

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 59/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 12 kap. i fängelselagen och 8 kap. i häktningsslagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 november 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av 12 kap. i fängelselagen och 8 kap. i häktningsslagen (RP 261/2006 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ulla Mohell, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Petri Jäskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Samband med andra handlingar

En delegation från utskottet gjorde den 10 januari 2007 tillsammans med en delegation från lagutskottet ett besök i Vanda och Helsingfors fängelser. Delegationerna hade då tillfälle att tillsammans med de myndigheter som svarar för fängelserna dryfta de frågor kring granskning av brev till och från fångar som lyfts fram i propositionen. Värddar för besöket var

- chefsdirektör Esa Vesterbacka, Brottsåtgärdsverket
- avdelningschef Jarmo Littunen, justitieministeriet, Södra Finlands fängelse
- distriktsfängelsechef Marjatta Kajjalainen,
- fängelsechef Tuomo Junkkari, Vanda fängelse
- biträdande direktör Aimo Koivisto, Helsingfors fängelse
- biträdande direktör Irene Litmanen, Helsingfors fängelse.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att fängelselagens och häktningsslagens bestämmelser om fångars korrespondens ändras så att myndigheterna får utökade befogenheter att öppna och läsa fångars brev. Dessutom föreslås att bestämmelserna om befogenheterna att granska brev preciseras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Beträffande lagstiftningsordningen utvärderar propositionsmotiven frågan om skyddet för förtroliga meddelanden med hänsyn till 10 § i grundlagen. Enligt motiven kan lagarna behand-

las i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att propositionen behandlas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Skydd för förtroliga meddelanden

Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Av samma paragrafs 3 mom. framgår att genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Det kan också genom lag bestämmas om begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

Det främsta syftet med skyddet för förtroliga meddelanden är enligt förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd) att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt mot utomstående. Grundlagen ger var och en rätt till förtroliga meddelanden utan att utomstående orättmätigt får veta om innehållet i förtroliga meddelanden som någon avsänt eller tagit emot. Detta innebär bland annat ett skydd mot att brev eller andra slutna försändelser öppnas eller förstörs. Regleringen innebär inte bara ett skydd för avsändaren utan täcker in vardera partens grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 30/2001 rd, s. 2/I, GrUU 13/2003 rd, s. 4—5, GrUU 10/2004 rd, s. 4/II, GrUU 16/2004 rd, s. 6/I).

Grundlagsbestämmelserna skyddar också de berörda identifieringsuppgifter och annan information som kan vara av betydelse för att ett meddelande fortfarande ska vara förtroligt (RP 309/1993 rd, s. 53/II, GrUU 28/2000 rd, s. 3/I, GrUU 13/2003 rd, s. 4/II, GrUU 16/2004 rd, s. 6/I). I grundlagsutskottets praxis har man

emellertid ansett att identifieringsuppgifterna för ett meddelande ligger utanför kärnområdet för skyddet för förtroliga meddelanden (exempelvis GrUU 10/2004 rd, s. 4/II, GrUU 23/2006 rd, s. 2—3).

I samband med grundlagsreformen tog man definitivt avstånd från den uppfattningen att de grundläggande fri- och rättigheterna för vissa grupper kunde begränsas direkt med stöd av ett underställt förhållande eller anstaltsmakt. Numera anser man att exempelvis fångars grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas endast genom lag och att lagstiftningsordningen beror på begränsningens innehåll och karaktär. Samtidigt fästes avseende vid att frihetsberövande inte direkt innebär en grund för begränsning av andra grundläggande fri- och rättigheter. Om det finns ett behov av att begränsa en persons andra grundläggande fri- och rättigheter under frihetsberövandet ska detta föreskrivas i lag och i varje enskilt fall och för varje grundläggande fri- eller rättighet motiveras separat (RP 309/1993 rd, s. 25/I och 49/II, GrUU 12/1998 rd, s. 2/I, GrUU 34/2001 rd, s. 2/I, GrUU 20/2005 rd, s. 2/I).

Med stöd av den begränsningsklausul som ingår i 10 § 3 mom. i grundlagen är det möjligt att genom lag föreskriva om begränsningar i skyddet för förtroliga meddelanden bl.a. under tiden för frihetsberövande. Grundlagsutskottet har i sin praxis understrukit det krav på nödvändighet som framgår av bestämmelsen och att meddelandeskyddet också under anstaltsförhållanden kan begränsas endast i den utsträckning som det i ett fall är motiverat (RP 309/1993 rd, s. 54/II, GrUU 12/1998 rd, s. 6, GrUU 34/2001 rd, s. 5/I, GrUU 20/2005 rd, s. 5/II, GrUU 5/2006 rd, s. 3—4).

Gällande lagstiftning och tillämpningspraxis

De gällande bestämmelserna i fängelselagen och häktninglagen om granskning, öppning och läsning av fångbrev har kommit till med grundlagsutskottets medverkan. Grundlagsutskottet har inte ansett de uttryck för åtgärderna som används i bestämmelserna lämpliga, dvs. "om det finns skäl", "om det är nödvändigt" och "kan innehålla". Även om anmärkningen inte påverkade behandlingsordningen för lagförslagen ansåg utskottet det motiverat att justera regleringen så att en förutsättning för begränsningsåtgärden i bägge lagarna är att det måste finnas ett motiverat behov i ett enskilt fall med en stränghet som står i rätt proportion till behovet (GrUU 20/2005 rd, s. 5—6).

Lagutskottet justerade de föreslagna bestämmelserna utifrån grundlagsutskottets utlåtande och gjorde skillnad mellan teknisk granskning av en postförsändelse, öppnande av försändelse och läsande av meddelandet (LaUB 10/2005 rd, s. 11—12). Redan den gällande lagstiftningen gör det möjligt att granska en postförsändelse genom genomlysning eller på motsvarande sätt utan att andra villkor för åtgärden ställs än avsikten att undersöka om försändelsen innehåller i lagen nämnda förbjudna ämnen eller föremål. Det är tillåtet att öppna en postförsändelse om det i ett enskilt fall "finns grundad anledning att misstänka" att den innehåller förbjudna ämnen eller föremål. Ett meddelande får läsas om det i de syften som nämns särskilt i lagen i ett enskilt fall "är nödvändigt". En förutsättning för att läsa ett meddelande till en fänge som är placerad på en säkerhetsavdelning är att det i enskilda fall finns ett behov.

I föreliggande proposition föreslås att myndigheternas befogenhet att öppna och läsa postförsändelser och meddelanden till eller från fångar utvidgas. Bakgrunden till ändringsförslagen är att det i samband med granskningen av fångbrev har uppdragats problem som delvis sammanhänger med lagstiftningen eller det sätt på vilket lagstiftningen tolkas och tillämpas.

Vid tolkningen av den gällande lagstiftningen har man utgått från att en förutsättning för att öppna eller läsa en postförsändelse ska vara en

misstanke i ett enskilt fall som endast kan grundas på omständigheter som kan iakttas i samband med den aktuella försändelsen. Tolkningen har hindrat de granskande myndigheterna från att basera sin prövning på andra uppgifter de känner till exempelvis om postförsändelser som innehållit förbjudna ämnen eller föremål till en fänge eller cellavdelning.

På basis av erfarenheterna är det mycket svårt att ordna en tillförlitlig teknisk granskning av postförsändelserna mot bakgrunden av den huvudregel som framgår av den gällande lagstiftningen. Granskning med genomlysning eller motsvarande anordningar kan i allmänhet endast avslöja uppgifter om något som tyder på ett eventuellt förbudet innehåll i en postförsändelse. Det är inte heller möjligt att med hjälp av narkotikahundar få reda på om en postförsändelse utöver narkotika innehåller eventuella andra förbjudna ämnen eller föremål. Nivån på de tekniska anordningar fängelserna har till sitt förfogande varierar i hög grad.

Beslut om granskning av brev och andra postförsändelser fattas med stöd av gällande lag av en tjänsteman i chefsuppgifter inom övervakningen, dvs. den tjänsteman som i praktiken genomför granskningen. Regleringen har lett till en delvis onödig flerstegsbyråkrati när det gäller gransknings- och beslutspraxis i fängelserna.

De svårigheter som uppkommit kring granskningen av post har ökat risken för att förbjudna ämnen och föremål, såsom narkotika och kontanta medel kommit innanför fängelsemurarna. Detta äventyrar den personliga säkerheten för dem som vistas i fängelset. Granskningspraxis har dessutom kunnat resultera i att vissa fångars anhöriga eller andra utomstående har pressats att sända förbjudna ämnen eller föremål till fängelserna.

I den utredning av justitieministeriet som nämns i propositionsmotiven har det visat sig att brevväxlingen till och från fängelser är omfattande. Den nya praxisen har gjort postgranskningen långsammare och dröjsmål med att vidarebefordra försändelserna till fångarna har uppkommit.

Bedömning av förslagen

Öppning och granskning av försändelser. I 12 kap. 1 § 1 mom. i fängelselagen föreskrivs att ett brev eller någon annan postförsändelse till eller från en fånge får öppnas, om det i enskilda fall finns grundad anledning att misstänka att försändelsen innehåller förbjudna ämnen eller föremål. Momentet föreslås kompletteras med ett omnämnande med stöd av vilket brev eller andra försändelser kan dels öppnas, dels granskas.

I själva verket är det fråga om att precisera den gällande bestämmelsen så att den motsvarar dess syfte. Bestämmelsen gäller granskning av själva postförsändelsen och inte ett eventuellt förtroligt meddelande som ingår i den. Det föreslagna förbudet i tillägget att läsa förtroliga meddelanden som ingår i brevet eller postförsändelsen är sakligt. Av formuleringen att döma ("utan att brevet eller försändelsen läses") förefaller ändå närmast avse själva postförsändelsen än ett eventuellt meddelande i den. Bestämmelsens språkdräkt borde därför ytterligare finslipas. Detta gäller även motsvarande förslag till precisering av 8 kap. 1 § 2 mom. i häktningsslagen.

Öppnande av en försändelse för att granska ett föremål i den. Enligt förslaget till komplettering av 12 kap. 1 § 1 mom. i fängelselagen kan brev eller andra försändelser till eller från en fånge öppnas om formen eller storleken på ett brev eller någon annan postförsändelse är sådan att man kan sluta sig till att försändelsen också innehåller någonting annat än ett förtroligt meddelande. En motsvarande bestämmelse föreslås i 8 kap. 1 § 2 mom. i häktningsslagen.

Grundlagsutskottet har tidigare i sin bedömning av förslaget till lag om postservice konstaterat att utgångspunkten är att ett postpaket innehåller gods, som inte i sig bör kunna betraktas som ett förtroligt meddelande på det sätt som avses i grundlagen (GrUU 28/2000 rd, s. 3/II). Den bestämmelse som nu föreslås och som innebär en möjlighet att i praktiken öppna postförsändelser av typen postpaket är inte i skenet av ovannämnda ställningstagande problematiskt med avseende

på grundlagen. I fråga om brev innebär förslaget strängt taget en noggrannare reglering av vilka omständigheter som kan utgöra grundad anledning att misstänka att ett brev innehåller förbjudna ämnen eller föremål.

Ett brev eller en postförsändelse kan enligt förslaget öppnas för granskning av ett eventuellt föremål i brevet eller försändelsen. Det är viktigt med en bestämmelse på lagnivå om åtgärdens syfte. I detta sammanhang är det emellertid korrekt att bestämma att det — innan föremålet granskas — bör utredas om postförsändelsen innehåller förbjudna ämnen eller föremål. Bestämmelsens utformning bör ses över på detta sätt. Detta gäller även motsvarande förslag till komplettering av häktningsslagen.

I den föreslagna bestämmelsen finns inget uttryckligt förbud att läsa ett eventuellt förtroligt meddelande i postförsändelsen. Även om ett förbud på ett annat ställe i momentet mot att läsa ett förtroligt meddelande tolkningsmässigt kan utsträckas även till de situationer det här är fråga om vore det skäl att med tanke på en konsekvent skrivning precisera även denna del av momentet. Samma precisering bör göras i förslaget till 8 kap. 1 § 2 mom. i häktningsslagen.

Enligt förslaget kan ett brev eller en postförsändelse öppnas för granskning av ett föremål i enlighet med 16 kap. 2 § i fängelselagen. Hänvisningen till granskning av bostadsrum och egendom förtydligar inte enligt utskottets mening regleringen av granskning av brev och andra postförsändelser. Lagutskottet bör överväga om denna hänvisning överhuvudtaget behövs. Samma gäller motsvarande hänvisning i 8 kap. 1 § 2 mom. i häktningsslagen.

Försändelser till ett slutet fängelse eller till en häktad. Enligt förslaget till nytt 2 mom. i 12 kap. 1 § i fängelselagen får brev eller andra postförsändelser till fångar i slutna fängelser öppnas och innehållet i dem granskas utan att brevet eller försändelsen läses.

Bestämmelsen gör det möjligt att öppna och granska alla försändelser som täcks in. Förslaget är alltså mycket brett. Å andra sidan utgör säkerheten för personer i slutna anstalter enligt ut-

skottets uppfattning en sådan med hänsyn till grundrättighetssystemet godtagbar och vägande tilläggsorsak att det är motiverat att effektivt försöka förhindra att förbjudna ämnen och föremål kommer in i dessa anstalter. Med tanke på detta är det sakligt att den föreslagna bestämmelsen avgränsas så att den endast gäller försändelser till fängelset.

Enligt utredning till utskottet om granskningsverksamheten är det mycket svårt att förhindra att förbjudna ämnen och föremål kommer in till fängelserna per post åtminstone med de granskningsanordningar som myndigheterna för närvarande har till sitt förfogande. Granskningen gör också brevväxling oskäligt mycket långsammare.

Myndigheterna kan ha godtagbara skäl att misstänka att vilken som helst försändelse till ett slutet fängelse kan innehålla förbjudna ämnen eller föremål oavsett försändelsens form eller mottagare eller avsändare. Detta är relevant med tanke på bedömningen av åtgärdens proportionalitet. Enligt utskottets mening är det essentiella att förslaget inte gäller rätten att få vetskap om innehållet i ett förtroligt meddelande utan möjlighet att öppna och granska brev eller andra postförsändelser för att ta reda på om de innehåller förbjudna ämnen eller föremål. Regleringen berör således inte kärnområdet för skyddet för förtroliga meddelanden. Lagförslaget kan därför till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detta gäller även förslaget till 8 kap. 1 § 3 mom. i häktningsslagen.

Grundlagsutskottet uppmärksammar lagutskottet på att i 12 kap. 1 § 2 mom. i fängelselagen inte föreslås något uttryckligt omnämnande om syftet med att öppna och granska en postförsändelse. Även om syftet kan härledas ur paragrafens övriga bestämmelser vore det motiverat att precisera skrivningen. Samma gäller förslaget till 8 kap. 1 § 3 mom. i häktningsslagen. Utskottets påpekanden ovan beträffande uttrycket "utan att brevet eller försändelsen läses" är tillämpligt också på de punkter i lagförslaget det nu gäller.

Läsning av brev. Enligt förslaget till 12 kap. 2 § 1 mom. får brev, andra postförsändelser eller meddelanden till eller från fångar läsas, om det av någon grundad anledning som har samband med fångens brottsliga bakgrund, uppförande under fängelsetiden eller till avsändaren är nödvändigt för att förhindra eller utreda ett brott, avvärja en fara som hotar anstaltsordningen eller trygga fångens eller någon annans säkerhet.

I sakligt hänseende är det fråga om att ersätta det nuvarande uttrycket "i ett enskilt fall" med uttrycket "någon grundad anledning". Den grundade anledningen kan enligt förslaget ha samband med fångens brottsliga bakgrund, uppförande under fängelsetiden eller avsändaren. Förslaget utvidgar den nuvarande snäva tolkningen av bestämmelsen. Tröskeln för att läsa ett förtroligt meddelande är även i den föreslagna formuleringen hög och åtgärdens stränghet bör vara proportionerlig. Förslaget utgör inget problem med avseende på grundlagen. Samma gäller förslaget till 8 kap. 2 § 1 mom. i häktningsslagen.

Beslut att läsa ett förtroligt meddelande fattas med stöd av 12 kap. gällande 11 § 2 mom. i fängelselagen av en säkerhetsansvarig tjänsteman. Det finns inget att invända mot detta. Å andra sidan föreslås inga begränsningar i lagen beträffande vilka tjänstemän som har rätt att läsa meddelanden. Enligt grundlagsutskottets mening vore det viktigt med tanke på skyddet för förtroliga meddelanden att endast vissa, för uppgiften utsedda tjänstemän berättigas att läsa sådana meddelanden i fängelser. Lagutskottet bör överväga om en bestämmelse om detta ska fogas till fängelselagen respektive häktningsslagen.

Andra omständigheter

Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör lagförslagen ännu förtydligas både när det gäller begrepp och även i övrigt. Syftet med och förutsättningarna och begränsningarna för olika åtgärder borde framgå lättare av själva lagtexten. Begrepp och uttryck borde användas mer konsekvent.

Under den fortsatta behandlingen av saken finns det skäl att dryfta om regleringen av sekretessbestämmelserna gällande de tjänstemän i

fängelser som hanterar förtroliga meddelande är tidsenlig.

Grundlagsutskottet uppmärksammar ytterligare lagutskottet på att på brevväxling som berör häktade i polisens förvar tillämpas lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Bestämmelserna i nämnda lags 6 kap. 1 och 2 § bör harmoniseras med den slutliga utformning-

en av förslaget till 8 kap. 1 och 2 § i häktningslagen, som nu behandlas i riksdagen.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 31 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv (delvis)
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.