

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Diarienummer: 2016/701

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDE AV HÄKTES- OCH RESTRIKTIONSUTREDNINGEN: FÄRRE I HÄKTE OCH MINSKAD ISOLERING (SOU 2016:52)

Sammanfattning

Civil Rights Defenders tillstyrker flertalet förslag som utredningen presenterar. Vad gäller förslagen om alternativ till häktning vill vi dock understryka vikten av att regeringen säkerställer att tidsfristen för alternativen till häktning aldrig blir längre än nödvändigt. Även om alternativen till häktning som regel kan anses vara mindre ingripande, får synen på dessa alternativ inte leda till att själva intrånget i den enskildes privatliv förlängs jämfört med den förväntade tiden i häkte.

Vi tillstyrker även förslagen om tidsgränser för häkte för vuxna och barn, men anser att undantag från de föreslagna bestämmelserna om häktetider inte ska få göras. Det är av yttersta vikt att förundersökningarna skyndas på och att bevis kan säkras på ett bättre sätt så att skäl för att hålla någon häktad längre än 12 respektive 6 månader inte ska behöva finnas. Vi menar också att häktetiden maximala längd ska kopplas till brottets allvarlighet.

Vi är ytterst tveksamma till att Statens institutionsstyrelse (SiS), som den nu ser ut, är lämplig att ta hand om unga brottslingar. Det behövs tydliga regler, ett utvidgat mandat samt säkerställande av adekvata förutsättningar innan SIS-verksamheterna bör få ansvar för unga misstänkta.

Civil Rights Defenders är avslutningsvis kritiska till att utredningen inte belyser situationen för de klienter som är förvarsintagna enligt Utlänningslagen. Dessa klienter befinner sig inom häktesverksamheten trots att de inte ens misstänks ha begått brott.

Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden; att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders välkomnar särskilt att utredningen tar hänsyn till den kritik Sverige fått från europeiska och internationella övervakningsorgan samt att den belyser europeiska och internationella konventioner om mänskliga rättigheter i relation till utredningens olika delar.

Vi instämmer i utredningens bedömning att det generellt sett krävs en mer individuell prövning och avvägning mellan frihetsinskränkningen, behovet av restriktioner och intresset att utreda brott, varför vi välkomnar det stora flertalet förslag. Vi fokuserar vårt yttrande på de delar vi avstyrker eller anser behöver kompletteras.

6.3.3 Överväganden om olika alternativa lösningar

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens förslag att elektronisk övervakning torde vara ett effektivt sätt att kontrollera att beslutade tvångsmedel efterföljs. Vi tillstyrker även efterkommande förslag på alternativ till häkten, men vill åter understryka vikten av att regeringen säkerställer att dessa alternativ till häkten inte blir onödigt långa. De föreslagna alternativen till häktning utgör fortfarande en inskränkning i den enskildes privatliv och får inte ske på ett sätt som är oförenligt med Sveriges internationella åtaganden, däribland artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen.

Vi instämmer i utredningens bedömning att det inte bör vara möjligt att ställa säkerhet för att undvika häktning. Den misstänktes ekonomiska resurser bör inte vara av betydelse vid ett ställningstagande om häktning.

6.3.4 Utformningen av nya regler om alternativa tvångsmedel

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att 25 kap. rättegångsbalken ska utgå i sitt nuvarande skick och i stället omarbetas till ett nytt kapitel ”Om alternativ till häktning”.

Vad gäller bestämmelsen om hemarrest och områdesarrest ser Civil Rights Defenders dock inte att det finns skäl för att vid undantagsfall kunna besluta om längre tids mellanrum för nytt beslut om sådan arrest. Vi befarar att en sådan möjlighet ökar risken för att tvångsmedlet kan dra ut på tiden.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag att hemarrest och områdesarrest inte ska kunna tillgodoräknas som tid för verkställighet av påföljd. Att överlåta till domstolarna att beakta frihetsinskränkningarna vid straffmätningen genom sådan billighetshänsyn som följer av 29 kap. 5 § första stycket 9 BrB tror vi ökar risk för godtycke. Vi menar därför att tiden för hemarrest och områdesarrest ska kunna tillgodoräknas och att lagstiftningen bör slå fast i vilken grad detta ska göras, om det ska ske på samma sätt som vid häkte eller på något annat sätt mot bakgrund av att intrånget kan anses vara mindre.

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning (sid 105) att det inte bör ställas krav på att den enskilde har arbete eller sysselsättning för att få hemarrest eller områdesarrest. Vi är dock kritiska till utredningens bedömning att: ”Hemarest eller områdesarrest inte bör komma i fråga om den misstänkte, på grund av grava missbruksproblem eller psykiska problem, inte har förutsättningar att hantera den tekniska utrustning som kan behövas för att kontrollera efterlevnaden av tvångsmedlet. Även vid sjukdom som kräver täta vårdkontakter kan hemarest eller områdesarrest framstå som mindre lämpligt”. För personer som drabbats av psykisk ohälsa kan vistelsen i häktet avsevärt förvärra hälsotillståndet.

För att säkerställa bästa möjliga beslut för den enskilde bör förslaget kompletteras med en skrivning om att sakkunnig läkare skyndsamt måste bedöma den enskildes hälsotillstånd samt om det är tillrådligt att neka hemarest på grund av nämnda skäl.

Vi tillstyrker utredningens förslag (sid 108) att tidsfristen för när huvudförhandling i tingsrätten och hovrätten ska hållas ska vara densamma när den tilltalade är föremål för hemarest och områdesarrest som när den tilltalade är häktad.

6.4.2 Ska presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet, d.v.s. två-års regeln tas bort?

Vi tillstyrker att den så kallade två-års regeln ska tas bort. Liksom utredningen anser vi att ett häktningsbeslut enbart bör grunda sig på behovet av häktning i det enskilda fallet, inte utifrån straffskalans omfattning. Detta bör även vara mer överensstämmande med kravet på att en individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall. Vad övrigt gäller häktning vill vi särskilt framhålla att den enskildes fysiska, psykiska, intellektuella och sensoriska förmågor måste beaktas vid beslut om häkte. För människor med nedsatt funktionsförmåga kan en vistelse på häkte vara särskilt försvårande. Exempelvis om miljön inte är fysiskt eller psykiskt tillgänglig eller om tillgång till rutiner och medicinering är avgörande för den enskildes välmående. I dessa fall kan alternativ till häkte anses vara mer humant och därmed mer överensstämmande med Sveriges internationella åtaganden.¹

¹ Se exempelvis FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 10.

6.5 Begränsning av häktetiderna

Civil Rights Defenders välkomnar och tillstyrker förslaget att det ska införas bortre tidsfrister för häktning. Civil Rights Defenders har mottagit ett stort antal brev från enskilda som varit häktade och även träffat intagna som vittnar om att ovissheten om hur länge de ska vara häktade gör att de mår väldigt dåligt.

Som utredningen själv konstaterar (sid 112) har en person med depression eller ångesttillstånd nedsatt förmåga att delta i förhör, läsa förundersökning, konferera med advokat och uppträda i domstol. Långa häktetider med isolering kan således även medföra rättssäkerhetsproblem. Här bör även påminnas om att Sverige har mottagit kritik för att vi inte har några bortre tidsgränser för häktning.²

Civil Rights Defenders anser mot bakgrund av ovan nämnda skäl att Sverige skyndsamt måste lagstadga om en bortre tidsgräns för hur länge en enskild person kan vara häktad.

Civil Rights Defenders tillstyrker att en tidsgräns om 6 månader ska införas i lag. Vi anser dock att undantag från detta endast ska få gälla ytterligare högst 6 månader och då endast när fråga är om allvarlig brottslighet. Det är av yttersta vikt att förundersökningar skyndas på och att bevis kan säkras på ett bättre sätt, så att skäl för häktning inte ska finnas längre än 12 månader. Vi anser dessutom att lagstiftningen bör begränsa den maximal häktetiden ytterligare vid mindre allvarlig brottslighet. Ett system som kopplar häktningstiden till brottets allvarlighet tillämpas i andra länder, till exempel i Lettland.

Vi tillstyrker även förslaget att den bortre tidsgränsen för hur länge barn ska kunna vara häktade ska vara 3 månader. Med nöd tillstyrker vi även förslaget att tiden för häkte får förlängas med maximalt 3 månader om detta är ”absolut nödvändigt” och endast om det är fråga om allvarlig brottslighet. ”Absolut nödvändigt” måste dock alltid betyda högre krav än ”synnerliga skäl”. Vi vill påminna om barnkonventionens stadgande i artikel 37 som säger att: ”Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn skall ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid”.

Civil Rights Defenders tillstyrker att bestämmelsen i 24 kap. 17 § RB, som ger målsäganden rätt att framställa yrkande om häktning efter åtals väckande, ska tas bort. Liksom utredaren anser vi att frihetsberövande enbart bör vara statens uppgift.

² Se exempelvis Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, 2016, para 29.

6.5.4 Bör åklagaren åläggas skyldighet att redovisa en tidsplan?

Civil Rights Defenders tillstyrker att det införs en skyldighet för åklagaren att inför eller vid varje omhåkningsförhandling redovisa en tidsplan för förundersökningen samt att redovisningen ska dokumenteras i rättens protokoll.

Vi anser att såväl konkretisering av delmoment som tidsplanering av densamma är viktigt för att skynda på utredningsarbetet. Skriftlig redovisning av planerade delmoment och tidsplan bör även underlätta avsevärt när omhåkningsförhandlingar sker med en annan domare.

Vi anser dock att den föreslagna bestämmelsen måste ändras så att åklagaren kan redovisa en tidsplan redan vid den första häktningsförhandlingen. I bestämmelsen bör därför framgå att tidsplan ska redovisas senast vid första omhåkningsförhandlingen.

6.6 Kombinerade häktes- och huvudförhandlingar

Civil Rights Defenders tillstyrker delvis förslaget om att införa en utvidgad möjlighet att hålla kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar om åklagare eller domstol bedömer att ett mål skulle kunna avgöras slutligt vid en kombinerad förhandling. Mot bakgrund av förslaget att dessa mål ska avgöras av en ensamdomare, menar vi dock utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv att det endast ska kunna komma ifråga när det gäller brott med en straffskala upp till ett år, istället för två år som utredningen föreslår. Vi anser också att sådan förhandling endast ska vara möjlig om det sammantaget kan medföra en fördel för den misstänkte. Det är angeläget att ett frihetsberövande som inte har prövats rättsligt pågår under så kort tid som möjligt innan sådan prövning kommer till stånd. Detta i enlighet med skyndsamhetskravet i Europakonventionens artikel 5:3.

Vad gäller frågan om rättens sammansättning anser vi för övrigt att nämndemän i den föreslagna typen av förhandling och i domstolsförhandlingar i övrigt inte innebär en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. För att så långt som möjligt säkerställa rätts säkerheten ska personer som misstänks för brott dömas av lagfarna domare.

6.7 Interimistiska förordnanden av offentlig försvarare för frihetsberövad person

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att en åklagare ska få förordna en offentlig försvarare i avvaktan på rättens beslut, om det finns risk för att målet annars fördröjs.

Vi anser även att detta är av yttersta vikt för att kunna säkerställa en rättssäker process för de misstänkta som överväger att inleda förhör m.m. utan offentlig försvarare i tron på att de får lämna arresten snabbare. Vikten av att åklagare ska förordna offentlig försvarare också utanför jourdomstolarnas öppettider och i fall där den misstänkte själv inte ställer krav på ett sådant förordnande har också understrukits av JO i beslut 2978-2012. JO pekar i beslutet särskilt på

rättssäkerhetsaspekterna och ställer krav på lagstiftaren att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att offentliga försvarare förordnas.

Vi tror även att möjligheten att få ett interimistiskt beslut från åklagaren kan medföra att den rättsliga processen ibland kan inledas snabbare. En person som exempelvis blivit anhållen på kvällen eller under nattetid behöver då inte vänta till nästa dag med att få en offentlig försvarare. Detta måste därtill ses som mer överensstämmande med Europakonventionens skyndsamhetskrav i artikel 5:3.

Som framgår av Barnombudsmannens årsrapport från 2013, är en vanlig orsak till att offentlig försvarare inte närvarar vid förhör, att barnen själva avsäger sig den rättigheten eftersom de tror att de då får lämna arresten snabbare.³ Att förhöras av polis utan offentlig försvarare kan medföra rättsosäkerhet. Vi vill därför särskilt hänvisa till EU-kommissionens rekommendationer om ”procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings”.⁴ Av rekommendation 11 framgår att: ”If a vulnerable person is unable to understand and follow the proceedings, the right to access to a lawyer in accordance with Directive 2013/48/EU should not be waived”. Med ”vulnerable persons” avses ”all suspects or accused persons who are not able to understand and to effectively participate in criminal proceedings due to age, their mental or physical condition or disabilities” (recommendation no 1).

6.8.3 Ska rätten eller åklagaren fatta beslut om varje enskild restriktion?

Civil Rights Defenders tillstyrker att rätten ska besluta om restriktioner på sätt som föreslås av utredningen.

Som utredningen konstaterar (sid 134) har Sverige fått kritik från såväl CPT och FN gällande beslut och användning om restriktioner. Som också framgår av utredningen visar forskning på att användning av restriktioner, särskilt isolering, försämrar det psykiska hälsotillståndet hos enskilda vilket i sig försämrar den enskildes faktiska möjligheter att framföra sin talan och försvara sig. Något som förutom lidandet under frihetsberövandet skapar ökad rättsosäkerhet.

Vi anser att Sverige skyndsamt måste vidta åtgärder däribland lagstiftning och förändring av prövoinstans för att kunna minska användningen av restriktioner. Vi vill även understryka vikten av att domstolar och därefter åklagare gör en individuell bedömning av

³ Barnombudsmannens årsrapport 2013, Från insidan - Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte, Stockholm 2013.

⁴ European commission, recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings, 2013/C 378/02, 2013.

restriktionsbehovet i varje enskilt fall inbegripet en avvägning mellan restriktionsbehovet och det lidande en restriktion får för den enskilde.

Civil Rights Defenders anser dock att rättsens beslut om att åklagaren får besluta om restriktioner endast får omfatta tiden fram till nästkommande häktesförhandling. Om åklagaren ska ha möjlighet att därefter besluta om restriktioner måste rätten fatta ett nytt beslut. Något som medför att åklagaren måste göra en ny ansökan om tillstånd att få använda restriktioner. Vi anser att åklagaren även vid omprövning av restriktioner måste ange den konkreta risken i det enskilda fallet. Vi instämmer därtill i utredningens bedömning att rätten, vid beslut om att åklagaren ska få besluta om restriktioner, måste redovisa skälen för sitt beslut.

6.9 Granskningar av försändelser

Civil Rights Defenders har svårt att se hur granskning av försändelser kan vara så omfattande att det kan påverka häktetiden och att Sverige på grund av detta behöver utvidga antalet personer som kan granska de intagnas korrespondens.

Civil Rights Defenders anser att antalet personer som har rätt att granska den enskildes korrespondens måste hållas till ett minimum. Detta för att skydda den privata integriteten så långt det är möjligt för den enskilde. Vi förväntar oss att minskade häktningstider resulterar i färre intagna varför det inte bör vara nödvändigt att utvidga kretsen av människor som kan granska den enskildes korrespondens.

6.10 Särskilda regler för barn

Vi är tveksamma till att SiS, som dessa nu ser ut, är lämpliga att ta hand om unga häktade. SiS borde kunna vara rätt instans eftersom de har som uppgift att ta hand om unga, men deras uppdrag för unga kriminella måste definieras tydligare och nuvarande missförhållanden måste åtgärdas.

Ekots reporter Daniel Velasco har granskat beslut om isolering i SiS. Han konstaterar att under 2015 skedde 787 isoleringar av barn. Ett genomsnitt på 2 st./dag. Han konstaterar att miljön i SiS isoleringsrum är mycket sämre än på t.ex. Hall, institutionen för våra grävsta kriminella. Daniel Velasco har även uppmärksammat den omfattande användningen av farliga fasthållningar inom ungdomsvården.⁵

Det är viktigt att nödvändiga medel tillförs samt att de enskilda SiS-verksamheterna erhåller adekvata förutsättningar att respektera, skydda och främja de intagnas mänskliga rättigheter.

⁵ Ekots reporter Daniel Velasco om isolering och tvång i SiS, <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3437&grupp=7705>.

Dessa förändringar måste genomföras innan institutionerna ges ansvar att ta hand om unga kriminella.

6.10.4 Förbjud isolering av barn

Civil Rights Defenders tillstyrker och välkomnar särskilt förslaget att barn inte ska få isoleras. Isolering kan vara skadligt för alla, men, som utredningen konstaterar i avsnitt 6.10.2, är isolering särskilt skadligt för barn. Vi anser att Sverige skyndsamt måste vidta åtgärder så att barn inte isoleras varken i häkte, fängelse eller inom ungdomsvård.

Vi välkomnar även förslaget att den som inte har fyllt 18 år och är häktad, alternativt anhållen men placerad på häkte, ska ha rätt till minst fyra timmars vistelse tillsammans med andra varje dag.

Om barn ska placeras i ungdomsvård kommer antalet barn minska på häkten vilket avsevärt försvårar möjligheten för barn i häkten att få samsittning. Vi anser att regeringen måste avsätta betydande resurser för att ungdomsvården ska bli adekvat för barn som begått brott samt att unga i häkte så snart det är möjligt flyttas till en SiS-verksamhet.

Stockholm som ovan,

John Stauffer

Chefsjurist