



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 att 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 skrifters 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) uttalas 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 porrtidningar. Samma sorts tidningar fanns enligt den intagna att köpa i anstalts 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 hållen; 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 anstalts 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 anförs 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 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 förhärliigar 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 brevgranskning 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.