

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff och häktning

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2004 en proposition med förslag till lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff och häktning (RP 263/2004 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ulla Mohell, justitieministeriet
- professor Pekka Koskinen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen förslår en genomgripande översyn av lagstiftningen om verkställighet av fängelsestraff och häktning. Propositionen huvudsakliga syfte är att i lag införa bestämmelser om begränsningar i fångarnas grundläggande rättigheter och om deras rättigheter och skyldigheter med hänsyn till kraven i grundlagen och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. I förslagen till fängeslag och häktningslag finns bestämmelser om bl.a. ankomst till ett fängelse, placering i fängelset, innehållet i verkställigheten både när det gäller fängelse och häktning, kontakter med omvärlden, disciplin och övervakning, säkerhetsåtgärder och maktmedel och ändringssökande. I reformpaketet ingår också en lång rad andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2006.

I motiven till lagstiftningsordning analyserar regeringen bestämmelserna i förhållande till grundlagen, närmare bestämt rätten till personlig frihet och integritet i 7 § 3 mom., rörelsefriheten i 9 §, skyddet för privatlivet och förtroliga meddelanden i 10 § och egendomsskyddet i 15 §. Dessutom speglar regeringen bestämmelserna mot grundlagens 21 § om rättsskydd och 80 § om området för lag och delegering av lagstiftningsbehörighet. Regeringen menar att lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom saken lämnar rum för tolkning anser regeringen det önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Principer

Propositionen avser framför allt att lyfta upp bestämmelserna om begränsningar i fångars och häktades grundläggande fri- och rättigheter och grunderna för deras rättigheter på lagnivå. Avsikten är också att lagstiftningen innehållsligt ska uppfylla kraven i grundlagen och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna tog klart avstånd från uppfattningen att en viss människogrups grundläggande fri- och rättigheter direkt skulle kunna begränsas utifrån ett särskilt subordinationsförhållande och anstaltsmakt. Följaktligen ansågs det i den då aktuella propositionen att en begränsning av exempelvis fångars grundläggande fri- och rättigheter kräver en särskild lag, vars lagstiftningsordning beror på innehållet i och graden av begränsning. I det sammanhanget påpekades också att frihetsberövande i sig inte utgör en grund för att begränsa en persons övriga grundläggande fri- och rättigheter. Om det är behövt att begränsa en sådan persons andra grundläggande fri- och rättigheter under frihetsberövandet måste det lagstiftas om begränsningarna och de bör kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för var och en grundläggande fri- och rättighet (se RP 309/1993 rd, s. 26/II f. och 53/I, GrUU 12/1998 rd, s. 2/I, GrUU 34/2001 rd, s. 2/I).

Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska enligt sista meningen i grundlagens 7 § 3 mom. tryggas genom lag. I förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna karaktäriserades denna bestämmelse som ett i grundlag givet uppdrag. Av detta följer att lagen ska trygga de rättigheter som tillkommer en person som har berövats sin frihet bl.a. på det sätt som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter anger (RP 309/1993 rd, s. 53/I). I propositionen konstaterades det att i artiklarna 5 och 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, i artiklarna 9, 10

och 14 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 37 i konventionen om barnens rättigheter ingår en rad rättigheter för en person som har berövats sin frihet. Också personer som har berövats sin frihet har dessutom andra mänskliga rättigheter (t.ex. personlig integritet och brev- och telefonhemlighet) i den utsträckning dessa inte begränsats på ett godtagbart sätt enligt konventionerna om mänskliga rättigheter och bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 53).

Såväl fängelselagen som häktningsslagen fullföljer för sin del uppdraget i sista meningen i grundlagens 7 § 3 mom. Samtidigt är bestämmelserna relevanta med hänsyn till ett flertal av grundlagens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Detta gäller bl.a. rätten till personlig frihet och integritet i 7 § 1 mom. och skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. samt skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i 10 § 2 mom. Förslagen måste alltså bedömas utifrån de generella förutsättningarna att begränsa grundläggande fri- och rättigheter men i förekommande fall också utifrån de särskilda förutsättningarna att begränsa en specifik grundläggande fri- eller rättighet. Utom att begränsningarna måste vara acceptabla, noga avgränsade och proportionella måste också fångarnas och de häktades rättssäkerhet uppmärksammas.

De generella kriterierna för verkställighet

I 1 kap. 3 § i fängelselagen föreslås bestämmelser om de krav som ställs på verkställighet av fängelse. Paragrafens 1 mom. förbjuder begränsningar som bygger på s.k. anstaltsmakt. Enligt momentet får verkställighet av fängelse inte medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter än de som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet.

Utskottet vill fästa fokus på principen i förslaget att begränsningarna ska vara lagfästa och att bestämmelsen inte kan användas för att på ett för anstaltsmaktskonstruktionen typiskt sätt begränsa en fångs grundläggande fri- och rättigheter

mer än vad själva fängelsestraffet innebär. Fängelsestraffets innebörd åter är enligt 2 c kap. 1 § i det förslag till lag om ändring av strafflagen som ingår i en annan proposition (RP 262/2004 rd) förlust eller begränsning av friheten. För tydlighetens skull vore det eventuellt bra att komplettera 1 kap. 3 § 1 mom. i fängelselagen med ett omnämnande om fängelsestraffets innebörd.

I analogi med fängelselagen föreslås också häktningsskyddslagen få en paragraf, 4 §, med förbud mot anstaltsmakt. Enligt den får den häktades rättigheter inte med stöd av häktningsskyddslagen inskränkas mer än vad syftet med häktningen, förvaringssäkerheten i häktet och bevarandet av ordningen i fängelset kräver. Bestämmelsen lyfter enligt utskottets mening på ett korrekt sätt fram att begränsningarna ska vara förankrade i lag och ändamålsbundna. Men med hänsyn till proportionalitetskravet och inte minst med tanke på en konsekvent skrivning bör i bestämmelsen läggas till att begränsningarna ska vara nödvändiga.

Formuleringen i 5 kap. 5 § 2 mom. i fängelselagen är inte helt odiskutabel med tanke på att begränsningar inte får införas med anstaltsmakt. Lagrummet tillåter nämligen att rättigheterna för fångar som placerats på en säkerhetsavdelning begränsas på de grunder som anges i fängelselagen i den utsträckning som placeringen nödvändigtvis kräver. Ett bättre alternativ än denna formulering som tillåter begränsningar vore den formulering med förbud mot begränsningar som använts i 5 kap. 3 § 2 mom. och 18 kap. 5 § 2 mom. (och i 3 kap. 2 § 3 mom. och 13 kap. 5 § 2 mom. i lagförslag 2), menar utskottet.

Kompetensbestämmelserna i lagförslagen ger myndigheterna i närapå alla fall en tämligen omfattande prövningsrätt. Därför vill utskottet understryka vikten av att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna vägs in när kompetensbestämmelserna tillämpas i enskilda fall. I detta hänseende innehåller 1 kap. 5 och 6 § i fängelselagen sakliga bestämmelser om att fångar ska behandlas rättvis och med aktning för människovärdet, om förbud mot särbehandling och om andra allmänna principer för utövande av befogen-

heter. I t.ex. 6 § 1 mom. finns objektivitetsprincipen inskriven och enligt den ska en tjänsteman vid Fångvårdsväsendet i sin verksamhet vara saklig, opartisk och främja försonlighet. Därtill ska en tjänsteman enligt proportionalitetsprincipen i 6 § 3 mom. utföra sina tjänsteuppgifter utan att i större utsträckning ingripa i någons rättigheter och vålla större olägenhet än vad som är nödvändigt och försvarbart för att uppdraget ska kunna utföras. Det finns också en särskild bestämmelse om proportionalitetskravet i 18 kap. 6 § om användning av maktmedel (liksom också i 13 kap. 6 § i lagförslag 2).

Fängelselagens 1 kap. 7 § föreskriver att en fånge ska höras då viktiga beslut om boende, placering i fängelset och i sysselsättning, disciplin samt andra viktiga beslut som gäller honom eller henne fattas. En likartad bestämmelse finns i 1 kap. 6 § i lagförslag 2. Att hörandeskyldigheten bara ska gälla viktiga beslut förefaller åtminstone uttrycksmässigt skilja sig från förvaltningslagens 34 § om hörande av part. Förslaget motiveras inte på något sätt i propositionen. Utskottet poängterar att rätten att bli hörd ingår i de garantier för en god förvaltning som uttryckligen räknas upp i 21 § 2 mom. i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna om hörande av fångar och häktade ska därför tolkas i ett vidare perspektiv. Det oaktat bör lagutskottet utreda om det finns anledning eller behov att avvika från förvaltningslagen på denna punkt.

På tal om garantierna för en god förvaltning vill utskottet helt allmänt påpeka att förvaltningslagen också tillämpas på fängelsemyndigheter, om inte något annat sägs i exempelvis fängelselagen eller häktningsskyddslagen. Dessutom bör det observeras att 4 kap. 4 § 1 mom. i fängelselagen om de mest använda språken inte åsidosätter grundlagens 17 § och exempelvis språklagen när det gäller språkliga rättigheter.

Av lagförslagen framgår med största precision den tjänsteman eller den tjänstemannanivå som är behörig i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 12/1998 rd, s. 6/II).

Plan för strafftiden

Enligt 4 kap. 6 § 1 mom. i fängelselagen ska för varje fånge göras upp en plan för avtjänandet av straffet, frigivningen och den villkorliga friheten. Planen, som ska beredas i samarbete med fången (4 kap. 7 § 2 mom.), omfattar enligt 4 kap. 6 § 2 mom. bl.a. placeringen av fången, verksamheten under strafftiden, den övervakade friheten på prov och den villkorliga friheten. Innan fången friges kompletteras planen med en frigivnings- och övervakningsplan.

Planen för strafftiden är ett viktigt instrument i försöket att uppnå en bättre förutsägbarhet och planmässighet i fråga om fängelsetiden och därigenom få fångens liv i balans i enlighet med det mål för verkställighet av fängelse som sätts upp i 1 kap. 2 §. Planens rättsliga status förefaller dock oklar. Det faktum t.ex. att beslutet kallas "plan" och att lagbestämmelserna om hur planen uppgörs och vad den ska innehålla lämnar mycket rum för tolkning tyder på att det handlar om en skyldighet av rekommendationskaraktär. Planen kan också ses över. I 4 kap. 7 § 3 mom. står det att den ska tas till ny behandling med regelbundna intervaller. Planen är inte heller enligt propositionsmotiven på det sättet bindande att det inte alltid skulle behövas ett särskilt beslut om t.ex. permission och andra liknande frågor.

Men på grund av uttryck som använts i en del av de föreslagna bestämmelserna förefaller planen trots allt få rättsligt bindande drag som i vissa fall t.o.m. undantränger lagens bestämmelser. Som exempel kan tas 4 kap. 6 § 2 mom. där det sägs att planen för strafftiden omfattar "permissionsvillkoren". Ett villkor för permission är enligt 14 kap. 2 § de facto att det med hänsyn till planen för strafftiden är motiverat att bevilja permission. Formuleringen i åtminstone 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § förefaller ge planen liknande rättsverkningar som binder myndigheternas beslutsfattande. Även om det inte heller i dessa bestämmelser är tänkt att planen ska vara absolut bindande, är det inte korrekt att i lagstiftning som avser fångarnas rättigheter formulera bestämmelserna så att de ger sken av att planen är rättsligt bindande. Grundlagens 7 § 3 mom. utgår från att rättigheterna för den som har berö-

vats sin frihet ska tryggas genom lag. Bestämmelserna i fråga måste alltså ändras för att det tydligare ska framgå att planen är en rekommendation eller en omständighet bland andra som ska vägas in när beslut fattas.

Segregation av fångar

Artikel 10.2 och 10.3 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (nedan MP-konventionen) kräver att åtalade personer ska hållas åtskilda från dömda personer och åtalade unga personer åtskilda från vuxna. Även om Finland lagt in en reservation till förpliktelsen att hålla unga åtalade åtskilda från vuxna, är vi bundna av artikel 37 i konventionen om barnens rättigheter som säger att varje frihetsberövat barn ska hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta.

Mot bakgrund av detta har utskottet inte något att anmärka mot de bestämmelser i lagförslagen som gäller avskiljande av minderåriga från vuxna (4 kap. 8 § 2 mom. och 5 kap. 2 § i lagförslag 1 samt 3 kap. 1 § 2 mom. i lagförslag 2).

Konventionsbestämmelserna kräver inte uttryckligen att frihetsberövade kvinnor och män ska hållas åtskilda. Med hänsyn till de hävdvunnna folkrättsliga principerna för behandling av fångar¹ är det korrekt att i enlighet med de föreslagna bestämmelserna hålla män och kvinnor på separata boendeavdelningar (5 kap. 1 § 3 mom. i lagförslag 1 och 3 kap. 1 § 3 mom. i lagförslag 2). Dessutom kunde det vara befogat, menar utskottet, att överväga om bestämmelserna kunde kompletteras med att myndigheterna är skyldiga att skydda fångarna mot våld och sexuella trakasserier.

I 3 kap. 1 § 1 mom. i lagförslag 2 föreskrivs det att häktade ska placeras i andra fängelser eller på andra avdelningar än fångar som avtjänar

¹ Se t.ex. FN:s minimiregler för behandling av fångar [Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977], punkt 8.

straff, bortsett från exceptionella situationer. Skrivningen motsvarar artikel 10.2 a i MP-konventionen, som under exceptionella förhållanden tillåter undantag från kravet att hålla åtalade personer och dömda personer åtskilda. Men med hänsyn till exakthetskravet är det i viss mån problematiskt att bestämmelsen inte ens i allmänna ordalag nämner vilken typ av exceptionella förhållanden som avses. Också FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna påpekar i sina färskas slutsatser om Finlands femte periodiska rapport att det i nationell lag klart bör anges vilka de i MP-konventionen avsedda godtagbara exceptionella förhållandena är². Utskottet finner det angeläget att bestämmelserna preciseras på denna punkt.

Kontakter utanför fängelset

I IV avdelningen i fängelselagen ingår bestämmelser om fångars rätt till brevväxling och telefonsamtal (12 kap.), till besök och andra kontakter utanför fängelset (13 kap.) samt möjligheten att för en kort tid avlägsna sig från fängelset (14 kap.). För häktades del finns motsvarande bestämmelser i IV avdelningen i lagförslag 2.

Reglerna för permission har samband med fängelsestraffet som förlust av den frihet som tryggas i grundlagens 7 § 1 mom. När det gäller kontaktbestämmelserna bör det dessutom observeras att skyddet för privatlivet i grundlagens 10 § 1 mom. bl.a. omfattar rätt för individen att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor (RP 309/1993 rd, s. 56/II, GrUU 34/2001 rd, s. 5/I). Därför vill utskottet poängtera att fångarnas rätt att hålla kontakt inte bör begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Bestämmelserna i fängelselagens 12 kap om granskning och öppning av brev (12 kap. 1 §), läsning och kopiering av brev (12 kap. 2 § och 8 § 1 mom.) samt avlyssning och inspelning av telefonsamtal (12 kap. 7 § och 8 § 2 mom.) äger relevans med avseende på 10 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det lagrummet är brev- och telefon-

hemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Paragrafens 3 mom. tillåter emellertid att det genom lag bestäms om nödvändiga begränsningar i meddelandefriheten bl.a. under frihetsberövande. De föreslagna begränsningarna har därmed en grund som är acceptabel med tanke på de grundläggande rättigheterna.

Utskottet understryker att det explicit uttryckta kravet på nödvändighet i grundlagens 10 § 3 mom. gäller för inskränkningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och att meddelandehemligheten också i anstaltsförhållanden kan begränsas bara i den mån det är motiverat i varje enskilt fall (RP 309/1993 rd, s. 58/II, GrUU 12/1998 rd, s. 6/I, GrUU 34/2001 rd, s. 5/I). I ljuset av detta är de uttryck för åtgärder som använts i bestämmelserna inte lämpliga, på finska "jos on syytä" och på svenska "om det finns skäl" (12 kap. 1 § 1 mom. och 8 § 1 mom.), på finska "jos on tarpeen", på svenska korrekt uttryckt "om det är nödvändigt" (12 kap. 2 § 1 mom. och 7 § 1 mom.) och på finska "saattaa" och på svenska "kan innehålla" eller "innehåller" (12 kap. 2 § 2 mom. och 7 § 2 mom.). Bestämmelserna behöver ses över för att ange att det måste finnas ett motiverat behov att tillgripa åtgärden i ett enskilt fall med en stränghet som står i rätt proportion till behovet. Anmärkningen gäller också 8 kap. 1, 2 och 7 § i lagförslag 2.

Den rätt en fänge som placerats på en säkerhetsavdelning har att träffa besökare kan enligt 13 kap. 1 § 2 mom. i fängelselagen begränsas, om det finns grundad anledning att misstänka missbruk. I regler med kopplingar till de grundläggande rättigheterna är ordet "missbruk" onödigt vagt. Bestämmelsen bör lämpligen preciseras genom att möjligheten till begränsning binds t.ex. till misstanke om brott mot fängelselagen eller bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

Personlig frihet och integritet

En fänge kan med stöd av 15 kap. 4 § 1 mom. 3 punkten i fängelselagen som disciplinär påföljd åläggas straff i enrum. Kraven i sista meningen i grundlagens 7 § 3 mom. gäller också

² CCPR/CO/82/FIN, punkt 11.

denna bestämmelse, eftersom det är fråga om en åtgärd som höjer frihetsberövandets stränghetsgrad (RP 309/1993 rd, s. 52/I, GrUU 34/2001 rd, s. 3/II). Samma kommentar gäller för 18 kap 3 och 4 § om observation och observation i isolering samt 5 § om avskildhet.

Utskottet anser att lagförslagets bestämmelser om förutsättningarna för bestraffning med placering i enrum och om mätning av straffet och dess innehåll är sakliga och adekvata i ett grundlagsperspektiv. Detsamma gäller avskildhet och i allt väsentligt också observation och observation i isolering, som båda avser att skydda fångens hälsa och personliga säkerhet. Problemet här är att det av bestämmelserna inte helt tydligt framgår vad som avses med observation och observation i isolering. Enligt motiven handlar det om att fången placeras i ett rum eller en cell, där han eller hon kan hållas under uppsikt dygnet runt genom teknisk övervakning eller på något annat sätt. Utskottet ser anledning att precisera bestämmelserna med passusar om detta syfte. Samma gäller 13 kap. 3 och 4 § i lagförslag 2.

I fängelselagens 16 kap. 3—7 § samt 17 kap. 2 och 3 § ingår sådana bestämmelser om kroppsvisitation, kroppsbesiktning och lämnande av urin-, saliv- eller utandningsprov som är betydelsefulla för den personliga integritet grundlagens 7 § 1 mom. garanterar. Den personliga integriteten får enligt 7 § 3 mom. i grundlagen inte kränkas godtyckligt utan laglig grund.

Förslagen motsvarar i de flesta stycken bestämmelserna i den gällande lagen, som stiftades med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 12/1998 rd, s. 2—4). Med tanke på de speciella förhållanden som råder i fängelser utgör de små justeringar som föreslås i bestämmelserna inget problem med hänsyn till grundlagen, menar utskottet. Utskottet har inte heller något att anmärka mot motsvarande bestämmelser i 11 kap. 3—7 § och 12 kap. 2 och 3 § i lagförslag 2.

Att belägga en fånge med fängsel innebär ett allvarligt ingrepp i hans eller hennes personliga frihet och integritet. Åtgärden kan också vara förenad med hälsorisker. Därför är det viktigt att

fängelselagens 18 kap. 2 § och häktningens 13 kap 2 § innehåller bestämmelser om förutsättningarna för åtgärden som dels är tillräckligt exakta, dels uppfyller kraven på acceptabilitet och proportionalitet. Utskottet tycker att det ålderdomliga uttrycket "kahlehtiminen", på svenska "belägga med fängsel", som för tankarna till rätt tunga don, lämpligen kunde ersättas med ett modernt, i synnerhet som man enligt propositionsmotiven använder handbojor och knippförband av plast för ändamålet.

Förlust av avtjänad tid

En fånge kan med stöd av 15 kap. 4 § 1 mom. 4 punkten i fängelselagen disciplinärt bestraffas med förlust av avtjänad tid för högst 20 dygn. Beslut om straffet fattas enligt 15 kap. 17 § 3 mom. av fängelsedirektören.

Som regeringen påpekar i motiven innebär förslaget att en förvaltningsmyndighet har rätt att besluta om frihetsberövande som motsvarar fängelsestraff. Lagstiftningen måste därför bedömas utifrån grundlagens 7 § 3 mom. om att straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Denna grundlagsregel avser enligt förarbetena att täcka alla straff som i praktiken innebär frihetsberövande, vilket leder till att ordet "frihetsberövande" har större räckvidd än begreppet fängelse i strafflagen (RP 309/1993 rd, s. 53/I).

Förlust av avtjänad tid är onekligen ett straff som kan påföras för ett nytt brott som begåtts under fängelsetiden. Dessutom kan påförandet av straff genom de föreslagna bestämmelserna om villkorlig frihet och övervakad frihet på prov i en annan proposition (RP 262/2004 rd) få konsekvenser för längden på fängelsetiden och därmed frihetsberövandet. På grund av 7 § 3 mom. i grundlagen är det alltså en domstol som ska fatta beslut om påföljden, menar utskottet. Utskottets bedömning påverkas inte av det faktum att fängelselagens 15 kap. 9 § 2 mom. inte tillåter att den strafftid som en domstol har bestämt förlängs genom förlust av avtjänad tid som påföljd. Grundlagens bestämmelse om att straff bara får dömas ut av domstol är mer tvingande än exempelvis motsvarande bestämmelser om villkoren

för frihetsberövande i artikel 5 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter³. Att det enligt 20 kap. 1 § är tillåtet att hos tingsrätten genom besvär överklaga ett beslut av fängelsedirektören om disciplinstraff saknar därmed betydelse. För att vanlig lagstiftningsordning ska kunna komma i fråga på denna punkt krävs följaktligen att i lagen skrivs in att beslut om förlust av avtjänad tid fattas av domstol eller alternativt att bestämmelserna om detta disciplinstraff stryks i den föreslagna lagen. Fängelselagens 20 kap. 1 § måste också ses över.

Besvärsmätt

Fängelselagens 20 kap. 9 § räknar upp de beslut som fångar och besökare hos fångar får yrka på rättelse i och — enligt den föreslagna 12 § — när det handlar om beslut på ett rättelseyrkande söka ändring i hos förvaltningsdomstolen genom besvär.⁴

En regel av detta slag som bygger på en förteckning anger inte klart om den som saken gäller kan få ett beslut som fattats med stöd av andra bestämmelser i lagen behandlat av domstol ens i det fall att beslutet gäller hans eller hennes i grundlagens 21 § 1 mom. förankrade rättigheter eller skyldigheter. Oklarhet förefaller råda åtminstone när det gäller beslut om planen för strafftiden (4 kap. 11 §), om vissa tillstånd och återkallande av dem (8 kap. 10 och 11 §, 14 kap. 1—4 § och 9 §) och om övervakad frihet (21 kap. 1 §). Utskottet påpekar att också t.ex. bestämmelser om villkoren för tillgodoseende av sådana rättigheter eller skyldigheter som inte dikteras av subjektiv rätt utan är mer beroende av prövning kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rätt i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (GrUU 12/1997 rd, s. 1, GrUU 18/2005 rd, s. 2/II).

³ Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 288.

⁴ Som 20 kap. 9 § är formulerad kan man förledas tro att personen i fråga har rätt att antingen yrka på rättelse eller söka ändring.

Förteckningar gällande besvärsmätt kan enligt utskottets mening inte fungera som ett slags indirekt förbud mot att söka ändring, utan det är förvaltningsprocesslagen, framför allt dess 5 §, och i sista hand grundlagens 21 § 1 mom. som avgör om beslutet kan överklagas eller inte (GrUU 4/2004 rd, s. 9/I, GrUU 13/2005 rd, s. 3/II, GrUU 18/2005 rd, s. 3; se även HD:2004:110). Den föreslagna förteckningen är alltså sakligt sett onödig. Samma anmärkning gäller förteckningen i 15 kap. 1 § i lagförslag 2.

Det bästa sättet att reglera rätten att söka ändring är att i lagen ta in den sedvanliga passusen om tillämpning av förvaltningsprocesslagen. De begränsningar i rätten att söka ändring som är tillåtliga med tanke på grundlagen kan skrivas in i lagen i form av specifika förbud mot överklagande.

Andra synpunkter

Fångarnas boendeförhållanden. Fängelselagens 7 kap. 1 § föreskriver att fångarna ska ha ändamålsenliga bostads- och tvätttrum till sitt förfogande. När fångelser byggs och renoveras, ska de egentliga bostadsrummen utrustas så att de uppfyller de krav som ställs på bostadsrum i den allmänna bygglagstiftningen.

Bestämmelsen gäller inte ibruktagna celler som inte är ombyggda och därmed inte till alla delar uppfyller moderna krav på exempelvis hygien i bostadsrum. Utskottet vill därför uppmärksamgöra regeringen på de rekommendationer FN:s kommitté mot tortyr nyligen kom med. Finland bör överväga möjligheterna att försnäbba programmet för renovering av fångelserna och med hänsyn till förbättrade hygieniska förhållanden utreda ytterligare alternativ för att temporärt bli av med de fristående nattkärlen.⁵

Religionsutövning. Fängelselagens 11 kap. 3 § och häktningens 7 kap. 2 § innehåller i och för sig helt korrekta bestämmelser om fångars rätt att delta i religiösa sammankomster och träffa företrädare för sitt eget trossamfund. Utskot-

⁵ CAT/C/CO/FIN, punkt 5.e.

tet vill påminna om att till religions- och samvetsfriheten enligt 11 § i grundlagen inte bara hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion utan också bl.a. rätten att ge uttryck för sin övertygelse. När bestämmelserna tillämpas gäller det inte bara att ordna andaktsstunder och liknande sammankomster utan hänsyn måste också tas till olika trossamfunds och religiösa samfunds seder.

Normgivningsbemyndiganden. De föreslagna bestämmelserna om utfärdande av förordningar och myndighetsbestämmelser är i stort sett som sig bör i förhållande till 80 § i grundlagen. Formuleringen i fängelselagens 15 kap. 1 § om bestämmelser som kompletterar lagen lämnar dock onödigt mycket rum för tolkning när det gäller vidden av myndighetens normgivningsbefogenheter. I bemyndigandet bör för den skull användas en formulering som avser bestämmelser som är noggrannare än lagen och bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Anmärkningen gäller också 10 kap. 1 § i lagförslag 2.

Normer som utfärdas genom beslut av en myndighet kallas felaktigt för "säännös" på finska i 13 kap. 12 § i fängelselagen.

I fängelselagens 1 kap 12 § nämns en förordning vid namn. Det är inte korrekt på grund av författningshierarkin (t.ex. GrUU 13/2005 rd, s. 4/II). Paragrafen måste alltså omformuleras.

Utomståendes rätt att använda maktmedel. Den som på begäran eller med samtycke av en tjänsteman vid Fångvårdsväsendet bistår denne har enligt 18 kap. 6 § 3 mom. i fängelselagen rätt att under tjänstemannens ledning använda de nödvändiga maktmedel som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga.

Bestämmelsen handlar om att tillfälligt bistå en tjänsteman i ett konkret tjänsteuppdrag. Utskottet har tidigare i samband med behandlingen av förslaget till polislag ansett regler av detta slag vara godtagbara, om det klart och tydligt föreskrivs att denna möjlighet är ett undantag och tillåten bara om en tjänsteman på grund av ett ytterst viktigt och skyndsamt tjänsteuppdrag måste anlita utomstående för att använda maktmedel (GrUU 15/1994 rd, s. 3/I). Det är skäl att komplettera bestämmelsen med begränsningar av detta slag. Anmärkningen gäller även 13 kap 6 § 3 mom. i lagförslag 2.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 15 kap. 4 § 1 mom. 4 punkten och 17 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 2 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Terhi Peltokorpi /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.