att samsittning bör kunna tillåtas i vart fall med en av åklagaren godkänd samsittningspartner. Antalet beslut att inte tillåta samsittning framstår således som för högt och är inte förenligt med riktlinjerna.

I själva verket fattas ytterst få beslut att tillåta samsittning när ett häktningsärende inleds. En slutsats av grafen på sidan 13 ger vid handen att det bara kan handla om ett fåtal procent av restriktionsbesluten.

Förbud mot samsittning är som angetts en restriktion förbehållen fall där brottsligheten är mycket allvarlig och kollusionsfaran särskilt påtaglig. I de flesta fall finns därmed inte skäl för åklagaren att använda den. Det är naturligtvis svårt, och i de flesta fall heller inte möjligt, att i efterhand bedöma om en restriktion i realiteten haft avsedd effekt och skyddat en brottsutredning på det sätt som antagits. De 19 ärenden som djupgranskats i denna undersökning avser huvudsakligen förmögenhetsbrott och inte alltför allvarliga våldsbrott där antalet bevispersoner som förhörts i flera fall varit få och i

några fall okända för den häktade. I över 50 procent av frihetsberövandena har den häktade genomgående haft förbud att samsitta med annan intagen. Redan mot bakgrund av brottslighetens art och utredningskraven framstår inte detta som motiverat.

Såväl svenska som internationella erfarenheter antyder vidare att det i många fall finns en övertro på restriktionernas betydelse i allmänhet och i synnerhet samsittningsförbudet (se SOU 2016:52 och Restriktionsprojektet Del 2 Häktning och restriktioner – en europeisk utblick, Utvecklingscentrum Malmö december 2011).

Resultatet av den här undersökningen ger alltså anledning att på nytt uppmärksamma åklagarna på vad som föreskrivs i riktlinjerna i fråga om förut-sättningarna för att meddela samsittningsförbud.

7 Förslag till åtgärder

Följande åtgärder bör genomföras eller i vart fall övervägas. En reflektion först vad gäller restriktionslättningen att få samsitta med annan intagen.

Åklagaren har idag möjlighet att fatta tre olika beslut; att tillåta eller förbjuda samsittning respektive att tillåta samsittning efter prövning. Inget annat restriktionslag är utformat på samma sätt. Åklagaren har till exempel ingen möjlighet att generellt förbjuda besök, brev och telefonsamtal. Det kan tillåtas eller tillåtas först efter prövning. Finns ett beslut om prövning kan åklagaren förvägra den intagne besök av viss person, ett visst telefonsamtal eller bestämma sig för att hålla kvar ett visst brev men åklagaren måste likväl, varje gång framställningar görs eller det på annat sätt blir aktuellt, ta ställning till om lättnader i dessa hänseenden är möjliga.

Man kan fråga sig om det är någon praktisk skillnad mellan ett beslut att förbjuda samsittning respektive att tillåta det först efter prövning eftersom ett beslut att förbjuda samsittning också – som alla restriktionsbeslut – ska bli föremål för omprövning under hela frihetsberövandet. Både ärendegransningen och statistiken visar dock att beslut om förbud mot samsittning sällan omprövas. Endast sju procent av alla restriktionsbeslut som åklagare meddelat under den granskade perioden innehåller en omprövning av ett beslut att inte tillåta samsittning (se tabell på sidan 13).

När det gäller åklagarintresset att skydda utredningen följer ingen risk med att fatta beslut om tillstånd först efter prövning eftersom samsittning givetvis aldrig kan ske innan åklagaren tagit ställning till om den person som häktet föreslår för samsittning är lämplig.

För att i praktiken åstadkomma minskad isolering på häktena kan alltså inte bortses från att åklagarens utformning av beslut när det gäller att begränsa samsittning kan ha stor betydelse. Mot den här bakgrunden ifrågasätts om åklagaren ska ha kvar möjligheten att helt förbjuda samsittning.

Åklagarna bör på nytt uppmärksammas på RÅR 2015:1 punkten 4.1 där det framgår att åklagaren ska ta ställning till behovet av varje enskild restriktion och göra separata proportionalitetsprövningar. Punkten 4.2 slår fast att det många gånger finns förutsättningar att tillåta samsittning. Det sägs t.o.m. att det under vissa angivna förutsättningar bör vara rimligt att acceptera den risk som samsittning innebär, särskilt med tanke på att det ofta är det enda sättet att bryta den misstänktes isolering.

Ett annat förslag är att det redan i restriktionsblanketten såvitt avser samsittning bör ges möjlighet att närmare ange de eventuella kriterier beträffande till exempel brottsmisstanke eller nationalitet som åklagaren uppställer vid val av lämplig samsittningspartner. Häktets arbete med att hitta lämplig person kan därigenom underlättas och inte minst påskyndas.

Det finns skäl att slutligen ändra i 11 § ÅFS 2015:2 på så sätt att beslut om undantag och lättnader i meddelade restriktioner ska registreras i Cåbras *tvångsmedelsblankett*. Syftet är att åstadkomma ökad tydlighet i dokumentationen och därigenom underlätta möjligheten att följa upp vilka undantag eller lättnader som faktiskt har beviljats i meddelade restriktioner.