# Förvaltningsutskottet

**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 förvaltningsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Anne Kohvakka, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Ferm, inrikesministeriet
- kriminalinspektör Jari Nyström, inrikesministeriet
- jurist, dataskyddsansvarig Hannele Svanström, Brottspåföljdsmyndigheten
- direktör Pasi Oksa, Riihimäki fängelse
- huvudförtroendeman Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Migrationsverket
- Polisstyrelsen
- centralkriminalpolisen
- Tullen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmänt*

I propositionen föreslår regeringen ändringar i fängelselagen (767/2005), häktningslagen (768/2005), lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (1069/2015) och lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (687/2009). Syftet med propositionen är att precisera bestämmelserna om Brottspåföljdsmyndighetens befogenhe-

ter och registrens datainnehåll, förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna samt föreskriva om Brottspåföljdsmyndighetens möjlighet att delta i verksamheten vid den gemensamma kriminalunderrättelseenheten för polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet.

Förvaltningsutskottet anser att de föreslagna lagändringarna förtydligar och förbättrar förutsättningarna för samarbete mellan Brottspåföljdsmyndigheten och förundersökningsmyndigheterna, effektiviserar åtgärderna för att förebygga brott och främjar anstaltssäkerheten. Utskottet anser det vara viktigt att informationsflödet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och polisen samt andra förundersökningsmyndigheter är så flexibelt och snabbt som möjligt med beaktande av det behövliga dataskyddet.

*Brottsutredning*

I propositionen föreslås det att skrivningarna om utredning av brott stryks i bestämmelserna om Brottspåföljdsmyndighetens behörighet. I lagterminologin avses med utredning av brott de åtgärder som vidtas efter att den tröskel för förundersökning som avses i 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen (805/2011) har överskridits. Förundersökningsmyndigheter är förutom polisen även gränsbevaknings-, tull- och militärmyndigheterna. Brottspåföljdsmyndigheten har till uppgift att förhindra brottslighet under fängelsetiden och upprätthålla fängelsesäkerheten.

Förvaltningsutskottet konstaterar att förslaget är motiverat för att förtydliga uppgiftsfördelningen mellan Brottspåföljdsmyndigheten och förundersökningsmyndigheterna, eftersom brottsutredning inte hör till Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter. Här måste det ses till att lagändringen inte leder till försämringar i åtgärderna för att förebygga och bekämpa brott som begåtts i fängelset eller som leds inifrån fängelser. Det väsentliga är att i enlighet med målen i regeringspropositionen säkerställa att informationsutbytet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och förundersökningsmyndigheterna förbättras. I detta avseende är det särskilt viktigt att Brottspåföljdsmyndigheten får rätt att också på eget initiativ underrätta polisen om uppgifter som kommit fram vid skötseln av Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter och som gäller händelser och personer som med fog kan bedömas ha samband med brottslig verksamhet. Det är också ett viktigt förslag att Brottspåföljdsmyndigheten på eget initiativ ska kunna lämna ut uppgifter ur säkerhetsregistret till polisen och andra förundersökningsmyndigheter. I propositionen ingår också andra förslag som syftar till att främja samarbetet mellan myndigheterna, till exempel en bestämmelse om Brottspåföljdsmyndighetens deltagande i verksamheten vid PTG-myndigheternas kriminalunderrättelseenhet.

*Utlämnande av uppgifter till polisen och andra förundersökningsmyndigheter*

I 29 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen) finns bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Enligt 1 punkten kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om det i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter. Enligt offentlighetslagen och andra uttryckliga bestämmelser om utlämnande av uppgifter förutsätter utbytet av information mellan myndigheter i regel att uppgifterna begärs av den myndighet som behöver dem och uppgifterna kan i princip inte lämnas ut på eget initiativ. Gäl-

lande lagstiftning gör det inte möjligt för Brottspåföljdsmyndigheten att på eget initiativ lämna ut uppgifter, förutom i situationer som avses i 19 kap. i fängelselagen.

Enligt utredning har det visat sig vara problematiskt med tanke på informationsutbytet framför allt att bestämmelsen om utlämnande av uppgifter ur Brottspåföljdsmyndighetens säkerhetsregister är flertydig. Även i fråga om andra uppgifter än de som antecknats i säkerhetsregistret har det i praktiken visat sig vara problematiskt när Brottspåföljdsmyndigheten har uppgifter som polisen borde delges, men polisen inte känner till att Brottspåföljdsmyndigheten har uppgifterna och därför inte kan fråga efter dem.

För att åtgärda detta föreslår regeringen i propositionen att Brottspåföljdsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna ges rätt att på eget initiativ till polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet lämna sådana uppgifter som den med stöd av gällande lag har rätt att på begäran lämna ut för förhindrande, avslöjande, utredning eller överlämnande för åtalsprövning av brott (14, 20 och 21 § i lagförslag 3). I paragrafen om säkerhetsregistret föreslås en motsvarande bestämmelse om utlämnande av uppgifter på eget initiativ (26 § i lagförslag 3).

Förvaltningsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna är nödvändiga för att effektivare förebygga kriminalitet och verksamhet som äventyrar fängelsesäkerheten. Enligt uppgift har det hänt att Brottspåföljdsmyndigheten har haft till exempel tips – såsom att en person har nära kopplingar till medlemmar i en organiserad kriminell sammanslutning – som inte har kunnat vidarebefordras till polisen, eftersom det enligt lagen inte är tillåtet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Brottspåföljdsmyndigheten måste också kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ till exempel om fångar som ska efterlysas.

Samarbetet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och förundersökningsmyndigheterna befästs genom den i 19 kap. i fängelselagen föreslagna bestämmelsen om Brottspåföljdsmyndighetens rätt att underrätta polisen, andra förundersökningsmyndigheter och åklagare om uppgifter som kommit fram vid skötseln av Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter och som gäller händelser och personer som med fog kan bedömas ha samband med brottslig verksamhet (19 kap. 1 § 3 mom. i lagförslag 1). Med tanke på en informationsdriven polisverksamhet kräver effektiv kriminalunderrättelseinhämtning att alla uppgifter som kan ha betydelse för förebyggande och utredning av brott kan analyseras, menar utskottet. Ju tidigare det är möjligt att få information, i synnerhet av den typen som hör till de svaga signalerna, desto bättre förutsättningar har de brottsbekämpande myndigheterna att använda informationen som grund för besluten och rikta in sin verksamhet. Enligt utskottets uppfattning stöder den föreslagna bestämmelsen också Brottspåföljdsmyndighetens grundläggande uppgift i bekämpningen av brottslighet under fängelsetiden.

*Utlämnande av uppgifter om placering i en anstalt*

Brottspåföljdsmyndighetens övervaknings- och verksamhetsregister innehåller uppgifter som behövs för upprätthållandet av anstaltsordningen samt för övervakningen av fångar och intagna i en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten och för deras deltagande i verksamheten. I samband med behandlingen av ärendet har det framkommit att uppgifter om att fångar och personer som blivit intagna i en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten har placerats inom myndigheten eller enheten inte kan lämnas ut till polisen och Migrationsverket med stöd av 14 § 2 mom. i den gällande lagen

om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten, om uppgifterna behövs för behandling av ett ärende som gäller vistelse i landet, internationellt skydd, avlägsnande ur landet, medborgarskap, meddelande av inreseförbud eller återkallande av inreseförbud.

Förvaltningsutskottet konstaterar att lagstiftningen är oklar och bristfällig i fråga om utlämnande av uppgifter om placering i en anstalt. Uppgifter om placering i en anstalt måste kunna lämnas ut till Migrationsverket för att verket ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter och klienternas rättigheter ska tillgodoses. Uppgifter om placeringen av en person som ska avlägsnas ur landet är nödvändiga för att polisen ska kunna sköta återsändandet effektivt och ändamålsenligt. Utskottet föreslår att regleringen kompletteras till exempel genom att det i 14 § 2 mom. 3 punkten i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (lagförslag 3) tas in en skrivning om fångar och intagna i en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten *i fråga om placering vid Brottspåföljdsmyndigheten*, så att uppgifterna i fråga kan lämnas ut till polisen och Migrationsverket.

I 9 kap. i utlänningslagen (301/2004) föreskrivs om avlägsnande ur landet och i dess 151 § om polisens och gränskontrollmyndigheternas befogenheter i dessa avseenden. Enligt gällande bestämmelser får uppgifter om en persons placering vid Brottspåföljdsmyndigheten dock inte lämnas ut till Gränsbevakningsväsendet för avlägsnande ur landet. Med beaktande av att också Gränsbevakningsväsendet är behörig myndighet enligt 151 § i utlänningslagen är det nödvändigt att komplettera bestämmelserna också till denna del. Förvaltningsutskottet föreslår att en behövlig komplettering görs i 21 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten, där det föreskrivs om utlämnande av uppgifter till Gränsbevakningsväsendet (lagförslag 3). Paragrafen innehåller redan nu bestämmelser om utlämnande av placeringsuppgifter om fångar och intagna i en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten till Gränsbevakningsväsendet för vissa ändamål. Kompletteringen kan göras till exempel genom att i paragrafens ingress ta in en bestämmelse om att uppgifterna också får lämnas ut *för avlägsnande ur landet*.

*Rätten för Brottspåföljdsmyndigheten att delta i verksamheten vid PTG-myndigheternas kriminalunderrättelseenheter*

I lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (687/2009) föreskrivs om samarbetet mellan dessa myndigheter inom brottsbekämpning, övervakning och internationellt samarbete. Enligt 5 § i lagen kan det för PTG-myndigheternas kriminalunderrättelse- och brottsanalysverksamhet inrättas gemensamma PTG-kriminalunderrättelseenheter.

PTG-kriminalunderrättelseenheterna är trots namnet inte egentliga organisationsenheter utan verksamhetsformer av ett intensifierat myndighetssamarbete. De tjänstemän från PTG-myndigheterna som har placerats i PTG-kriminalunderrättelseenheterna har i enheterna de befogenheter som den utsändande myndigheten har och är underställda denna myndighet. En polisman vid enheten som hör till befälet svarar för den dagliga arbetsledningen (FvUB 6/2009 rd — RP 26/2008 rd).

Det har tidigare varit möjligt att ge tjänstemännen vid Brottspåföljdsmyndigheten särskilda polisbefogenheter som gjort det möjligt att placera en tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten i en PTG-kriminalunderrättelseenhet. Samarbetet har fungerat och gett resultat. I och med refor-

men av polislagen (872/2011) har tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten dock inte längre kunnat placeras vid enheten sedan ingången av 2017. Samarbetet för att förhindra brottslighet under fängelsetiden har därefter baserat sig på utlämnande av uppgifter och handräckning enligt personuppgiftslagstiftningen gällande dessa myndigheter.

Brottspåföljdsmyndigheten är en viktig samarbetspartner för PTG-myndigheterna. Förvaltningsutskottet anser att den föreslagna ändringen som gör det möjligt för tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten att delta i PTG-kriminalunderrättelseenhetens verksamhet är viktig och skapar klarhet med tanke på ett smidigt samarbete (lagförslag 4). Den gör det möjligt att effektivisera informationsutbytet kring förhindrande av brott, upprätthållande av anstaltssäkerheten i fängelser och förhindrande av brott när det gäller den kriminalitet som leds inifrån fängelser och den kriminalitet i fängelser som leds utifrån.

*Övervakning av fångarnas användning av pengar*

Den gällande lagstiftningen innehåller inga bestämmelser om övervakning av användningen av de betalkort som administreras av Brottspåföljdsmyndigheten och som används av fångar och häktade. De tillsynsskyldigheter som föreskrivs i lagen om betalningsinstitut (297/2010) och lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017) tillämpas på det betalningsinstitut som har utfärdat betalkortet och på andra betalningsinstitut som tillhandahåller betaltjänster. De nämnda lagarna tillämpas dock inte vid Brottspåföljdsmyndigheten och betalningsinstitutet övervakar inte användningen av kort i syfte att upprätthålla fängelsesäkerheten. I propositionen föreslår regeringen att det till fängelselagen (3 a § i lagförslag 1) och häktningslagen (3 a § i lagförslag 2) fogas bestämmelser om Brottspåföljdsmyndighetens behörighet att övervaka användningen av de betalkort som den godkänt.

Förvaltningsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna är nödvändiga för att förebygga brott och upprätthålla fängelsesäkerheten. Efter att man avstått från kontanter är övervakningen av betalkortskonton nödvändig i Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet till exempel för att förhindra narkotikahandel i fängelser eller påtryckningar mot andra fångar. Utskottet anser dock att det vore motiverat att använda ett så neutralt begrepp som möjligt om betalningsmedlet. Då är det mest sannolikt att bestämmelserna också omfattar de nya betalningsmedel som kommer att utvecklas i framtiden.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

*att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.*

**Utlåtande FvUU 2/2020 rd**

Helsingfors 10.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Mari Rantanen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.