

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-10-09

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Ella Nyström
samt justitierådet Dag Mattsson

Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning

Enligt en lagrådsremiss den 30 augusti 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i fängelselagen (2010:610).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Frida Persson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

26 kap. 14 §

I andra stycket klargörs att kontroll- och tvångsåtgärder ska prövas mot proportionalitetsprincipen. Paragrafen i övrigt reglerar Kriminalvårdens arbetsuppgifter och ansvar vid övervakning. Proportionalitetsprincipen har övergripande betydelse och är av stor vikt. Den bör enligt Lagrådets mening placeras i en egen paragraf.

26 kap. 16 §

Enligt första stycket får Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den som står under övervakning, dvs. av den övervakade.

I andra stycket anges i punktform de särskilda föreskrifter som kan komma i fråga. I flertalet punkter nämns inte adressaten särskilt men det framgår av första stycket att adressaten är den övervakade. I punkterna 1 och 2 anges däremot "den frigivne" som adressat; det är den frigivne som förutsätts hålla kontakt med eller underrätta övervakaren eller Kriminalvården. Med den frigivne skulle då, trots vad som sägs i första stycket, eventuellt kunna avses något annat än den övervakade.

Enligt tredje stycket får det ges en särskild föreskrift om när och hur en skadeståndsskyldighet på grund av brott ska fullgöras (jfr föreslagna 11 § första stycket). Bestämmelsen gäller "den frigivne".

I remisstexten konstateras att särskilda föreskrifter bara ska kunna ges till frigivna som står under övervakning. Som framgått öppnar

emellertid den föreslagna lagtexten för andra tolkningar. För att undanröja missförstånd bör "den frigivne" ersättas med "den övervakade" (jfr föreslagna 15 §).

I fjärde stycket anges (återigen, jfr första stycket) att särskilda föreskrifter beslutas av Kriminalvården. Där hänvisas också till den individuella plan som enligt 14 § tredje stycket ska upprättas för den som övervakas. Det heter att Kriminalvården i planen får meddela ytterligare anvisningar om vad som gäller under övervakningstiden.

Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömda och i samverkan med berörda myndigheter. Enligt fjärde stycket är det Kriminalvården som, till synes ensidigt, beslutar ytterligare anvisningar. Anvisningarna ska tas in i planen.

Relationen mellan paragrafens fjärde stycke och 14 § tredje stycket är inte självklar. Bl.a. väcks frågan vilken rättslig betydelse planen har och om denna kan skifta beroende på om möjligheten att meddela ytterligare anvisningar har utnyttjats eller ej.

I 26 kap. förekommer redan begreppet anvisningar. Det framgår att det görs en åtskillnad mellan föreskrifter och anvisningar. Det är då oegentligt att här i fjärde stycket tala om "ytterligare anvisningar" eftersom uttryckssättet indikerar att även de särskilda föreskrifterna är anvisningar.

Vad Lagrådet pekat på visar att det i olika hänseenden krävs klarlägganden och preciseringar.

26 kap. 17 §

Genom paragrafen införs en möjlighet för Kriminalvården att besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att en särskild föreskrift följs. Ett beslut om elektronisk övervakning får meddelas endast om det är särskilt angeläget för att minska risken för att den övervakade begår nya brott.

I remissen anges att den elektroniska övervakningen efter villkorlig frigivning inte får vara så ingripande att den är att jämföra med den inskränkning av rörelsefriheten och övervakning som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning. Bl.a. mot den bakgrunden anförs att det förhållandet att en övervakning av detta slag har förekommit under den villkorligt medgivna friheten inte bör påverka bedömningen av om förverkande ska ske vid en senare lagförelse.

Lagtexten innehåller inte några bestämmelser som rör utformningen av den elektroniska övervakningen eller några begränsningar av det slag som författningskommentaren ger uttryck för. Elektronisk övervakning är i sig en ingripande åtgärd för den enskilde och restriktionerna för hur åtgärden får användas bör därför så långt möjligt framgå av lagen. Som påpekats under remissbehandlingen måste det vidare ifrågasättas om inte åtgärden är så ingripande att den bör beaktas av domstol vid en senare lagförelse. Lagrådet förordar att dessa frågor övervägs ytterligare.

26 kap. 18 §

Enligt paragrafens nuvarande första stycke kan åtgärder vidtas om den frigivne inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt brottsbalken eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med

stöd av balken. I remissförslaget finns ingen hänvisning till balken. Sådana åtgärder som hittills grundats enbart på skötsamhetskravet i 11 § första stycket skulle därmed inte längre kunna vidtas. Ändringen kommenteras inte i remissen (se vidare vad Lagrådet anför vid 19 §).

Kriminalvården får enligt första stycket ompröva beslut om övervakning och förordnande av övervakare och biträde och om särskilda föreskrifter, anvisningar och elektronisk övervakning samt dessutom besluta om ”ytterligare åtgärder”. Vid föredragningen har upplysts att dessa ytterligare åtgärder ska avse sådant som regleras i de aktuella lagrummen.

I förvaltningslagen (2017:900) används inte ordet ompröva (jfr prop. 2017/18:232 och 2 kap. 19 § i den där föreslagna databrottslagen, prop. s. 640 och 558). Detta talar för att ordet ompröva i första stycket bör ersättas med ”ändra”.

Enligt andra stycket andra meningen ges övervakaren möjlighet att, med ett undantag, tillfälligt justera anvisningar, föreskrifter och kontrollåtgärder. Ordet justera är olämpligt eftersom det innefattar ändringar i skärpande riktning; att övervakaren kan göra en sådan ändring i sina egna anvisningar behöver knappast regleras särskilt.

26 kap. 19 §

Förutsättningarna enligt första och andra styckena skiljer sig åt. Första stycket handlar om Kriminalvårdens möjlighet att fatta beslut vid överträdelser av de för övervakningen gällande föreskrifterna och anvisningarna; med föreskrifter får antas avses de särskilda föreskrifterna enligt 16 §. Förutsättningarna för ett ingripande enligt andra stycket kan uppfattas som mer omfattande eftersom de knyter an till den övervakades ”skyldigheter under övervakningen” och

därmed också skulle kunna innefatta situationer när det är enbart skötsamhetskravet i 11 § första stycket som har överträtts.

I andra stycket syftar ordet åtgärd på såväl beslut om åtgärder enligt de i 18 § första stycket angivna lagrummen som beslut om att meddela varning. En sådan oklarhet bör undvikas.

Vad Lagrådet anfört här och inledningsvis vid 18 § bör lämpligen övervägas i ett sammanhang.

26 kap. 20 §

I paragrafen förekommer ordet åtgärd med syftning också på varning. Se vad Lagrådet anfört vid 19 § andra stycket.

Förslaget till lag om ändring i fängelselagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.