

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om effektivare förhindrande av kriminalitet under fängelsetiden och effektivare upprätthållande av anstaltssäkerheten

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om effektivare förhindrande av kriminalitet under fängelsetiden och effektivare upprätthållande av anstaltssäkerheten (RP 6/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Anne Kohvakka, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande dataombudsman Jari Råman, Dataombudsmannens byrå
- juris doktor Maija Dahlberg
- juris doktor Markku Fredman
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att fängelselagen, häktninglagen, lagen om behandling av personuppgifter vid brottspåföljdsmyndigheten och lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2020.

Utlåtande GrUU 36/2020 rd

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget bland annat med avseende på grundlagens 2 § 3 mom. om rättsstatsprincipen, 10 § om skydd för privatlivet och 80 § om rättssäkerhet. Avseende fästs också vid EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det som önskvärt att utlåtande om dem inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen vill ändra fängselagen och häktninglagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 20/2005 rd). Syftet med propositionen är att förbättra och förtydliga samarbetet mellan Brottsförklaringsmyndigheten och polisen samt andra förundersökningsmyndigheter. Dessutom föreslås preciseringar i Brottsförklaringsmyndighetens befogenheter att övervaka fångar.

Enligt den sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag. I förarbetena till reformen karakteriseras bestämmelsen som ett i grundlag givet uppdrag. Därför ska rättigheterna för en person som berövats sin frihet tryggas bland annat på det sätt som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter anger (RP 309/1993 rd, s. 53). Artiklarna 5 och 6 i europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, artiklarna 9, 10 och 14 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 37 i konventionen om barnets rättigheter räknar upp vissa rättigheter för personer som har berövats sin frihet. Dessutom har dessa personer andra mänskliga rättigheter (exempelvis personlig integritet, brev- och telefonhemlighet) i den utsträckning som rättigheterna inte har begränsats på ett godtagbart sätt enligt konventionerna om mänskliga rättigheter och bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 53).

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna frånsade man sig klart och tydligt uppfattningen att de grundläggande fri- och rättigheterna för vissa grupper av människor skulle kunna begränsas direkt på grundval av subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. I den aktuella propositionen ansåg regeringen att det krävs en lag för att fångars grundläggande fri- och rättigheter ska kunna begränsas och att lagstiftningsordningen beror på innebörden och graden av begränsning (RP 309/1993 rd, s. 27 och 53, GrUU 12/1998 rd, s. 2, GrUU 34/2001 rd, s. 2). Frihetsberövande utgör således inte i sig något kriterium för att begränsa en persons övriga grundläggande fri- och rättigheter. Om det är nödvändigt att begränsa de övriga grundläggande fri- och rättigheterna under frihetsberövandet måste det lagstiftas om restriktionerna och de bör kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för varje grundläggande fri- och rättighet (RP 309/1993 rd, s. 27).

Förslagen till fängselag och häktninglag fullföljer uppdraget i den sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen. Samtidigt är förslaget betydelsefullt med tanke på ett flertal grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. Det berör exempelvis grundlagens 7 § 1 mom. om rätten till personlig frihet och integritet samt 10 § 1 mom. om rörelsefrihet och 2 mom. hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Förslag som ingriper i en frihetsberövads grundläggande fri- och rättigheter

Utlåtande GrUU 36/2020 rd

ska således bedömas med avseende på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov med avseende på de särskilda villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 6/2017 rd, s. 2, GrUU 34/2014 rd, s. 2, GrUU 20/2005 rd, s. 2). Här är det viktigt att inte bara lyfta fram att inskränkningar ska vara godtagbara, exakt avgränsade och proportionella, utan att också rikta strålkastarna mot rättssäkerheten hos dem som förlorat sin frihet (GrUU 20/2005 rd, s. 2).

I 1 kap. 3 § 1 mom. i den gällande fängelselagen sägs det att fängelse innebär frihetsberövande eller begränsning av friheten. Verkställighet av fängelse får inte medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter och förhållanden än de som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet. Enligt 2 mom. ska fängelse verkställas så att verkställigheten är säker för samhället, personalen och fångarna. De myndigheter som svarar för verkställigheten av fängelse ska se till att ingen obehörigen kränker en fånges personliga integritet under fängelsetiden. Förhållandena i fängelserna ska ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället.

Syftet med dessa befogenheter är också att delvis förhindra brott, avvärja en fara som hotar ordningen i fängelset eller säkerställa fångarnas eller någon annans säkerhet. Bakom de föreslagna befogenheterna finns alltså godtagbara intressen som i extrema fall rentav kan återföras på den grundläggande rätten till personlig säkerhet (GrUU 5/1999 rd, s. 2; se även GrUU 73/2018 rd, s. 3, GrUU 15/2018 rd, s. 8).

Proposition innehåller ett flertal förslag till bestämmelser om inskränkningar i skyddet för fångars och häktades förtroliga meddelanden. Ändringarna gäller i huvudsak bestämmelser som har godkänts i vanlig lagstiftningsordning med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 34/2014 rd; se även GrUU 20/2005 rd, GrUU 59/2006 rd). Ändringarna är i huvudsak rent formella med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, och de innebär inte några nya eller mer omfattande inskränkningar i skyddet för förtroliga meddelanden jämfört med nuläget.

Övervakning av betalkort

I 9 kap. 3 a § i fängelselagen föreslås det nya bestämmelser om övervakning av användningen av betalkort. Användningen av ett betalkort som är godkänt av Brottsförhållningsmyndigheten och har getts en fånge får övervakas i syfte att upptäcka transaktioner som avviker från sedvanliga betalningar. Övervakningen får bara gälla antalet transaktioner och penningbeloppet. Om det vid övervakningen upptäcks transaktioner som avviker från sedvanliga betalningar eller om det behövs av någon annan orsak, kan användningen av betalkortet övervakas utifrån ett beslut som fattats i ett enskilt fall. Övervakningen får då gälla alla uppgifter om användningen av betalkortet. Ett villkor är dessutom att övervakningen ska behövas för att förhindra brott, avvärja en fara som hotar ordningen i fängelset eller trygga fångens eller någon annans säkerhet. Beslutet får fattas för högst en månad åt gången. Samma bestämmelser ingår i den föreslagna 5 kap. 3 a § i häktningsslagen.

De föreslagna bestämmelserna om övervakning av användningen av betalkort innebär ett ingrepp i det skydd för privatlivet som garanteras i 10 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har tidigare ansett att banksekretessen inte är en faktor som hör till kärnan i det som avses med privatlivet (GrUU 14/2002 rd, s. 4, GrUU 7/2000 rd, s. 4). Senare har utskottet på nytt bedömt hur känsliga privatper-

Utlåtande GrUU 36/2020 rd

soners kontouppgifter är i konstitutionellt hänseende (GrUU 48/2018 rd, s. 3—6). I ju större utsträckning privatpersoner gör sina betalningar via ett bankkonto i stället för att använda kontanter desto mer detaljerad blir den bild man kan få av deras privatliv utifrån transaktionerna på kontot, anser grundlagsutskottet. Transaktionerna kan rentav avslöja känsliga uppgifter som medlemskap i religionssamfund och användning av hälso- och sjukvård. Fysiska personers detaljerade kontouppgifter ska därför jämföras med känsliga uppgifter som hör till kärnan i skyddet för privatlivet (GrUU 48/2018 rd, s. 4). Utskottet har därför ansett att kravet på nödvändighet, exakthet och noggrann avgränsning påverkar lagstiftningsordningen vad beträffar övervakning av bank- och betalkonton (GrUU 48/2018 rd, s. 8). Utskottet anser att samma premisser kan tillämpas på bedömningen av den aktuella regleringen, även om det i sig är klart att skyddet för privatlivet under fängelseförhållanden tillgodoses mer begränsat än normalt. Det bör särskilt beaktas att övervakning av användningen av betalkort är ett lindrigare ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än det totalförbud mot innehav av pengar eller betalningsmedel som föreskrivs i fängelselagen.

Grundlagsutskottet anser att regleringen är problematisk med avseende på nödvändighetskravet. I motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 45) i propositionen hänvisas till att det med anledning av 10 § i grundlagen endast kan föreskrivas om nödvändiga inskränkningar i skyddet för privatlivet under frihetsberövande, särskilt som utskottet i sin praxis har betonat betydelsen av kravet på bestämmelse i grundlagen (GrUU 34/2014 rd), och sägs att övervakning av kontotransaktioner på betalkort som godkänts av Brottsförhållningsmyndigheten är nödvändig för att säkerställa att betalkorten inte kan användas för brottslig verksamhet. Trots detta konstateras det att tröskeln för övervakning inte bygger på ett nödvändighetskrav utan på att den behövs. Det i sin tur betyder enligt motiven samma krav som i bestämmelserna om fångars rätt att ha kontakter utanför fängelset. Utskottet har redan tidigare med anledning av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna vad beträffar hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden påpekat att det i konstitutionellt hänseende är problematiskt att binda befogenheterna enbart till att de behövs, på grund av de krav på kvalificerade lagförbehåll om krav på nödvändighet som anges i 10 § i grundlagen (GrUU 20/2005 rd, s. 5–6).

Bestämmelserna om kraven för särskild tillsyn i 9 kap. 3 a § 2 mom. i lagförslag 1 och 5 kap. 3 a § 2 mom. i lagförslag 2 måste vara kopplade till kravet på nödvändighet. Utan sådana ändringar kan lagförslag 1 och 2 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Övervakningen ska vara nödvändig i förhållande till de föreslagna i och för sig godtagbara syftena, det vill säga nödvändig för att förhindra brott, avvärja fara som hotar ordningen i fängelset eller för att skydda fångens eller någon annans säkerhet.

I 29 a § i lagförslag 3 föreskrivs det om rätten att få uppgifter av den som utfärdar eller förmedlar betalkort. Brottsförhållningsmyndigheten har trots sekretessbestämmelser rätt att av betalningsinstitut som beviljar betalkort eller som förmedlar betalningar få de uppgifter som är nödvändiga för att förvalta betalkort godkända av Brottsförhållningsmyndigheten och för den övervakning av betalningstransaktioner med betalkort som avses i 9 kap. 3 a § i fängelselagen och 5 kap. 3 a § i häktningsslagen.

Grundlagsutskottet har i sin praxis bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i

Utlåtande GrUU 36/2020 rd

10 § 1 mom. i grundlagen och då tagit hänsyn till bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen avses ge en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 6, GrUU 17/2016 rd, s. 56, och GrUU 38/2016 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd, s. 4).

I bedömningen av lagstiftningens exakthet och innehåll har det tillmätts särskild betydelse om uppgifterna kan karakteriseras som känsliga. I synnerhet när de föreslagna bestämmelserna också har gällt känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de följer grundlagsutskottets praxis ovan för bestämmelser om rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 39). Uppgifternas känsliga karaktär har tillmätts betydelse vid bedömningen av omfattningen, exaktheten och innehållet i bestämmelserna om att få och lämna ut uppgifter trots sekretessbestämmelserna (GrUU 14/2018 rd, s. 5, och GrUU 48/2018 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i och för sig är korrekt kopplade till nödvändighetskriteriet. Med avseende på bedömningen av nödvändigheten är det emellertid problematiskt att det av lagförslaget inte närmare framgår vad som avses med att förvalta användningen av betalkort. Bestämmelsen måste således preciseras. Det är ett villkor för att lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt propositionen ska ett beslut som tillåter särskild övervakning av all information om användningen av betalkort vara förenat med förbud mot att söka ändring. Ett sådant myndighetsbeslut ger rätt att med restriktioner ingripa i det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen. Beslutet måste grunda sig på de rättsliga kriterier som anges i lagen. Regeringen motiverar besvärsförbudets grundlagsenlighet med en hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 34/2014 rd. Utskottet menar att det beslut om restriktioner i kontakter som utlåtandet avser kan jämföras med den reglering som nu föreslås när det gäller dess art och syfte. Det föreslagna förbudet mot överklagande är, med beaktande av regleringskontexten och laglighetskontrollen av exceptionella fullmakter, godtagbart med avseende på 21 § i grundlagen.

I artikel 6.1 i Europakonventionen garanteras var och en rätt till rättvis rättegång när det beslutas om hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter (civil rights and obligations; civila rättigheter och skyldigheter). Beträffande restriktioner i denna rätt har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utöver kravet på bestämmelser i lag och en godtagbar grund betonat kravet på nödvändighet och rätten till integritet inom kärnområdet (se t.ex. Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland, 63235/00, 19.4.2007, stora avdelningen, punkt 61). I i nyare praxis har Europadomstolen ansetts att restriktioner i fångarnas personliga rättigheter i princip hör till tillämpningsområdet för artikel 6.1 i konventionen (se de Tommaso mot Italien, 43395/09, 23.2.2017, stora avdelningen, punkt 151, och Alexandre mot Portugal, 33197/09, 20.11.2012, punkt 51). Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna får under inga omständigheter stå i strid med Finlands internationella förpliktelser (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II).

Utlåtande GrUU 36/2020 rd

Grundlagsutskottet anser det vara viktigt att justitieministeriet utreder i ett större perspektiv om bestämmelserna om överklagande i fängelselagen är förenliga med bestämmelserna om rättssäkerhet i 21 § i grundlagen och med internationella människorättskonventioner.

Teknisk övervakning

För övervakningen av fängelseområdet och fängelselokalerna får teknisk övervakning användas för att upprätthålla ordningen i fängelset, förvaringssäkerheten och fångarnas och andras säkerhet och för att förhindra rymning, olovligt avvikande från öppna anstalter eller brott. Teknisk övervakning får inte användas i fångarnas celler, på toaletter, i omklädningsrum eller på andra liknande platser.

Bestämmelserna är relevanta med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att regleringen i huvudsak är utformad på behörigt sätt. Trots det bör regleringen kompletteras med en bestämmelse om användningsändamål för upptagningarna och den tid upptagningen bedöms vara nödvändig. Lagutskottet bör också försäkra sig om att regleringen är förenlig med EU:s dataskyddslagstiftning.

Övrigt

Utredning av brott hör inte till Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter. För att förtydliga uppgiftsfördelningen mellan Brottspåföljdsmyndigheten och förundersökningsmyndigheterna bör således utredning av brott strykas i bestämmelserna om Brottspåföljdsmyndighetens behörigheter i fängelselagen. Grundlagsutskottet instämmer i regeringens uppfattning (se RP, s. 24) om att det är motiverat att precisera övervaknings- och granskningsbefogenheterna enligt fängelselagen och häktningsslagen för att de ska motsvara uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna och Brottspåföljdsmyndighetens lagstadgade uppgifter.

Enligt 16 kap. 6 § i fängelselagen och 11 kap. 6 § i häktningsslagen kan kroppsbesiktning göras för utredning av brott. Till skillnad från den övriga regleringen innehåller propositionen inga förslag till ändring av de bestämmelserna. Det motiveras med att det i förarbetena till fängelselagen och häktningsslagen 2004 hänvisades till att bestämmelserna om kroppsbesiktning motsvarar bestämmelserna i tvångsmedelslagen (se RP 263/2004 rd, s. 196). Ingen materiell motivering till restriktionen anges. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på Brottspåföljdsmyndighetens lagstadgade uppgifter inte är helt oproblematiskt att kroppsbesiktning, som i hög grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna, är kopplad till utredning av brott enligt 16 kap. 6 § i fängelselagen och 11 kap. 6 § i häktningsslagen. Bestämmelserna bör ändras för att motsvara den övriga regleringen i fängelselagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 9 kap. 3 a § 2 mom. beaktas på behörigt sätt,

Utlåtande GrUU 36/2020 rd

lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 5 kap. 3 a § 2 mom. beaktas på behörigt sätt och lagförslaget 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om 29 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 11.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppe cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsrad Mikael Koillinen.