

Dnr Ju2020/00923/L5
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER PROMEMORIAN UTÖKADE KONTROLL- OCH STÖDMÖJLIGHETER AVSEENDE SKYDDSTILLSYNSDÖMDA

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar Regeringens ambition att harmonisera reglerna för skyddstillsyn med reglerna för villkorligt frigivna och att Kriminalvården övertar visst mandat från Övervakningsnämnden. Civil Rights Defenders anser dock att större fokus måste ligga på att kontroll- och stödåtgärderna sker som en helhet och att de alltid anpassas utifrån varje individs behov. Rättssäkerhetsaspekten måste alltid garanteras med höga krav på centrala riktlinjer och uppföljning.

Civil Rights Defenders ställer sig dock tveksamma till att Kriminalvården som är satt att övervaka och kontrollera den skyddstillsynsdömde även ska få besluta om bestraffning av densamme vid påstådd misskötsamhet.

Civil Rights Defenders har under framskrivandet av detta remissvar kontaktat KRIS, vars medlemmar har egen, för utredningen ytterst adekvat erfarenhet av skyddstillsyn, och kan konstatera att organisationen inte involverats i utredningen, något vi är oerhört bekymrade över eftersom viktiga perspektiv då kan ha gått förlorade.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Promemorian baseras på lagändringarna som syftar till att stärka möjligheterna för Kriminalvården att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende dem som frigives villkorligt från ett fängelsestraff, vars utredning (SOU 2017:61) Civil Rights Defenders tidigare delvis varit kritisk till. Civil Rights Defenders var bland annat kritisk till att utredningen föreföll ha tillsats i syfte att stävja allmänhetens ifrågasättande av det svenska påföljdsbestämmelserna istället för att se över systemet för att minska återfall i brott. Vi anser det vara av största vikt att utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende såväl villkorligt frigivna som skyddstillsynsdömda i fortsättningen har ett tydligt fokus på minskat återfall i brott med individuellt anpassat stöd med noga övervägda restriktioner och föreskrifter för att nå bästa möjliga resultat.

Detta i enlighet med Europarådets ministerkommittés rekommendationer om skyddstillsyn (CM/Rec(2010)1) som framhäver att alla ingripanden ska göras med vederbörlig hänsyn till den dömdes värdighet, hälsa, säkerhet och välbefinnande samt att man, så långt det är möjligt, ska söka den dömdes informerade samtycke och samarbete angående ingripanden som påverkar dem.

Även FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter berör ämnet, i artikel 10 framgår att konventionsstaterna ska säkerställa att "Kriminalvårdssystemet skall innefatta behandling av intagna och dess huvudsakliga syfte skall vara deras bättring och återanpassning i samhället."

Civil Rights Defenders är oerhört kritisk till att organisationer som representerar tidigare skyddstillsynsdömda inte har varit delaktiga under ärendets gång. Det är också anmärkningsvärt att sådana organisationer inte heller finns med i listan över remissinstanser. Det är oerhört viktigt att samråd sker med de som utredningen berör, i detta fall de som har erfarenhet av skyddstillsyn, för att få deras syn på hur enskilda bäst kan få adekvat stöd för att inte återfalla i brott. Innebörden av adekvat stöd kan skilja sig åt i vissa delar mellan de som har egen erfarenhet av påföljden och samhällets aktörer. Den enskilde måste också, utan undantag, aktivt involveras i planeringen av sin tid under skyddstillsyn. De förutsättningar som denne framför för att risken för återfall i brott ska minska måste tas på allvar. Det krävs därtill bättre samordning eller ett mer sammanhållet huvudmannaskap än i dag för att enskilda i praktiken ska få det stöd de behöver för att inte riskera att återfalla i brott.

Utöver ovan allmänna kommentarer begränsar Civil Rights Defenders sitt remissvar till de delar av utredningens förslag som vi avstyrker eller anser behöver kompletteras.

4. ÅTERFALLSFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER VID SKYDDSTILLSYN

4.1 BEHOVET AV EN FÖRÄNDRING

Civil Rights Defenders instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att förstärka de återfallsförebyggande åtgärder som kan vidtas under verkställigheten av skyddstillsyn, men vill understryka att möjligheter till kontroll och övervakning måste kombineras och ses som en helhet tillsammans med adekvat stöd till den enskilde som ett sätt att ge råd, hjälp och motivera den dömda. Detta är av oerhörd vikt för att inte undergräva eller ersätta konstruktiva professionella relationer mellan den dömda och personalen som arbetar med dem i samhället.

Civil Rights Defenders instämmer i att möjligheterna för Kriminalvården att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende skyddstillsynsdömda bör som utgångspunkt motsvara vad som gäller för villkorligt frigivna och följa samma beslutsordning. Det är eftersträvänsvärt att ha harmoniserade bestämmelser som förenklar tillämpningen och ökar förutsebarheten.

4.3 ÖVERVAKNING

Civil Rights Defenders instämmer i bedömningen att övervakning även fortsättningsvis bör vara en i princip automatisk följd av domen skyddstillsyn. Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att skyddstillsynen ska, om inte annat beslutas, vara förenad med övervakning

under hela provotiden, att beslut i frågor om övervakning ska sedan domstolen skilt sig från målet fattas av Kriminalvården i stället för av övervakningsnämnden och att de särskilda regler som gäller för förlängning av övervakningstiden tas bort. Målet att övervakning endast ska användas i de fall där det är effektivt och resurser läggs där de kan göra mest nytta, stämmer överens med synen att skyddstillsyn ska anpassas efter den enskilda individen i varje enskilt fall. Vi tillstyrker därför även att Kriminalvården ska ha möjlighet att ompröva ett beslut i fråga om övervakning om det finns anledning till det men vill också understryka den oerhörda vikten av att sådan omprövning sker löpande och att det finns utarbetade rutiner och riktlinjer för att löpande kontrollera behovet av övervakning.

4.4 SÄRSKILDA FÖRESKRIFTER UNDER SKYDDSTILLSYEN

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att Särskilda återfallsförebyggande föreskrifter som kan ges till villkorligt frigivna även ska kunna ges till skyddstillsynsdömda, samt att Kriminalvården, vid sidan om domstolen, i stället för övervakningsnämnden, ska kunna besluta om särskilda föreskrifter. Kriminalvården ska ha rätt att ändra tidigare beslut om föreskrifter och besluta nya föreskrifter när det finns skäl till det.

En sådan ordning bör vara ändamålsenlig och kunna medföra en ökad flexibilitet då det är Kriminalvården som har kännedom om hur verkställigheten i frihet fungerar, vilket i sig bör kunna minska överanvändning av intrång i den enskildes privatliv. Civil Rights Defenders vill också framhålla vikten av att berörda beslutsfattare Kriminalvården erhåller erforderlig utbildning i Sveriges internationella överenskommelser som rör målgruppen liksom den kritik och de rekommendationer Sverige erhållit och framgent kan komma att erhålla från FN och Europarådet.

Inom ramen för JO:s inspektionsverksamhet har uppmärksamats att vissa av de beslut som meddelas inom frivården, exempelvis rörande övervakning, har ytterst knapphändiga motiveringar.¹ Det får givetvis inte förekomma att förvaltningslagens krav på motivering av beslut eftersätts när det gäller så ingripande åtgärder. Tydliga riktlinjer och rutiner för hur beslut fattas och motiveras måste därför finnas för samtliga beslutsområden.

4.5 FÖRESKRIFTER OM VISTELSE

Civil Rights Defenders motsätter sig inte att det av lag uttryckligen ska framgå att en föreskrift avseende vistelseort ska kunna användas för att bestämma var den som verkställer en dom på skyddstillsyn ska och inte får vistas. Ett sådant explicit klargörande måste dock kombineras med en hänvisning till rekommendation 19 av Europarådets ministerkommittés rekommendationer (CM/Rec(2014) samt med tydliga riktlinjer gällande att fokus måste ligga på den individuella bedömningen. En sådan föreskrift får inte bli generell eller att vissa områden inte blir generella "no-go-zoner" för dömda generellt och därmed går utöver vad som borde anses vara proportionerligt. En föreskrift om vistelse får aldrig bli så restriktiv att det förhindrar en rimlig kvalitet i vardagen i samhället.

¹ JO:s yttrande över betänkandet Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott (SOU 2017:61), R 93-2017, s. 3.

4.6 BESLUT OM ELEKTRONISK ÖVERVAKNING

Civil Rights Defenders tillstyrker att beslut om elektronisk övervakning ska få meddelas om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta den enskildes anpassning i samhället. Vi vill dock åter understryka vikten av att ett sådant beslut alltid sker med fokus på den enskildes behov och att bedömningar inte görs slentrianmässigt. Det är därutöver viktigt att åtgärden aldrig blir så betungande att den i praktiken är att jämställa med att avtjäna ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Civil Rights Defenders vill trycka på att Europarådets ministerkommittés rekommendationer om elektronisk övervakning (CM/Rec(2014)4) noga följs vid all användning av elektronisk övervakning. Här framgår bl.a. att även inverkan på familjemedlemmars och tredje parts rättigheter och intressen ska tas i beaktning vid bedömningen av varaktighet och villkor. Att det ska ske regelbundna inspektioner och finnas möjligheter för oberoende övervakning av, i detta fall, Kriminalvården, i detta hänseende. Att ålder, funktionshinder och andra relevanta förhållanden eller personliga omständigheter för varje dömd ska beaktas vid beslut om och under vilka former ett utförande av elektronisk övervakning ska ske. Att elektronisk övervakningsutrustning inte under några omständigheter får användas för att avsiktligt orsaka en dömd fysisk eller psykisk skada eller lidande. Samt att regler för användning av elektronisk övervakning regelbundet ska ses över med tanke på den tekniska utvecklingen på området för att undvika onödigt intrång i privatliv och familjeliv för den dömda eller andra berörda personer.

4.7 ÖVERVAKARENS BEFOGENHET

Civil Rights Defenders tillstyrker att övervakaren ska få besluta hur en särskild föreskrift ska få verkställas i ett särskilt fall samt tillfälligt kunna jämka beslutade föreskrifter.

Civil Rights Defenders anser dock att övervakarens roll, med anledning av syftet med övervakningen, måste klargöras. Det behöver tydligt framgå att övervakarens roll även innefattar en skyldighet att ge det stöd till den enskilde som denne behöver, oavsett vilken aktör i samhället som ansvarar för detta stöd.

Den respekt som den enskilde upplever från samhälleliga instanser, liksom det stöd den enskilde kan erhålla i mötet med samhället, är oerhört viktiga för att den enskilde ska kunna återgå till ett liv utan brott. Många f.d. fängelseklienter som kontaktat Civil Rights Defenders vittnar om att de tvingats tillbaka till förhållanden som försvårar inkludering i samhället och möjligheterna att hitta nya vägar i livet. Denna bild bekräftas av organisationen Kriminellas Revansch i Samhället (Kris) vilka vi samrått med vad gäller f.d. kriminellas rättigheter. Som exempel kan nämnas de fall där enskilda före fängelsetiden huvudsakligen haft sitt sociala kontaktnät inom den kriminella världen eller haft en nära relation med någon som ägnar sig åt brottslig verksamhet.

5. HANTERINGEN AV MISSKÖTSAMHET

5.1 KRIMINALVÅRDENS MÖJLIGHETER ATT VIDTA ÅTGÄRDER

Civil Rights Defenders avstyrker att åtgärder med anledning av misskötsamhet under skyddstillsyn ska beslutas av Kriminalvården i stället för av Övervakningsnämnden och att Kriminalvården vid misskötsamhet ska ha rätt att vidta föreslagna åtgärder.

Vad Civil Rights Defenders ställer sig tveksamt till i sammanhanget är om det är lämpligt att låta den myndighet som är satt att övervaka och kontrollera en skyddstillsynsdömd även ska få besluta om bestraffning av densamme vid påstådd misskötsamhet. Om en sådan lösning beslutas måste en informationsplikt för Kriminalvården följa detta är av central betydelse ur ett rättssäkerhetsperspektiv och att göra det möjligt för domstolen att pröva sådana beslut i efterhand.

7. ÖVERKLAGANDE

Civil Rights Defenders tillstyrker att Kriminalvårdens beslut gällande skyddstillsynsdömda ska kunna överklagas på sätt som föreslås. Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att samtliga beslut följs av en besvärshänvisning och att lagstiftaren ser över om ytterligare lagstiftningsåtgärder i den delen kan komma att behövas. En informationsplikt om överklagande i alla led som rör Kriminalvårdens utökade befogenheter måste garanteras för att säkerställa att den enskilde känner till sina möjligheter att överklaga exempelvis beslut om föreskrifter. Av lika stor vikt är att respektive aktör i kedjan får information om nya beslut.

8. FÖLJDÄNDRINGAR AVSEENDE INTERNATIONELLT SAMARBETE

Civil Rights Defenders har inga synpunkter på att ett behov av följdändringar behandlas i ett separat lagstiftningsprojekt.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Som framgår av Riksrevisionens granskning *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?* återfaller sju av tio personer som dömts till fängelse i brott inom tre år efter frigivning. Rapporten visar med stor tydlighet att inslussningen i samhället inte fungerar särskilt väl; Att det finns en stor brist på samordnade och effektiva insatser trots att samhället satsar stora resurser på just detta; det inte alltid finns upparbetade relationer med relevanta myndighetspersoner inom socialtjänst och arbetsförmedling och den som ska friges; Samverkan mellan den statliga, den regionala och den kommunala nivån varierar stort beroende på region och kommun. Detsamma gäller skyddstillsynsdömda.

Civil Rights Defenders vill därför påminna om att stegen för den som friges att själv upprätta dessa kontakter ofta är svåra att ta. Det är viktigt att det övriga samhället finns med direkt när den villkorliga frigivningen påbörjas. Allt annat måste ses som ett åsidosättande av den enskildes rätt enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 10.

Sålunda krävs det en bättre samordning av insatser eller ett mer sammanhållet huvudmannaskap än vad som finns idag för att minska återfallen i brott.

Som framgår av Riksrevisionens granskning brister det i samverkan mellan instanserna. Sådana brister medför att den enskilde inte kan följa föreskriften, vilket är skäl för att återinta den enskilde, men, än värre, att den enskilde inte får det stöd denne behöver. Att samordning av insatser exempelvis vad gäller vårdvistelse är avgörande för återanpassningen är ingen nyhet. Eftersom kännedomen om vikten av samverkan uppenbarligen ännu inte fått tillräcklig effekt anser Civil Rights Defenders att regeringen skyndsamt måste se över de brister och förslag på åtgärder som Riksrevisionen belyser i sin granskningsrapport. Det är dags att se över systemet och utreda andra alternativ samt nödvändiga förutsättningar och konsekvenser av ett mer sammanhållet huvudmannaskap. Vår bedömning är att samordning mellan samhällets instanser är avgörande för att den enskilde i praktiken ska få det stöd som denne behöver men också för att föreskrifter ska nå sitt syfte.

Stockholm som ovan,

Annika Åkerberg
Senior jurist