

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består

Beslutet i korthet: En person som hade häktats i sin utevaro förpassades av polis till häktet Göteborg. Enligt tillämpliga bestämmelser skulle en häktningsförhandling ha ägt rum inom fyra dygn efter det att häktningsbeslutet hade verkställts. Av oklara skäl skedde aldrig någon förhandling och därmed saknades laglig grund för att hålla den intagne frihetsberövad efter det att de fyra dyggen hade passerat. Trots detta blev den intagne kvar i häktet i ytterligare sex veckor.

I sitt remissvar till JO har Kriminalvården framhållit att myndigheten inte har något formellt ansvar att anmäla till åklagare eller domstol när ett häktningsbeslut har verkställts. Vidare har Kriminalvården uppgett att det inte är möjligt för ett häkte att "påta sig ett rutinmässigt bevakningsansvar för att samtliga klienters rättsprocessuella tidsfrister hålls".

ChefsJO framhåller att åtgärden att frihetsberöva en enskild är en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning. Kriminalvården har – i egenskap av myndighet som verkställer sådana beslut – en central funktion i den frihetsberövande processen. Eftersom Kriminalvården är den som rent fysiskt kontrollerar den frihetsberövade har myndigheten också goda förutsättningar att upptäcka och slå larm om en intagen har "glömts bort" av någon av de andra aktörerna i processen.

Av dessa skäl är det enligt chefsJO fullt rimligt att kräva att Kriminalvården tar ansvar för att myndighetens verksamhetsställen inte bara genomför den inledande kontrollen av grunden för frihetsberövandet, utan även under hela frihetsberövandet håller sig uppdaterade om att grunden består. Om det accepterades att Kriminalvården inte behöver ta ett sådant ansvar finns det enligt chefsJO en inte obetydlig risk för att det som inträffade i häktet Göteborg kommer att hända igen. Det är helt oacceptabelt i en rättsstat.

Det som har framkommit i ärendet ger enligt chefsJO intrycket av att Kriminalvården inte vill ta på sig det ansvar som följer med den centrala roll som myndigheten har när det rör sig om att frihetsberöva människor. Genom att inte göra det har myndigheten inte heller utformat rutiner för att säkerställa att myndighetens medarbetare gör nödvändiga kontroller av att det finns laglig grund för att hålla en person inlåst. Denna brist har bidragit till det som inträffade i häktet Göteborg och för detta förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik.

Initiativ

Med anledning av uppgifter i en artikel i Aftonbladet den 21 oktober 2015 om att en man påstods ha ”glömts bort” i Kriminalvården, häktet Göteborg, i två månader beslutade jag att inleda en utredning i saken avseende Kriminalvården.

Inledande utredning

Inledningsvis inhämtades samtlig dokumentation som Kriminalvården hade om den häktade, AA. Därefter upprättades en promemoria med följande innehåll:

Artikeln i Aftonbladet

Artikeln på www.aftonbladet.se har rubriken Man glömdes bort på häktet – i två månader, och i artikeln framkommer bl.a. följande:

Det var i maj som åklagare beslutade att anhålla den 55-årige mannen i sin frånvaro. Detta då han inte dykt upp till en domstolsförhandling. Mannen misstänktes för grov stöld, stöld och snatteri.

Men i slutet av augusti greps han av polis.

Åklagaren skulle då ha meddelats, men det skedde aldrig. I stället blev mannen kvar i häktet i nästan två månader utan att någon gång bli kallad till häktesförhandling.

Det var i samband med att mannen begärde att få en ny advokat som tingsrätten fick reda på att han var frihetsberövad.

– Jag tycker att det är märkligt att ingen reagerat. Han har suttit i två månader helt utan kontakt med sin försvarare, vad jag förstår, säger [chefsrådsmanen] BB.

I sin begäran skriver mannen följande om sin advokat CC: *”Han är inte på min sida. Han kommer inte till häktet och han engagerar sig inte i mitt fall.”*

Och advokaten har mycket riktigt inte kommit till häktet. Han visste nämligen inte att 55-åringen satt där.

– Jag fick reda på hur det låg till i går när begäran kom. Det är fullständigt horribelt. Jag har aldrig varit med om något liknande, säger CC, och fortsätter:

– Det kan hända att folk sitter i häktet några timmar längre än de borde, eller någon dag. Redan då blir det ett väldigt rabalder. Men det här är fullständigt sanslöst.

Under gårdagen släpptes mannen på fri fot.

– Jag förstår inte hur polisen kunde missa att informera och jag förstår inte hur Kriminalvården kunde ha en person frihetsberövad utan att uppmärksamma det, säger CC.

Inhämtande av uppgifter från Kriminalvården

Av de handlingar som hämtats in framgår bl.a. följande: Under perioden den 5 maj–21 oktober 2015 saknas det helt anteckningar om AA i Kriminalvårdsregistret (KVR). Av ett utdrag från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) framgår att AA kom till häktet Göteborg den 24 augusti 2015 kl. 18.04. Av anteckningen framgår att han kom från ”hemmet” och han skrevs in som ”häktad”. Vidare angavs som häktningsanledning ”grov stöld, stöld, snatteri” och att häktningen hade skett av Göteborgs tingsrätt med angivande av domstolens målnummer. I anteckningen finns även namn på AA:s försvarare

och åklagarens namn. Enligt häktets anteckningar var AA inte belagd med några restriktioner.

Den 25 augusti 2015 gjordes en daganteckning av en tjänsteman i häktet Göteborg. I den angavs som rubrik "Häktad i sin frånvaro 150505 av Göteborgs tingsrätt". Därunder finns det en anteckning med följande innehåll: "Häktad i sin frånvaro 150505 av Göteborgs tingsrätt i mål nr [...] gripen 150824, akt beställd från frivården Göteborg. Akt inkom 150827." Därefter finns en daganteckning från den 26 augusti där det anges att akten skickades till häktet Göteborg.

Nästa daganteckning är från den 12 september 2015 och av den framgår att AA avstod sin morgonmedicin. Den 29 september finns en anteckning av vilken det framgår att AA blev uppsökt av Kriminalvårdens uppsökare. Nästa daganteckning är från den 20 oktober och av den framgår att häktningen av AA har hävts. Han försattes på fri fot kl. 15.30.

Arbetsordning för Kriminalvården

I Arbetsordning för Kriminalvården anges bl.a. följande under rubriken Medarbetarens ansvar:

Den som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid med gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid.

Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvården förelades att lämna en redogörelse för den aktuella situationen och ge sin syn på det inträffade. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen DD, bl.a. följande:

Utredning

I ärendet har uppgifter inhämtats från häktet Göteborg. Av utredningen framgår följande.

AA var kallad som tilltalad i brottmålsförhandling vid Göteborgs tingsrätt den 5 maj 2015. Han infann sig dock inte till förhandlingen. Tingsrätten konstaterade att AA var på sannolika skäl misstänkt för bl.a. grov stöld och stöld samt att det förelåg risk för att han undandrog sig lagföring eller straff. På grund härav beslutade tingsrätten att häkta AA i sin frånvaro. Det framgick av beslutet att anmälan skulle göras hos tingsrätten sedan beslutet verkställts. Med anledning av häktningsbeslutet omhändertogs AA av polis den 24 augusti 2015 och han överlämnades samma dag till häktet Göteborg. I polisens "Gripnalliggare" finns en anteckning om att aktuell liggare samt protokoll från tingsrättsförhandlingen den 5 maj 2015 ska faxas till häktet. Vidare har antecknats att "Patrull ringer jouråkl."

Vid inskrivningstillfället gjordes sedvanliga kontroller för att säkerställa att AA skrevs in på riktiga grunder och att komplett underlag fanns. Det är polismyndighetens uppgift att kontakta åklagarmyndigheten när en person som är häktad i sin frånvaro har gripits och förts till häktet. Det stod också angivet på gripandebladet att polisen skulle ta denna kontakt. Efter att ha vistats knappt två månader på häktet Göteborg uttryckte AA missnöje med sin advokat. Kontaktmannen föres-

log då att AA skulle ansöka om att få byta advokat och de skrev gemensamt en sådan begäran och skickade den till Göteborgs tingsrätt. Den 10 oktober 2015 meddelade Göteborgs tingsrätt att AA skulle försättas på fri fot.

Häktet Göteborg har 259 tillgängliga platser. Under januari t.o.m. oktober 2015 gjordes totalt 6 621 in- och utskrivningar vid häktet Göteborg. Häktet har cirka 230 anställda.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 24 kap. 17 § tredje stycket rättegångsbalken framgår att har rätten beslutat om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten skall, så snart beslutet har verkställts eller hindret för hans närvaro har upphört, anmälan om detta göras hos rätten. När en sådan anmälan har gjorts ska rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Häktningsförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att häktningsbeslutet har verkställts eller hindret för den missänktes närvaro har upphört.

Av 29 § förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att anmälan enligt ovan nämnda bestämmelse görs av åklagaren. Polismyndigheten ska omedelbart underrätta åklagaren om att ett beslut enligt 24 kap. 17 § tredje stycket rättegångsbalken har verkställts.

Av avsnitt 6.1 i Kriminalvårdens arbetsordning framgår bl.a. att den som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid mot gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid.

Kriminalvårdens bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att AA skrivits in på häktet Göteborg på formellt korrekta grunder. När ett beslut om häktning i någons frånvaro har verkställts ska Polismyndigheten omedelbart underrätta åklagaren, som i sin tur har att anmäla detta hos rätten. Något formellt ansvar i denna del har alltså inte vilat på Kriminalvården.

Kriminalvården vill inledningsvis framhålla att det är mycket ovanligt att någon underrättelse till åklagare och domstol inte sker i samband med att ett beslut om häktning verkställts. Enligt Kriminalvårdens mening är det inte möjligt för ett häkte att påta sig ett rutinemässigt bevakningsansvar för att samtliga klienters rättsprocessuella tidsfrister hålls. Häktet Göteborg är en stor arbetsplats med många anställda och kontinuiteten kring de intagna varierar. AA har inte heller själv uppmärksammat personalen på sin situation och normalt sett sker kommunikationen kring denna typ av processer mellan den häktade och dennes advokat. Något beslut som rör frihetsberövande har vidare inte fattats av häktet (jfr ovan nämnt avsnitt i Kriminalvårdens arbetsordning). Oavsett detta är det givetvis anmärkningsvärt att häktet under två månaders tid inte vid något tillfälle observerat att AA inte kallats till förhandling i häktningsfrågan. Det bör ställas särskilda krav på vaksamhet och omdöme när det gäller frågor kring frihetsberövande av klienter för att undvika att någon är frihetsberövad på felaktiga grunder. Häktet Göteborg kommer att påminna personalen om vikten av att vara uppmärksam så att liknande händelser inte upprepas.

Bedömning

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om vilka kontroller som en myndighet som verkställer ett frihetsberövande behöver göra för att försäkra sig om att det finns laglig grund för att vidta åtgärden. Efter ett avsnitt med inledande överväganden följer en redogörelse för relevanta bestämmelser. Därefter ger jag min syn på vad som har framkommit i fråga om AA:s vistelse i häktet Göteborg.

Inledande överväganden

Av utredningen framgår att AA häktades i sin utevaro av Göteborgs tingsrätt den 5 maj 2015. Han greps av polis den 24 augusti och fördes till häktet Göteborg. Som framgår av Kriminalvårdens remissvar har det funnits en skyldighet för polisen att underrätta åklagaren om att så hade skett.¹ Därefter borde en häktningsförhandling ha ägt rum inom fyra dygn från det att häktningsbeslutet hade verkställts. Av för mig oklara skäl hölls aldrig någon förhandling inom den föreskrivna tiden, vilket innebär att när de fyra dygnen förflutit saknades grund för att hålla AA frihetsberövad. Trots det blev han kvar i häktet i ytterligare sex veckor. Det inträffade kan inte beskrivas som annat än ett fullständigt misslyckande.

Ett antal aktörer har varit delaktiga i denna process, och jag vill framhålla att detta initiativärende är begränsat till Kriminalvårdens eventuella del i det inträffade. Myndigheten har pekat på att det inte har funnits något formellt ansvar för häktet att anmäla till åklagare eller domstol när häktningsbeslutet beträffande AA hade verkställts. Jag har ingen annan uppfattning när det gäller detta. Emellertid är det rimligt att ställa sig frågan om Kriminalvården – i egenskap av den myndighet som verkställer frihetsberövanden – ändå bör vidta åtgärder för att säkerställa att det finns laglig grund för att hålla en person inlåst.

Kontroll av grunden för frihetsberövandet

I regeringsformen anges att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden.² Denna grundläggande rättighet får emellertid begränsas genom lag under vissa förutsättningar som anges närmare i regeringsformen.³ I rättegångsbalken finns bestämmelser som gör det möjligt för en domstol att i vissa situationer häkta personer som är misstänkta eller dömda för brott.⁴

Även om det finns lagliga möjligheter för det allmänna att frihetsberöva en enskild, är det viktigt att understryka att ett frihetsberövande är en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning som kan riktas mot en enskild. Av den anledningen kan det ställas särskilda krav på de myndigheter som har del i att frihetsberöva människor när det kommer till att kontrollera att det finns laglig grund för ett frihetsberövande. I sin förlängning syftar sådana kontroller nämligen till att motverka att personer blir frihetsberövade utan laglig grund.

Denna inställning återfinns i Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.⁵ I

¹ Se 29 § fjärde stycket förundersökningskungörelsen.

² Se 2 kap. 8 § regeringsformen.

³ Se 2 kap. 20 § 3 och 21–24 §§ regeringsformen.

⁴ Se 24 kap. rättegångsbalken.

⁵ Vidare de europeiska fängelsereglerna.

reglerna anges att ingen får tas in eller hållas fånge i fängelse utan ett verkställbart beslut i enlighet med nationell lag.⁶ Vidare anges att vid intagning ska bl.a. skälen till intagningen och den lagliga grunden för frihetsberövandet omedelbart dokumenteras.⁷ De europeiska fängelsereglerna är tillämpliga på var och en som häktats av rättslig myndighet eller frihetsberövats till följd av dom.⁸ Emellertid utgör reglerna enbart rekommendationer till Europarådets medlemsstater. Trots detta vill jag framhålla den stora vikt som ministerkommittén har fäst vid att det sker ordentliga kontroller i samband med att personer hålls frihetsberövade.

I vare sig fängelselagen (2010:610) eller häkteslagen (2010:611) finns det några bestämmelser i fråga om Kriminalvårdens skyldighet att kontrollera grunden för ett frihetsberövande. Däremot framgår det av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte⁹ att innan en person tas in i häkte ska grunden för frihetsberövandet kontrolleras och en kontroll ska också göras av att det är rätt person som tas in i häktet.¹⁰ I fråga om identitetskontrollen anges i det allmänna rådet att en sådan kontroll sker normalt genom att polisen bekräftar den häktades identitet. Det finns bestämmelser med liknande innehåll som tar sikte på när någon skrivs in i en kriminalvårdsanstalt.¹¹

I Kriminalvårdens arbetsordning finns även en mer generell skrivning där det under rubriken Medarbetarens ansvar anges att "[d]en som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid med gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid".¹²

Frihetsberövandet av AA

Efter denna generella genomgång övergår jag till att ge min syn på vad som har framkommit om frihetsberövandet av AA.

Inledande kontroller av frihetsberövandet

Av den dokumentation som hämtats in från häktet Göteborg framgår att det skedde någon form av kontroll av grunden för frihetsberövandet när AA skrevs in i häktet. Av de handlingar jag har tagit del av framgår emellertid inte att häktet har dokumenterat på vilket sätt kontrollen skedde. Jag noterar att det i FARK

⁶ Se artikel 14 i de europeiska fängelsereglerna.

⁷ Se artikel 15.1 b i de europeiska fängelsereglerna.

⁸ Se artikel 10.1 i de europeiska fängelsereglerna.

⁹ Vidare FARK Häkte.

¹⁰ Se 1 kap. 8 § FARK Häkte.

¹¹ Se 1 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:3) om doms befordran till verkställighet samt straffrättsberäkning.

¹² Se s. 28 i Arbetsordning för Kriminalvården.

Häkte inte heller anges på vilket sätt en sådan kontroll ska ske. Av den dokumentation som Kriminalvården har lämnat in framgår inte heller om det skedde någon identitetskontroll av AA och i så fall hur den gick till.

För att det i efterhand ska vara möjligt att bekräfta att häktespersonalen har genomfört dessa båda mycket viktiga kontroller är det av central betydelse att de också dokumenteras. En skyldighet att dokumentera dessa åtgärder säkerställer även att kontrollerna verkligen sker och görs på rätt sätt. Med utgångspunkt i vad som anges i FARK Häkte kan jag inte se att häktet Göteborg skulle ha brustit i denna del. Jag återkommer emellertid nedan till frågan om utformningen av Kriminalvårdens rutiner.

Har det funnits skäl för häktet att hålla sig uppdaterat om grunden för frihetsberövandet?

Kriminalvården har i remissvaret framhållit att AA inte uppmärksammade personalen på sin situation. Av den anledningen vill jag framhålla att det inte är ovanligt att en intagen – i den omskakande situation som det kan innebära att bli frihetsberövad – inte ens har klart för sig vilket som är skälet för frihetsberövandet. Det är inte heller ovanligt att den frihetsberövade enbart har vaga uppfattningar om tillämplig lagstiftning och därmed även om vilka tidsfrister som gäller. Mot denna bakgrund gör det mig bekymrad att Kriminalvården försöker lägga en del av ansvaret för det inträffade på den enskilde frihetsberövade. Något sådant ansvar kan inte läggas på den enskilde, utan det kan enbart läggas på de myndigheter som är delaktiga i frihetsberövandet.

Vidare har Kriminalvården angett att det inte är möjligt för ett häkte att ”påta sig ett rutinmässigt bevakningsansvar för att samtliga klienters rättsprocessuella tidsfrister hålls”. Jag tolkar det som att Kriminalvården menar att myndigheten – utöver den initiala kontrollen – inte är skyldig att göra några ytterligare kontroller av att grunden för frihetsberövandet består.

Det är inte ovanligt att det löper ett antal tidsfrister i en rättsprocess, och i de flesta fall finns det ingen skyldighet för Kriminalvården att bevaka dessa. Den uppgiften har andra aktörer i rättssystemet. Jag vill emellertid framhålla att det finns bestämmelser som ålägger tjänstemän inom Kriminalvården att kontrollera tidsfrister. Ett sådant exempel är att det måste kontrolleras att en intagen i häkte har haft betänketid innan han eller hon avger nöjdförklaring.¹³

Vidare måste det enligt min mening göras skillnad mellan olika typer av tidsfrister. Som jag nämnde tidigare är ett frihetsberövande en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning. Av den anledningen finns det särskilda skäl att placera de tidsfrister som har med den lagliga grunden för frihetsberöv-

¹³ Se 4 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.

andet att göra i en speciell kategori. Dessa tidsfrister måste de ansvariga myndigheterna behandla med extra noggrannhet.

Ett av Kriminalvårdens huvuduppdrag är att verkställa frihetsberövanden och därmed har myndigheten en mycket central funktion i denna process. Eftersom Kriminalvården är den som rent fysiskt kontrollerar den frihetsberövade har myndigheten också goda förutsättningar att upptäcka och slå larm om en intagen har "glömts bort" av någon av de andra aktörerna. Av dessa skäl är det enligt min mening fullt rimligt att kräva att Kriminalvården tar ansvar för att myndighetens verksamhetsställen inte bara genomför den inledande kontrollen av grunden för frihetsberövandet, utan även under hela frihetsberövandet håller sig uppdaterade om att grunden består.

Detta krav är enligt min uppfattning fullt logiskt satt i relation till Kriminalvårdens uppdrag. Om i stället Kriminalvårdens uppfattning accepterades – att myndigheten inte behöver hålla sig uppdaterad om att det finns laglig grund för frihetsberövande – finns det en inte obetydlig risk för att det som hände AA även kommer att drabba andra personer. Det är helt oacceptabelt i en rättsstat.

Kriminalvården får allvarlig kritik

Den hållning som Kriminalvården har intagit i sitt remissvar gör att jag inte finner skäl att uttala kritik mot häktet Göteborg. Vad som har framkommit ger emellertid intrycket av att Kriminalvården inte vill ta på sig det ansvar som följer med den centrala roll som myndigheten har när det rör sig om att frihetsberöva människor. Genom att inte göra det har myndigheten inte heller utformat rutiner för att säkerställa att myndighetens medarbetare gör nödvändiga kontroller av att det finns laglig grund för att hålla en person inlåst. Denna brist har gjort det möjligt att AA "glömdes bort" och därmed satt frihetsberövad utan laglig grund under en inte obetydlig tid. För detta förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik.

Enligt min mening är det nödvändigt att Kriminalvården – för att motverka liknande fall i framtiden – inför rutiner som åtminstone innebär

- att ett häkte, oavsett storlek, håller sig uppdaterat om att det finns laglig grund för att hålla de personer som finns i häkteslokalen frihetsberövade
- att häktespersonalen vet hur den ska agera om det uppstår oklarheter om grunden för frihetsberövandet
- att det tydligt anges på vilket sätt grunden för frihetsberövandet ska kontrolleras
- att kontrollerna av grunden för frihetsberövandet och den intagnes identitet dokumenteras.

Övrig fråga

Att det sker ordentliga kontroller av grunden för frihetsberövandet är en central fråga i ett rättssamhälle. Av den anledningen kan det enligt min mening uppfattas som en brist att denna fråga inte är tydligt reglerad i vare sig fängelse- eller häkteslagen. Av detta skäl finns det enligt min mening anledning att skicka

detta beslut för kännedom till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, och riksdagens justitieutskott.

Ärendet avslutas.