

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om fängelse och häktning

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 maj 2014 regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om fängelse och häktning (RP 45/2014 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

- regeringsråd Ulla Mohell och regeringssekreterare Matti Vartia, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- professor Raimo Lahti
- biträdande professor Sakari Melander
- juris magister, politics magister, vicehäradshövding Leena Mäkipää.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— juris doktor Mikael Koillinen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att fängelselagen, häktningsslagen och vissa bestämmelser om straff och fängelse i strafflagen preciseras i enlighet med de ändringsbehov som kommit fram vid tillämpningen av lagarna. Bestämmelserna om fångars kontakter utanför fängelset ändras också. Vidare ändras bestämmelserna om dels besök och elektronisk kommunikation, dels disciplin och övervakning. Vidare innebär förslaget ändringar i bestämmelserna om bland annat innehav av egendom och rökning i fängelse. Maximilängden för straff i enrum förkortas och

bestämmelsen om observation i isolering preciseras. Bestämmelserna om fångars och häktades rätt att söka ändring revideras i grunden.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2015.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas förslaget i relation till följande bestämmelser i grundlagen: 7 § 3 mom. om personlig integritet, 10 § 2 mom. hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och 15 § om egendoms-skyddet. Dessutom bedömer regeringen förslaget med avseende på bestämmelserna om rättssäkerhet i 21 §.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen vill ändra fängelselagen och häktningsslagen, som stiftats med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 20/2005 rd). I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna sades det klart ut att frihetsberövande till följd av verkställighet av straff i sig inte utgör någon grund 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 begränsningarna och de bör kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för varje grundläggande fri- och rättighet (RP 309/1993 rd, s. 27). 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).

Förslagen till fängelselag och häktningsslag 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. om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Förslagen måste alltså bedömas mot de allmänna och, i förekommande fall, de rättighetsspecifika villkoren för inskränkningar. Här är det viktigt att inte bara lyfta fram att inskränkningar ska vara godtagbara, exakt avgränsade och proportionella, utan att också sätta fokus på fångars och häktades rättssäkerhet (t.ex. GrUU 19/2012 rd, GrUU 20/2005 rd).

Fångars brevväxling

I fängelselagen föreslås 12 kap. 1 § 1 mom. om fångars rätt till brevväxling bli ändrad och det innebär att en fånge bara har rätt till korrespondens per post. En likadan ändring föreslås i 8 kap. 1 § 1 mom. i häktningsslagen. Riksdagens justitieombudsman har ansett (Dnr 1621/4/05, 13.4.2007) att fångar enligt den gällande lagstiftningen har rätt att också använda fängelsets interna post i sin korrespondens med andra fångar.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Skyddet innefattar bland annat den enskildes rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor (RP 309/1993 rd). Följaktligen har utskottet ansett att fångars möjligheter att hålla kontakten med andra inte bör inskränkas mer än det är nödvändigt i varje enskilt fall (GrUU 20/2005 rd). Bestämmelsen motiveras med att det kan äventyra ordningen och säkerheten i fängelset om den interna posten får användas för kommunikation och kontakter mellan fångarna (RP, s. 44). Om fångar kan använda fängelsets interna post får de snabbare kontakt med varandra. Det kan vara av betydelse för ordningen och säkerheten på fängelset. Å andra sidan är bestämmelserna om att kontrollera, läsa och kopiera fångars brev, postförsändelser och meddelanden desamma oberoende av om försändelser eller meddelanden levereras per post eller via den interna posten på fängelset. Med tanke på den omfattande rätten att kontrollera och läsa brev, postförsändelser och meddelanden anser utskottet att propositionen inte innehåller tillräckligt starka motiv för att inskränka rätten för fångar att anlita intern post i sin korrespondens. Därför bör lagutskottet utreda om ändringen är nödvändig.

Rätt att läsa meddelanden

Bestämmelser om rätt att läsa brev, andra postförsändelser och meddelanden till eller från fångar finns i 12 kap. 2 § i fängelselagen. De får läsas om det är nödvändigt av någon grundad an-

ledning för att förhindra eller utreda brott, avvärja en fara som hotar ordningen i fängelset eller trygga en fånges eller någon annans säkerhet. Enligt tillägget i 1 mom. får ett beslut om rätt att läsa brev m.m. fattas för högst två veckor åt gången. En likadan ändring föreslås i 8 kap. 2 § 1 mom. i häktningsslagen. Förslaget motiveras med att det varit komplicerat med beslut som bara gäller ett brev åt gången. Dessutom slukar sådana beslut både tid och resurser. Enligt propositionen är det inte meningen att ändra tröskeln för att läsa ett brev. Den ska också i fortsättningen vara hög och åtgärdens stränghet proportionerlig (RP, s. 78, GrUU 59/2006 rd).

Förslaget måste bedömas mot 10 § i grundlagen. Enligt 2 mom. i grundlagen är brevhemligheten, telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Med stöd av 3 mom. kan det emellertid genom lag bestämmas om begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bland annat frihetsberövande. Grundlagsutskottet har understrukit att kravet på nödvändighet är viktigt och att hemligheten i fråga om meddelanden också på anstalt bara kan begränsas i den omfattning som det är motiverat i varje enskilt fall (se GrUU 30/2009 rd, GrUU 59/2006 rd och de utlåtanden som nämns där).

I 1 mom. sägs det tillräckligt exakt ut vilka skäl med koppling till en fånges brottsliga bakgrund, och uppförande under fängelsetiden, försändelsen, avsändaren eller mottagaren som är godtagbara med avseende på 10 § 3 mom. i grundlagen och som motiverar att ett meddelande får läsas (jfr GrUU 30/2009 rd, GrUU 59/2006 rd). Förslaget tillåter att ett beslut om rätt att läsa meddelanden fattas för högst två veckor åt gången. Beslutsmotiven hänför sig dock till enskilda fångar, avsändaren eller mottagaren. Skyddet för förtroliga meddelanden inskränks således bara om det är motiverat i ett enskilt fall. Förslaget utgör inget konstitutionellt problem. En likadan ändring föreslås i 8 kap. 2 § 1 mom. i häktningsslagen.

Observationsklädsel

Bestämmelser om observation i isolering finns i 18 kap. 4 § i fängelselagen. En fånge får placeras i ett rum eller en cell om det finns grundad anledning att misstänka att en fånge i fängelset eller vid ankomsten dit har förbjudna ämnen eller föremål. Där kan fången och förloppet hur ämnen eller föremål försvinner ur kroppen observeras och övervakas. Ändringen innebär att fångar som isoleras för observation måste använda observationsklädsel. Med observationsklädsel avses en så kallad observationsoverall som fången inte själv kan ta av sig. Enligt förslaget ska en fånge med observationsklädsel få tillträde till toalett med en gång när han eller hon begär det. Enligt 2 mom. får observation i isolering pågå tills de förbjudna ämnena eller föremålen har försvunnit ur kroppen eller tills det inte längre finns någon anledning att hålla fången isolerad. Observationen får dock pågå högst sex dygn om inga förbjudna ämnen eller föremål upptäcks vid kroppsbesiktning. Om ämnen eller föremål upptäcks får observationen fortsätta i högst tre dygn till. En likadan ändring föreslås i 13 kap. 4 § i häktningsslagen.

Syftet med ändringen är att uppfylla kravet på att en begränsning i de grundläggande fri- och rättigheterna ska grunda sig på en lag som stiftats av riksdagen. I ett avgörande (Dnr 2011/2/10, 31.12.2012) har justitieombudsmannen ansett att en observationsoverall är en begränsning i de grundläggande fri- och rättigheterna och att det därför måste finnas en tydlig bemyndigandebestämmelse i lag. Samtidigt ansåg JO att 18 kap. 4 § 1 mom. i häktningsslagen inte ger ett godtagbart bemyndigande för observationsoverall, om man ser till kravet på exakta och noga avgränsade begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Också Europadomstolen har i en dom, Lindström och Mässeli mot Finland (24630/10, 14.10.2014), ansett att observationsoveraller kränker skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen eftersom det inte har föreskrivits på behörigt sätt om överallerna i lag.

Förslaget är också av vikt för den personliga friheten som är skyddad i 7 § 1 mom. i grundla-

gen och den viljefrihet och självbestämmanderätt som ingår i den (RP 309/1993 rd). Tanken med observationsklädsel är att förhindra att fångar i kroppen tar med sig förbjudna ämnen eller föremål in i fängelset. Fångarnas och personalens personliga säkerhet är ett godtagbart skäl med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna för att försöka effektivt förhindra att förbjudna ämnen och föremål tas in i fängelserna, anser utskottet (GrUU 59/2009 rd). När man ska bedöma proportionaliteten i användningen av observationsoverall och regleringen av användningen är det av vikt att 1 kap. 6 § 3 mom. i fängelselagen innehåller ett allmänt krav på att bemyndigandena ska vara proportionerliga. En tjänsteman ska nämligen utföra sina tjänsteupdrag utan att i större utsträckning göra ingrepp i någons rättigheter och vålla större olägenhet än vad som är nödvändigt och försvarbart för att uppdraget ska kunna utföras.

I domen Lindström och Mässeli mot Finland bedömde Europadomstolen användningen av observationsoverall också med avseende på artikel 3 om förbud mot omänsklig och förnedrande behandling i Europakonventionen. Också 7 § 2 mom. i grundlagen förbjuder behandling som kränker människovärdet. Med ett majoritetsbeslut kom domstolen fram till att enbart relativt kortvarig användning av observationsoverall vid observation i isolering inte överstiger tröskeln för att tillämpa förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling enligt artikel 3 i Europakonventionen, om det finns övertygande motiv för att använda overall. För förbudet är det av betydelse att lagförslaget kräver att det ska finnas en motiverad anledning för observation i isolering och observationsoverall och att fången ska få besöka toaletten med en gång när han eller hon ber om det. Också bestämmelserna om frister för observation i isolering och användning av observationsoverall, avbrytande av åtgärden om fångens hälsa äventyras och undersökning av fångens hälsotillstånd kräver procedurer som säkerställer att det inte är omänskligt, förnedrande eller kränkande för människovärdet att behöva använda observationsoverall.

Ändringssökande

Bestämmelserna om administrativt ändringssökande i fängelselagen (20 kap.) och häktningsslagen (15 kap.) ändras i grunden. Grundlagsutskottet har redan tidigare ansett att bestämmelserna är problematiska i flera hänseenden (GrUU 20/2005 rd). Lagarna får en förteckning över alla beslut där ändringssökande är tillåtet respektive förbjudet. Syftet är att undanröja de nuvarande tolkningsproblemen och förtydliga skillnaden mellan överklagbara beslut och verklig förvaltningsverksamhet.

Enligt utskottets etablerade praxis får en förteckning som tillåter överklagande inte fungera som ett slags indirekt förbud mot att överklaga, utan förvaltningsprocesslagen, i synnerhet 5 §, och i sista hand 21 § 1 mom. i grundlagen avgör om ett beslut är överklagbart eller inte (se t.ex. GrUU 15/2012 rd). Beträffande rätten att söka ändring i fängelselagen har utskottet ansett att det mest korrekta regleringssättet är att lagen innehåller en sedvanlig bestämmelse om att förvaltningsprocesslagen ska tillämpas (GrUU 20/2005 rd).

Lagförslaget motsvarar inte denna rekommendation från utskottet. Det förslagna regleringssättet ställer dock inte till med problem eftersom 20 kap. 1 § har en detaljerad förteckning över överklagbara beslut. Utöver besluten i förteckningen får enligt 1 mom. 16 punkten ändring också sökas i andra beslut som avses i 5 § i förvaltningsprocesslagen om sökande av ändring inte har förbjudits med stöd av 20 kap. 2 §.

De begränsningar i rätten att söka ändring som är godtagbara med avseende på grundlagen kan därmed skrivas in i lagen genom specifika förbud mot att söka ändring (se GrUU 20/2005 rd). Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen, där det föreskrivs att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. De föreslagna bestämmelserna om förbud mot att överklaga motiveras i propositionen och de är specificerade och exakta (GrUU 10/2012 rd). Propositionen bedömer förbudet i relation till grundlagen

och grundlagsutskottets tolkningspraxis på behörigt sätt. Förbudet mot att överklaga är inget problem med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 24 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

biträdande generalsekreterare Timo
Tuovinen.