



Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 2006/07:127 Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen samt tre motionsyrkanden som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås bl.a. förenklade och mer enhetliga bestämmelser när det gäller intagnas rätt att inneha personlig egendom, brevgranskning och placering i avskildhet. Reglerna om personlig egendom innebär att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelserna om brevgranskning innebär att ett brev till eller från en intagen får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Så kallade myndighetsbrev ska vidarebefordras till den intagne utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig får ett myndighetsbrev dock granskas i syfte att utreda vem avsändaren är. I propositionen föreslås även att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i anstalten. Det föreslås också att det ska bli enklare för Kriminalvården att göra drogkontroller. Som alternativ till blod-, urin- och utandningsprov föreslås att även saliv-, svett- och hårprov ska få användas vid sådana kontroller.

Konstitutionsutskottet har avgett yttrande till justitieutskottet över de föreslagna ändringarna i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt som rör en intagens rätt att inneha böcker, tidskrifter och tidningar och rätten att granska brev till en intagen i syfte att utreda vem avsändaren är.

Justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionsyrkandena.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2008.

I ärendet finns två reservationer (s, v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Innehav av egendom	6
Gällande ordning för intagnas innehav av personlig egendom	6
Grundlagsbestämmelser m.m.	6
Propositionen	7
Motioner	11
Konstitutionsutskottets yttrande	11
Justitieutskottets ställningstagande	12
Brevgranskning	14
Gällande rätt i fråga om försändelser till intagna	14
Regeringsformens bestämmelser	14
Propositionen	15
Motionen	15
Konstitutionsutskottets yttrande	15
Justitieutskottets ställningstagande	16
Propositionen i övrigt	16
Reservationer	17
1. Innehav av egendom, punkt 1 (s, v, mp)	17
2. Brevgranskning, punkt 2 (v, mp)	18
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen	19
Följdmotionerna	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	20
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande	29

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Innehav av egendom

Riksdagen antar 24 § regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Därmed bifaller riksdagen proposition 2006/07:127 i denna del och avslår motionerna 2007/08:Ju4 yrkande 1 och 2007/08:Ju5.

Reservation 1 (s, v, mp)

2. Brevgranskning

Riksdagen antar 25 § regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Därmed bifaller riksdagen proposition 2006/07:127 i denna del och avslår motion 2007/08:Ju4 yrkande 2.

Reservation 2 (v, mp)

3. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till

- a) lag om ändring i brottsbalken,
- b) lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
- c) lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.,
- d) lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

i den mån lagförslagen inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan. Därmed bifaller riksdagen proposition 2006/07:127 i denna del.

Stockholm den 18 december 2007

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Hillevi Engström (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Kerstin Haglö (s), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp), Anders Hansson (m), Kjell Eldensjö (kd), Alice Åström (v) och Camilla Lindberg (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I oktober 2002 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till en ny kriminalvårdslag (dir. 2002:90). Kommittén antog namnet Kriminalvårdskommittén (Ju 2002:13). I maj 2005 överlämnade kommittén betänkandet Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/5429/KRIM).

De delar av Kriminalvårdskommitténs betänkande som gäller villkorlig frigivning och utslussning har tidigare behandlats (prop. 2005/06:123, bet. 2005/06:JuU33, rskr. 2005/06:292). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2007 (SFS 2006:431 och 2006:432).

I denna proposition behandlar regeringen några frågor som har anknytning till Kriminalvårdens säkerhetsarbete. Vidare behandlas en skrivelse från Kriminalvården som innehåller förslag till vissa lagändringar avseende nya provtagningsmetoder för drogkontroll (dnr Ju2006/5145/KRIM). Skrivelsen har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2006/5145/KRIM).

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslagen har granskats av Lagrådet.

Med anledning av propositionen har två motioner väckts. Förslagen i motionerna återges i bilaga 1.

Konstitutionsutskottet har yttrat sig i ärendet. Ytrandet återges i bilaga 3.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att göra kriminalvårdslagstiftningen tydligare och mer ändamålsenlig i frågor som är av betydelse såväl för de intagna som för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Det föreslås bl.a. förenklade och mer enhetliga bestämmelser när det gäller intagnas rätt att inneha personlig egendom, brevgranskning och placering i avskildhet.

Reglerna om personlig egendom innebär att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelserna om brevgranskning innebär att ett brev till eller från en intagen får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerhe-

ten. I propositionen föreslås även att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i anstalten.

Det föreslås också att det ska bli enklare för Kriminalvården att göra drogkontroller. Som alternativ till blod-, urin- och utandningsprov föreslås att även saliv-, svett- och hårprov ska få användas vid sådana kontroller.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2008.

Utskottets överväganden

Innehav av egendom

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Riksdagen avslår motionsyrkanden om avslag på regeringens förslag.

Jämför reservation 1 (s, v, mp).

Gällande ordning för intagnas innehav av personlig egendom

Enligt 24 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) får en intagen, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller motta böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden. Av andra stycket följer att en intagen i övrigt får inneha pengar och skaffa sig eller ta emot varor eller annat enligt särskilda bestämmelser. Om det är nödvändigt för att hindra att otillåtna varor införs på en anstalt, får föreskrivas att de intagna inte utan särskilt medgivande får ta emot försändelse av annat slag än brev eller annan skriftlig handling.

Bestämmelser om överklagande av beslut inom kriminalvården finns i 74–80 §§ KvaL.

Grundlagsbestämmelser m.m.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden.

I likhet med flertalet övriga grundlagsskyddade fri- och rättigheter får informationsfriheten enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

De ändamål som får läggas till grund för att begränsa yttrande- och informationsfriheten anges i 2 kap. 13 § RF. Begränsning får ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Utöver de särskilt angivna ändamålen får begränsningar av informationsfriheten göras endast om det finns särskilt viktiga skäl för det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Europakonventionens artikel 10 handlar om yttrandefrihet. Var och en har rätt till denna frihet. Rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Utövandet av friheterna får – eftersom det medför ansvar och skyldigheter – underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller i 6 kap. bestämmelser om tryckta skrifers spridning. Enligt 6 kap. 1 § ska varje svensk medborgare eller svensk juridisk person ha rätt att själv eller med biträde av andra saluhålla, försända eller på annat sätt sprida tryckta skrifter.

Propositionen

Regeringens lagförslag

Regeringen föreslår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår. Vidare föreslås att en intagen i övrigt får ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av tydligare regler

Enligt regeringen finns det skäl att tydliggöra under vilka omständigheter som personlig egendom får innehas och när den kan förbjudas. Ur såväl ordnings- och säkerhetssynpunkt som ur effektivitetssynpunkt är rådande ordning mindre lämplig. Det är viktigt att regelverket är tydligt och förutsebart såväl för de intagna som för personalen som ska tillämpa det. En

tydlig reglering minskar risken för godtycke och ökar på så sätt rättssäkerheten för de intagna. Därigenom minskar även risken för konflikter mellan intagna och personalen, anförs det i propositionen.

Rätten att inneha tryckta skrifter

Regeringen påpekar att Lagrådet i sitt yttrande hänvisat till ett uttalande i prop. 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m. s. 60 av vilket framgår att utan att det uttryckligen anges i bl.a. TF, bygger denna grundlag på förutsättningen att rätten att inneha tryckta skrifter, filmer och ljudupptagningar inte får begränsas annat än av ordnings- och säkerhetsskäl på sådana institutioner som till exempel sjukhus, militärförläggningar och kriminalvårdsanstalter.

Regeringen anför att detta uttalande emellertid måste ses i sitt sammanhang. Enligt regeringens mening får rätten till innehav av tryckta skrifter begränsas inte endast av ordnings- och säkerhetsskäl utan även av andra tungt vägande skäl, varvid regeringen hänvisar till prop. 1990/91:64 Yttrandefrihetsgrundlag m.m. s. 77. Detta är enligt regeringen en rimlig ståndpunkt. Ett innehav av tryckta skrifter måste anses knyta nära an till informationsfriheten, som regleras i RF. Ändamålshänsyn talar enligt regeringen för att till exempel förebyggandet av brott bör innefattas i uttrycket ”ordnings- och säkerhetsskäl e.d.”, som medför att rätten till innehav av tryckta skrifter kan begränsas för intagna i anstalt. Regeringen hänvisar även här till proposition 1990/91:64 s. 77.

Begränsning av informationsfriheten

Regeringen påpekar att informationsfriheten får begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Enligt regeringen bör lagtexten utformas så att det framgår att intagna inte har rätt att ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar som kan äventyra *ordningen och säkerheten i anstalten*. Detta är endast ett förtydligande av vad som för närvarande gäller inom Kriminalvården. Exempel på böcker, tidningar och tidskrifter som kan anses äventyra ordningen och säkerheten i en anstalt är sådana som uppmanar till brott eller som innehåller beskrivningar av hur man tillverkar föremål som kan användas som brottsverktyg (jfr JO 1986/87 s. 124).

Härutöver finns det enligt regeringen ett behov av att kunna förbjuda böcker, tidskrifter och tidningar som kan antas *motverka den behandling som den intagne genomgår*. Som ett led i det återfallsförebyggande arbetet erbjuder Kriminalvården ett antal olika behandlingsprogram. Det finns särskilda program som riktar sig till exempelvis drogmissbrukare, personer med kriminella värderingar, sexualbrottsdömda, spelmissbrukare och personer som är dömda för våldsbrott. En förutsättning för att Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete ska ge effekt är självfallet att reglerna om innehav av egendom inte motverkar detta arbete.

Regeringen anför att den nuvarande bristen på uttalat lagstöd för förbud av innehav av vissa typer av tryckta skrifter har medfört att JO när det gäller tidskrifter om droger gjort bedömningen att ett omhändertagande aldrig kan ske endast av det skälet att tidskriften bedöms som olämplig på grund av att en däri framförd åsikt anses förkastlig. Enligt JO gäller detta även om åsikten går stick i stäv med något viktigt behandlingsintresse (se JO 1986/87 s. 124).

Vidare refererar regeringen Regeringsrättens mål nr 2195–06 (dom meddelad den 21 juni 2007). Målet rörde frågan huruvida en person som är dömd för sexualbrott och som i kriminalvårdsanstalt är placerad på en avdelning för sexualbrottsdömda har rätt att ha tidningar med pornografiskt innehåll i sitt bostadsrum på anstalten. I målet åberopade Kriminalvården sammanfattningsvis att innehav av pornografiska tidskrifter på en sexualbrottsavdelning utgör en olägenhet enligt 24 § KvaL, med hänsyn både till ordningen och säkerheten i anstalten samt till det brotts- och återfallsförebyggande arbetet och terapiframgången. Regeringsrätten gjorde bedömningen att de omständigheter som Kriminalvården åberopade i målet inte gav tillräckligt stöd för slutsatsen att ett bifall till den intagnes ansökan om att få inneha tidningar med pornografiskt innehåll i sitt bostadsrum på anstalten kunde leda till sådan olägenhet som avses i 24 § KvaL. Regeringen anför i detta sammanhang att det enligt den nuvarande lagstiftningen således inte torde vara möjligt att neka innehav av böcker, tidskrifter och tidningar med hänvisning till att det kan antas att egendomen motverkar den behandling som den intagne genomgår.

Det är enligt regeringens bedömning rimligt att intagna inte ska tillåtas inneha egendom som motverkar den grundläggande målsättningen med verkställigheten, dvs. att förebygga återfall i brott. Det får anses ligga i sakens natur att utrymmet för frihetsinskränkningar är större inom kriminalvården än i samhället i övrigt, anför det.

I propositionen hänvisas också till att regeringen i proposition 2005/06:195 om elektroniska kommunikationstjänster m.m. inom psykiatrisk tvångsvård anförde att patientens integritet och rättigheter när det gäller möjligheterna att kommunicera eller att inhämta eller ge ut information i vissa fall måste stå tillbaka när detta inverkar negativt på vården eller innebär att någon annan lider skada (a. prop. s. 23). Regeringen anser att samma bedömning bör göras när det gäller möjligheten att begränsa intagnas rätt att ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar som antas motverka den behandling som den intagne genomgår. Liksom Kriminalvårdskommittén, vars utredning (se SOU 2005:54) ligger till grund för propositionen, anser regeringen att begränsningen är förenlig med RF. Informationsfriheten får begränsas inte endast med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet utan också med hänsyn till förebyggandet av brott eller av annat särskilt viktigt skäl, framhåller regeringen. Enligt regeringens bedömning tillgodoser den föreslagna begränsningen av informations-

friheten ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen står vidare i proportion till dess syfte och är även i övrigt i enlighet med de förutsättningar som upptas i 2 kap. 12 § RF.

Regeringen anser sammanfattningsvis att den nuvarande lagtexten bör förtydligas så att det klart framgår att böcker, tidskrifter och tidningar som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår inte får tas emot eller innehas. Med en sådan reglering kan exempelvis vapenkataloger eller tidskrifter som uppmanar till brott eller som innehåller beskrivningar av hur man tillverkar föremål som kan användas som brottsverktyg förbjudas. Vidare kan personer som är dömda för sexualbrott hindras att inneha pornografiska tidskrifter. Den som är placerad på en behandlingsavdelning i syfte att bli fri från sitt narkotikamissbruk kan hindras att ha tillgång till böcker och tidskrifter som förhållsvis narkotikamissbruk. Bedömningen av om en intagen ska få ta emot och inneha en bok, tidning eller tidskrift bör göras utifrån frågan om själva syftet med behandlingen *kan antas* motverkas eller inte. Det bör enligt regeringen inte krävas någon konkret bevisning för att behandlingen i det enskilda fallet verkligen motverkas, utan det räcker att det kan antas att syftet med behandlingen motverkas. Olika bedömningar av vilken egendom som får innehas kommer att behöva göras beroende på vilken behandling den intagne genomgår.

Regeringen påpekar att en reglering som innebär begränsningar i de intagnas informationsfrihet måste vara omgärdad av rättssäkerhetsgarantier för att minimera risken för missbruk och att Kriminalvårdens beslut i särskilda fall enligt 74 § KvaL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Spridningsrätt

När det gäller förhållandet till TF:s bestämmelse om rätten att sprida skrifter anför regeringen att Lagrådet har påpekat att en begränsning av rätten att ta emot böcker, tidskrifter och tidningar också kan innebära ett ingrepp i den rätt att sprida tryckta skrifter som tillkommer varje svensk medborgare och varje svensk juridisk person enligt 6 kap. 1 § TF. I det ovan nämnda JO-utlåtandet var det fråga om att en anstalt av ordnings- och säkerhetsskäl omhändertagit vissa, till intagna ställda tidskrifter för förvaring för dessas räkning. JO uttalade att omhändertagandena inte kan anses ha hindrat distributionen av tidskrifterna; någon inskränkning i rätten att sprida tryckta skrifter var det alltså inte fråga om (JO 1986/87 s. 124).

Enligt regeringens uppfattning medför inte det förhållandet att en viss sorts böcker, tidningar och tidskrifter förvaras för intagnas räkning att detta omhändertagande kan anses hindra spridningen av skrifterna i TF:s mening. En intagen skulle, med den föreslagna lydelsen av 24 § KvaL, fortfarande kunna förvärva aktuella skrifter, till exempel fortsätta med en prenumeration på en viss tidning. Men om rekvisiten i paragrafen är uppfyllda får anstalten förbjuda den intagne att ta emot tidningen och inneha den under tiden personen i fråga avtjänar sitt straff i anstalten. Att Krimi-

nalvården under vissa förutsättningar för de intagnas räkning förvarar vissa skrifter kan inte anses utgöra en begränsning av spridningsrätten i TF, anförs det i propositionen.

Övrig personlig egendom

När det slutligen gäller frågan om vilken övrig egendom som intagna bör få ta emot och inneha anför regeringen att det avgörande bör vara att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Motioner

I motion Ju5 (s) yrkas avslag på regeringens förslag till ändring i 24 § KvaL. Motionärerna hänvisar till regeringsformens bestämmelser om informationsfriheten och till vad Lagrådet anfört. Vidare hänvisas till vad länsrätten anfört i sin dom i det mål som förts vidare via kammarrätten till Regeringsrätten, vars dom och domskäl redovisats ovan, och till det uttalande som gjorts av JO 1986/87 och som också redovisats ovan.

Motionärerna anser liksom regeringen att det kan finnas skäl för Kriminalvården att omhänderta viss litteratur under särskilda förutsättningar. Med tanke på bl.a. grundlagens förarbeten och Lagrådets resonemang ser de det dock som mycket tveksamt om den föreslagna lydelsen av 24 § KvaL är förenlig med grundlagen, och de anser att frågan inte har prövats tillräckligt utförligt i propositionen.

Även i motion Ju4 (v) yrkas avslag på regeringens förslag till ändring i 24 § KvaL. Motionärerna hänvisar till regeringsformens bestämmelser och framhåller att frihetsberövandet i sig så långt det är möjligt bör utgöra den enda begränsningen i en fängslad persons fri- och rättigheter. Vidare påpekar motionärerna att det inte får anses vetenskapligt belagt att viss litteratur kan motverka behandling av en intagen, att begränsningen av grundläggande rättigheter utan sådana belägg inte är acceptabla utan utgör en meningslös begränsning i informationsfriheten. Uttrycket ”kan antas” motverka en behandling är dessutom allt annat än restriktivt och riskerar att tolkas ännu vidare än vad regeringen avsett.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet har i yttrande till justitieutskottet ställt sig bakom den bedömning som regeringen gjort. Konstitutionsutskottet anför i yttrandet i huvudsak följande.

Sedan Lagrådet efterlyst en analys av grundlagsenligheten av förslaget i lagrådsremissen i vad det avser möjligheten att förhindra att en intagen tar emot och innehar böcker, tidskrifter och tidningar, har regeringen i propositionen utvecklat skälen för sin bedömning att förslaget i denna del inte strider mot grundlag. Utskottet anser att utgångspunkten vid lagstiftning av denna karaktär alltid måste vara att medborgarna garanteras en så vid informationsfrihet som möjligt och att en eventuell begränsning inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn

till ett klart motiverat ändamål. Det förutsätter i sin tur att en noggrann avvägning görs mellan vikten av den enskildes frihet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna. Intresset av att förebygga och beivra brott är av grundläggande betydelse för vårt rättssamhälle och för människors tilltro till statens förmåga därvidlag och kan således vid vissa specifika fall utgöra ett starkt skäl till att vissa inskränkningar i de grundlagsfästa medborgerliga fri- och rättigheterna kan godtas. Samtidigt vill utskottet understryka att den nu föreslagna begränsningen måste anses vara väsentlig för varje enskild person som berörs av den. Den typen av begränsningar bör därför användas med restriktivitet.

Regeringen har i propositionen hänvisat till vikten, såväl för den enskilde som för samhället i stort, av att den intagne fullt ut ska kunna tillgodogöra sig den behandling som den intagne genomgår för att på så sätt förebygga risken för återfall i brott. Utskottet har ingen annan uppfattning än regeringen beträffande vikten av dessa intressen. Utskottet vill dock understryka att det från rättssäkerhetssynpunkt är av stor vikt att varje beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen måste grunda sig på en objektiv bedömning. Det är således nödvändigt med en ordning där varje enskilt fall av begränsning tydligt kan motiveras med sakligt grundade skäl, såväl beträffande vilken typ av information som omfattas, som beträffande den intagnes förmåga att tillgodogöra sig behandlingen. Samtidigt skyddas den enskildes rättssäkerhet av att beslut fattade med stöd av den föreslagna lagen i sedvanlig ordning kan överklagas till domstol. Utskottet ställer sig med detta bakom den bedömning som regeringen gjort.

Justitiekommitténs ställningstagande

Frågan om vilken personlig egendom som intagna bör få inneha i sina bostadsrum ska ses mot bakgrund av Kriminalvårdens övergripande mål att påföljder ska verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att antalet återfall i brott ska minska. Möjligheten att inneha personlig egendom i bostadsrummen är viktig för att de intagnas förhållanden så långt som möjligt ska motsvara livet utanför anstalten och för att motverka de negativa konsekvenserna av frihetsberövandet.

Innehav av personlig egendom kan även innebära problem på olika sätt. Av praktiska skäl är det inte möjligt att tillåta att de intagna har med sig personlig egendom annat än i begränsad omfattning. Viss egendom kan utgöra en säkerhetsrisk, försvåra visitation, användas som betalningsmedel, användas för att begå brott eller motverka pågående behandling. Det är därför nödvändigt med vissa begränsningar när det gäller rätten att inneha personlig egendom i anstalt.

Utskottet ställer sig bakom förslaget i propositionen att en intagen inte ska ha rätt att ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar som kan äventyra ordningen och säkerheten i anstalten. Detta är som regeringen anför endast ett förtydligande av vad som för närvarande gäller inom Kriminalvården.

Vad härefter gäller möjligheten att kunna förhindra att en intagen får tillgång till böcker, tidskrifter och tidningar som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår får utskottet anföra följande.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det är rimligt att intagna inte ska tillåtas inneha egendom som motverkar den grundläggande målsättningen med verkställigheten, dvs. att förebygga återfall i brott. Det ligger i sakens natur att utrymmet för frihetsinskränkningar är större inom kriminalvården än i samhället i övrigt. Utskottet ställer sig också bakom konstitutionsutskottets uppfattning att intresset av att förebygga och beivra brott är av grundläggande betydelse för vårt rättssamhälle och för människors tilltro till statens förmåga därvidlag och att detta intresse således vid vissa specifika fall kan utgöra ett starkt skäl till att vissa inskränkningar kan godtas i de grundlagsfästa medborgerliga fri- och rättigheterna. Eftersom den föreslagna begränsningen är väsentlig för varje enskild person som berörs av den bör den typen av begränsningar som konstitutionsutskottet understryker användas med restriktivitet.

Utskottet delar vidare konstitutionsutskottets uppfattning att det från rätts-säkerhetssynpunkt är av stor vikt att varje beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen grundar sig på en objektiv bedömning. Som konstitutionsutskottet anför är det nödvändigt med en ordning där varje enskilt fall av begränsning tydligt kan motiveras med sakligt grundade skäl, såväl beträffande vilken typ av information som omfattas, som beträffande den intagnes förmåga att tillgodogöra sig behandlingen. Utskottet vill liksom konstitutionsutskottet framhålla att den enskildes rättssäkerhet skyddas av att beslut fattade med stöd av den föreslagna lagen i sedvanlig ordning kan överklagas till domstol.

Avslutningsvis ställer sig utskottet bakom förslaget att en intagen i övrigt får ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Sammanfattningsvis anser utskottet att lagförslaget i denna del är ändamålsenligt och väl utformat. Utskottet tillstyrker propositionen i nu behandlad del och föreslår att riksdagen avslår motionerna Ju4 och Ju5 i nu behandlade delar.

Brevgranskning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om att s.k. myndighetsbrev som huvudregel även fortsättningsvis ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett brev till en intagen är oriktig får ett sådant brev dock granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om avslag på regeringens förslag.

Jämför reservation 2 (v, mp).

Gällande rätt i fråga om försändelser till intagna

Bestämmelser om brevgranskning finns i 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Vad som är stadgat för brev gäller även annat skriftligt meddelande och – i de flesta fall – andra försändelser. Granskningen ska inte vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Olika bestämmelser om brevgranskning gäller beroende på vilket slags anstalt den intagne är placerad i.

En bestämmelse om s.k. myndighetsbrev finns i 25 § KvaL. Brev mellan en intagen och en svensk myndighet, ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller en advokat ska vidarebefordras utan granskning. Om ett brev anges vara avsänt från en svensk myndighet, ett sådant internationellt organ eller en advokat och det skäligen kan misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt.

Regeringsformens bestämmelser

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) gäller att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Skyddet kan begränsas enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF. Liksom i fråga om informationsfriheten gäller de allmänna begränsningsramarna att en begränsning får göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Propositionen

Regeringen föreslår att enhetliga bestämmelser om brevgranskning ska införas. Ett brev till eller från en intagen ska få granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten, och regleringen ska gälla samtliga intagna. Granskningen ska syfta till att undersöka om brevet innehåller något otillåtet föremål, är ett led i en planerad eller pågående brottslig verksamhet eller i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande. Det som föreskrivs om brev ska gälla även annan försändelse och annat skriftligt meddelande än brev.

När det gäller s.k. myndighetsbrev föreslår regeringen att dessa även fortsättningsvis ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett brev till en intagen är oriktig, ska ett sådant brev – eller motsvarande försändelse – dock få granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Som skäl för förslaget vad gäller myndighetsbrev anför regeringen i huvudsak att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett brev verkligen kommer från en sådan avsändare att reglerna om förtrolig kommunikation blir aktuella. Den tekniska utvecklingen har gått snabbt framåt sedan bestämmelsens tillkomst. Modern data- och kopieringsteknik har gjort det lätt att förfälska ett kuvert eller en logotyp och påstå att ett brev kommer från en annan avsändare än som egentligen är fallet. Det är inte heller svårt att komma över och använda ett oanvänt kuvert från en myndighet eller en advokat. Enligt uppgift från Kriminalvården har det förekommit att lager av stulna kuvert från myndigheter eller advokatkontor hittats vid cellvisitationer. Det är alltså relativt enkelt för den som sänder ett brev till en intagen att falskeligen påstå att det är ett myndighetsbrev och på så sätt undvika granskning, anförs det i propositionen.

Motionen

I motion Ju4 (v) yrkas avslag på regeringens förslag till ändring i 25 § KvaL. Motionärerna anför att de vill slå vakt om rätten att utan insyn kommunicera med advokater samt med myndigheter eller organisationer som bevakar de intagnas rättigheter.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet anför i sitt yttrande till justitieutskottet att förslaget såvitt avser brevgranskning i syfte att utreda vem avsändaren är uppfyller grundlagens krav för att denna begränsning i rätten enligt 2 kap. 6 § RF ska få göras. Liksom Lagrådet har konstitutionsutskottet alltså inte någon erinran mot förslaget i denna del.

Justitieutskottets ställningstagande

Utskottet gör i denna del inte någon annan bedömning än regeringen och konstitutionsutskottet. Som regeringen anför har Kriminalvården behov av en rättslig reglering som är bättre anpassad till rådande förhållanden för att på ett effektivare sätt kunna ta sitt ansvar för säkerheten och nå upp till målsättningen att brott inte ska begås under verkställigheten. Utskottet tillstyrker således propositionen i nu behandlad del och föreslår att riksdagen avslår motion Ju4 i nu behandlad del.

Propositionen i övrigt

I propositionen lämnas också förslag om utökade möjligheter till avskiljande, fotografering och provtagning för drogkontroll. Utskottet har inget ytterligare att anföra med anledning av lagförslagen i propositionen. Enligt utskottets uppfattning är lagförslagen ändamålsenliga och lämpligt utformade. Utskottet tillstyrker lagförslagen i den mån de inte berörts ovan. Sammantaget tillstyrker således utskottet propositionen och föreslår att riksdagen antar samtliga lagförslag.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Innehav av egendom, punkt 1 (s, v, mp)

av Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s), Kerstin Haglö (s), Mehmet Kaplan (mp) och Alice Åström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår 24 § förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2007/08:Ju4 yrkande 1 och 2007/08:Ju5 samt avslår proposition 2006/07:127 i denna del.

Ställningstagande

Det utrymme för att begränsa informationsfriheten som regeringsformen ger måste användas med stor försiktighet. Regeringens analys av hur den föreslagna begränsningen förhåller sig till regeringsformens bestämmelser är inte tillfredsställande. Den föreslagna lydelsen av 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, både vad gäller begränsningar med hänsyftning till ordning och säkerhet samt till att det kan antas motverka behandling, ger inte någon klarhet om vad som ska anses vara opassande läsning, utan den frågan överlämnas till Kriminalvårdens personal att bestämma. Uttrycket i punkt 2 ”kan antas” motverka en behandling öppnar för en tolkning som är ännu vidare än vad regeringen avsett och därmed för en rättsosäkerhet som inte gynnar vare sig personalen eller de intagna. Något belägg för att viss litteratur kan motverka behandling av en intagen har inte heller lagts fram.

Vad utskottsmajoriteten anför rörande objektiv bedömning som grund för begränsningar av informationsfriheten ser vi som rena självklarheter som inte borde påpekas. Vår utgångspunkt är att all bedömning av svensk lag ska ske på objektiva grunder. Det är också märkligt när utskottsmajoritetens resonemang kring rättsäkerhet bara tar upp frågan om begränsningar i samband med behandlingar. Vi menar att det är av minst lika stor vikt hur prövning och rättsäkerhet ser ut vad gäller punkt 1 i lagförslaget som rör ordning och säkerhet.

Vi anser med hänvisning till det anförda och till informations- och tryckfrihetens stora betydelse för den fria åsiktsbildningen att propositionen i denna del bör avslås.

2. Brevgranskning, punkt 2 (v, mp)

av Mehmet Kaplan (mp) och Alice Åström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår 25 § förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:Ju4 yrkande 2 och avslår proposition 2006/07:127 i denna del.

Ställningstagande

Rätten för intagna att utan insyn kommunicera med advokater och myndigheter eller organisationer som bevakar intagnas rättigheter är av stort värde. Det ligger i sakens natur att intagna på anstalt berövas en stor del av sin personliga integritet. Att minska de intagnas möjligheter att ha en skyddad tvåvägskommunikation med de nämnda instanserna, t.ex. genom att framföra klagomål, förbereda sitt försvar i rätten eller avslöja missförhållanden på anstalten, är att kränka deras integritet på ett oacceptabelt sätt. Den ändrade lydelse av bestämmelsen som föreslås går för långt, och förslaget i denna del bör därför avslås.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2006/07:127 Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen:

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
3. lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.,
4. lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Följdmotionerna

2007/08:Ju4 av Alice Åström m.fl. (v):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till ändring i 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag till ändring i 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

2007/08:Ju5 av Thomas Bodström m.fl. (s):

Riksdagen avslår propositionens förslag till ny lydelse i 24 § lagen om kriminalvård i anstalt.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Häri genom föreskrivs att 26 kap. 15 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.**15 §¹**

När det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han *skall* iaktta under prövotiden, får en sådan föreskrift meddelas för en viss tid eller tills vidare. Särskild föreskrift får avse

1. vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången,
2. arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utanför sjukhus eller annan dylik inrättning.

Om den frigivne *skall* undergå vård eller behandling enligt första stycket 3, får det föreskrivas att han *därvid skall* vara skyldig att lämna blod-, urin- eller *utandningsprov* för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel.

Har den frigivne förpliktats att ersätta genom brottet *uppkommen*

När det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han *eller hon ska* iaktta under prövotiden, får en sådan föreskrift meddelas för en viss tid eller tills vidare. Särskild föreskrift får avse

1. vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången,
2. arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utanför sjukhus eller annan dylik inrättning.

Om den frigivne *ska få* vård eller behandling enligt första stycket 3, får det föreskrivas att han *eller hon ska* vara skyldig att lämna blod-, urin-, *utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov* för kontroll av att han *eller hon* inte är påverkad av *alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.*

Har den frigivne förpliktats att ersätta skada *som uppkommit*

¹ Senaste lydelse 2005:967.

skada, får föreskrifter meddelas om tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande i den utsträckning sådana föreskrifter inte med hänsyn till den frigivnes ekonomiska situation och övriga omständigheter kan antas motverka hans anpassning i samhället.

Om den frigivne står under övervakning, får särskild föreskrift meddelas om vad som *skall* gälla för övervakningen. I en sådan föreskrift får anges på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne *skall* hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården. Vidare får föreskrivas skyldighet för den frigivne att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

genom brottet, får föreskrifter meddelas om tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande i den utsträckning sådana föreskrifter inte med hänsyn till den frigivnes ekonomiska situation och övriga omständigheter kan antas motverka hans *eller hennes* anpassning i samhället.

Om den frigivne står under övervakning, får särskild föreskrift meddelas om vad som *ska* gälla för övervakningen. I en sådan föreskrift får *det* anges på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne *ska* hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården. Vidare får *det* föreskrivas skyldighet för den frigivne att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han *eller hon* uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2008.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt¹

dels att 17, 24–28, 52 d och 59 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 16 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

En intagen ska vara skyldig att låta sig fotograferas för att identifieringen av honom eller henne ska underlättas.

17 §

En intagen skall under tid då han är skyldig att ha sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna, om ej annat följer av bestämmelserna i denna lag eller av sysselsättningens särskilda beskaffenhet. Vägrar ett större antal av de intagna vid en sluten anstalt samtidigt att ha den sysselsättning som har ålagts dem, får dock gemensamheten mellan dem inskränkas i den mån det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

På fritiden får den intagne i den utsträckning han önskar det vistas tillsammans med andra intagna, om ej annat följer av bestämmelserna i denna lag. I sluten anstalt får dock gemensamheten mellan intagna på fritiden inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

I anslutning till dygnsvilan får de intagna hållas avskilda från varandra.

En intagen ska under den tid då han eller hon är skyldig att ha sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna, om inte annat följer av bestämmelserna i denna lag eller av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.

På fritiden får den intagne i den utsträckning som han eller hon önskar vistas tillsammans med andra intagna, om inte annat följer av bestämmelserna i denna lag.

Om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller

¹ Lagen omtryckt 2007:109.

säkerheten i en anstalt får intagna hållas tillfälligt avskilda från varandra.

24 §

I den utsträckning det kan ske utan olägenhet får en intagen inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden.

I övrigt får en intagen inneha pengar och skaffa sig eller ta emot varor eller annat enligt särskilda bestämmelser. Om det är nödvändigt för att hindra att otillåtna varor införs på en anstalt, får föreskrivas att de intagna inte utan särskilt medgivande får ta emot försändelse av annat slag än brev eller annan skriftlig handling.

En intagen får inte utan särskilt medgivande disponera pass som förvaras av anstalten.

En intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan

1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller

2. antas motverka den behandling som den intagne genomgår.

I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

25 §

Brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat skall vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas, om förhållandet icke kan klarläggas på annat sätt.

Brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

26 §

Brev eller andra försändelser till eller från den som är intagen i en sluten anstalt får granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål. Beträffande den som är intagen på specialavdelning skall en sådan granskning alltid göras. Finns det

Ett brev till eller från en intagen i anstalt får granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Granskningen ska syfta till att undersöka om brevet

1. innehåller något otillåtet föremål,

anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant föremål eller sker det stickprovsvis, får granskning i detta syfte göras även av en försändelse till eller från den som är intagen i en öppen anstalt.

Beträffande den som är intagen på en specialavdelning skall granskningen av brev eller andra försändelser även syfta till att undersöka om de innehåller något meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, avvikande eller något annat liknande förfarande. Granskning i detta syfte får också göras beträffande andra intagna, när det finns anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant meddelande. Beträffande den som är intagen i en sluten anstalt får sådan granskning även göras stickprovsvis samt om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden.

Första och andra styckena gäller inte sådana brev som enligt 25 § skall vidarebefordras utan granskning.

Om en intagen under utredningen av ett disciplinärende hålls avskild från andra intagna, får den intagne också hindras från kontakter med andra personer genom brev i den utsträckning det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras.

27 §

Granskning av brev eller andra försändelser får ej vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte.

Vid öppning av brev eller andra försändelser bör den intagne vara närvarande, om det lämpligen kan ske.

Brev eller andra försändelser som granskats får kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Den intagne skall i så fall genast underrättas därom. Är det fråga om ankommande försändelser,

2. är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, eller

3. är ett led i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande.

Granskning av brev får inte vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte.

Vid öppning av brev ska den intagne vara närvarande, om det lämpligen kan ske.

Brev som granskats får hållas kvar, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Den intagne ska underrättas om kvarhållandet så snart det kan ske, om det inte finns

skall den intagne i den utsträckning det lämpligen kan ske få kännedom om innehållet. En kvarhållen försändelse skall utlämnas till den intagne så snart det kan ske och senast när anstaltsvården upphör, om ej särskilda skäl talar däremot.

synnerliga skäl mot det. Gäller det ett ankommande brev ska den intagne i den utsträckning det är lämpligt få information om innehållet i det. Ett kvarhållet brev ska lämnas ut till den intagne så snart det kan ske och senast när den intagne frigges, om det inte finns särskilda skäl mot det.

28 §

Vad i 25–27 §§ är föreskrivet om brev gäller även annat skriftligt meddelande. Bestämmelserna i dessa paragrafer rörande intagen gäller även sammanslutning av intagna.

Det som i 25–27 §§ är föreskrivet om brev gäller även annan försändelse och annat skriftligt meddelande än brev. Bestämmelserna i dessa paragrafer som rör en intagen gäller även en sammanslutning av intagna.

52 d §

En intagen är, om inte annat föräleds av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på anmaning lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

En intagen är, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol eller något annat beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

59 §

Den som är beviljad en utslussningsåtgärd är skyldig att

1. vara skötsam,
2. avhålla sig från alkohol och andra berusningsmedel,
3. lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol eller andra otillåtna medel,
3. lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol eller andra otillåtna medel,

4. hålla Kriminalvården underrättad om förhållanden som är av betydelse för vistelsen utanför anstalt,
 5. hålla kontakt med Kriminalvården enligt dess anvisningar, och
 6. rätta sig efter de föreskrifter och villkor som gäller för utslussningsåtgärden.
-

Denna lag träder i kraft den 1 april 2008.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Härigenom föreskrivs att 2 c § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 c §¹

Blod-, urin- eller *utandningsprov* får tas på en häktad som skäligen kan misstänkas vara påverkad av beroendeframkallande medel, sådant *dopningsmedel* som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om inte annat *föranleds* av medicinska eller liknande skäl.

Blod-, urin-, *utandnings-, saliv-, svett-* eller *hårprov* får tas på en häktad som skäligen kan misstänkas vara påverkad av *alkohol, andra* beroendeframkallande medel, *något* sådant *medel* som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om inte annat *motiveras* av medicinska eller liknande skäl.

Om den häktade själv önskar det, får prov som avses i första stycket också tas, om det behövs för att utreda hans eller hennes drogkonsumtion inför en vård- eller behandlingsinsats.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2008.

¹ Senaste lydelse 2006:328.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Häri genom föreskrivs att 4 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den dömde *skall* under verkställigheten utanför anstalt iaktta skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt denna lag och enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Han *skall* avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den dömde är, om inte annat *föranleds* av medicinska eller liknande skäl, skyldig att under verkställigheten på *anmaning* lämna blod-, urin- eller *utandningsprov* för kontroll av att han inte är påverkad av sådana medel eller varor som avses i första stycket andra meningen. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att den dömde avhåller sig från alkohol.

Föreslagen lydelse

4 §²

Den dömde *ska* under verkställigheten utanför anstalt iaktta skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt denna lag och enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Han *eller hon ska* avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den dömde är, om inte annat *motiveras* av medicinska eller liknande skäl, skyldig att under verkställigheten på *begäran* lämna blod-, urin-, *utandnings-, saliv-, svett-* eller *hårprov* för kontroll av att han *eller hon* inte är påverkad av sådana medel eller varor som avses i första stycket andra meningen. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att den dömde avhåller sig från alkohol.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2008.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:618.

² Senaste lydelse 1999:56.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2007/08:KU2y

Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 16 oktober 2007 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2006/07:127 Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen jämte motionerna 2007/08:Ju4 av Alice Åström m.fl. (v) och 2007/08:Ju5 av Thomas Bodström m.fl. (s) i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till de föreslagna ändringarna i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt som rör en intagens rätt att inneha böcker, tidskrifter och tidningar (24 § första stycket) och rätten att granska brev till en intagen i syfte att utreda vem avsändaren är (25 §).

Båda förändringarna rör de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i 2 kap. regeringsformen. Den förstnämnda, som avser intagnas rätt att inneha böcker, tidskrifter och tidningar, rör den informationsfrihet som föreskrivs i 1 § första stycket 2. Den sistnämnda rör rätten till förtrolig kommunikation enligt 6 §. Rätten att inneha böcker, tidskrifter och tidningar bör bedömas med utgångspunkt även i tryckfrihetsförordningens bestämmelser om spridning av tryckta skrifter.

Konstitutionsutskottets överväganden

Informationsfriheten och spridningsrätten

Regeringen föreslår i propositionen att en intagen inte ska få ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar som kan

– äventyra ordningen eller säkerheten, eller

– antas motverka den behandling som den intagne genomgår.

I de två motionerna – Ju4 av Alice Åström m.fl. (v) och Ju5 av Thomas Bodström m.fl. (s) – yrkas avslag på regeringens förslag med åberopande främst av att bestämmelsen strider mot den grundlagsskyddade informationsfriheten.

Gällande ordning för intagnas innehav av personlig egendom

Enligt bestämmelsen i 24 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) får en intagen i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller inneha böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden.

Vad som avses med att egendom enligt 24 § får innehas ”i den utsträckning det kan ske utan olägenhet” är enligt vad som anges i regeringens nu framlagda proposition inte klart. Med undantag för bestämmelser om innehav av datorutrustning och användning av telefonutrustning saknas föreskrifter om bestämmelsens tillämpning på viss slags egendom. Det innebär att kriminalvården, varje gång det är aktuellt att förbjuda en intagen att inneha viss egendom, måste göra en individuell prövning av om anstaltens olägenheter väger tyngre än den intagnes intresse av att inneha egendomen. Det är en ordning som enligt propositionen skapar frustration bland de intagna och också är mycket resurskrävande eftersom det leder till många beslut måste fattas. Besluten överklagas dessutom ofta i flera instanser, vilket medför en belastning även för domstolarna, anges det vidare i propositionen.

Bestämmelser om överklagande av beslut inom kriminalvården finns i 74–80 §§ kriminalvårdslagen.

Grundlagsbestämmelser m.m.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden.

I likhet med flertalet övriga grundlagsskyddade fri- och rättigheter får informationsfriheten enligt 2 kap. 12 § begränsas genom lag. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtag-

bart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

De ändamål som får läggas till grund för att begränsa yttrande- och informationsfriheten anges i 2 kap. 13 §. Begränsning får ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Utöver de särskilt angivna ändamålen får begränsningar av informationsfriheten göras endast om det finns särskilt viktiga skäl för det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Europakonventionens artikel 10 handlar om yttrandefrihet. Var och en har rätt till denna frihet. Rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Utövandet av friheterna får – eftersom det medför ansvar och skyldigheter – underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av ordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Tryckfrihetsförordningen innehåller i 6 kap. bestämmelser om tryckta skrifers spridning. Enligt 6 kap. 1 § ska varje svensk medborgare eller svensk juridisk person ha rätt att själv eller med biträde av andra saluhålla, försända eller på annat sätt sprida tryckta skrifter.

Motivuttalanden m.m.

Bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen om möjligheterna att begränsa fri- och rättigheterna enligt 2 § infördes genom de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft 1977, dvs. efter lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

I proposition 1975/76:209 om ändring i regeringsformen sägs (s. 155) i specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 13 § regeringsformen att ändamålet intresset att förebygga eller beivra brott i första hand tjänar till att ge underlag för tystnadspliktsbestämmelser. – I en grundlagskommentar (Erik Holmberg m.fl., andra upplagan 2006, s. 154) framhålls att uttrycket huvudsakligen syftar på bestämmelser om tystnadsplikt samt på bestämmelser i rättegångsbalken m.fl. förfarandelagar om beslag av skriftlig handling och avstängning eller fördröjning av telefonsamtal (SOU 1975:75 s. 205, 289). I en annan grundlagskommentar (Gustaf Petrén–

Hans Ragnemalm, 1980, s. 76) uttalas att åtskilliga tystnadsplikter syftar till att underlätta det brottsförebyggande och brottsbeivrande arbetet och att begränsningar i yttrandefriheten ibland syftar till att motverka svårigheterna i det polisiära spaningsarbetet.

I den i proposition 1986/87:151 Ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. (s. 63) återgivna lagrådsremissen uttalar departementschefen i ett avsnitt om rätten att inneha informationsbärare m.m. följande.

Även om det inte uttryckligen är föreskrivet i TF får det anses följa av grundlagsbestämmelserna om tryckfriheten att rätten att inneha tryckta skrifter inte får begränsas annat än av ordnings- och säkerhetsskäl på sådana institutioner som t.ex. sjukhus, militärförläggningar och kriminalvårdsanstalter. Utsträcks det särskilda grundlagsskyddet för tryckta skrifter till att omfatta också andra medier kommer motsvarande princip att gälla för dem. I fråga om dessa medier kommer detsamma att bli fallet med sådan apparatur som är nödvändig för att ta del av innehållet i radio- och TV-sändningar och i ljud- och bildupptagningar. Det är alltså inte möjligt att utan grundlagsändring förbjuda innehav av radio- och TV-apparater, bandspelare och liknande teknisk utrustning annat än i de undantagsfall som jag nyss berörde.

I proposition 1990/91:64 Yttrandefrihetsgrundlag m.m. (s. 76) uttalar departementschefen i ett avsnitt om möjligheten att överföra principerna i tryckfrihetsförordningen till andra medier följande om rätten att inneha teknisk utrustning.

För egen del vill jag peka på att det för att ta del av en tryckt skrift normalt inte fordras några hjälpmedel. Det anses därför, som framhölls vid 1986 års lagrådsremiss, att det följer av grundlagsbestämmelserna om tryckfriheten att rätten att inneha tryckta skrifter inte får begränsas annat än av ordnings- och säkerhetsskäl e.d. på sådana institutioner som t.ex. sjukhus, militärförläggningar och kriminalvårdsanstalter. Det kan också på goda grunder hävdas att detsamma skulle bli fallet med tekniska hjälpmedel som behövs för att ta del av framställningen i andra medier som förses med ett grundlagsskydd som bygger på de tryckfrihetsrättsliga principerna (jämför prop. 1986/87:151 s. 63 f.).

I proposition 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m. (s. 60) uttalar i ett avsnitt om viktiga principer i grundlagarna följande om rätten att inneha informationsbärare.

Utan att det uttryckligen anges i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen bygger dessa grundlagar på förutsättningen att rätten att inneha tryckta skrifter, filmer och ljudupptagningar inte får begränsas annat än av ordnings- och säkerhetsskäl på sådana institutioner som t.ex. sjukhus, militärförläggningar och kriminalvårdsanstalter.

JO-uttalanden, regeringsrättsdom

I JO:s ämbetsberättelse 1986/87 (s. 124) redovisas två beslut av JO som rör frågor om informationsfrihet för intagna på kriminalvårdsanstalt. Ett av ärendena rörde rätten att inneha tryckta skrifter, nämligen dels en vapenka-

talog, dels ett exemplar av tidskriften High Times, som innehöll information om droger och hävdade uppfattningen att marijuana borde legaliseras. JO anförde i sitt beslut följande.

De åtgärder vilkas grundlagsenlighet ifrågasatts har bestått i att anstalten av ordnings- och säkerhetsskäl omhändertagit vissa, till intagna ställda tidskrifter för förvaring för dessas räkning. Omhändertagandena kan inte anses ha hindrat distributionen av tidskrifterna; någon inskränkning i rätten att sprida tryckta skrifter är det alltså inte fråga om. Däremot är det tydligt att de intagna genom anstaltens förfarande gått miste om möjligheten att, så länge omhändertagandet bestått, ta del av tidskrifternas innehåll. Frågan inställer sig då om åtgärderna låter sig förena med den frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfriheten) som varje medborgare enligt stadgandet i 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är tillförsäkrad gentemot det allmänna.

Informationsfriheten får liksom flertalet övriga grundlagsskyddade fri- och rättigheter begränsas genom lag eller, undantagsvis, annan författning (2 kap. 2 § första stycket RF). De ändamål som får läggas till grund för inskränkningar i informationsfriheten räknas upp i 13 §. Bland dem nämns hänsynen till allmän ordning och säkerhet. Därutöver får begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Möjligheterna att begränsa informationsfriheten är avsedda att användas med försiktighet. Vid lagstiftning på området skall särskilt beaktas att intresset av vidaste möjliga informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter inte träds för när.

De grundlagsbestämmelser för vilka här redogjorts är tillämpliga på intagna i kriminalvårdsanstalt i samma mån som på andra medborgare. Men det ligger i sakens natur att utrymmet för frihetsinskränkningar är större inom kriminalvården än annorstädes. Regler om behandlingen av intagna ges i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Av dess 24 § framgår att intagen i den utsträckning det kan ske utan olägenhet får skaffa sig eller mottaga tidskrifter. Stadgandet ger uppenbarligen plats för inskränkningar i informationsfriheten. Med hänsyn till att ingripande enligt stadgandet kan förekomma redan så snart innehavet av en tidskrift bedöms medföra olägenhet kan det synas som om inskränkningarna skulle kunna gå utöver de ändamål som angivits i 2 kap. 13 § RF. Att inte vilka omständigheter som helst får tillmätas betydelse i detta sammanhang kommer dock till uttryck i 60 § KVVFS 1984:1 (vårdcirkuläret), vari sägs att en intagen i sitt bostadsrum ej får inneha sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten eller vålla sanitär olägenhet och ej heller egendom i sådan omfattning att visitering av bostadsrummet avsevärt försvåras. Det är alltså sörjt för att den praktiska tillämpningen av KvaL inte skall behöva komma i konflikt med bestämmelserna i regeringsformen.

Att det från sundhets- och visiteringssynpunkt är likgiltigt vad en skriftlig handling innehåller ligger i öppen dag. När det gäller hänsynen till ordning och säkerhet förhåller det sig annorlunda. De inom kriminalvården förekommande reglerna om brevcensur har sålunda tillkommit för att tillgodose det ändamålet. Mot tidskrifter och andra meddelanden som riktar sig till en vidare krets av läsare torde det väl mer sällan finnas anledning att inskrida av ordnings- och säkerhetsskäl. I den mån de innehåller direkta uppmaningar till brott behöver de dock inte tolereras. I ytterlighetsfall kan det kanske också vara befogat att ingripa mot beskrivningar av hur man tillverkar föremål som har karaktär av brottsverktyg, oavsett om beskrivningen åtföljs av någon uppmaning att göra bruk av verktyget eller ej; i allmänhet synes dock risker

av här antytt slag effektivast motverkas genom att anstalten tillser att material för tillverkning av farliga föremål inte finns tillgängligt. Att en tidskrift bedöms vara olämplig på grund av en däri förfäktad åsikt, som av ett eller annat skäl anses förkastlig, utgör däremot under inga omständigheter tillräckligt skäl för ett omhändertagande, inte ens om åsikten går stick i stäv med något viktigt behandlingsintresse.

Av det sagda följer att förfarandet med vapenkatalogen enligt min mening får godtas, medan omhändertagandet av tidskriften High Times måste ses som ett otillåtet ingrepp i den fria opinionsbildningen. Att syftet varit vällovligt har jag däremot inte någon anledning att betvivla.

En liknande fråga behandlades i JO:s ämbetsberättelse 1990/91 (s. 104). Frågan gällde här en intagens rätt att införa vad som av anstaltsdirektören benämndes porttidningar. Samma sorts tidningar fanns enligt den intagna att köpa i anstaltens kiosk. JO anförde i sitt beslut följande.

Av 24 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår att den intagne i den utsträckning det kan ske utan olägenhet får skaffa sig eller ta emot bl.a. böcker, tidskrifter och tidningar. Bestämmelsen ger således utrymme för vissa inskränkningar i den frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfriheten) som varje medborgare enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Gränserna för lagstiftarens möjligheter att begränsa informationsfriheten dras genom bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. Regeln i 24 § KvaL om möjligheterna att begränsa den intagnes tillgång till tryckta skrifter är visserligen allmänt hållet; bestämmelserna i 24 § första stycket i kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 1986:4) syftar emellertid till att säkerställa att den praktiska tillämpningen av lagregeln håller sig inom det område som regeringsformen medger. Av dessa bestämmelser framgår att en intagen i sitt bostadsrum inte får inneha sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten eller vålla sanitär olägenhet och inte heller egendom som försvårar visitationen av bostadsrummet.

Av utredningen framgår inte annat än att de regler som avses med anmälan har sin grund i att underlätta visitation. Det är således inte fråga om något angrepp på den fria opinionsbildningen. Detta innebär emellertid inte att jag kan godta regeln att inte tillåta införande av sådana tidningar och tidskrifter som finns i anstaltens kiosk. Den omständigheten att en viss publikation finns eller inte finns tillgänglig på annat sätt saknar uppenbarligen i sig relevans för visitationsfrågan och den är därmed inte på ett adekvat sätt ägnad att tillgodose det syfte som föranlett den. Jag vill i sammanhanget erinra om den regel i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen som säger att en begränsning av bl.a. informationsfriheten aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Olägenheterna med regeln i de lokala föreskrifterna belyses också av de praktiska tillämpningssvårigheter som uppkommer när någon vill föra in t.ex. ett nummer av en tidskrift som visserligen förs där men vid tillfället är slutsålt; att sådana överväganden saknar varje samband med visitationsfrågorna är uppenbart.

Regeringsrätten fann i en dom den 21 juni 2007 (mål nr 2195-06) att de omständigheter som Kriminalvården åberopat i målet inte gav tillräckligt stöd för slutsatsen att ett bifall till en intagen mans ansökan om att få ha ett antal honom tillhöriga tidningar i sitt bostadsrum kunde leda till sådan

olägenhet som avses i 24 § KvaL. – Mannen var dömd för sexualbrott och i anstalt placerad på en avdelning för sexualbrottsdömda och frågan gällde hans rätt att ha tidningar med pornografiskt innehåll i sitt bostadsrum på anstalten. I målet hade Kriminalvården sammanfattningsvis åberopat att innehav av pornografiska tidskrifter på en sexualbrottsavdelning utgör en olägenhet enligt 24 § KvaL, med hänsyn både till ordningen och säkerheten i anstalten samt till det brotts- och återfallsförebyggande arbetet och terapiframgången.

Lagrådets yttrande

Den lydelse av paragrafen som föreslås i propositionen är densamma som i det förslag som granskats av Lagrådet.

Lagrådet väckte frågor som rör informationsfriheten, rätten att inneha tryckta skrifter och spridningsrätten. Lagrådet hänvisade till de ovan återgivna uttalandena av Petrén och Ragnemalm i grundlagskommentaren och uttalandena i propositionerna 1997/98:43 och 1975/76:209. Lagrådet pekade på att det framgår av förarbetena att bestämmelsen om begränsning av yttrande- och informationsfriheten med hänsyn till förebyggande av brott främst tar sikte på inskränkningar i yttrandefriheten genom tystnadspliktsbestämmelser, inte i informationsfriheten. Det kunde likväl inte enligt Lagrådet uteslutas att ändamålet att förebygga brott kunde göra den föreslagna begränsningen i informationsfriheten tillåtlig från grundlagssynpunkt, men någon analys av frågan fanns inte i lagrådsremissen.

Lagrådet framhöll vidare att en begränsning av rätten att ta emot böcker, tidskrifter och tidningar också kan innebära ett ingrepp i den rätt att sprida skrifter som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Åtgärder riktade mot spridningen av vissa skrifter är tillåtna allenast i den mån de är förenliga med tryckfrihetsförordningen; detta synes gälla i synnerhet när vad som ifrågasätts inte är sättet för skriftens spridning utan dess innehåll. I den mån ett omhändertagande av böcker, tidskrifter och tidningar i ett enskilt fall sker för förvaring för den intagnes räkning torde måhända enligt Lagrådet omhändertagandet dock i sig inte anses hindra spridningen av tryckalstren i tryckfrihetsförordningens mening. Även beträffande frågan om huruvida de föreslagna åtgärderna är förenliga med tryckfrihetsförordningen saknades emellertid, påpekade Lagrådet, utredning i lagrådsremissen.

Sammanfattningsvis anförde Lagrådet att det inför den slutliga utformningen av lagtexten hade varit värdefullt med en analys av grundlagsenligheten av förslaget i vad det avser möjligheten att förhindra att en intagen tar emot eller innehar böcker, tidskrifter och tidningar. Förslaget föreföll till följd härav vara otillräckligt berett i detta hänseende och var därför enligt Lagrådets mening inte ”nu” ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Förslagets förhållande till informationsfriheten och tryckfriheten enligt propositionen

I propositionen anför regeringen att det av Lagrådet åberopade uttalandet i proposition 1997/98:43 s. 60 måste ses i sitt sammanhang. Rätten till innehav av tryckta skrifter får, anför regeringen, begränsas inte endast av ordnings- och säkerhetsskäl utan även av andra tungt vägande skäl "(jfr prop. 1990/91:64 s. 77)". Detta är enligt regeringen en rimlig ståndpunkt. Ett innehav av tryckta skrifter måste anses knyta nära an till informationsfriheten, som regleras i regeringsformen. Ändamålshänsyn talar enligt regeringen för att t.ex. förebyggandet av brott bör innefattas i uttrycket "ordnings- och säkerhetsskäl e.d." (se prop. 1990/91:64 s. 77), som medför att rätten till innehav av tryckta skrifter kan begränsas för intagna i anstalt.

Om förhållandet till tryckfrihetsförordningens bestämmelse om rätten att sprida skrifter anför i propositionen följande.

Som Lagrådet har påpekat kan en begränsning av rätten att ta emot böcker, tidskrifter och tidningar också innebära ett ingrepp i den rätt att sprida tryckta skrifter som tillkommer varje svensk medborgare och varje svensk juridisk person enligt 6 kap. 1 § TF. I det ovan nämnda JO-utlåtandet var det fråga om att en anstalt av ordnings- och säkerhetsskäl omhändertagit vissa, till intagna ställda tidskrifter för förvaring för dessas räkning. JO uttalade att omhändertagandena inte kan anses ha hindrat distributionen av tidskrifterna; någon inskränkning i rätten att sprida tryckta skrifter var det alltså inte fråga om (JO 1986/87 s. 124).

Enligt regeringens uppfattning medför inte det förhållandet att en viss sorts böcker, tidningar och tidskrifter förvaras för intagnas räkning att detta omhändertagande kan anses hindra spridningen av skrifterna i TF:s mening. En intagen skulle, med den föreslagna lydelsen av 24 § KvaL, fortfarande kunna förvärva aktuella skrifter, till exempel fortsätta med en prenumeration på en viss tidning. Men om rekvisiten i paragrafen är uppfyllda får anstalten förbjuda den intagne att ta emot tidningen och inneha den under tiden personen i fråga avtjänar sitt straff i anstalten. Att Kriminalvården under vissa förutsättningar för de intagnas räkning förvarar vissa skrifter kan inte anses utgöra en begränsning av spridningsrätten i TF.

Regeringen påpekar i propositionen att Kriminalvården som ett led i det återfallsförebyggande arbetet erbjuder ett antal olika behandlingsprogram. Det finns särskilda program som riktar sig till exempelvis drogmissbrukare, personer med kriminella värderingar, sexualbrottsdömda, spelmissbrukare och personer som är dömda för våldsbrott. En förutsättning för att Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete ska ge effekt är enligt propositionen självfallet att reglerna om innehav av egendom inte motverkar detta arbete.

Vidare anför regeringen att den nuvarande bristen på uttalat lagstöd för förbud av innehav av vissa typer av tryckta skrifter har medfört att JO när det gäller tidskrifter om droger gjort bedömningen att ett omhändertagande aldrig kan ske endast av det skälet att tidskriften bedöms som olämplig på grund av att en däri framförd åsikt anses förkastlig. Enligt JO gäller detta även om åsikten går stick i stäv med något viktigt behandlingsintresse.

Det är enligt regeringens bedömning rimligt att intagna inte ska tillåtas inneha egendom som motverkar den grundläggande målsättningen med verkställigheten, dvs. att förebygga återfall i brott. Det får anses ligga i sakens natur att utrymmet för frihetsinskränkningar är större inom kriminalvården än i samhället i övrigt.

Regeringen hänvisar också till att regeringen i proposition 2005/06:195 om elektroniska kommunikationstjänster m.m. inom psykiatrisk tvångsvård anförde att patientens integritet och rättigheter när det gäller möjligheterna att kommunicera eller att inhämta eller ge ut information i vissa fall måste stå tillbaka när detta inverkar negativt på vården eller innebär att någon annan lider skada (a. prop. s. 23). Regeringen anser att samma bedömning bör göras när det gäller möjligheten att begränsa intagnas rätt att ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar som antas motverka den behandling som den intagne genomgår. Liksom Kriminalvårdskommittén, vars utredning (se SOU 2005:54) ligger till grund för propositionen, anser regeringen att begränsningen är förenlig med regeringsformen. Informationsfriheten får begränsas inte endast med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet utan också med hänsyn till förebyggandet av brott eller av annat särskilt viktigt skäl, framhåller regeringen. Enligt regeringens bedömning tillgodoser den föreslagna begränsningen av informationsfriheten ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen står vidare i proportion till dess syfte och är även i övrigt i enlighet med de förutsättningar som upptas i 2 kap. 12 § regeringsformen.

Regeringen anser att den nuvarande lagtexten bör förtydligas så att det klart framgår att böcker, tidskrifter och tidningar som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår inte får tas emot eller innehas. Med en sådan reglering kan exempelvis vapenkataloger eller tidskrifter som uppmanar till brott eller som innehåller beskrivningar av hur man tillverkar föremål som kan användas som brottsverktyg förbjudas. Vidare kan personer som är dömda för sexualbrott hindras att inneha pornografiska tidskrifter. Den som är placerad på en behandlingsavdelning i syfte att bli fri från sitt narkotikamissbruk kan hindras att ha tillgång till böcker och tidskrifter som förhållig narkotikamissbruk. Bedömningen av om en intagen ska få ta emot och inneha en bok, tidning eller tidskrift bör göras utifrån frågan om själva syftet med behandlingen kan antas motverkas eller inte. Det bör inte krävas någon konkret bevisning för att behandlingen i det enskilda fallet verkligen motverkas, utan det räcker att det kan antas att syftet med behandlingen motverkas. Olika bedömningar av vilken egendom som får innehas kommer att behöva göras beroende på vilken behandling den intagne genomgår.

Regeringen påpekar vidare att en reglering som innebär begränsningar i de intagnas informationsfrihet måste vara omgärdad av rättssäkerhetsgarantier för att minimera risken för missbruk och att Kriminalvårdens beslut i särskilda fall enligt 74 § KvaL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Motionerna

I *motionen av Thomas Bodström m.fl. (s)* hänvisas till regeringsformens bestämmelser om informationsfriheten och till vad Lagrådet anfört. Vidare hänvisas till vad länsrätten anfört i sin dom i det mål som förts vidare via kammarrätten till Regeringsrätten, vars dom och domskäl redovisats ovan, och till det uttalande som gjorts av JO 1986/87 och som också redovisats ovan.

Motionärerna kritiserar att regeringen i propositionen summariskt konstaterar att en ändring av 24 § KvaL ger möjlighet att inskränka informationsfriheten och inte gör någon egentlig analys av hur den föreslagna begränsningen förhåller sig till bestämmelserna i 2 kap. 13 § regeringsformen. Motionärerna finner inte resonemanget i propositionen tillfredsställande. Även om det finns ett utrymme att begränsa informationsfriheten, ska detta utrymme användas med försiktighet, framhåller motionärerna.

Lagstiftningen som föreslås ger enligt motionärerna ingen klarhet i vad som anses vara opassande att se eller läsa, utan det ska ligga i händerna på kriminalvården att bestämma. Det öppnar för en rättsosäkerhet som varken gynnar anställda inom kriminalvården eller intagna. Motionärerna ställer frågorna: Kan en intagen, dömd för ekonomisk brottslighet, läsa "Veckans affärer"? Ska man till exempel få läsa "Snabba Cash" eller tidningen "Svensk Jakt"? Eller får man se "Kill Bill" eller är rent av "James Bond" för våldsförhållande?

Motionärerna anser liksom regeringen att det kan finnas skäl för kriminalvården att omhänderta viss litteratur under särskilda förutsättningar. Med tanke på bl.a. grundlagens förarbeten och Lagrådets resonemang ser de det dock som mycket tveksamt om den föreslagna lydelsen av 24 § KvaL är förenlig med grundlagen, och de anser att frågan inte har prövats seriöst i propositionen.

Även i *motionen av Alice Åström m.fl. (v)* hänvisas till regeringsformens bestämmelser. Motionärerna framhåller att frihetsberövandet i sig så långt det är möjligt bör utgöra den enda begränsningen i en fängslad persons fri- och rättigheter. Vidare påpekar motionärerna att det inte får anses vetenskapligt belagt att viss litteratur kan motverka behandling av en intagen, att begränsningen av grundläggande rättigheter utan sådana belägg inte är acceptabla utan utgör en meningslös begränsning i informationsfriheten. Uttrycket "kan antas" motverka en behandling är dessutom allt annat än restriktivt och riskerar att tolkas ännu vidare än vad regeringen avsett.

Rätten till förtrolig kommunikation

Gällande ordning i fråga om försändelser till intagna

Bestämmelser om brevgranskning finns i 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Vad som är stadgat för brev gäller även annat skriftligt meddelande och – i de flesta fall – andra försändelser. Granskningen ska inte vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Olika bestämmelser om brevgranskning gäller beroende på vilket slags anstalt den intagne är placerad i.

En bestämmelse om s.k. myndighetsbrev finns i 25 §. Brev mellan en intagen och en svensk myndighet, ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller en advokat ska vidarebefordras utan granskning. Om ett brev anges vara avsänt från en svensk myndighet, ett sådant internationellt organ eller en advokat och det skäligen kan misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt.

Regeringsformens bestämmelser

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen gäller att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Skyddet kan begränsas enligt 2 kap. 12 § andra stycket. Liksom i fråga om informationsfriheten gäller de allmänna begränsningsramarna att en begränsning får göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Propositionen

Regeringen föreslår att enhetliga bestämmelser om brevgranskning ska införas. Ett brev till eller från en intagen ska få granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten, och regleringen ska gälla samtliga intagna. Granskningen ska syfta till att undersöka om brevet innehåller något otillåtet föremål, är ett led i en planerad eller pågående brottslig verksamhet eller i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande. Det som föreskrivs om brev ska gälla även annan försändelse och annat skriftligt meddelande än brev.

Förslaget i denna del omfattar inte s.k. myndighetsbrev. De ska även fortsättningsvis vidarebefordras utan granskning, men om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett brev till en intagen är oriktig, ska ett sådant brev – eller motsvarande försändelse – få granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Som skäl för förslaget vad gäller myndighetsbrev anför regeringen i huvudsak att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett brev verkligen kommer från en sådan avsändare att reglerna om förtrolig kommunikation blir aktuella. Den tekniska utvecklingen har gått snabbt framåt sedan bestämmelsens tillkomst. Modern data- och kopieringsteknik har gjort det lätt att förfälska ett kuvert eller en logotyp och påstå att ett brev kommer från en annan avsändare än som egentligen är fallet. Det är inte heller svårt att komma över och använda ett oanvänt kuvert från en myndighet eller en advokat. Enligt uppgift från Kriminalvården har det förekommit att lager av stulna kuvert från myndigheter eller advokatkontor hittats vid cellvisitationer. Det är alltså relativt enkelt för den som sänder ett brev till en intagen att falskeligen påstå att det är ett myndighetsbrev och på så sätt undvika granskning.

Lagrådet har i denna del lämnat regeringens förslag utan erinran.

Motionen

I *motionen av Alice Åström m.fl. (v)* yrkas avslag på regeringens förslag i den del som avser rätten att granska s.k. myndighetsbrev (25 § KvaL).

Konstitutionsutskottets ställningstagande

De bestämmelser som omfattas av konstitutionsutskottets yttrande lyder under begränsningsreglerna i 2 kap. 12 § regeringsformen. Det finns också skäl att, såvitt avser den föreslagna ändringen i 24 § KvaL, beakta vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen.

Sedan Lagrådet efterlyst en analys av grundlagsenligheten av förslaget i lagrådsremissen i vad det avser möjligheten att förhindra att en intagen tar emot och innehar böcker, tidskrifter och tidningar, har regeringen i propositionen utvecklat skälen för sin bedömning att förslaget i denna del inte strider mot grundlag. Utskottet anser att utgångspunkten vid lagstiftning av denna karaktär alltid måste vara att medborgarna garanteras en så vid informationsfrihet som möjligt och att en eventuell begränsning inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ett klart motiverat ändamål. Det förutsätter i sin tur att en noggrann avvägning görs mellan vikten av den enskildes frihet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna. Intresset av att förebygga och beivra brott är av grundläggande betydelse för vårt rättssamhälle och för människors tilltro till statens förmåga därvidlag och kan således vid vissa specifika fall utgöra

ett starkt skäl till att vissa inskränkningar i de grundlagsfästa medborgerliga fri- och rättigheterna kan godtas. Samtidigt vill utskottet understryka att den nu föreslagna begränsningen måste anses vara väsentlig för varje enskild person som berörs av den. Den typen av begränsningar bör därför användas med restriktivitet.

Regeringen har i propositionen hänvisat till vikten, såväl för den enskilde som för samhället i stort, av att den intagne fullt ut ska kunna tillgodogöra sig den behandling som den intagne genomgår för att på så sätt förebygga risken för återfall i brott. Utskottet har ingen annan uppfattning än regeringen beträffande vikten av dessa intressen. Utskottet vill dock understryka att det från rättssäkerhetssynpunkt är av stor vikt att varje beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen måste grunda sig på en objektiv bedömning. Det är således nödvändigt med en ordning där varje enskilt fall av begränsning tydligt kan motiveras med sakligt grundade skäl, såväl beträffande vilken typ av information som omfattas, som beträffande den intagnes förmåga att tillgodogöra sig behandlingen. Samtidigt skyddas den enskildes rättssäkerhet av att beslut fattade med stöd av den föreslagna lagen i sedvanlig ordning kan överklagas till domstol. Utskottet ställer sig med detta bakom den bedömning som regeringen gjort.

Utskottet anser att det i yttrandet behandlade förslaget såvitt avser brevidgranskning i syfte att utreda vem avsändaren är uppfyller grundlagens krav för att denna begränsning i rätten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen ska få göras. Liksom Lagrådet har utskottet alltså inte någon erinran mot förslaget i denna del.

Stockholm den 15 november 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Bill

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Bill (m), Henrik von Sydow (m), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Inger Jarl Beck (s) och Katja Larsson (s).

Avvikande meningar

1. Rätten för intagna att inneha tidskrifter m.m. (s, v, mp)

Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Inger Jarl Beck (s) och Katja Larsson (s) anför:

Det utrymme för att begränsa informationsfriheten som regeringsformen ger måste användas med stor försiktighet. Regeringens analys av hur den föreslagna begränsningen förhåller sig till regeringsformens bestämmelser är inte tillfredsställande. Den föreslagna lydelsen av 24 § KvaL, både vad gäller begränsningar med hänsyftning till ordning och säkerhet samt till att det kan antas motverka behandling, ger inte någon klarhet om vad som ska anses vara opassande läsning, utan den frågan överlämnas till kriminalvårdens personal att bestämma. Uttrycket i punkt 2 ”kan antas” motverka en behandling öppnar för en tolkning som är ännu vidare än vad regeringen avsett och därmed för en rättsosäkerhet som inte gynnar vare sig personalen eller de intagna. Något belägg för att viss litteratur kan motverka behandling av en intagen har inte heller lagts fram.

Vad utskottsmajoriteten anför rörande objektiv bedömning som grund för begränsningar av informationsfriheten ser vi som rena självklarheter som inte borde påpekas. Vår utgångspunkt är att all bedömning av svensk lag ska ske på objektiva grunder. Det är också märkligt när utskottsmajoritetens resonemang kring rättssäkerhet bara tar upp frågan om begränsningar i samband med behandlingar. Vi menar att det är av minst lika stor vikt hur prövning och rättssäkerhet ser ut vad gäller punkt 1 i lagförslaget som rör ordning och säkerhet.

Vi anser med hänvisning till det anförda och till informations- och tryckfrihetens stora betydelse för den fria åsiktsbildningen att propositionen i denna del bör avslås.

2. Granskning av s.k. myndighetsbrev (v, mp)

Marianne Berg (v) och Mikael Johansson (mp) anför:

Rätten för intagna att utan insyn kommunicera med advokater och myndigheter eller organisationer som bevakar intagnas rättigheter är av stort värde. Det ligger i sakens natur att intagna på anstalt berövas en stor del av sin personliga integritet. Att minska de intagnas möjligheter att ha en skyddad tvåvägskommunikation med de nämnda instanserna, t.ex. genom att framföra klagomål, förbereda sitt försvar i rätten eller avslöja missförhållanden på anstalten, är att kränka deras integritet på ett ohemult sätt. Den ändrade lydelse av bestämmelsen som föreslås går för långt, och förslaget i denna del bör därför avslås.