Utlåtande GrUU 6/2017 rd─ RP 263/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av fängelselagen, häktningslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av fängelselagen, häktningslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (RP 263/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Juho Martikainen, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Olli Mäenpää
- professor Kimmo Nuotio.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att fängelselagen, häktningslagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder ändras.

Lagarna avses träda i kraft under våren 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget enligt den i 7 § i grundlagen tryggade personliga integriteten, det i 15 § i grundlagen tryggade egendomsskyddet och det i 21 § i grundlagen tryggade rättsskyddet. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom regeringen anser att ärendet ändå är flertydigt till vissa delar, är det enligt regeringen önskvärt att ett utlåtande om lagstiftningsordning inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

De viktigaste förslagen i propositionen gäller dels den brukspenning, verksamhetspenning och lön som betalas till fångar och häktade, dels användningen av betalkort. Ett förslag av konstitutionell betydelse gäller införande av bestämmelser i fängelselagen och häktningslagen som ger möjlighet att under kortvariga transporter belägga alla fångar som transporteras med fängsel. Genom förslaget verkställs riksdagens uttalande (RSv 255/2014) där riksdagen förutsatte att regeringen skyndsamt börjar bereda sådana ändringar i lagstiftningen genom vilka säkerheten under fångtransporter kan garanteras bättre än i dag. Till skillnad från det nuvarande systemet som förutsätter individuell prövning ger förslaget möjlighet att belägga fångar och häktade med fängsel på basis av faktorer som mer generellt hänför sig till transportens säkerhet.

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 av de grundläggande fri- och rättigheterna 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 de 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 grundrättighetsreformen frångicks 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).

I samband med grundrättighetsreformen påpekades att frihetsberövande i sig inte är 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). 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 rikta strålkastarna mot rättssäkerheten hos dem som förlorat sin frihet (GrUU 20/2005 rd, s. 2).

Användning av fängsel under transporter

Med stöd av 13 kap. 2 § i den gällande häktningslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan, får en häktads omedelbara rörelsefrihet begränsas med handbojor, knippförband av plast eller andra motsvarande medel, om det är nödvändigt t.ex. för att förhindra rymning under en transport. En motsvarande bestämmelse finns också i 18 kap. 2 § i fängelselagen, som också har stiftats med utskottets medverkan. Bestämmelserna möjliggör användning av fängsel endast utifrån en individuell prövning och med stöd av dem är det t.ex. inte möjligt att belägga alla fångar i en och samma transport med fängsel, om inte förutsättningarna för användning av fängsel uppfylls separat för var och en av dem. Å andra sidan kan enligt den gällande lagen alla fångar i en och samma transport beläggas med fängsel om villkoren uppfylls för varje enskild fånge.

I 18 kap. 2 § 2 mom. i lagförslag 1 sägs att trots vad som föreskrivs i 1 mom., får vid kortvarig transport alla häktade som ska transporteras med samma fordon beläggas med fängsel, om det är nödvändigt för att skydda en häktads eller en annan persons säkerhet eller för att bevara transportens säkerhet på grund av det stora antalet personer som transporteras, exceptionella trafikförhållanden eller andra härmed jämförbara orsaker. Motsvarande förslag finns även i fråga om 13 kap. 2 § 2 mom. i lagförslag 2. Med stöd av de föreslagna bestämmelserna kan alla fångar som transporteras beläggas med fängsel under en transport. Bestämmelsen utgör ett undantag i vad som föreskrivs i den gällande lagen om att användning av fängsel ska ske utifrån en individuell prövning.

Grundlagsutskottet anser att förslagen till fängelselag och häktningslag fullföljer uppdraget i den sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen. Samtidigt är förslagen betydelsefulla med tanke på ett flertal grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. Det gäller exempelvis de rättigheter som är skyddade genom 7 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har tidigare fäst uppmärksamhet vid att användning av fängsel innebär ett allvarligt intrång i fångarnas personliga frihet och integritet. Åtgärden kan också vara behäftad med hälsorisker. Därför har utskottet ansett det viktigt att fängelselagens och häktningslagens bestämmelser om förutsättningarna för åtgärden dels är tillräckligt exakta, dels uppfyller kraven på acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 20/2005 rd, s. 6). Enligt utskottet får den individuella friheten enligt proportionalitetsprincipen begränsas genom fastspännande bara i de allra svåraste situationerna som sistahandsalternativ (GrUU 34/2001 rd, s. 3).

Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas bland annat på det sätt som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter anger. Relevant för bedömningen av lagförslagen är således också tolkningsfakta och tillämpningspraxis som i detta avseende definierar konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin nyare praxis konstaterat att användning av handbojor i sig överensstämmer med konventionen om de mänskliga rättigheterna om fängslandet har skett i samband med ett lagligt anhållande eller en laglig häktning och den som blir fängslad inte utsätts för mer offentlighet eller bruk av maktmedel än vad som bedöms som nödvändigt i situationen. Vid bedömningen kan betydelse enligt domstolen tillmätas befogad misstanke om att personen förorsakar risk (se t.ex. *Svinarenko och Sljadnjov mot Ryssland*, 2014,

punkt 117, *Garlicki mot Polen* 2011, punkt 73—75 och *Yaziz Erdogan Yagiz* mot Turkiet 2007, punkt 42. Se också *Raninen mot Finland* 1997, punkt 56).

Enligt artikel 68.2 i Ministerkommitténs rekommendation Rec (2006) 2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna kan fängsel användas endast a) om det är nödvändigt för att förhindra rymning under transport eller b) på order av fängelsechefen, om andra kontrollmetoder inte är tillräckliga, för att skydda en intagen från skada eller för att förhindra allvarlig skada på egendom. Motsvarande innehållsmässiga begränsningar ingår i FN:s minimiregler för behandling av fångar (de så kallade *Mandela*-reglerna), som antogs i förnyad form 2015 av FN:s generalförsamling, och som redan tidigare har getts en central betydelse i tolkningen av artikel 10 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, det vill säga MP-konventionen från 1966 (se t.ex. människorättskommitténs beslut *Albert Womah Mukong mot Kamerun* (1994). Europeiska kommittén mot tortyr CPT (*Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)* har ansett att handklovar på fångar under transport får tillåtas endast när det på grundval av en individuell riskbedömning är uppenbart behövligt och i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, och aldrig rutinmässigt (se t.ex. Denmark: visit 2008 CPT/Inf 2208 26).

Lagförslagen leder enligt grundlagsutskottets uppfattning till behörighet att ingripa i en enskild fånges personliga integritet genom att belägga denne med fängsel också när personen i fråga inte ens misstänks kunna fly eller äventyra säkerheten. Ur den enskilda fångens synvinkel skulle villkoren för att beläggas med fängsel kunna uppfyllas helt och hållet oberoende av fången. De aktuella lagförslagen om möjlighet att belägga alla fångar i en fångtransport med fängsel baserar sig främst på små resurser och enligt utredning till utskottet åtminstone delvis på redan korrigerade brister i transportfordon (se också LaUB 17/2014 rd, s. 6 och BJO Dnr 473/4/16, s. 4—5). Grundlagsutskottet anser att propositionen inte innehåller tillräckliga godtagbara grunder för att avstå från prövning i enskilda fall vid beslut om allvarligt ingripande i en fånges personliga frihet och integritet.

Därför ska lagutskottet antingen stryka 18 kap. 2 § 2 mom. i lagförslag 1 och 13 kap. 2 § 2 mom. i lagförslag 2 eller alternativt ändra regleringen så att beläggande med fängsel kan göras endast utifrån en individuell prövning i anslutning till fången eller den häktade i fråga. Det är ett villkor för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 18 kap. 2 § i lagförslag 1 och 13 kap. 2 § i lagförslag 2 beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 6/2017 rd

Helsingfors 3.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.