

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Åklagarenheten
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52)**

(Ju2016/05918/Å)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ovan nämnt betänkande. Jag får därför föra fram följande:

Inledning

Reglerna om de straffprocessuella tvångsmedlen är resultatet av en avvägning mellan kravet på en effektiv brottsbekämpning och hänsynen till den enskilde som misstänks för brott. De svenska reglerna har på senare tid kritiserats av organ inom Förenta Nationerna och Europarådet och det finns all anledning att ta kritiken på allvar. Utredaren har gjort ett förtjänstfullt arbete med att se över regelverket med beaktande av de synpunkter som har kommit fram. I det följande redovisar jag mina synpunkter på utredarens förslag.

Avsnitt 6.3 - Alternativ till häktning

Om man vill minska användningen av häktning är det nödvändigt att hitta alternativa tvångsmedel som är mer effektiva än de nuvarande reglerna om reseförbud och anmälningsskyldighet. Jag anser att de nya instituten hemarrest och områdesarrest fyller detta behov och tillstyrker förslagen.

För att hemarrest eller områdesarrest ska kunna komma i fråga ska detta bedömas som lämpligt. Ett sådant rekvisit saknas emellertid i den föreslagna lydelsen av 25 kap. 1 § rättegångsbalken. Det är enligt min mening inte tillräckligt att detta enbart framgår av den lämplighetsutredning som ska göras av Kriminalvården. Därtill saknas en analys av reglerna om förundersökningssekretess eller annan sekretess när Kriminalvården ska göra en sådan utredning. Det framtida lagstiftningsarbetet bör kompletteras med en sådan.

Enligt den föreslagna lydelsen av 25 kap. 12 § rättegångsbalken ska ett beslut om alternativ till häktning innehålla bl.a. de särskilda villkor som den misstänkte har att följa. I författningskommentaren till den föreslagna lydelsen av 25 kap. 3 § rättegångsbalken (s. 209 överst) anges att det av lämplighetsutredningen ska

framgå på vilket sätt den misstänkte ska hålla kontakt med Kriminalvården. Jag anser att det är lämpligt att detta även kommer till uttryck i lagtexten (jfr 8 § lagen [1994: 451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

I den föreslagna lydelsen av 25 kap. rättegångsbalken återfinns ingen bestämmelse som reglerar vad som ska gälla för de särskilda villkoren om dessa behöver ändras till följd av den misstänktes personliga förhållanden. Detta bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet (jfr 13 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

Enligt den föreslagna lydelsen av 25 kap. 17 § rättegångsbalken ska den misstänkte omedelbart anhållas eller häktas om denne överträder ett beslut om alternativ till häktning eller ett villkor som ett sådant beslut har förenats med, såvida det inte är uppenbart att skäl för att anhållas eller häktas saknas. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas vilka uppenbara skäl det kan bli fråga om (jfr 14 § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

Likaså bör det övervägas att i 25 kap. rättegångsbalken införa en anmälningsskyldighet för Kriminalvården till antingen åklagare eller rätten för det fall den misstänkte missköter hemarresten eller områdesarresten eller villkor som ett sådant beslut har förenats med. I detta sammanhang bör även en analys ske av reglerna om sekretess vid Kriminalvårdens lämnande av uppgifter till åklagare eller rätten.

Det bör slutligen också övervägas om förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården bör ändras med hänsyn till att Kriminalvården får nya arbetsuppgifter när reglerna om hemarrest och områdesarrest sätts i kraft.

Avsnitt 6.4 - Tvåårsregeln

Jag tillstyrker att den s.k. tvåårsregeln avskaffas.

Avsnitt 6.5 - Begränsning av häktningstiderna

Det är en trubbig åtgärd att i lag föreskriva tidsfrister för domstolar och myndigheter. För att verksamheten inte ska skadas är det i allmänhet nödvändigt att skapa möjligheter att göra undantag från tidsfristerna i olika situationer. Risken är att undantagen blir så många att den nya tidsfristen till slut inte får någon innebörd. Av de uppgifter som utredningen lämnar på s. 117 framgår att 9 056 personer var häktade 2015, att 486 var häktade i minst ett halvår och att 49 av dessa var häktade i minst sex månader innan åtal hade väckts. Det är bland dessa 49 personer som man finner dem som skulle ha träffats av en sexmånadersregel. Det är förstås inte osannolikt att man i många av de fallen skulle ha låtit häktningen kvarstå under återopande av synnerliga skäl och frågan är vilken effekten av den föreslagna tidsfristen blir.

Utredaren pekar (s. 117) på att tidsfrister ofta blir handlingsdirigerande och leder till bättre planering och resursanvändning, kortare ledtider och ett minskat behov

av att överskrida dem. Enligt min mening finns det anledning att tro att utredaren har rätt i den förhoppningen. Därför tillstyrker jag förslaget om en tidsfrist på sex månader för vuxna häktade med en möjlighet att överskrida fristen om det finns synnerliga skäl.

Jag tillstyrker också förslaget om en tidsfrist på tre månader för häktade under 18 år. Även i dessa fall föreslår utredaren att det ska gå att överskrida fristen men bara om det är absolut nödvändigt. Det krävs ju synnerliga skäl redan för att häkta den som är under 18 år och därför går det naturligtvis inte att skapa en möjlighet att förlänga tremånadersfristen om det finns synnerliga skäl. Men rekvisitet absolut nödvändigt är som jag läser det så strängt att jag har svårt att tänka mig att det någonsin kommer att gå att överskrida fristen. En sådan ordning är därför inte godtagbar. Formuleringen av rekvisitet bör alltså övervägas ytterligare.

Jag tillstyrker förslaget i avsnitt 6.5.4 att åklagaren ska åläggas en skyldighet att redovisa en tidsplan för förundersökningen. I min tillsyn över tingsrätterna har jag kunnat konstatera att regeln om tidsplan i 42 kap. 6 § fjärde stycket rättegångsbalken har bidragit till en uppstramning av tvistemålsprocessen och jag har anledning att tro att utredningens förslag kan ha motsvarande effekt på förundersökningen. Enligt min mening bör dock en tidsplan redovisas redan vid den första häktningförhandlingen. Det ligger i sakens natur att en tidsplan på det tidiga stadiet är både rudimentär och preliminär men den kommer ändå att ha en funktion att fylla.

Avsnitt 6.6 - Kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar

En stötesten när det gäller kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar är att det i de flesta fallen krävs tre nämndemän i rätten, även när förhandlingen hålls under helger och veckoslut. Utredaren föreslår att tingsrätten ska vara domför utan nämndemän i mål om brott med ett maximistraff om två års fängelse när målet avgörs slutligt i samband med en kombinerad häktnings- och huvudförhandling.

Gällande lag innebär i huvudsak att rätten – utom när det bara är böter som står på spel – ska bestå av en juristdomare och tre nämndemän. Det kan anföras principiella betänkligheter mot att införa regler om en svagare sammansättning för vissa mål med utgångspunkt från hur de handläggs. Emellertid finns det en motsvarighet till detta för tvistemålens del där rätten i ett mål som avgörs i förenklad form alltid är domför med en juristdomare. Enligt min mening är det en godtagbar ordning att rätten är domför utan nämndemän i de okomplicerade brottmål som det här är fråga om för att åstadkomma kortare häktningstider. Jag tillstyrker alltså utredarens förslag.

Avsnitt 6.7 - Interimistiska förordnanden av offentlig försvarare för frihetsberövad person

JO har i sin tillsyn över polisen uppmärksammat att det är förhållandevis vanligt att det uppkommer behov av att förordna en försvarare utanför kontorstid och att det i sådana fall inte sällan hålls förhör med den misstänkte trots att någon försvarare

inte är närvarande. Det är ett grundläggande rättssäkerhetsintresse att den misstänkte har tillgång till en försvarare när det finns behov av det. JO har vid flera tillfällen pekat på att det är angeläget att åtgärda de brister som finns när det gäller tillgång till försvarare under kvällar och nätter (se bl.a. JO 2014/15 s. 77 och JO:s yttrande över promemorian Rätten till försvarare, m.m. [Ds 2015:7] i JO:s ärende med dnr R 20-2015 samt JO 2016/17 s. 400).

Som utredningen konstaterar vore den bästa ordningen att domstolarna kunde utse offentliga försvarare oberoende av när behovet uppstår. Det är emellertid inte tillräckligt att det finns formella möjligheter att förordna en försvarare. Det måste också säkerställas att det rent faktiskt finns tillgång till försvarare när ett sådant behov uppkommer. Detta gäller särskilt i en situation då det är angeläget att snabbt vidta åtgärder i en utredning samtidigt som den misstänktes rättssäkerhet kräver att han eller hon har tillgång till en försvarare.

Det behov som finns att kunna förordna en offentlig försvarare utanför kontorstid väger tyngre än de principiella invändningar man kan ha mot utredningens förslag. Jag ställer mig därför positiv till utredningens förslag att åklagare i vissa fall ska få förordna offentlig försvarare i avvaktan på rättsens prövning.

Avsnitt 6.8 - Färre restriktioner och mindre isolering av de häktade

Enligt gällande ordning kan rätten ge åklagaren ett generellt tillstånd att ålägga den häktade personen restriktioner. De restriktioner som kan komma i fråga är uppräknade under sju punkter i 6 kap. 2 § häkteslagen. Den häktade som har ålagts en restriktion kan sedan begära att rätten prövar åklagarens beslut.

Restriktionsanvändningen har kritiserats för att vara allt för omfattande och utredarens fokus har varit att minska användningen. Det konkreta förslaget är att de sju sorternas restriktioner i häkteslagen ska föras samman i fyra punkter och att det blir en uppgift för rätten att för var och en av dessa punkter ta ställning till om åklagaren ska ha rätt att meddela restriktioner.

Frågan är naturligtvis om detta räcker. Kommer denna minskning av åklagarens befogenheter att leda till en mer restriktiv användning av restriktioner för häktade? Utredaren redovisar på s. 136 de skäl som talar för att så kommer att bli fallet. Jag delar utredarens uppfattning; framför allt tror jag att det förhållandet att restriktionsfrågan kommer att bli föremål för en argumentation inför domstolen kommer att verka för en minskad användning av restriktionerna. Utredarens uttalanden om riskbedömningen i avsnitt 6.8.4 och i författningskommentaren till 24 kap. 5 a § rättegångsbalken kommer också att bidra till en uppstramning av användningen.

Jag kan alltså tillstyrka att domstolen tar över en del av åklagarens uppgifter på det sätt som utredningen föreslår. Jag anser emellertid att det som domstolen ska ta ställning till är vilken eller vilka av de sju typerna av restriktioner som räknas upp i 6 kap. 2 § häkteslagen som ska få användas. Det finns som jag ser det ingen

anledning att, som utredaren föreslår, kategorisera restriktionerna på något annat sätt i rättegångsbalken.

Jag delar utredarens uppfattning i avsnitt 6.8.5 att rätten ska redovisa skälen för sitt beslut om restriktioner. Enligt min mening följer det redan av regleringen i 30 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken och jag avstyrker därför förslaget att reglera skyldigheten att motivera beslutet i 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

I avsnitt 6.8.6 lämnar utredaren ytterligare förslag på hur isoleringen för de häktade ska minska. Utredningen föreslår bl.a. ett nytt tredje stycke i 6 kap. 1 § häkteslagen som innebär att den som är häktad ska ha rätt till två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag. Utredaren har emellertid inte angivit vem denne ”annan” skulle kunna vara. Det torde vara fråga om andra intagna, personal, sjukevårdare och besökare – dvs. någon form av kontakt med andra personer som inte har med brottsutredningen att göra – och inte t.ex. förhör av polis eller samtal med den offentlige försvararen. Detta borde förtydligas.

De förslag som lämnas i avsnitt 6.8.6 ska enligt utredaren detaljregleras av polisen och kriminalvården. Det är därför svårt att nu kommentera dessa och bedöma om sådana särskilda insatser i form av nya lokaler eller ökad personalstyrka skulle bli tillräckliga för att uppnå den önskade effekten på isoleringen, eller om det även behövs andra åtgärder. Ett alternativt sätt att försöka tillgodose att isoleringsbrytande åtgärder kommer de intagna till godo vore att komplettera bestämmelserna i 2 kap. 6–8 §§ häkteslagen. Utredaren har tyvärr inte berört denna möjlighet, vilket bör göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Likaså behöver särskilt situationen för häktade barn och häktade kvinnor övervägas i det framtida arbetet med dessa frågor. Att häktade kvinnor löper risk för isolering i högre grad än häktade män har uppmärksammats av JO vid bl.a. inspektioner av häktena Växjö och Mariestad (se JO:s ärenden med dnr 5261-2013 och 1770-2014).

Avsnitt 6.9 - Granskning av försändelser

Jag tillstyrker förslagen i avsnitt 6.9.

Avsnitt 6.10 - Särskilda regler för barn

Jag tillstyrker förslagen i avsnitt 6.10.

På sid. 152 anger utredningen under rubriken ”*Restriktioner på de särskilda ungdomshemmen*” vilka förhållanden och villkor som kommer att gälla för de barn som häktas och placeras på ungdomshemmen. Sådana frågor som behovet av isoleringsbrytande åtgärder och t.ex. möjligheten till skolgång under vistelsen på ungdomshemmen för de häktade barnen är emellertid inte analyserade i betänkandet och det bör ske i det kommande lagstiftningsarbetet.

I likhet med utredningen anser jag att den som är under 18 år inte bör förvaras i en polisarrest om det inte är absolut nödvändigt. I utredningen saknas emellertid alternativ till en placering i en polisarrest som med säkerhet skulle fungera. En

sådan analys behöver göras i det kommande lagstiftningsarbetet. Om ett barn ändå placeras i en polisarrest, eller om möjligt i andra godtagbara utrymmen, bör barnet få tillgång till nödvändiga isoleringsbrytande åtgärder och personal som har särskild kompetens om barns behov.

Avsnitt 6.11 - Ytterligare sätt att effektivisera handläggningen

Jag tillstyrker förslaget i avsnitt 6.11.1.

Lars Lindström

I beredningen av detta yttrande har byråchefen Carina Sjögren deltagit.