

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om övervakningsstraff och elektronisk övervakning i öppna anstalter

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 mars 2010 en proposition med förslag till lagstiftning om övervakningsstraff och elektronisk övervakning i öppna anstalter (RP 17/2010 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

- lagstiftningsråd Ulla Mohell, justitieministeriet
- professor Raimo Lahti
- professor Olli Mäenpää
- professor Kimmo Nuotio
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — professor Mikael Hidén.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i strafflagen och en lag om övervakningsstraff. Dessutom ska vissa andra lagar som har samband med dem ändras. Det ska införas en ny straffrättslig påföljd, övervakningsstraff.

Ett övervakningsstraff kan dömas ut i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff på högst åtta månader. Till sin stränghet ligger övervakningsstraffet mellan samhällstjänst och ovillkorligt fängelse. Det föreslagna straffet ska avtjänas i frihet men den dömda ska övervakas under straffet med hjälp av tekniska anordningar och på andra sätt.

Övervakningsstraffet innebär i huvudsak en skyldighet att följa ett individuellt upplagt dags-

program som innefattar en verksamhetsskyldighet och skyldighet att iaktta bestämda begränsningar i rörelsefriheten. Den dömda är skyldig att vistas i en bostad avsedd för att avtjäna straffet vid alla tillfällen då han eller hon inte har någon grund enligt verksamhetsplanen att avlägsna sig därifrån. Övervakningsstraffet kräver också absolut drogfrihet av den dömda. Upprepade eller allvarliga brott mot villkoren för övervakningsstraffet leder till att straffet förvandlas till ovillkorligt fängelsestraff.

Regeringen föreslår vidare att elektroniska övervakningsmetoder som underlättar uppföljningen av hur fången rör sig ska införas i öppna anstalter. Elektronisk övervakning kommer inte

att användas i alla fängelser utan Brottspåföljdsmyndigheten beslutar särskilt om övervakningen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011. Lagen om ändring av fängeslagen avses träda i kraft den 1 oktober 2010.

I motiven till lagstiftningsordningen ser regeringen på hur den nya straffarten förhåller sig till grundlagens 7 § som tryggar rätten till personlig frihet, 8 § som handlar om den straffrättsliga legalitetsprincipen och 10 § 1 mom. som tryggar hemfriden. Den ser dessutom på hur vis-

sa former av övervakning av straffverkställigheten förhåller sig till den personliga integriteten som tryggas i 7 § 3 mom. i grundlagen. När det gäller verkställigheten stäms också lagförslag 2 av mot 124 § i grundlagen om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på enskilda. Regeringens uppfattning är att lagarna kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom frågan kan vara kontroversiell anser regeringen det tillrådigt att grundlagsutskottets utlåtande i saken inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Villkoren för att döma ut övervakningsstraff

Det främsta syftet med propositionen är att lagstifta om en ny allmän straffart, övervakningsstraff. Villkoren för att döma ut övervakningsstraff tas in i 6 kap. i strafflagen och närmare bestämmelser om straffet i en ny, särskild lag.

Enligt 6 kap. 11 a § i regeringens lagförslag 1 ska en gärningsman som döms till ett ovillkorligt fängelsestraff på högst åtta månader i stället dömas till ett lika långt övervakningsstraff, om han eller hon inte kan dömas till samhällsstraff, om tidigare utdömda övervakningsstraff eller ovillkorliga fängelsestraff eller det aktuella brottets art inte utgör hinder för att döma ut övervakningsstraff och om övervakningsstraffet ska anses motiverat för att upprätthålla eller främja gärningsmannens sociala färdigheter.

Till sin stränghet ligger övervakningsstraffet alltså någonstans mellan ovillkorligt fängelsestraff och samhällstjänst. Straffet går i centrala delar ut på att den dömda är skyldig att stanna i sin bostad och delta i anvisad verksamhet.

Den nya straffarten är betydelsefull med tanke på 7 § 3 mom. i grundlagen. Den personliga integriteten får nämligen inte kränkas och ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättig-

heterna "avses med frihetsberövande ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats. Också en åtgärd som är lindrigare än åtgärden att låsa in en person i ett rum kan i vissa fall betraktas som frihetsberövande som avses i stadgandet, om frihetsbegränsningen på grund av sin varaktighet, grad och de förhinder för sociala förhållanden som den medför kan jämföras med de begränsningar som följer av att man placerar en människa i ett låst utrymme" (se RP 309/1993, s. 51—52). Med de här kriterierna är övervakningsstraff utan tvivel det slag av frihetsberövande som avses i 7 § 3 mom. i grundlagen, trots att verkställighetsplatsen är den dömdes bostad. Enligt propositionsmotiven (s. 33) kan verkställighetsplatsen också vara något annat ställe där den dömda uppehåller sig, till exempel någon anstalt för missbrukarvård eller någon annan rehabiliteringsanstalt som den brottsmisstänkte har placerats i.

Övervakningsstraffet döms ut av domstolen; i det avseendet bereder bestämmelsen alltså inga konstitutionella problem. Utgångspunkten är att en och samma person inte döms till flera övervakningsstraff. Det framgår av motiven (s. 31—32) att bestämmelsen ändå inte är ovillkorlig, utan att den i vissa fall tillåter att domstolen avgör påföljden utifrån en samlad bedömning. I den samlade bedömningen gäller det att ta hän-

syn bl.a. till hur allvarliga brott svaranden sammantaget har begått och när straffet eller det sista av dem har dömts ut. Det nya övervakningsstraffet ska kunna dömas ut till exempel också när det tidigare övervakningsstraffet har förvandlats till fängelsestraff på grund av lindriga men upprepade brott mot bestämmelserna. Övervakningsstraffet är en lindrigare påföljd än ovillkorligt fängelsestraff för den som ska dömas i och med att det på ett positivt sätt bidrar till att bevara till exempel de sociala relationerna och skydda familjelivet i enlighet med syftet med 10 § 1 mom. i grundlagen att värna privatlivet.

I det föreslagna 2 mom. i 6 kap. 11 a § i strafflagen ställs som villkor för övervakningsstraff att de myndiga personer som bor i samma bostad som gärningsmannen samtycker till att straffet verkställs i bostaden. Enligt 8 § 3 mom. i lagförslaget om övervakningsstraff ska dessa personer skriftligt samtycka till att straffet verkställs i bostaden. De som är under 18 år ska ges tillfälle att bli hörda, om de har fyllt 12 år. Deras åsikt som inte fyllt 12 år ska utredas i enlighet med 20 § i barnskyddslagen (417/2007).

Den centrala innebörden i straffet i 2 § i lagförslaget om övervakningsstraff är att den dömden har en skyldighet att stanna i sin bostad. Det är klart att det inte finns några förutsättningar att verkställa straffet i den bostad det gäller och gärningsmannen kan inte heller förväntas klara av övervakningsstraffet, om de övriga eller någon av dem som bor i bostaden protesterar mot att straffet verkställs där. Därför är det nödvändigt för domstolens prövning av vilken straffart som ska väljas att de övriga myndiga personerna i bostaden ger sitt samtycke. Med den tolkningen är kravet på samtycke inget problem för domstolen.

Däremot anser utskottet att bestämmelserna är bristfälliga med tanke på de minderårigas rättsliga status. Grundlagens 6 § 3 mom. kräver att också barn i princip ska ha samma grundläggande fri- och rättigheter som vuxna (se RP 309/1993 rd, s. 48 och t.ex. GrUU 24/2010 rd). Barn skall bemötas som individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är emeller-

tid i deras fall förknippat med frågan om vem som utövar en omyndigs talerätt i fråga om dem. Enligt 20 § i barnskyddslagen ska barnets åsikt beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Åsikten ska skrivas in i den handling som gäller samtycke till att övervakningsstraffet verkställs. En minderårigs samtycke ges av vårdnadshavaren eller någon annan intressebevakare på den minderåriges vägnar. Om en minderårig på goda grunder — till exempel av rädsla för den dömden — motsätter sig verkställighet i bostaden och med hänsyn till sin ålder och utvecklingsnivå är mogen att bedöma frågan, får samtycke inte ges. Följaktligen finns det anledning att precisera det som sägs om minderårigas status i 8 § 3 mom. i förslaget till lag om övervakningsstraff. Samtidigt bör 6 kap. 11 a § 2 mom. i lagförslag 1 kompletteras med en hänvisning till detta moment.

Utskottet noterar att begreppet "bostad" används olika i lagförslag 1 och 2. Enligt motiven (s. 33) avses i 6 kap. 11 a § i lagförslag 1 med bostad bara ett utrymme som är avsett för boende, där gärningsmannen har rätt att vistas oberoende av dess ägarförhållanden och byggnadstyp. I legaldefinitionen i lagförslag 2 avses med den dömdes bostad i den senare meningen i 2 § också "något annat motsvarande ställe där han eller hon bor och som lämpar sig för verkställighet av övervakningsstraff". I praktiken är det fråga om olika slag av anstalter som den dömden kan placeras i. Det är inte tillrådligt att använda ett begrepp för bostad som skiljer sig från normalt språkbruk, inte minst som det av motiven (s. 32—33) framgår att meningen med lagförslaget inte alls är att de i samma bostad boendes samtycke till att straffet verkställs ska utsträckas till övriga personer i en anstalt. Därför är det bättre att det i 2 § i lagförslag 2 föreskrivs t.ex. bara att övervakningsstraff kan verkställas också på något annat lämpligt ställe där den dömden får vård eller där han eller hon annars vistas permanent.

Vad övervakningsstraffet i huvudsak går ut på och hur det bestäms

I 2 § 1 mom. i lagförslag 2 föreskrivs det att avtjänandet av övervakningsstraffet ska övervakas

med tekniska anordningar och på andra sätt som anges i lagen. Straffet går i centrala delar ut på att den dömda är skyldig att stanna i sin bostad och delta i anvisad verksamhet. Enligt 3 § 1 mom. ska den som dömts till övervakningsstraff delta i övervakarsamtal, utföra arbete, delta i utbildning, rehabilitering och verksamhetsprogram eller i annan motsvarande verksamhet som upprätthåller eller främjar den dömdes handlingsförmåga och sociala färdigheter.

Det framgår av 7—9 § i lagförslag 2 att det finns flera olika handlingar som närmare bestämmer vad övervakningsstraffet går ut på. I 7 § sägs det att Brottspåföljdsmyndigheten på begäran av åklagaren eller domstolen ska utreda såväl den misstänktes personliga förhållanden till den del de är av betydelse med tanke på dömande till övervakningsstraff som de övriga förutsättningarna för övervakningsstraff. Utifrån 7 § 3 mom. ska en verkställighetsplan fogas till utredningen om Brottspåföljdsmyndigheten anser att ett övervakningsstraff är motiverat eller om åklagaren eller domstolen särskilt begär det. Verksamhetsskyldigheten bör enligt motiven (s. 38) bestämmas så exakt som möjligt redan i utredningsfasen eftersom den underlättar domstolens prövning. Det är viktigt också för att straffet med hänsyn till dess natur i så fall blir bestämt så noggrant som möjligt genom domstolens beslut. Den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen kräver att straffen för brott ska anges i lag (se RP 309/1993 rd, GrUU 21/2005 rd och GrUU 34/2004 rd). Utskottets åsikt är att bestämmelsen alltså behöver ändras så att domstolen får döma en brottsmisstänkt till övervakningsstraff bara om den bedömer att det utifrån en utredning enligt 7 § 1 mom. finns förutsättningar för det och om en verkställighetsplan för övervakningsstraffet har lämnats in till domstolen innan den dömer ut straffet. Det är villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den egentliga verkställighetsgrunden är den "preciserade verkställighetsplanen", som innefattar bestämmelser för hela strafftiden om hur övervakningsstraffet ska avtjänas. Detaljbestämmelser om innehållet finns i 9 § i lagförslag

2. Den viktigaste bestämmelsen i planen för den dömdes grundläggande fri- och rättigheter är 9 § 1 mom. 5 punkten om hans eller hennes rätt att röra sig utanför sin bostad. Det är fråga om ett frihetsstraff som gäller den dömdes personliga frihet, rörelsefrihet och skydd för privatlivet som tryggas i 7 §, 9 § 1 mom. respektive 10 § 1 mom. i grundlagen. Det är inget konstitutionellt problem att bestämmelserna ingår i en preciserad verkställighetsplan som upprättas och fastställs av Brottspåföljdsmyndigheten, eftersom både lagförslag 1 och lagförslag 2 innehåller tillräckligt exakta grundläggande bestämmelser om begränsningar i den dömdes handlings- och rörelsefrihet.

Den dömdes skyldighet att stanna i sin bostad

Det centrala i övervakningsstraffet är som sagt att den dömda är skyldig att stanna i sin bostad. En grundläggande bestämmelse om detta finns i 4 § i lagförslag 2. Där sägs att den dömda får avlägsna sig från sin bostad endast på det "sätt" som föreskrivs i den verkställighetsplan och enligt det veckoschema som avses i 9 § (avser de "tidpunkter" som finns angivna i de behöriga handlingarna) och när han eller hon har beviljats tillstånd enligt 17 §. Enligt 17 § kan den dömda i enskilda fall beviljas tillstånd till tillfälligt undantag från skyldigheten i verkställighetsplanen, om det är nödvändigt på grund av att han eller hon insjuknat eller på grund av någon annan oförutsägbar händelse som inverkar på straffverkställigheten. Den dömda är skyldig att omedelbart underrätta Brottspåföljdsmyndigheten om en sådan orsak.

För straffverkställighetens proportionalitet är relationen mellan 4 och 17 § något av ett problem (jfr GrUU 18/2007 rd). Redan i motiven till 4 § (s. 34) framhålls det att det är klart att den dömda vid sådana plötsliga och icke förutsebara situationer ska ha möjlighet att avlägsna sig från sin bostad eller att stanna där trots verksamhetsskyldigheten. Utskottet kräver att 4 § formuleras om genom en generell hänvisning till 17 § ("om inte något annat följer av 17 §") för att bättre stämma överens med bestämmelsens syfte. Formuleringen i den paragrafen är i sin tur miss-

visande, eftersom där talas om tillstånd i enskilda fall. "Tillstånd" antyder ett föregående samtycke, som det i brådskande situationer — typ sjukdomsfall — inte är möjligt att få. Därför vill utskottet att paragrafen formuleras om så att undantag från verkställighetsplanen i de situationer som anges i paragrafen ska bygga direkt på lag och att den dömde ska vara skyldig att utan dröjsmål underrätta Brottspåföljdsmyndigheten om undantaget. Dessutom kan det föreskrivas att underrättelsen ska lämnas före undantaget, om det är skäligen möjligt.

För proportionalitetens skull är det viktigt att undantag från verkställighetsplanen inte begränsas bara till "oförutsägbara händelser", utan att undantag ska vara möjliga "av tvingande skäl". Så har det också enligt motiven (s. 42) varit meningen att bestämmelsen ska tolkas. Den bör justeras i linje med detta.

Hur verkställigheten av övervakningsstraff ska övervakas

Övervakningsanordningar. Enligt 6 § 1 mom. i lagförslag 2 övervakas den som dömts till övervakningsstraff med hjälp av tekniska anordningar som installeras i hans eller hennes bostad, ges till den dömde eller fästs vid den dömdes handled, vrist eller midja eller med en kombination av sådana anordningar. Bestämmelserna är relativt generella, vilket enligt motiven (s. 36) beror den snabba tekniska utvecklingen på området.

Att anordningen fästs vid den dömdes handled, vrist eller midja innebär ett intrång i hans eller hennes personliga integritet som är tryggad i 7 § 3 mom. i grundlagen. Men i det här sammanhanget kan intrånget anses så obetydligt och nödvändigt med hänsyn till straffets art att det inte i sig bereder några konstitutionella problem att en anordning fästs på den dömde. Bestämmelsen är visserligen skriven på ett sådant sätt att den medger att man inplanterar en övervakningsanordning — till exempel ett mikrochip — i den dömdes kropp. Men enligt motiven (s. 36) ska den möjligheten uttryckligen uteslutas. Därför behöver bestämmelsen preciseras till exempel så att övervakningen kan ske "med hjälp av

tekniska anordningar som fästs på den dömde vid handleden, vristen eller midjan".

Skyddet för hemfriden och privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen — inte minst när det gäller familjemedlemmar — kräver i sin tur tekniska anordningar som inte möjliggör sådan teleavlyssning eller optisk övervakning enligt 5 a kap. 1 § i tvångsmedelslagen som inkräktar på hemfriden. Inskränkningen måste skrivas in i lagen.

För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste den här preciseringen och inskränkningen införas i paragrafens 1 mom.

Tillträde till bostaden. I 6 § 2 mom. föreskrivs det att Brottspåföljdsmyndigheten ska hålla tillräcklig kontakt med den dömde och med det ställe där han eller hon deltar i verksamhet och göra övervakningsbesök i den dömdes bostad och på det ställe där den dömde deltar i verksamhet. En tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten och en biträdande övervakare enligt 29 § har rätt att oanmäld få tillträde till den dömdes bostad för att övervaka att den dömde fullgör sin skyldighet att stanna i sin bostad och att vara drogfri.

En sådan tillträdesbefogenhet är inte helt problemfri med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen som skyddar privatlivet. Den accentueras ytterligare av att övervakningsbesöken är ett intrång i hemfriden inte bara för den dömde utan också för alla andra som bor i samma bostad. Skyddet för hemfriden i 10 § 3 mom. i grundlagen är förenat med en s.k. kvalificerad lagreservation som innebär att det genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

I 10 § 3 mom. i grundlagen sägs inte att övervakning av straffverkställigheten skulle höra till undantagen i bestämmelsen. Orsaken är i sista hand den att man i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna inte hade någon som helst möjlighet att förutse att den tekniska utvecklingen skulle komma att medge att det slag av frihetsberövande straff som avses i

7 § 3 mom. i grundlagen verkställs inom ett område som omfattas av skyddet för hemfriden.

I sin tidigare praxis har utskottet i samband med reformen av utsökningslagen emellertid tagit ställning till en rätt liknande situation. Det handlade då om rätten att vidta utsökningsåtgärder för att driva in offentligrättsliga fordringar. Det ansåg då att det med tanke på 10 § 3 mom. i grundlagen var acceptabelt att utsökningsåtgärder får göra intrång också i hemfriden om det är nödvändigt för att driva in offentligrättsliga fordringar och hänvisade bl.a. till likställdheten mellan borgenärer och "utsökningens speciella karaktär som sistahandsförfarande för att verkställa lagbaserade skyldigheter" (GrUU 12/2002 rd).

Genom lagförslag 2 ska en ny typ av straffrättslig påföljd införas. Den ska verkställas hemma hos den dömda och som sagt bidra till att bevara den dömdes sociala relationer. Därmed främjar den skyddet för familjelivet i 10 § 1 mom. i grundlagen. I 18 och 19 § i lagförslaget föreskrivs det om påföljderna om den dömda bryter mot skyldigheterna i 13—15 §. Principen är att den dömda i första hand ska ges en varning. Men om den dömda upprepar samma förfarande som föranlett en varning, tillämpas 19 § om grovt brott mot skyldigheter. I praktiken betyder det att saken ska föras till domstol och att den del av övervakningsstraffet som den dömda ännu inte avtjänat förvandlas till ovillkorligt fängelse i enlighet med 25 och 26 § i lagförslag 2.

I motiven till lagförslaget har det som grundlagen accepterar som hemfridsberättigat byggts upp kring en samtyckeskonstruktion, m.a.o. kring att de övriga personerna i bostaden ger sitt samtycke till övervakningen av straffverkställigheten.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis sett vissa problem med en sådan lagstiftningsmetod och poängterar också nu hur viktigt det är att vara mycket återhållsam med att godkänna samtycke som rättslig grund för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan återhållsamhet är ännu viktigare om bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter är för-

enad med en s.k. kvalificerad lagreservation. Förfarandet är inte förenligt med rättsstatsprincipen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen, som kräver att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Dessutom ska befogenheten att ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter alltid läggas fast i en tillräckligt noggrant avgränsad lag med ett exakt tillämpningsområde.

Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 27/1998 rd) att en sådan persons samtycke vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning och att det väsentliga i sammanhanget är vad som i en viss situation ska anses som relevant samtycke. Utskottet har å andra sidan ansett det klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna som rättslig fråga inte alltid kan förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att någon åtgärd kräver att den som saken gäller ger sitt samtycke. Skyddet kan inte i vilket som helst ärende vara beroende av den behöriga personens samtycke. Utskottet har krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara exakt och noga avgränsad, att den föreskriver hur samtycket ges och hur det återtas, att det säkerställs att samtycket är genuint och ges av fri vilja och att lagstiftningen är nödvändig (se GrUU 7/2010 rd, GrUU 37/2005 rd och GrUU 19/2000 rd).

Detta slag av mycket noga avgränsade rättigheter visavi hemfriden som är nödvändiga för att införa den nya straffarten och som kan karaktäriseras som kortvariga besök kan grundas på att den dömda och de som bor i bostaden ger sitt samtycke. Sättet att ge sitt samtycke regleras noggrant i 8 § 3 mom. i lagförslag 2. I 23 § anges i sin tur hur samtycket återkallas. Utifrån samtycke har man rätt att få tillträde till en bostad bara för att klarlägga om bostaden lämpar sig för att avtjäna ett övervakningsstraff, för att verkställa straffet på lämpligt sätt och för att övervaka skyldigheterna i samband med straffet (6 § 2 mom. i lagförslag 2) och för att installera, reparera eller avlägsna de tekniska övervakningsanordningarna (11 § 2 mom. i lagförslag 2). För utskottet är det självklart att man måste komma

överens på förhand med den dömda när anordningarna installeras, för då kan man välja en tidpunkt som i minsta möjliga utsträckning stör den normala ordningen för de övriga som bor i bostaden. Därför är det inte nödvändigt att ange det explicit i lagen.

Sammantaget uppfyller bestämmelserna de krav på noggrannhet och exakthet som kan ställas på en lag som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna.

En brist i lagförslagen är ändå så vitt utskottet kan se att de lyfter fram betydelsen av att samtycket är genuint och grundat på fri vilja. Det finns ingen anledning att misstänka att kraven inte uppfylls för den dömda eftersom alternativet till övervakningsstraff är fängelse. För dem som bor i samma bostad finns det däremot anledning att säkerställa att villkoren är uppfyllda när deras skriftliga samtycke ska inhämtas till att övervakningsstraffet verkställs i bostaden. I förekommande fall ska domstolen höra de här personerna innan övervakningsstraff döms ut. Utskottet vill därför komplettera 6 kap. 11 a § i lagförslag 1 med en bestämmelse om att övervakningsstraff inte får dömas ut om det finns grundad anledning att misstänka att en person som bor i samma bostad har gett sitt samtycke efter påtryckningar. Tillägget är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet är också främmande för att alla som bor i samma bostad måste ge sitt samtycke när övervakningsstraffet börjar verkställas. Enligt 23 § i lagförslag 2 har däremot bara myndiga personer rätt att återkalla sitt samtycke. Det motiveras inte på något vis i propositionen. Utifrån det som utskottet sagt om minderårigas rättsliga status anser det att också de ska ha möjlighet att återkalla sitt samtycke. Det är villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kontroll av drogfrihet. Utifrån 14 § i lagförslag 2 får den dömda inte medan verkställigheten av ett övervakningsstraff pågår använda droger som avses i 3 § 1 mom. i narkotikalagen (373/2008), alkohol eller något annat berusningsmedel och

inte heller vara påverkad av något berusningsmedel.

För kontroll av att den dömda är drogfri är han eller hon skyldig att på anmodan lämna urin- eller salivprov eller utandningsprov. Om den dömda utan giltig orsak vägrar lämna utandningsprov eller urin- eller salivprov kan det bestämmas att han eller hon ska lämna ett blodprov. Bestämmelserna är betydelsefulla med tanke på den personliga integriteten i 7 § 3 mom. i grundlagen. Där sägs det att den personliga integriteten inte får kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. De föreslagna bestämmelserna svarar i sak mot 16 kap. 7 § i fängelselagen (767/2005), som kom till med grundlagsutskottets medverkan, och bereder så vitt utskottet kan se inga konstitutionella problem (se GrUU 20/2005 rd; se också GrUU 12/1998 rd).

Säkerhetskontroll. Den dömda får enligt 16 § i lagförslag 2 säkerhetskontrolleras. Vid säkerhetskontrollen har en tjänsteman vid Brottsåtgärdsmyndigheten rätt att med hjälp av en metall-detektor, någon annan teknisk anordning eller en tränad hund eller genom en ytlig undersökning av kläderna granska den dömda för att säkerställa att den dömda inte innehar föremål eller ämnen som någons säkerhet kan äventyras med eller som det i övrigt är förbjudet i lag eller med stöd av lag att inneha. Den som gör säkerhetskontrollen har rätt att ta ifrån den dömda ett föremål eller ämne som påträffats vid säkerhetskontrollen eller annars. Fråntagna föremål och ämnen ska överlämnas till polisen eller, om det inte finns något hinder för det i lag, återlämnas till den dömda.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på den personliga integriteten som garanteras i 7 § 3 mom. i grundlagen och som det inte är tillåtet att ingripa i godtyckligt eller utan laglig grund. Det ingrepp som bestämmelsen tillåter är emellertid ganska obetydligt, anser utskottet. Bestämmelsen svarar dessutom mot 16 § 3 mom. i fängelselagen, som kommit till med utskottets medverkan (se GrUU 20/2005 rd, s. 6/I och GrUU 12/1998 rd, s. 4 /II). Lagstiftningen bereder inga konstitutionella problem.

Det är inget problem att ta ett föremål eller ämne ifrån den dömde, om det är förbjudet i lag eller med stöd av lag att inneha det. Men om den dömde i princip har rätt att inneha ett föremål eller ämne, innebär det ett lindrigt intrång i den dömdes egendomsskydd att föremålet eller ämnet tas ifrån honom eller henne. Det är emellertid fråga om en tillfällig inskränkning i rätten att använda egendom som det finns tungt vägande skäl till på grund av garantierna för den personliga tryggheten i 7 § 1 mom. i grundlagen. Inte heller den här bestämmelsen påverkar behandlingsordningen för lagförslaget.

Konsekvenser av brott mot vissa skyldigheter

Om den dömde misstänks ha brutit mot vissa fastlagda skyldigheter kräver 18 § 1 mom. i lagförslag 2 att Brottspåföljdsmyndigheten utreder saken. Den dömde måste få tillfälle att bli hörd, vilket står i samklang med 21 § 2 mom. i grundlagen. Om den dömde konstateras ha handlat i strid med sina skyldigheter ska Brottspåföljdsmyndigheten ge honom eller henne en skriftlig varning.

I 19 § i lagförslag 2 föreskrivs om grovt brott mot skyldigheter. Av grovt brott mot skyldigheterna följer att Brottspåföljdsverket måste vidta åtgärder för att föra saken till domstol. Samtidigt ska det förbjudas att verkställigheten av övervakningsstraffet inleds eller verkställigheten avbrytas om den redan har inletts. Om domstolen konstaterar att den som dömts till övervakningsstraff har gått till väga på det sätt som beskrivs i 19 § ska den del av straffet som ännu inte avtjänats förvandlas till ovillkorligt fängelsestraff enligt 26 §. Av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen följer det därför att gränserna för grovt brott mot skyldigheter ska vara tillräckligt noggrant angivna.

Som grovt brott mot skyldigheter anses för det första att den dömde inte börjar avtjäna sitt straff eller avbryter avtjänandet utan något godtagbart skäl till det. En annan form av grovt brott mot skyldigheter är att den dömde "gör sig skyldig till brott". Den här punkten är kvistig ur proportionalitetssynvinkel, för om den tolkas ordagrant betyder den att en aldrig så lindrig gärning

— som att man gör sig skyldig till fortkörning — leder till att övervakningsstraffet förvandlas till ovillkorligt fängelsestraff. Det framgår ändå av motiven (s. 43) att punkten inte avser att täcka in lindriga brott.

För kravet på noggrann avgränsning spelar den sista punkten i förteckningen den största rollen. Där sägs att en sak också förs till domstol om den dömde "annars uppsåtligen och grovt bryter mot de skyldigheter som anges i denna lag". Enligt utskottets mening är det bäst att förteckningen över grova brott mot skyldigheterna är uttömmande. Punkten behöver därför ersättas genom att de fall i motiven som punkten var tänkt att tillämpas på tas in i lagen.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Biträdande övervakare. För verkställigheten av ett enskilt övervakningsstraff svarar en tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten som utsetts för uppgiften. Tjänstemannen kallas övervakare. Men utifrån 29 § 1 mom. i lagförslag 2 kan också någon som samtyckt till det utses att bistå övervakaren för att främja verkställigheten av övervakningsstraffet. Denna person kallas biträdande övervakare. I momentet anges dessutom vilka utbildningskrav som ställs på den biträdande övervakaren. Han eller hon ska ha för uppgiften lämplig utbildning inom brottspåföljds-, social- eller hälsovårdsområdet eller pedagogik och arbetserfarenhet. I sin tjänsteutövning står den biträdande övervakaren under språklagen och bestämmelserna om straffrättsligt tjänstemannaansvar. På skadeståndsansvaret tillämpas skadeståndslagen. Det uppstår inget tjänste- eller arbetsavtalsförhållande mellan den biträdande övervakaren och Brottspåföljdsmyndigheten, utan myndigheten ingår ett särskilt avtal om uppdraget och om arvode och kostnadsersättningar med den biträdande övervakaren.

Utskottet fäster sig vid sista meningen i 29 § 1 mom. där det sägs att också någon annan lämplig person kan utses till biträdande övervakare, om det är nödvändigt för att säkerställa övervakningen. En sådan person uppfyller alltså inte de lagfästa utbildningskraven för en biträdande

övervakare. Enligt motiven (s. 47) är det nödvändigt att kunna utnämna en sådan person till biträdande övervakare för att det till exempel i avlägsna trakter kan vara svårt att hitta någon som uppfyller de föreskrivna behörighetsvillkoren. En liknande bestämmelse återfinns i 10 § 2 mom. i lagen om ungdomsstraff (1196/2004) som stiftades med grundlagsutskottets medverkan. För den dömdes rättsskydd är det ändå viktigt att bestämmelsen kompletteras med det som sägs i motiven om att det ska vara exceptionellt att en annan person än en sådan som uppfyller behörighetsvillkoren utses till biträdande övervakare. Bestämmelserna inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Bestämmelserna om den biträdande övervakaren avser delegering av en offentlig förvaltningsuppgift till någon annan än en myndighet enligt 124 § i grundlagen. En biträdande övervakare kan enligt motiven (s. 47) behövas till exempel i glesbygden, och att en sådan uppgift anförtros en enskild kan vara nödvändigt med hänsyn till 124 § i grundlagen för att övervakningen ska kunna ske på lämpligt sätt. Att uppgiften anförtros en enskild får inte innebära någon risk för de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller övriga krav på en god förvaltning. Det är inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar i lagen, eftersom dessa med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster också tillämpas på enskilda när de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter (se GrUU 13/2010 rd och GrUU 42/2005 rd). Genom ett avtal mellan en myndighet och en enskild kan man säkerställa efterlevnaden av de allmänna förvaltningslagar som garanterar rättsskyddet. Utskottet påpekar att skyldigheten att iaktta dem också då går direkt tillbaka på lag (se GrUU 13/2010 rd och GrUU 3/2009 rd).

Den biträdande övervakarens uppgifter anges i 30 § 2 mom. i lagförslag 2. Där sägs att den biträdande övervakaren ska bistå övervakaren i att utföra uppdragen i 1 mom. Vidare ska den biträdande övervakaren iaktta de föreskrifter som en

tjänsteman vid Brottpåföljdsmyndigheten ger honom eller henne om verkställigheten av övervakningsstraffet.

I 6 §, 13 § 7 punkten och 30 § 2 mom. (i sammanhang med 1 mom. 1 punkten) i lagförslag 2 hänvisas det med något olika formuleringar till rätten att få tillträde till den dömdes bostad. Det är inte glasklart utifrån formuleringarna om den biträdande övervakaren avses ha en självständig rätt till det eller om han eller hon alltid bara är med och bistår tjänstemannen från Rikspåföljdsmyndigheten.

Grundlagens 124 § förbjuder att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt anförtros andra än myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagen kan man som betydande utövning av makt anse t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att ingripa i en persons grundläggande fri- och rättigheter på något annat betydelsefullt sätt (RP 1/1998 rd, se också GrUU 28/2001 rd). Utskottet har brukat anse att kontrollbefogenheter som gör intrång i hemfriden innebär en rätt att befatta sig i betydande grad med skyddet för hemfriden som är garanterat var och en i grundlagen och att en enskild därmed inte kan få en sådan befogenhet genom en vanlig lag (se GrUU 40/2002 rd och GrUU 46/2001 rd).

Trots att de föreslagna befogenheterna inte direkt handlar om att göra en kontroll, ingriper utredningsåtgärderna i lagförslag 2 i alla fall i hemfriden. Därför måste bestämmelserna ändras så att det bara är myndigheten som har rätt att få tillträde till den dömdes bostad för att utreda misstanke om brott. Det är villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Däremot är det ingenting som hindrar att man föreskriver att en person som utsetts utom myndighetsmaskineriet har rätt att bistå övervakaren i åtgärder som ingriper i hemfriden (se GrUU 46/2001 rd).

Den centrala övervakningen. I 33 § i förslaget till lag om övervakningsstraff föreskrivs det att Brottpåföljdsmyndigheten ska ordna den centrala övervakningen av verkställigheten av övervakningsstraff på ett riksomfattande plan och re-

gionalt. Brottsförmyndigheten kan också skaffa och ingå avtal med en privat tjänsteleverantör om datasystemen i kontrollcentralen, deras underhåll, tekniska övervakning och tjänster för att sända, ta emot och förmedla alarm, om det är nödvändigt för att uppgiften ska kunna skötas på behörigt sätt. I avtalet ska det anges vilka datasystem och programvaror som ska användas vid övervakningen, vilka uppgifter som kontrollcentralen ska ha hand om, vilka anställda som ska göra det och övriga liknande faktorer som garanterar att kontrollcentralen fungerar som den ska. Brottsförmyndigheten ska se till att de anställda har den utbildning och erfarenhet som behövs i arbetet. Myndigheten övervakar att verksamheten följer reglerna och svarar för att kontrollcentralen fungerar tillförlitligt och professionellt. I 2 mom. nämns det särskilt att språklagen och bestämmelserna om straffrättsligt tjänstemannaansvar tillämpas på de anställda.

Också här handlar det om att anförtro en enskild en offentlig förvaltningsuppgift. Utskottet anser att de uppgifter som avses i bestämmelsen är mycket tekniska till sin natur och i första hand avsedda som handräckning till Brottsförmyndigheten. I lagen föreskrivs vilka faktorer det ska finnas bestämmelser om i avtalen med enskilda parter. Lagstiftningen uppfyller även i övrigt villkoren i 124 § i grundlagen och inverkar därmed inte på behandlingsordningen. På grund av 10 § 1 mom. i grundlagen om skydd för personuppgifter måste lagstiftningen emellertid ytterligare kompletteras med det som står i motiven (s. 50) om att enskilda personer som har hand om kontrollcentralens uppgifter enligt 33 § inte har rätt att få tillgång till Brottsförmyndighetens register.

Övrigt

Beslutanderätt. I 31 § i lagförslaget om övervakningsstraff finns detaljbestämmelser om vem som har beslutanderätt i vilka frågor. Utskottet har i sin tidigare praxis brukat anse att de grundläggande fri- och rättigheterna kräver att det av en lag ska framgå åtminstone den lägsta tjänstemannanivå som beslutanderätten får delegeras

till inom ett verk (se GrUU 12/1998 rd). Den föreslagna paragrafen är så pass detaljerad att den uppfyller kravet.

Ändring av fängelselagen

Regeringens tredje lagförslag gäller ändring av 4 kap. 1 och 11 § i fängelselagen. I gällande 4 kap. 1 § 2 mom. i fängelselagen sägs det att fångar i öppna anstalter kan vistas och röra sig på fängelseområdet, avdelningsområdet, arbetsplatsen eller något annat verksamhetsställe utan omedelbar övervakning. Nu föreslås momentet bli kompletterat med en bestämmelse om att fångar i öppna anstalter kan övervakas med tekniska anordningar som installeras i fängelselokaler, ges till fången eller fästs vid fångens handled, vrist eller midja. Meningen är inte att det ska finnas sådan övervakning i alla öppna anstalter utan att Brottsförmyndighetens centralförvaltningsenhet ska bestämma i vilka anstalter fångarna övervakas med tekniska metoder.

Som utskottet tidigare har konstaterat följer det av ett frihetsstraff och dess natur att den grundlagsfästa hemfriden inte gäller en cell i en straffanstalt (se GrUU 12/1998 rd). Man kan göra samma bedömning om lokalerna i ett öppet fängelse. De bestämmelser som ger rätt till observation av fångar är emellertid betydelsefulla framför allt med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen som skyddar privatlivet. Utskottet har påpekat att optisk övervakning är en särskilt känslig form av teknisk observation (se GrUU 12/1998 rd). Därför anser det att lagutskottet har anledning att ytterligare se på hur nödvändig sådan övervakning är.

Den nya typen av teknisk övervakning kommer inte att införas i alla öppna anstalter och därför är förslaget betydelsefullt också med tanke på jämlikheten enligt 6 § 1 mom. i grundlagen. Om förslaget går igenom betyder det att de dömda i vissa öppna anstalter utsätts för intensivare övervakning än i andra. Utskottet har i sin bedömning av förslaget fäst sig särskilt vid att det utifrån 5 kap. 1 § i fängelselagen, som kom till med dess medverkan, i ett fängelse redan nu kan finnas avdelningar som är olika med avseende på

graden av övervakning och verksamheten. Förslaget innebär inte någon sådan segregering av olika fängelser att det skulle förändra straffets karaktär i väsentlig grad för fångar som övervakas på olika sätt. Förslaget står inte i strid med jämlikhetsprincipen.

Regeringens lagförslag 5 och 6

I sitt lagförslag 5 föreslår regeringen att 5 § 6 punkten i lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff ska ändras så att samhällspåföljdsregistret också ska innehålla verkställighetsplanen för ett övervakningsstraff. Enligt motiven (s. 53) omfattar detta också den preciserade verkställighetsplanen. Enligt lagförslag 2 ska det lagstiftas separat om dem och för att undvika oklarhet är det bäst att båda nämns särskilt också i den här lagen, anser utskottet.

En likadan precisering kan behövas också i lagförslag 6 om ändring av 24 § i lagen om of-

fentlighet i myndigheternas verksamhet, trots att motiven är mycket knapphändiga på denna punkt.

Övriga lagförslag

Utskottet har inga invändningar vare sig mot lagförslag 4 eller mot lagförslag 7 och 8 i propositionen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 2 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 6 kap. 11 a § i lagförslag 1, 6 §, 7 §, 13 § 7 punkten, 23 § och 30 § 2 mom. i lagförslag 2 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 24 september 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent (delvis)
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Nauléér /sv

Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd (delvis)
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.