

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om verkställighet av straff, lagen om rannsakningsfängelse, tvångsmedelslagen och folkhälsolagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 mars 1998 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om verkställighet av straff, lagen om rannsakningsfängelse, tvångsmedelslagen och folkhälsolagen (RP 10/1998 rd) till lagutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandet (GrUU 12/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, överdirektör Markku Salminen, regeringsrådet Leena Kuusama och överinspektör Ulla Mohell, justitieministeriet

- överkommissarie Risto Karhunen, inrikesministeriet
- överinspektör Arja Myllynpää, social- och hälsovårdsministeriet
- riksdagens biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka
- kriminalinspektör Erkki Vanhanen, central-kriminalpolisen
- direktör Esko Aaltonen och överläkare Viljo Kuusela, Helsingfors centralfängelse
- direktör Totti Karpela, Åbo centralfängelse
- konsultative tjänstemannen Jyrki Kivistö, Finlands Kommunförbund
- ordföranden, advokat Matti Wuori, Jurister för de mänskliga rättigheterna rf
- ordförande Jari Tuomela, Vankilavirkailijain liitto VVL
- frivillige arbetaren inom missbrukarvården Kimmo Aaltonen
- professor Pekka Koskinen
- juris doktor Jussi Pajujoja.

PROPOSITIONEN

Avsikten med propositionen är att effektivisera narkotikakontrollen i fängelserna. I detta syfte föreslår regeringen att i lagen om verkställighet av straff tas in en bestämmelse om att straffanstaltens direktör skall ha befogenhet att besluta om kroppsbesiktning av fångar. Dessutom skall enligt förslaget fångarnas skyldighet att lämna

urin- eller utandningsprov utvidgas och ett sådant prov kunna ställas som villkor för att fångarna skall få ta emot oövervakade besök eller avlägsna sig från anstalten. Om en fånge vägrar att lämna prov kan han påföras disciplinstraff eller blodprov tas på honom. Föresättningsarna för kroppsvisitation skall enligt förslaget utvid-

gas och avdelningens samtliga fångar skall kunna kroppsvisiteras i samband med avdelningsvisa specialgranskningar.

Regeringen föreslår vidare att i lagen tas in bestämmelser om placering av en fånge på en säkerhetsavdelning, om det är nödvändigt på grund av narkotikabrottslighet, någon annan allvarlig brottslig verksamhet eller på grund av allvarligt äventyrande av säkerheten i anstalten. Under vissa förutsättningar skall en fånge också kunna placeras på en säkerhetsavdelning för att förhindra rymning eller fritagningsförsök. En fånge skall även kunna isoleras för en kort tid, om det finns grundad anledning att misstänka att han har narkotika eller andra rusmedel i sin kropp. Vidare skall en fånge för en kort tid kunna placeras på en anstalt eller enhet utanför straffanstalten för missbrukarvård eller annan målinriktad verksamhet.

I lagen om rannsakningsfängelse skall enligt förslaget införas motsvarande bestämmelser om kroppsbesiktning, isolering av en rannsakningsfänge vid misstanke om att han har narkotika i sin kropp och kroppsvisitation i samband med specialgranskningar. Vidare föreslår regeringen att till lagen om rannsakningsfängelse fogas en bestämmelse som ålägger en rannsakningsfänge att lämna urin- eller utandningsprov när det finns skäl att misstänka att han är berusad.

Det föreslås att tillämpningsområdet för tvångsmedelslagens bestämmelser om teknisk observation skall utvidgas. Teknisk avlyssning och teknisk observation skall på grund av brottsmisstanke kunna riktas mot en fånge bland annat då han befinner sig i sin cell. Dessutom föreslås en smärre precisering av folkhälsolagen.

Lagarna avses träda i kraft tre månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Syftet med propositionen är att främja drogfriheten i fängelserna och effektivisera drogkontrollen genom att ge fängelsemyndigheterna ökade befogenheter att förhindra användning och innehav av droger. Motiveringen till propositionen visar tydligt hur narkotikabrottsligheten har vuxit och narkotikaproblemen i fängelserna samtidigt förvärrats. Utskottet finner förslagen i propositionen nödvändiga för att fängvården skall kunna utvecklas och fångarnas narkotikabruk minskas. Utskottet tillstyrker propositionen med vissa ändringsförslag och anmärkningar. Flera av utskottets ändringsförslag beror på förpliktelser som härrör från bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har lyft fram dem i sitt utlåtande.

Lagen om verkställighet av straff utfärdades 1889. Den reviderades nästan i sin helhet genom en lag som trädde i kraft 1975. Därefter har flera mindre ändringar gjorts i den. Till följd av sin ålder och alla revideringar är lagen osystematiskt uppbyggd och lagtekniskt komplicerad. En totalrevidering av bestämmelserna om verkställighet

av straff är nödvändig och utgör samtidigt en naturlig fortsättning på totalrevideringen av strafflagen. Hur nödvändigt det är med en totalrevidering framgår klart också av grundlagsutskottets många anmärkningar och lagutskottets ändringsförslag. Det är svårt att ta in nya bestämmelser om fångarnas och myndigheternas rättigheter och skyldigheter i en lagtekniskt föråldrad lagstiftning, då bestämmelserna ju måste vara tillräckligt tydliga och uppfylla de krav som normerna för de grundläggande fri- och rättigheterna ställer.

Lagutskottet har upprepade gånger påpekat vikten av att påföljdssystemet utvecklas och förhållandet mellan straff- och vårdsystemet avvägs. I samband med revisionen av lagstiftningen om narkotikabrott godkände riksdagen ett uttalande om att regeringen förutsätts utreda möjligheterna att komplettera påföljdssystemet med vårdperioder. Utskottet ser med tillfredsställelse att i propositionen ingår förslag om hur vården av drogmissbrukare kan främjas. De är dock marginella och når inte de mål som riksdagen ställt upp för reformen. I samband med revider-

ingen av bestämmelserna om verkställighet av straff måste dessa frågor utredas inom ramen för en ingående beredning på bred bas.

I syfte att bekämpa fängelsebrottsligheten föreslår regeringen att i lagen intas bestämmelser om placering av en fånge på en säkerhetsavdelning, om det är nödvändigt på grund av narkotikabrottslighet, någon annan allvarlig brottslig verksamhet eller allvarligt äventyrande av säkerheten i anstalten. Avsikten är att säkerhetsavdelningar i första hand skall inrättas i de största centralfängelserna. I motiveringen till propositionen påpekas att kostnaderna för att inrätta säkerhetsavdelningar inte exakt kan bedömas på detta stadium. Enligt preliminära beräkningar skulle det kosta cirka 15 miljoner mark att inrätta en separat avdelning för tio fångar. Enligt erhållen utredning finns det inga närmare planer gällande planeringen eller finansieringen av avdelningarna. Utskottet anser situationen otillfredsställande, eftersom det är absolut nödvändigt att inrätta säkerhetsavdelningar. Utan betryggande anslag kan reformerna inte genomföras. Fångvårdsväsendet behöver dessutom anslag för att utveckla sin verksamhet och reparera och bygga nya anstalter, eftersom en del av fängplatserna inte uppfyller kraven på bland annat hygien och säkerhet.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om verkställighet av straff

1 kap. Allmänna stadganden

7 § Överföring av behörighet. Paragrafen föreslås bli ändrad så att beslutanderätt som tillkommer direktören för straffanstalten genom beslut av ministeriet kan delegeras till någon annan tjänsteman vid anstalten.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande framhållit att förslaget är alltför vagt formulerat och inte anger till exempel vem som kan vara behörig i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelsen måste även ange åtminstone den lägsta tjänstemannanivå till vilken beslutanderätt kan delegeras inom anstalten.

Enligt uppgift till lagutskottet är tjänsteman-

nahierarkin inom fångvårdsväsendet inte så klar att det vore möjligt att i lag ange den lägsta tjänstemannanivå som beslutanderätten kan delegeras till. Det finns många olika slag av straffanstalter, alla med olika tjänstestruktur. Efter som tjänstebeteckningarna ändras och förvaltningen måste kunna ordnas smidigt och ändamålsenligt är det inte heller meningsfullt att ta in en detaljerad förteckning över tjänstebeteckningar i lagen.

Varje straffanstalt har en arbetsordning som anger vilka uppgifter som ankommer på tjänstemännen inom anstalten. De tjänstemän som kan ges beslutanderätt fastställs i förordningen om fångvårdsväsendet. Utskottet framhåller att förordningen måste ändras så att den anger de tjänstemän till vilka beslutanderätt kan delegeras. Därefter går det inte att fritt bestämma om beslutanderätt och tjänstemännens behörighet i fängelsens arbetsordning. Utskottet föreslår att i momentet intas en bestämmelse om begränsning av delegeringsrätten i anstaltens arbetsordning.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det var lämpligast att undanta avgöranden med direkt effekt på de grundläggande fri- och rättigheterna från delegeringsmöjligheten. Lagutskottet föreslår av denna anledning att bestämmelsen ändras så att beslutanderätten i frågor som gäller disciplin eller kroppsbesiktning enligt 2 kap. 9 b § 2 mom. inte får överföras. Inte heller frågor gällande förvaring av pengar eller beslut enligt 3 kap. 9 § om att en fånge skall hållas avskild får delegeras.

2 kap. Allmänna stadganden om fängelsestraff och om förvandlingsstraff för böter

9 b §. I 1 mom. föreslås att förutsättningarna för kroppsvisitation av en fånge i samband med en specialgranskning skall lindras.

Grundlagsutskottet framhöll att i lagen måste intas exakta bestämmelser om vem som beslutar om kroppsvisitation. Lagutskottet föreslår därför att i momentet intas en förteckning över de tjänstemän som kan besluta om kroppsvisitation.

Grundlagsutskottet tog även ställning till den senare bestämmelsen i momentet på grund av att beslutanderätten gällande kroppsvisitationer i

samband med specialgranskningar bestäms genom förordning. Grundlagsutskottet förutsatte att behörigheten preciseras i lag för att lagförslaget skall kunna behandlas i normal lagstiftningsordning. Av denna anledning föreslår lagutskottet att en förteckning över de tjänstemän som kan besluta om åtgärden intas i momentet.

Grundlagsutskottet ansåg det dessutom nödvändigt att i lag slå fast vissa specificerade förutsättningar för att en specialgranskning skall få utföras. Lagförslaget kan då till denna del behandlas i normal lagstiftningsordning. Lagutskottet föreslår att bestämmelsen preciseras och klart anger att en specialgranskning kan utföras om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten eller för att finna förbjudna föremål eller ämnen.

I bestämmelserna i lagförslagen används omväxlande uttrycket direktören för staffanstalten och enbart direktören. Utskottet föreslår i konsekvensens och klarhetens namn att det förstnämnda uttrycket primärt skall användas och det sistnämnda används som synonym till det för att undvika tautologi.

I 2 mom. ingår bestämmelser om förutsättningarna för och beslut om kroppsbesiktning och om verkställighet av tvångsmedel. I momentet hänvisas till 5 kap. 12 § 2 mom. tvångsmedelslagen, som föreskriver att endast läkare får utföra undersökningar som kräver medicinsk sakkunskap.

För klarhetens skull påpekar utskottet att behovet av medicinsk sakkunskap är detsamma då kroppsbesiktning förrättas på en fånge som är misstänkt för brott som på någon annan brottsmisstänkt.

Enligt förslaget skall i 3 mom. intas en bestämmelse om att en fånge, som vägrar lämna urin- eller utandningsprov kan påföras disciplinstraff eller blodprov tas på honom. På grundval av bestämmelsen kan en fånge bestraffas för att han vägrar lämna prov när han misstänks vara påverkad av rusmedel och när han vägrar lämna prov för att uppfylla villkoret för att ett tillstånd eller en förmån skall beviljas.

Att sammankoppla sanktioner med misstanken om berusning är märkligt ur straffprocessuell synpunkt, eftersom det på sätt och vis innebär att

den misstänkte tvingas att hjälpa till med att utreda sin egen skuld. Utskottet föreslår att disciplinstraffet stryks i bestämmelsen. Möjligheten att ta blodprov, förvägra tillstånd och beakta vägran vid en senare tillståndsprövning är tillräckligt effektiva medel för att få en fånge att gå med på att lämna urin- eller utandningsprov.

9 e §. I 2 mom. föreslås en bestämmelse om granskning av personer i straffanstalten eller på dess område i syfte att finna rusmedel och sprängämnen.

Någon närmare definition av granskningen ingår varken i bestämmelsen eller motiveringen till den. Utskottet konstaterar att granskning i detta moment avser ett förhållandevis lindrigt ingrepp i den personliga integriteten som är klart mindre omfattande än en kroppsvisitation. I lagen ingår särskilda bestämmelser om kroppsvisitationer. Utskottet föreslår att den språkliga utformningen av momentet ses över.

3 kap. Om verkställighet i fängelse

2 a §. Enligt 2 mom. beslutar direktören eller en tjänsteman som han förordnat om placering vid en avdelning.

De synpunkter på överföring av behörighet som grundlagsutskottet lade fram i sitt utlåtande gäller uppenbarligen också denna bestämmelse. Lagutskottet föreslår att möjligheten för straffanstaltens direktör att delegera beslutanderätt slopas. Härigenom är det straffanstaltens direktör eller en tjänsteman som genom justitieministeriets beslut med stöd av 1 kap. 7 § har anförtrots beslutanderätt som beslutar om placering.

2 b §. Enligt 2 mom. 4 punkten kan en fånge placeras vid en säkerhetsavdelning om det är nödvändigt för att förhindra ett förutsägbart fristagningsförsök.

I punkten används en ny typ av uttryck för att ange sannolikhet. Punkten är oklar, eftersom uttrycket inte definieras i motiveringen och inte heller till exempel bestämmelserna om den straffprocessuella bevisningströskeln eller de straffprocessuella tvångsmedlen ger någon vägledning. För att förtydliga bestämmelsen föreslår utskottet att i punkten används tvångsmedelslagens uttryck "on syytä epäillä". Motsvarande

svenska uttryck "är skäligen misstänkt" kan på grund av kontexten inte användas.

2 d §. Enligt 3 mom. får post- och andra försändelser från och till en fånge som är placerad på en säkerhetsavdelning granskas och läsas utan särskild orsak.

I grundlagsutskottets utlåtande påpekas att granskningen av posten skall prövas från fall till fall. Lagutskottet föreslår att i momentet intas en bestämmelse som innehåller en sådan prövningsförliktelse.

2. Lag om ändring om lagen om rannsaktionsfängelse

5 §. Utskottet föreslår att i paragrafen intas bestämmelser om specialgranskningar och kroppsvsitation motsvarande dem som finns i 9 b § i det första lagförslaget.

Grundlagsutskottet framförde i sitt utlåtande samma anmärkningar om vilka bestämmelser som bör införas i 5 § som om 9 b § i det första lagförslaget. Lagutskottet föreslår av denna anledning att samma ändringar görs i 5 § 1 mom. som ovan har föreslagits i fråga om 9 b § 1 mom. i det första lagförslaget. Vidare föreslår utskottet att i 4 mom. används uttrycket "direktören för straffanstalten".

3. Lag om ändring av 5 a kap. tvångsmedelslagen

5 a kap. Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation

4 § Förutsättningar för teknisk observation. Förutsättningarna för teknisk observation enligt paragrafen föreslås bli lindrade.

Grundlagsutskottet framhöll i sitt utlåtande att lämpliga ändringar måste göras i momentet innan lagförslaget i detta avseende kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt förslaget får teknisk avlyssning och optisk övervakning riktas mot en brottsmisstänkt då han befinner sig i ett fortskaffningsmedel någon annanstans än på en allmän plats. Dessutom föreslås att observationsanordningar får placeras i fortskaffningsmedel, om teknisk observation förutsätter detta. Grundlagsutskottet ansåg att husvagnar och husbilar kan betraktas som ut-

rymmen som omfattas av hemfriden. Att utsträcka den tekniska observationen till fortskaffningsmedel som används som bostad strider därför mot 8 § 3 mom. regeringsformen.

Enligt förslaget skall momentet vidare ändras så att observationsanordningar får placeras i bland annat hotellrum eller andra motsvarande rum. Grundlagsutskottet påpekade i detta sammanhang att rum som används för hotell- eller resandehemsinkvartering kan anses omfattas av hemfriden. Enligt grundlagsutskottet är det nödvändigt att ändra förslaget så att förutsättningen för att en observationsanordning skall få placeras i ett hotellrum eller något annat liknande rum är att det inte används för stadigvarande boende.

Det föreslås bli tillåtet att rikta teknisk observation, optisk övervakning och teknisk spårning mot en brottsmisstänkt fånge när han befinner sig i sin cell eller i straffanstaltens övriga utrymmen som står till fångarnas förfogande. Teknisk spårning definieras i 5 a kap. 1 § 3 c punkten som spårning av ett fordon eller en vara med hjälp av en radiosändare som har fästs vid fordonet eller varan eller med hjälp av någon annan sådan anordning eller metod. Utifrån definitionen påpekar utskottet att ändringsförslaget inte är praktiskt genomförbart i fråga om teknisk spårning.

Lagutskottet föreslår att de ändringar gällande teknisk spårning som grundlagsutskottet lägger fram i sitt utlåtande görs i momentet. Dessutom föreslår utskottet att bestämmelserna delas upp på två moment och att bestämmelserna om placering av avlyssnings- och observationsanordningar tas in i ett nytt 5 mom.

5 § Beslut om åtgärd. Enligt 3 mom. skall domstolen ge anstaltens direktör tillfälle att bli hörd när den beslutar om teknisk avlyssning och optisk observation av någon som befinner sig i fängelse. Utskottet föreslår att uttrycket "direktören för straffanstalten" används i momentet.

10 § Avlyssningsförbud. I 2 mom. föreslås en bestämmelse om att teknisk avlyssning och teknisk observation inte får riktas mot samtal mellan en fånge och en präst, en läkare, en sjukvårdare, en psykolog eller en socialtjänsteman.

Förhållandet mellan den föreslagna bestämmelsen och 1 mom. i gällande paragraf är inte klart. I 1 mom. ingår ett allmänt avlyssningsförbud; det gäller samtal mellan alla brottsmisstänkta och de personer som räknas upp i bestämmelsen. Avlyssningsförbudet enligt det nya 2 mom. gäller endast samtal mellan brottsmisstänkta fångar och dem som räknas upp i bestämmelsen. Utskottet föreslår en ändring som preciserar förhållandet mellan momenten och gör det klart att avlyssningsförbudet också gäller samtal mellan fångarna och deras rättegångsbiträden. Efter ändringarna utsträcks avlyssningsförbuden gällande rättegångsbiträden och präster i det nuvarande 1 mom. också till fångarnas samtal med dem.

15 § Tillsynsbestämmelse (Ny). Paragrafen ålägger inrikesministeriet att årligen avge en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning.

Grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande att paragrafen eventuellt kunde kompletteras med en bestämmelse om att justitieministeriet årligen skall lämna en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teknisk observation eller åtminstone optisk övervakning i straffanstalterna.

Det är i sig motiverat att ålägga justitieminis-

teriet att lämna en berättelse om de åtgärder som tillgrips i straffanstalterna, eftersom fängsvårdsväsendet lyder under justitieministeriet. Men det är dock inte fängelsemyndigheten utan polisen, som hör till inrikesministeriets förvaltningsområde, som brukar tvångsmedlen enligt 5 a kap. tvångsmedelslagen. Av denna anledning föreslår lagutskottet att paragrafen kompletteras med en bestämmelse om att inrikesministeriet skall redogöra för användningen av teknisk observation i straffanstalterna i en berättelse till riksdagens justitieombudsman.

Ingressen. De ändringar som utskottet har föreslagit gör att också ingressen måste justeras. I ingressen bör i stället för 5 kap. nämnas 5 a kap., som föreslås bli ändrat i propositionen.

4. Lag om ändring av 14 § folkhälsolagen

14 §. I 2 mom. föreslås en bestämmelse om handräckning till fängsvårdsmyndigheterna. Hänvisningen till lagen om verkställighet av straff måste kompletteras och kapitlet specificeras.

Förslag till beslut

Med anledning av det ovan anförda föreslår lagutskottet vördsamt

att lagförslag 1—4 godkänns med följande ändringar:

1.

Lag**om ändring av lagen om verkställighet av straff**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 19 december 1889 om verkställighet av straff (39/1889) 1 kap. 7 § 1 mom., samt 2 kap. 6 § 2 mom. och 9 b §,

dessas lagrum sådana de lyder, 1 kap. 7 § 1 mom. i lag 128/1995 samt 2 kap. 6 § 2 mom. i lag 612/1974 och 9 b § i nämnda lag 128/1995, samt

fogas till 2 kap., sådant det lyder jämte ändringar, nya 3 d, 9 d och 9 e § samt till 3 kap., sådant det lyder jämte ändringar, nya 2 a—2 e § och 9 a § som följer:

1 kap.

Allmänna stadganden

7 §

Överföring av behörighet

Ärenden som enligt denna lag eller en förordning som har utfärdats med stöd av den eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av dessa avgörs av straffanstaltens direktör kan genom beslut av vederbörande ministerium anförtros även någon annan tjänsteman vid anstalten för avgörande i enlighet med vad som bestäms i arbetsordningen för anstalten. Beslutanderätt i disciplinära ärenden och ärenden som gäller kroppsbesiktning enligt 2 kap. 9 b § 2 mom., förvaring av penningtillgångar och placering av en fånge i avskildhet enligt 3 kap. 9 § kan dock inte överföras.

2 kap.

Allmänna stadganden om fängelsestraff och om förvandlingsstraff för böter3 d och 6 §
(Som i RP)

9 b §

En fånge kan i vittnes närvaro kroppsvisiteras, om det är behövligt för att förebygga rymning, upprätthålla ordningen eller om fången misstänks för innehav av förbjudna föremål eller ämnen.

Beslut om kroppsvisitation fattas av direktören för straffanstalten, jourhavande tjänstemannen vid anstalten, någon som handhar förmansuppgifter inom övervakningen eller någon annan tjänsteman som enligt arbetsordningen är ansvarig för övervakningen av anstalten eller en avdelning i den. Specialgranskning får utföras i straffanstalten, en avdelning i anstalten eller något annat utrymme i den, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten eller för att finna förbjudna föremål eller ämnen. Om det i en avdelning eller i andra utrymmen vid en straffanstalts utförs specialgranskning (utesl.), får kroppsvisitation utföras på alla fångar som är placerade vid avdelningen eller som befinner sig i de utrymmen som skall granskas. Direktören för straffanstalten, vaktchefen eller jourhavande tjänstemannen vid anstalten beslutar om specialgranskning.

(2 mom. som i RP)

Om det finns skäl att misstänka att fången är påverkad av alkohol eller något annat rusmedel, kan direktören för straffanstalten utan hinder av tvångsmedelslagen besluta att fången skall lämna urin- eller utandningsprov. Dessutom kan som villkor för oövervakat besök, tillstånd att avlägsna sig, tillstånd till studier och till civilt arbete samt till deltagande i sammankomst eller tillställning som anordnas utanför anstalten uppställas att fången på uppmaning skall lämna urin- eller utandningsprov. Provtagningen får inte förorsaka onödigt olägenhet för den som undersöks. (Utesl.)

9 d §
(Som i RP)

9 e §
(1 mom. som i RP)

I straffanstalten eller på dess område kan därvarande personer granskas med för ändamålet *lämpliga hjälpmedel eller skolad hund (utesl.)* i syfte att finna rusmedel och sprängämnen.

3 kap.

Om verkställighet i fängelse

2 a §
(1 mom. som i RP)

Direktören för straffanstalten (*utesl.*) beslutar om placering vid en avdelning. När beslut om placering vid en avdelning fattas skall fångens individuella egenskaper, hans möjligheter att uppfylla sin sysselsättningsplikt samt upprätthållandet av ordningen och säkerheten vid anstalten beaktas.

2 b §
(1 mom. som i RP)

En fånge kan placeras vid säkerhetsavdelningen, om

1) fången av grundad anledning kan misstänkas göra sig skyldig till spridning av narkotika eller andra rusmedel eller på annat sätt delta i dylik verksamhet eller göra sig skyldig till annan allvarlig brottslig verksamhet,

2) fången på annat sätt allvarligt äventyrar säkerheten vid anstalten,

3) fången har rymt eller försökt rymma och han anses alltjämt vara särskilt benägen att rymma, eller

4) *det finns skäl att misstänka att försök att frita fången kommer att göras.*

(3 mom. som i RP)

2 c §
(Som i RP)

2 d §
(1 och 2 mom. som i RP)

Post- och andra försändelser från och till en fånge får granskas och läsas, *om det finns skäl för det*. Om ett brev inte frambefordras, iaktas bestämmelserna i 2 kap. 9 § 1 mom. Dessutom iaktas bestämmelserna i 2 kap. 9 § 2 mom. Ett villkor för användning av telefon är att fången samtycker till att hans samtal utöver att de kan avlyssnas även kan bandas. I övrigt tillämpas vid avlyssning av telefonsamtal bestämmelserna i 2 kap. 9 § 3 mom.

(4 mom. som i RP)

2 e och 9 a §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag**om ändring av lagen om rannsakningsfängelse**

I enlighet med riksdagens beslut

ändas i lagen den 19 juli 1974 om rannsakningsfängelse (615/1974) 5 § 1 mom., 6 § 2 mom. och 7 § 2 mom.,

av dessa lagrum 5 § 1 mom. sådant det lyder i lag 129/1995 och 6 § 2 mom. sådant det lyder i lag 455/1987, samt

fogas till 5 § b, sådan den lyder i lag 129/1995, nya 3 och 4 mom. samt till lagen nya 6 a och 19 a § som följer:

5 §

När en rannsakningsfånge har anlänt till anstalten, skall han vid behov visiteras i vittnes närvaro. Visitation kan vid behov även ske senare. När fången anländer till anstalten kan han vid behov även kroppsvisiteras i vittnes närvaro, om skäl därtill prövas föreligga. Kroppsvisitation kan ske även senare, *om det är nödvändigt för att förebygga rymning eller upprätthålla ordningen eller om rannsakningsfången misstänks för innehav av förbjudna föremål eller ämnen. Beslut om kroppsvisitation fattas av direktören för straffanstalten, jourhavande tjänstemannen vid anstalten, någon som handhar förmansuppgifter inom övervakningen eller någon annan tjänsteman som enligt arbetsordningen är ansvarig för övervakningen av anstalten eller en avdelning vid den. Specialgranskning får utföras i straffanstalten eller något annat utrymme i den, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten eller för att finna förbjudna föremål eller ämnen.* Om specialgranskning (*utesl.*) utförs i en avdelning eller i något annat utrymme vid straffanstalten, får samtliga fångar som är placerade vid avdelningen eller

befinner sig i det undersökta utrymmet likväl kroppsvisiteras. *Beslut om specialgranskning fattas av direktören för straffanstalten, vaktchefen eller jourhavande tjänstemannen vid anstalten.*

— — — — —
(3 mom. i RP)

Om det finns skäl att misstänka att en rannsakningsfånge är påverkad av alkohol eller något annat rusmedel, kan direktören för straffanstalten utan hinder av tvångsmedelslagen besluta att fången skall lämna urin- eller utandningsprov. Dessutom kan som villkor för oövervakat besök uppställas att en rannsakningsfånge på uppmaning skall lämna urin- eller utandningsprov. Provtagningen får inte förorsaka onödig olägenhet för den som undersöks. På en rannsakningsfånge som utan giltigt skäl vägrar lämna urin- eller utandningsprov kan blodprov tas.

6, 6 a, 7 och 19 a §

(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen

(Som i RP)

3.

Lag

om ändring av 5 a kap. tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i tvångsmedelslagen av den 30 april 1987 (450/1987) 5 a kap. 4 § 2 och 4 mom., (*utesl.*) 5 § 2 mom. *och* 15 §, sådana de lyder i lag 402/1995, samt
fogas till 5 a kap. 4 § ett nytt 5 mom., till 5 § ett nytt 3 mom. och till 10 § ett nytt 2 mom., sådana de lyder i nämnda lag 402/1995, som följer:

5 a kap.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation

4 §

Förutsättningar för teknisk observation

(2 mom. som i RP)

Teknisk avlyssning och optisk övervakning får riktas mot den misstänkte endast då han befinner sig på en allmän plats eller i ett sådant fortskaffningsmedel eller hotellrum, lager- eller något annat (*utesl.*) rum eller utrymme som inte används för stadigvarande boende. Teknisk avlyssning och optisk övervakning får dessutom riktas mot en misstänkt som avtjänar straff i en straffanstalt eller mot den som är isolerad i tvångsinrättning eller mot en rannsakningsfånge, när han befinner sig i sin cell eller i anstaltens övriga utrymmen som står till fångarnas förfogande.

Avlyssnings- eller övervakningsanordningar kan, om observationen förutsätter detta, placeras i sådana i 4 mom. angivna utrymmen, som inte används för stadigvarande boende samt i celler och andra utrymmen i fängelsens besittning. Den som förrättar förundersökningen har då rätt att få tillträde till ovannämnda utrymmen för att installera anordningen. (Nytt 5 mom.)

5 §

Beslut om åtgärd

(2 mom. som i RP)

Om teknisk avlyssning och teknisk observation av en person som befinner sig i fångvårdsväsendets förvar beslutar den domstol som avses i 1 mom. på skriftligt yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman och efter att ha gett *straffanstaltens* direktör tillfälle att bli hörd.

10 §

Avlyssningsförbud

Teknisk avlyssning och teknisk observation får inte *heller* riktas mot samtal mellan en i 4 § 4 mom. avsedd fånge och (*utesl.*) en läkare, en sjukvårdare, en psykolog eller en socialtjänsteman.

15 § (Ny)

Tillsynsbestämmelse

Inrikesministeriet utövar tillsyn över de åtgärder som avses i detta kapitel. Ministeriet skall årligen avge en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning. *Samtidigt skall också lämnas en redogörelse om användningen av teknisk observation i straffanstalterna.*

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

4. Lag

om ändring av 14 § folkhälsolagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i folkhälsolagen av den 28 januari 1972 (66/1972) 14 § 2 mom., sådant det lyder i lag 248/1997, som följer:

14 §

En kommun är skyldig att förordna en läkare vid hälsovårdscentral att ge polisen handräckning för utförande av rättsmedicinsk undersökning då det är fråga om klinisk undersökning av levande person och yttre besiktning av avliden. Kommunen är dessutom skyldig att förordna en läkare vid hälsovårdscentral att ge fängvårdsmyndigheterna handräckning för utförande av rättsmedicinsk undersökning då det är fråga om klinisk undersökning av levande person i fall som avses i 2 kap. 9 b § 2 mom. lagen om verkställighet

av straff (39/1889) och 5 § 3 mom. lagen om rannsakningsfängelse (615/1974). Kommunen är också skyldig att förordna en läkare vid hälsovårdscentral att fungera som läkare vid undersökning av värnpliktiga då uppbådsmyndigheterna anhållit därom hos det organ som avses i 6 § 1 mom.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 24 november 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /cent
Juhani Alaranta /cent
Janina Andersson /gröna
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml

Anne Knaapi /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Annika Lapintie /vänst
Kari Myllyniemi /cent
Reino Ojala /sd
Markku Pohjola /sd
Heikki Rinne /sd.

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår att tvångsmedelslagen ändras på så sätt att förutsättningarna för teknisk observation i fängelser skall lindras. Lagförslaget är i första hand uppgjort för att skärpa kontrollen av narkotika i fängelserna, men avsikten är också att förhindra andra brott i fängelserna och att göra det lättare att utreda dem.

Efter ändringen av tvångsmedelslagen får myndigheterna använda bland annat optisk övervakning i fängelserna, vilket närmast innebär televisionsövervakning. Som grund för att tillgripa teknisk övervakning räcker en misstanke om narkotikabrott som kan bestraffas med böter eller fängelse i två år. För de flesta narkotikabrott döms endast bötesstraff ut, det må sedan vara rätt eller fel. Ändå ger den kommande lagen myndigheterna rätt att i dessa fall använda optisk övervakning. Det är inte heller något fel med det.

Förutsättningen för optisk övervakning i samband med andra än narkotikabrott är enligt förslaget att någon misstänks för ett brott, för vilket det strängaste straffet är minst fyra års fängelse. Detta står inte i proportion till någonting, när man jämför det med det faktiska straffen för narkotikabrott. Förutsättningen förorsakar problem till exempel när en fänge misstänks för ett grovt ekonomiskt brott som i sig uppfyller kravet på maximistraff, men gärningen avslöjas redan på det stadium då det inte finns några ordentliga bevis för något annat än ett mindre grovt ekonomiskt brott. Maximistrafet för sådana brott är i allmänhet två års fängelse. Samma problem uppstår naturligtvis också vid andra grova brott där en gärning som är straffbar enligt den så kallade normala skalan först fullbordas.

Förutsättningen för optisk observation bör därför vara att det strängaste straffet för brottet i fråga är minst ett års fängelse, som också krävs för ett anhållande. Det förefaller dock litet väl häftigt att övergå från fyra till ett år. Vi föreslår därför att det räcker med att det föreskrivna maximistrafet för det brott en fänge misstänks för är minst två års fängelse.

Förslag

Med anledning av det ovan anförda föreslår vi

att det tredje lagförslaget i övrigt godkänns i enlighet med betänkandet men 5 a kap. 4 § med följande ändring:

Tredje lagförslag

4 §

Förutsättningar för teknisk observation

— — — — —
När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse, får optisk övervakning riktas mot den misstänkte eller mot en viss plats där han kan antas befinna sig, om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Teknisk observation av en av fängsvårdsväsendet omhändertagen person som avses i 4 mom. förutsätter likväl att misstanken gäller ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst två år eller ett narkotikabrott eller ett straffbart försökt till dessa brott och att de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.
— — — — —

(4 och 5 mom. som i LaUB)

Helsingfors den 24 november 1998

Kari Myllyniemi /cent
Sulo Aittoniemi /cent

Juhani Alaranta /cent
Toimi Kankaanniemi /fkf

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/1998 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar om
ändring av lagen om verkställighet av straff, lagen
om rannsakningsfängelse, tvångsmedelslagen och
folkhälsolagen**

Till Lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 mars 1998 proposition 10/1998 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om verkställighet av straff, lagen om rannsakningsfängelse, tvångsmedelslagen och folkhälsolagen till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, överdirek-

tör Markku Salminen och överinspektör Ulla Mohell, justitieministeriet

- överkommissarie Kimmo Markkula, inrikesministeriet
- biträdande justitieombudsmannen Riitta-Leena Paunio
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyräki
- professor Ilkka Saraviita.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från biträdande professor Martin Scheinin. Utlåtandet har bifogats utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

Avsikten med propositionen är att effektivisera narkotikakontrollen i fängelserna. De föreslagna lagarna avses träda i kraft tre månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordning tar regeringen ställning till förslagen till ändring av lagen om verkställighet av straff och av tvångsmedelslagen. De enskilda ändringarna bedöms

utifrån 6 och 8 § regeringsformen. Regeringen har i sin motivering kommit fram till att lagförslagen torde kunna behandlas i normal lagstiftningsordning. På grund av att frågan om lagstiftningsordning kan bli föremål för olika tolkningar har det dock ansetts nödvändigt att begära utlåtande om saken av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utgångspunkt

Fångarnas ställning i systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna behandlades i samband med reformen av dessa rättigheter. Man tog då klart avstånd från uppfattningen att någon viss människogrups grundläggande fri- och rättigheter skulle kunna inskränkas direkt på grundval av ett särskilt subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. I regeringspropositionen i frågan (RP 309/1993 rd, s. 27/I) sägs: "Sålunda förutsätter till exempel en begränsning av fångars ... grundläggande fri- och rättigheter enligt den nuvarande uppfattningen en särskild lag, vars lagstiftningsordning beror på innehållet i och graden av begränsning". I sammanhanget påpekades också att ett frihetsberövande inte i sig utgör någon grund för en begränsning av den berörda personens övriga grundläggande fri- och rättigheter. "Om det visar sig vara nödvändigt att begränsa också andra grundläggande fri- och rättigheter än den personliga friheten i samband med ett frihetsberövande, skall begränsningarna kunna rättfärdigas särskilt i varje enskilt fall och för varje fri- och rättighet."

Enligt den sista meningen i 6 § 3 mom. regeringsformen skall rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna karakteriserades denna bestämmelse som ett i grundlag givet uppdrag. Av bestämmelsen följer att "lagen skall trygga de rättigheter som tillkommer en person som har berövats sin frihet bland annat på det sätt som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter anger" (ovan nämnda RP, s. 53/I). I propositionen framhölls att vissa rättigheter som tillkommer den som har berövats sin frihet ingår i artiklar 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 barnets rättigheter. Dessutom "tillkommer även andra mänskliga rättigheter (t.ex. personlig integritet, brev- och telefonhemlighet) också perso-

ner som har förlorat sin frihet, i den utsträckning som dessa rättigheter inte har begränsats på ett godtagbart sätt enligt konventionerna om mänskliga rättigheter och stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna" (den ovan nämnda RP, s. 53/II).

I överensstämmelse med den ovan nämnda utgångspunkten föreskriver den allmänna bestämmelsen om syftet med straff i 1 kap. 3 § lagen om verkställighet av straff att verkställigheten av straff skall ordnas så att straffet utgörs enbart av frihetsförlusten medan andra begränsningar kan användas i den utsträckning förvaringssäkerheten och ordningen i anstalten kräver det. Grundlagsutskottet betonar vikten av att dessa principer följs vid tillämpningen av lagens enskilda behörighetsbestämmelser. En annan väsentlig omständighet av allmän natur följer av 16 a § 1 mom. regeringsformen, som föreskriver att det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Bestämmelsen gäller inte bara fångar utan även andra som är subjekt för grundläggande fri- och rättigheter, framför allt personalen vid straffanstalterna, andra fångar och människor utanför anstalterna. I de frågor som avses i propositionen föreligger ofta en konstellation där en begränsning av någon av en fångs grundläggande fri- och rättigheter motverkas av vissa berättigade fördelar i anslutning till någon annan grundläggande fri- och rättighet.

Skydd för den personliga integriteten

I det första lagförslaget (lagen om verkställighet av straff) 2 kap. 9 b § 1 och 2 mom. bestäms om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. I 3 mom. ingår dessutom särskilda bestämmelser om urin- och utandningsprov. Det andra lagförslaget (lagen om rannsakningsfängelse) 5 § 1, 3 och 4 mom. innehåller motsvarande bestämmelser. Dessa förslag och 2 kap. 9 e § och 3 kap. 2 e § i det första lagförslaget är av betydelse för den personliga integriteten som tryggas i 6 § regeringsformen. Enligt 6 § 3 mom. regeringsformen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt och utan laglig

grund. De allmänna lärorna om de grundläggande fri- och rättigheterna föreskriver att inskränkningar i den personliga integriteten skall grunda sig på lag och uppfylla bland annat kraven på godtagbarhet och nödvändighet.

Kroppsvsitation

Enligt 2 kap. 9 b § 1 mom. kan en fänge kroppsvisiteras, om detta är behövt för att förebygga rymning eller upprätthålla ordningen eller om fången misstänks för innehav av förbjudna föremål eller ämnen. Befogenheten motsvarar nu gällande befogenhet. Bestämmelsen innebär inget problem med hänsyn till kravet på att frågan skall regleras i lag. Däremot är det problematiskt att beslutanderätten beträffande kroppsvsitationer bestäms med stöd av fångvårdsförordningen. Förslaget är inte heller förenat med några problem i fråga om kravet på att begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara skarpt avgränsade och exakta, i synnerhet inte med beaktande av de nuvarande bestämmelserna om innehav i 2 kap. 5, 6 och 9 § samt 3 kap. 3 §. Förutsättningarna för att kroppsvsitation skall få förrättas definieras i 1 mom. på ett sätt som enligt utskottet överensstämmer med grundlagens förbud mot godtyckliga ingrepp. I detta avseende kan lagförslaget behandlas i normal lagstiftningsordning, förutsatt att i lagen kommer att ingå exakta bestämmelser om vem som beslutar om kroppsvsitation.

Samma författningsrättsliga anmärkning gäller även 5 § 1 mom. i det andra lagförslaget. Författningsrättsligt sett är detta lagrum dessutom bristfälligt därför att förutsättningarna för att kroppsvsitation skall förrättas inte är tillräckligt specificerade. I detta hänseende kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om förutsättningarna i fråga anges lika exakt som motsvarande bestämmelser i det första lagförslaget.

Den andra bestämmelsen i 9 b § 1 mom. innebär ett nytt bemyndigande att utföra kroppsvsitation. Om det på en avdelning eller i andra utrymmen vid en straffanstalt utförs specialgranskning i syfte att finna förbjudna föremål eller ämnen får enligt det nya bemyndigandet kroppsvsitation utföras på alla fångar som är

placerade på avdelningen eller som befinner sig i de lokaler som skall granskas. I samband med en specialgranskning kan kroppsvsitation sålunda utföras på en fänge oberoende av om kroppsvsitationen är nödvändig för att förebygga rymning eller upprätthålla ordningen eller om en enskild fänge misstänks för innehav av förbjudna föremål eller ämnen. Ur författningsrättslig synpunkt måste en invändning göras också mot denna reglering på grund av att beslutanderätten gällande åtgärden bestäms genom förordning. För att lagförslaget skall kunna behandlas i normal lagstiftningsordning måste behörigheten preciseras i lag. — Samma anmärkning gäller motsvarande bestämmelser i 5 § 1 mom. i det andra lagförslaget.

Förslaget är problematiskt även med tanke på förbudet mot godtyckliga ingrepp, eftersom en specialgranskning och den kroppsvsitation som den berättigar till inte är bunden av några sakliga förutsättningar utan endast ser till syftet. Utskottet anser att det är ofrånkomligt att fångar som avtjänar straff i en straffanstalt måste hindras från att inneha förbjudna föremål och ämnen. Utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna konstituerar detta också ett vägande samhälleligt skäl för att de på sätt och viss massutförda specialgranskningarna över huvud taget skall kunna godkännas som ett sätt att få reda på förbjudna innehav. Möjligheten att kroppsvisitera också sådana fångar som inte själva misstänks för förbjudna innehav bör enligt utskottets mening i staffanstaltsförhållanden anses författningsrättsligt nödvändigt för att ovan nämnda samhälleliga behov skall kunna tillgodoses på behörigt sätt. Utskottet anser att denna möjlighet till och med kan ligga i fångens eget intresse. För att trygga det grundlagsfästa förbudet mot godtyckliga ingrepp är det dock nödvändigt att i lag slå fast vissa specificerade förutsättningar för att en specialgranskning skall få utföras, varvid lagförslaget då till denna del kan behandlas i normal lagstiftningsordning. Det kan till exempel bestämmas att en specialgranskning får göras om det finns skäl att misstänka att fångar som är placerade på en avdelning vid en straffanstalt eller som befinner sig i andra lokaler på anstalten har förbjudna föremål eller ämnen eller om det

(av någon annan orsak) är nödvändigt att utföra en granskning för att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalten. — Samma anmärkning gäller motsvarande bestämmelser i 5 § 1 mom. i det andra lagförslaget.

Kroppsbesiktning

Med stöd av 2 kap. 9 b § 2 mom. kan straffanstaltens direktör besluta att kroppsbesiktning av en fånge skall utföras. Enligt motiveringen till propositionen gäller momentet främst situationer där en fånge misstänks för att i kroppen forsla eller förvara narkotika, motsvarande ämnen, vapen eller delar av vapen. Förutsättningen för kroppsbesiktning är att en fånge på sannolika skäl misstänks för ett brott, för vilket det föreskrivna maximistraffet är över sex månaders fängelse. Förutsättningen är densamma som i tvångsmedelslagen. Av denna följer också att undersökningar som kräver medicinsk sakkunskap endast får utföras av läkare.

Förslaget innebär att straffanstalterna kommer att iaktta ett förfarande som avviker från beslutsprocessen enligt tvångsmedelslagen när de förrättar kroppsbesiktningar. Förslaget ger i sin nuvarande utformning inte anledning till anmärkningar på författningsrättsliga grunder.

Det föreslagna 2 kap. 9 b § 3 mom. innehåller vissa särskilda bestämmelser som gäller den personliga integriteten och begreppsligt faller inom ramen för kroppsbesiktning. Dessa bestämmelser är författningsrättsligt ointressanta i den mån de gäller urin- eller utandningsprov som villkor för oövervakade besök, tillstånd eller deltagande i någon tillställning (se även 2 kap. 3 d § 1 mom. och 3 kap. 2 e § som gäller kroppsvisitation).

Utskottet har tagit ställning till bestämmelsen i början av momentet. Den överensstämmer i huvudsak med gällande lag. Enligt bestämmelsen kan straffanstaltens direktör besluta att en fånge skall lämna urin- eller utandningsprov, om det finns skäl att misstänka att han är påverkad av alkohol eller något annat rusmedel. I slutna anstaltsförhållanden är behovet att kontrollera och hindra användningen av alkohol och narkotika författningsrättsligt godtagbart för att säkerheten och ordningen skall kunna upprätthållas, menar utskottet. De föreslagna metoderna är

enligt utskottet nödvändiga för att syftet skall kunna nås, och lagförslaget kan därför till denna del behandlas i normal lagstiftningsordning.

Ur författningsrättslig synpunkt är ytterligare bestämmelsen i slutet av 3 mom. av betydelse. Enligt den kan en fånge, som utan giltigt skäl vägrar lämna urin- eller utandningsprov, påföras disciplinstraff eller blodprov tas på honom. Med beaktande av regleringens stora betydelse ur samhällets synpunkt anser utskottet att dessa åtgärder till följd av fångens egen vägran inte författningsrättsligt sett utgör något problem.

Övriga åtgärder

I en straffanstalt eller på dess område kan med stöd av 2 kap. 9 e § 2 mom. personer granskas i syfte att finna rusmedel och sprängämnen. Enligt den föreslagna formuleringen får då användas "för ändamålet skolad hund eller andra motsvarande hjälpmedel". Bestämmelsen gäller alla personer som befinner sig på anstaltsens område och den får tillämpas även utan konkreta misstankar om förekomsten av ämnena i fråga.

Detta bemyndigande till ett relativt lindrigt ingrepp i fångarnas grundläggande fri- och rättigheter saknar i sig författningsrättslig betydelse med beaktande av de kroppsvisitationer som det på andra grunder är tillåtet att utföra på dem. Ur anstaltspersonalens synpunkt är det enligt utskottet fråga om en begränsning som utgör en naturlig aspekt av ett tjänsteförhållande i anstaltsomgivning. Jämfört med behovet av säkerhet och ordning måste begränsningen anses vara obetydlig och därmed godtagbar. Samma karakteristik av begränsningen gäller när frågan bedöms med hänsyn till andra som kommer till anstalten. Av väsentlig betydelse i sammanhanget är dessutom att förekomsten av en lag i frågan gör att möjligheten att låta utföra en sådan granskning står klar redan på förhand. Lagförslaget kan i detta avseende behandlas i normal lagstiftningsordning.

Teknisk avlyssning och optisk övervakning

I det tredje lagförslaget, som gäller ändring av 5 a kap. tvångsmedelslagen, ingår bestämmelser som berättigar till optisk övervakning och teknisk avlyssning. Utskottet har noterat att en del

av dessa bestämmelser inte har något samband med verkställigheten av straff och anser propositionens uttjänning av sambandet i sak vara mycket egendomligt.

Bestämmelserna i lagförslaget är författningsrättsligt sett av betydelse utifrån 8 § 1 mom. regeringsformen om skydd för privatliv och hemfrid. En åtgärd av denna typ som riktar sig mot hemfriden kan därför enligt 8 § 3 mom. regeringsformen tillåtas endast om den är nödvändig ”för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas”.

Grundlagsutskottet har tidigare påpekat (GrUU 2/1996 rd och 8/1994 rd) att övervakning och avlyssning, som tillsammans med teknisk spårning i tvångsmedelslagen går under benämningen teknisk observation, innebär ett förhållandevis stort ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna framför allt till följd av åtgärdens natur av något som utförs i smyg. Kriterierna för när teknisk observation skall tillåtas bör därför vara stränga.

För det första innebär 4 § 4 mom. att teknisk avlyssning och optisk övervakning får riktas mot den misstänkte även då han befinner sig i ett fortskaffningsmedel någon annanstans än på en allmän plats. Observationsanordningar kan placeras i fortskaffningsmedel om observationen förutsätter detta. Enligt nuvarande lag får observationsanordningar över huvud taget inte placeras i en misstänkts fortskaffningsmedel. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att husvagnar och husbilar kan betraktas som utrymmen som omfattas av hemfriden (t.ex. GrUU 6/1998 rd). I förslaget har dessa dock inte undantagits från möjligheten till observation. Detta strider mot 8 § 3 mom. regeringsformen i den mån observation vore möjlig i ovan nämnda fortskaffningsmedel när de används som bostad.

Teknisk avlyssning och optisk övervakning får enligt förslaget riktas mot den misstänkte även då han befinner sig i ett lagerrum eller annat utrymme som inte används för stadigvarande boende. Detta bemyndigande, begränsat i enlighet med förslaget, överensstämmer med regeringsformens bestämmelser om hemfrid, menar utskottet.

Utskottet har noterat att ändringen i slutet av 4 § 4 mom. leder till att en observationsanordning får placeras bland annat i hotellrum och andra liknande rum. För närvarande är detta inte möjligt så länge den misstänkte uppehåller sig i rummet i fråga. Med hänvisning till att inkvartering på ett hotell eller ett resandehem kan vara långvarig har utskottet tidigare ansett det möjligt att skyddet för hemfriden enligt regeringsformen ur den misstänktes synpunkt bör anses gälla också lokaler av denna typ (GrUU 8/1994 rd). I enlighet härmed anser utskottet det nödvändigt att ändra 4 mom. så att förutsättningen för att en observationsanordning skall få placeras i ett hotellrum eller något annat liknande rum är att rummet inte används för stadigvarande boende. Så ändrat kan lagförslaget till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen föreslår att teknisk observation får riktas mot en fänge som är misstänkt för ett brott, rannsakningsfångar inbegripna, när han befinner sig i sin cell eller i andra lokaler i anstalten som står till fångarnas förfogande. Förutsättningarna för optisk övervakning av en fänge skall dock enligt förslaget vara striktare än normalt och motsvara de allmänna förutsättningarna för teknisk avlyssning. Utskottet anser för det första att ett fängelsestraff och verkställigheten av det ofrånkomligen är av sådan natur att cellen i en straffanstalt inte är en sådan plats som omfattas av hemfridsskyddet enligt 8 § regeringsformen. De föreslagna befogenheterna att observera fångarna är dock författningsrättsligt sätt av betydelse för skyddet av privatlivet. Av de olika formerna av teknisk observation är den optiska övervakningen särskilt känslig i detta fall.

Den föreslagna regleringen överensstämmer med kravet på att frågan skall regleras i lag och kravet på att begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara noggrant avgränsade och exakta. Befogenheterna kan utnyttjas endast när en konkret brottsmisstanke föreligger. Användning av optisk övervakning kan dessutom tillåtas endast i samband med en högre straffskala än normalt. Sammanfattningsvis kan sägas att ett viktigt samhälleligt intresse talar för att observation skall få tillgripas i fall där en fänge misstänks ha gjort sig skyldig till ett

brott. Enligt utskottets uppfattning är de inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som observationsrätten för med sig godtagbara ur författningsrättslig synpunkt. Med tanke på kravet på proportionalitet i inskränkningarna är det skäl att poängtera att observation endast tillgrips i situationer där det är nödvändigt. Enligt de mycket stränga kriterierna i tvångsmedelslagen kan teknisk avlyssning och optisk övervakning komma i fråga om de uppgifter som fås genom avlyssning kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Utskottet påpekar dessutom att de många faserna i beslutsprocessen enligt 5 § borgar för att det författningsrättsliga kravet på proportionalitet uppfylls vid förfarandet.

På grundval av det ovan anförda anser utskottet att teknisk observation av en fånge som befinner i sin cell eller på någon annan plats i straffanstalten inte strider mot grundlagen. Samtidigt föreslår utskottet att 5 a kap. 15 § tvångsmedelslagen eventuellt kunde kompletteras med en bestämmelse om att justitieministeriet årligen skall lämna en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teknisk observation, åtminstone optisk övervakning i straffanstalterna. Härigenom kunde användningen av dessa befogenheter i efterskott bedömas av riksdagen i samband med behandlingen av justitieombudsmannens berättelse.

Granskning av posten på säkerhetsavdelningen

Enligt 3 kap. 2 d § 3 mom. i det första lagförslaget får postförsändelser och andra försändelser till och från en fånge på säkerhetsavdelningen granskas och läsas. Detta förslag måste bedömas utifrån 8 § 2 mom. regeringsformen, som föreskriver att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar. Enligt 8 § 3 mom. regeringsformen kan genom lag stadgas om nödvändiga inskränkningar i meddelandehemligheten bland annat under frihetsberövande. Vid det förberedande arbetet inför reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kom regeringen fram till att meddelandehemligheten också i anstaltsförhållanden kan begränsas "endast i den utsträckning det i det enskilda fallet är motiverat" (RP 309/1993 rd, s. 58/II).

I förslaget ges inga specifika förutsättningar för när posten till och från en fånge på en säkerhetsavdelning får granskas. Däremot anges i 3 kap. 2 b § exakta kriterier för när en fånge får placeras på en säkerhetsavdelning. Placering på en säkerhetsavdelning kan komma i fråga också i syfte att garantera fångens egen säkerhet. Dessutom är den allmänna bestämmelsen om begränsning i 2 d § 2 mom. viktig. Enligt den får rättigheterna för en fånge som är placerad vid säkerhetsavdelningen inte begränsas i större omfattning än vad placeringen ovillkorligen kräver. Frågan om granskning av posten skall sålunda prövas från fall till fall.

Överföring av behörighet

Enligt 1 kap. 7 § i det första lagförslaget kan ärenden som enligt lag skall avgöras av straffanstaltens direktör genom beslut av ministeriet anförtros någon annan tjänsteman vid anstalten för avgörande. Förslaget är av författningsrättslig betydelse i den mån delegeringsmöjligheten gäller avgöranden som innebär utnyttjande av en grundläggande fri- eller rättighet. En reglering som gäller användning av grundläggande fri- och rättigheter bör vara så noggrant avgränsad att det av lagbestämmelserna klart framgår bland annat vem som kan vara behörig i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget är helt öppet i detta avseende.

Överföringen av behörighet är på vissa punkter begränsad i 1 kap. 7 §, men delegeringsmöjligheten kvarstår i varje fall i fråga om en del beslut av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. 2 kap. 6 § 2 mom. och 9 d §). Med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna måste lagen enligt utskottet åtminstone ange den lägsta tjänstemannanivå till vilken beslutanderätt kan delegeras inom anstalten (jfr GrUU 21/1997 rd). Lämpligast är det dock att avgöranden med direkt effekt på de grundläggande fri- och rättigheterna i lagen uttryckligen undantas från delegeringsmöjligheten. — Utskottet påpekar att motsvarande synpunkter kan anföras åtminstone om delegeringsbestämmelsen i 2 a § 2 mom. i det andra lagförslaget.

Ändringssökande

I 16 § regeringsformen ingår bland annat bestämmelser om rätten att söka ändring och vars och ens rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Utskottet har noterat att bestämmelserna om sökande av ändring i verkställigheten av fängelsestraff numera är på förordningsnivå (75 § fängelseförordningen) och huvudsakligen innehåller ett besvärshälsöbud. Utskottet påpekar även att den grundläggande rättigheten i 16 § 1 mom. regeringsformen i sista hand är oberoende av bestämmelser på lägre nivå och kan tillgodoses oavsett deras innehåll. De nuvarande bestämmelserna om ändringssökande i fängelseförordningen bör med det snaraste tas upp till granskning utifrån 16 § regeringsformen och regleringen bör lyftas upp till lagnivå.

Helsingfors den 29 april 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer om utskottets författningsrättsliga anmärkningar

— om 2 kap. 9 b § 1 mom. i det första lagförslaget,

— 5 § 1 mom. i det andra lagförslaget samt

— 5 a kap. 4 § 4 mom. i det tredje lagförslaget beaktas på lämpligt sätt.

Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

