

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om övervakad frihet på prov

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2012 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om övervakad frihet på prov (RP 140/2012 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

- lagstiftningsråd Ulla Mohell, justitieministeriet
- ansvarig överläkare Hannu Lauerma, Psykiatriska sjukhuset för fångar
- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
- professor Olli Mäenpää
 - juris doktor Matti Pellonpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om övervakad frihet på prov. Dessutom ändras kapitlet om fängelse i strafflagen, liksom också lagen om övervakning av villkorlig frihet och fängelselagen. Den nya lagen ska innehålla mer ingående bestämmelser om tekniska och övriga övervakningsmetoder vid övervakad frihet på prov. En stor del av de bestämmelser om frihet på prov som nu finns i en statsrådsförordning tas i in lagarna. Läkemedelsbehandling och eventuellt tillhörande psykosocial behandling och psykosocialt stöd för att förebygga sexualbrott ska införlivas i systemet med övervakad frihet på prov och villkorlig frihet. Fängelselagen ändras så att sysselsättning utanför

fängelset kan övervakas med elektronisk utrustning.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2013.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen regleringen med avseende på 7 § i grundlagen om rätten till liv, personlig frihet och integritet och 10 § i grundlagen om hemfrid och skydd för privatlivet. Dessutom analyserar regeringen förslaget mot rättssäkerhetsbestämmelserna i 21 § i grundlagen och 124 § i grundlagen som gäller överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av de konstitutio-

nella aspekterna ser regeringen gärna att yttrande begärs från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Övervakad frihet på prov

Övervakad frihet på prov har funnits i Finland sedan 2006. Fångar kan placeras utanför fängelset med tekniska anordningar eller någon annan form av övervakad frihet på prov tidigast sex månader före villkorlig frihet. Bestämmelser om frihet på prov finns i strafflagen, lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar och fängelselagen och i förordningar. Den gällande lagstiftningen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 21/2005 rd).

Regeringen föreslår en ny lag om övervakad frihet på prov som ska innefatta de flesta bestämmelser om frihet på prov. Lagen får mer exakta bestämmelser om frihet på prov: syfte, förutsättningar, innebörd och verkställighet. Bland de viktigaste reformerna märks att läkemedelsbehandling är ett villkor för övervakad frihet på prov för sexualförbrytare och att teknisk övervakning är ett villkor för frihet på prov när en fånge deltar i verksamhet utanför fängelset eller är placerad utanför fängelset. Utgångspunkten är att bestämmelserna om teknisk övervakning vid frihet på prov så långt som möjligt ska motsvara bestämmelserna om verkställighet av övervakningsstraff som har kommit till genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 30/2010 rd).

Övervakning

2 § 2 mom. i lagförslag 2 sägs det att övervakad frihet på prov innebär en skyldighet enligt verkställighetsplanen för den som placerats i frihet på prov att stanna i sin bostad, delta i anvisad verksamhet och iaktta andra skyldigheter som föreskrivs i den lagen. Enligt 7 § 1 mom. i lagförslag 2 övervakas den som placerats i frihet på prov med hjälp av tekniska anordningar som installeras i bostaden, ges till personen eller fästs

runt personens handled, vrist eller midja eller med en kombination av sådana anordningar. Enligt 10 § 1 mom. 3 punkten i lagförslag 4 kan också fångar som arbetar, deltar i praktik, studerar eller deltar i verksamhet utanför fängelset och fångar som är placerade på institution utanför fängelset övervakas med samma tekniska metoder. Bestämmelserna medför inga problem med avseende på den personliga integriteten i 7 § 3 mom. i grundlagen. I det här sammanhanget kan intrånget anses obetydligt och nödvändigt med hänsyn till straffets art (GrUU 30/2010 rd).

Förslaget är heller inget problem med avseende på skyddet för hemfriden och privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen eftersom den tekniska utrustningen enligt 7 § 1 mom. i lagförslag 2 inte får möjliggöra sådan teleavlyssning eller optisk övervakning enligt 5 a kap. 1 § i tvångsmedelslagen som inkräktar på hemfriden (se GrUU 30/2010 rd).

Tillträde till bostaden

På grundval av 7 § 3 mom. i lagförslag 2 ska Brottspåföljdsmyndigheten göra övervakningsbesök i bostaden och på det ställe där personen deltar i verksamhet. En tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten och en biträdande övervakare i dennes sällskap har rätt att oanmälda få tillträde till personens bostad för att övervaka att han eller hon fullgör sin skyldighet att stanna i sin bostad och att vara drogfri. En tjänsteman på Brottspåföljdsmyndigheten har också rätt att få tillträde till bostaden för att installera, reparera och ta bort tekniska övervakningsanordningar.

Ett villkor för frihet på prov är enligt 3 § 2 mom. att de i samma bostad som fången boende personer som uppnått myndighetsåldern av sin egen bestämda vilja har samtyckt till att friheten på prov verkställs i bostaden. Dessutom ska personer under 18 år tillfrågas om sin åsikt. Frihet på prov får inte börja verkställas om en

minderårig av grundad anledning motsätter sig verkställigheten och till sin ålder och utvecklingsnivå är mogen att bedöma frågan.

Tillträde till bostaden är betydelsefull med tanke på hemfridsskyddet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt den så kallade kvalificerade lagreservationen i 3 mom. kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden, om de är nödvändiga för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna eller för att utreda brott. Övervakad frihet på prov handlar om straffverkställighet som inte explicit ingår i de undantag som nämns i bestämmelsen. Detta slag av mycket noga avgränsade rättigheter visavi hemfriden som är nödvändiga för att införa den nya straffarten och som kan karaktäriseras som kortvariga besök kan grundas på att den dömde och de som bor i bostaden ger sitt samtycke, har utskottet ansett i samband med övervakningsstraff (GrUU 30/2010 rd). I sak motsvarar förslaget den reglering av övervakningsstraff som utskottet har medverkat till, och utskottet har ingenting att invända mot bestämmelserna i konstitutionellt hänseende.

Kontroll av drogfrihet

Utifrån 18 § i lagförslag 2 får den som är placerad i frihet på prov inte använda droger som avses i 3 § 1 mom. i narkotikalagen (373/2008), alkohol eller något annat berusningsmedel och inte heller vara påverkad av något dopningsmedel som avses i 44 kap. 16 § i strafflagen eller vara påverkad av något berusningsmedel. För kontroll av att personen är drogfri är han eller hon utifrån 19 § 1 mom. skyldig att på anmodan lämna urin- eller salivprov eller utandningsprov. Om personen utan giltig orsak vägrar lämna utandningsprov, urinprov eller salivprov kan det bestämmas att han eller hon ska lämna ett blodprov. En förutsättning för att få frihet under prov är att fången åtar sig att inte använda dessa substanser och går med på att drogfriheten kontrolleras.

Bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på den personliga integriteten i 7 § 3 mom. i grundlagen. Där sägs det att den personliga integriteten inte får kränkas godtyckligt eller utan

laglig grund. Skyldigheten att gå med på att lämna prover eller göra utandningsprov bygger inte på att personen måste vara misstänkt för att ha använt berusningsmedel eller vara berusad. I sak stämmer reglerna överens med 2 c kap. 8 § 2 mom. om övervakad frihet på prov i strafflagen och bestämmelserna i 16 kap. 7 § 3 mom. i fängselagen och de utgör inget problem med avseende på grundlagen (se GrUU 20/2005 rd, se också GrUU 12/1998 rd).

Läkemedelsbehandling mot återfall i sexualbrott

Regeringen föreslår läkemedelsbehandling av sexualförbrytare som ett led i det straffrättsliga påföljdssystemet. Läkemedelsbehandlingen sätts in under den övervakade friheten på prov och villkorlig frihet. Enligt 4 § 1 mom. i det andra lagförslaget kan det för övervakad frihet på prov ställas som villkor att fången förbinder sig att fortsätta iaktta den läkemedelsbehandling för att förebygga återfall i sexualbrott som en läkare på Brottspåföljdsmyndigheten förordnar och övervakningen av den. Dessutom kan det ställas som villkor att fången ska iaktta förordnanden om psykosocial behandling och psykosocialt stöd. Då måste fången också gå med att fortsätta med läkemedelsbehandlingen och eventuella andra anknutna former av behandling och stöd och att förordnanden övervakas vid villkorlig frihet.

Bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för den personliga friheten och integriteten i 7 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Dessutom är skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen av betydelse. Det inbegriper bland annat den enskildes rätt att bestämma över sig själv och sin kropp, liksom frihet att bestämma om sitt sexuella beteende (RP 309/1993 rd, GrUU 15/2001 rd, GrUU 17/2006 rd). Bestämmelser om skyddet för privatlivet finns också i artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I samband med läkemedelsbehandlingen bör det noteras att artikel 10.3 i FN:s internationella konvention och medborgerliga och politiska rättigheter föreskriver att kriminalvårdssystemet ska innefatta behandling av intagna och dess

huvudsakliga syfte ska vara deras bättring och återanpassning i samhället.

Syftet med läkemedelsbehandlingen är att påverka personens sexuella beteende, bland annat genom hormonell läkemedelsbehandling och psykologiska behandlingsformer. Enligt propositionen avser begreppet behandling i detta sammanhang vanligen att förändra beteende och tankemodeller, inte botande behandling i egentlig mening.

En förutsättning är att fången går med på läkemedelsbehandling och samtycker till att den övervakas. Samtycket ska ges skriftligt. Innan behandlingen sätts in ska Brottsförmyndighetens läkare informera personen om effekterna av behandlingen. Dessutom ska läkaren informera om följderna av att läkemedlet sätts ut. Enligt 23 § 1 mom. i det andra lagförslaget kan den som är placerad i övervakad frihet på prov återkalla sitt samtycke till läkemedelsbehandling genom en anmälan till Brottsförmyndigheten. Kravet på samtycke från fången ligger i linje med Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp som trädde i kraft i Finland 2011.

Även om det krävs samtycke, måste läkemedelsbehandlingen i detta sammanhang bedömas med avseende på inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom den införlivas i det straffrättsliga påföljdssystemet och ställs som krav för att fången ska placeras i övervakad frihet på prov, som är mindre frihetsberövande än fängelse. Men det handlar inte om tvångsvård oberoende av personens vilja.

Grundlagsutskottet har ansett (se GrUU 27/1998 rd, GrUU 19/2000 rd, GrUU 31/2005 rd, GrUU 16/2010 rd, GrUU 30/2010 rd) att samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter kringskärs i sig kan spela en viss roll vid en konstitutionell bedömning och att den huvudsakliga frågan i så fall är vad som är rättsligt relevant att betrakta som samtycke i en viss situation. Utskottet har dessutom ansett det klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna som rättslig fråga inte alltid kan förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att någon åtgärd kräver att den som saken gäller ger

sitt samtycke. Skyddet kan inte i vilket som helst ärende vara beroende av den behöriga personens samtycke. Utskottet har krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara noggrann och exakt, innehålla bestämmelser om hur samtycke ges och återkallas, säkerställa att samtycket är genuint och grunda sig på fri vilja och vara nödvändig.

När det bedöms om samtycket är genuint och grundar sig på fri vilja, måste det beaktas att fången genom att gå med på läkemedelsbehandling skaffar sig en mycket betydande fördel, när han eller hon får lämna fängelset för övervakad frihet på prov. I det här sammanhanget kan man inte alltid utgå från att samtycket är helt frivilligt. Än så länge är det mycket sällsynt att sexualförbrytare på eget initiativ ber att få läkemedelsbehandling (s. 8). Det bör noteras att fångars möjligheter att delta i medicinsk forskning är mer begränsade än för andra eftersom de anses ha begränsade möjligheter att fatta ett helt frivilligt beslut om att delta. I det aktuella fallet är samtycket dock inte bara skenbart eftersom fången inte automatiskt går miste om övervakad frihet på prov om han eller hon vägrar (jfr GrUU 16/2010 rd). Utskottet anser att det handlar om en exceptionell åtgärd som mycket kraftfullt ingriper i privatlivet och den personliga integriteten och att inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna inte uteslutande kan vara beroende av personens samtycke.

Syftet med bestämmelserna är att förebygga återfall i sexualbrott och att därmed garantera andras personliga integritet (s. 50). Sexualbrott kan vara en mycket allvarlig kränkning av offrets fysiska integritet och sexuella självbestämmanderätt. Det finns skäl för läkemedelsbehandling och annan behandling för att minska risken för återfall i sexualbrott och övervakning av behandlingarna som kräver samtycke från fången och de är godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samtidigt som de stärker skyddet för den personliga integriteten.

För bestämmelsernas proportionalitet spelar det en väsentlig roll att läkemedelsbehandling

bara ges till fångar som löper åtminstone medelstor risk att återfalla i sexualbrott. I motiven påpekar regeringen att läkemedelsbehandling vanligen inte har bestående effekter (s. 51). Läkemedelsbehandlingen övervakas alltid dels för att följa upp läkemedelsanvändningen, dels för att garantera riskfri behandling och bevaka hälsotillståndet med avseende på eventuella biverkningar. Dessutom är läkemedelsbehandling vid straffverkställighet tidsmässigt begränsad till längst den tid som övervakad frihet på prov och villkorlig frihet pågår.

Läkemedelsbehandling som villkor för övervakad frihet på prov måste regleras i lag eftersom man enligt 7 § 3 mom. i grundlagen inte får ingripa i den personliga integriteten utan lagfäst grund. De föreslagna bestämmelserna uppfyller detta krav och likaså kravet på samtycke och möjlighet att återkalla samtycke. Med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning förefaller bestämmelsens formulering att ge myndigheterna en mycket omfattande rätt att bestämma vilken typ av brott personen ska ha begått för att få läkemedelsbehandling. Enligt 4 § 1 mom. i det andra lagförslaget kan det för övervakad frihet på prov ställas som villkor att fången förbinder sig att fortsätta iaktta den läkemedelsbehandling för att förebygga återfall i sexualbrott som han eller hon har ordinerats. Förslaget bör preciseras och bara gälla personer som dömts till fängelse för sexualbrott, anser utskottet.

Övervakning av läkemedelsbehandlingen

Enligt 20 § 2 mom. i det andra lagförslaget och 12 c § 1 mom. i det tredje lagförslaget ska Brottspåföljdsmyndigheten avtala med ett universitetssjukhus eller en enhet inom den specialiserade sjukvården om övervakningen av läkemedelsbehandlingen. Bestämmelserna är viktiga med avseende på 21 § i grundlagen som föreskriver att var och en har rätt att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Också 2 § 3 mom. i grundlagen är betydelsefull. Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Därför har utskottet ofta ansett att det inte är adekvat i konstitu-

tionellt hänseende att genom avtal från en myndighet till en annan överföra en behörighet som riktas mot den enskilde och som omfattar offentlig makt (se. t.ex. GrUU 11/2004 rd, GrUU 35/2008 rd). Av denna orsak bör det sägas ut i lagen vilket universitetssjukhus och vilken enhet inom den specialiserade sjukvården som avses.

Påföljder vid brott mot skyldigheterna

Enligt 26 § i det andra lagförslaget kan frihet på prov återkallas för viss tid eller helt och hållet om personen gör sig skyldig till brott eller bryter grovt eller med uppsåt mot skyldigheterna i den aktuella lagen. Personen måste då återförpassas till fängelset och avtjäna den återkallade delen av frihet på prov. Det är fängelsedirektören som ska fatta beslutet. Enligt 40 § 1 mom. 4 punkten kan personen vända sig till regiondirektören på Brottspåföljdsmyndigheten med en begäran om omprövning av beslutet. På grundval av 20 kap. 12 § 1 mom. i fängelselagen får regiondirektörens beslut överklagas genom besvär till förvaltningsdomstolen. Begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 7 § 3 mom. i grundlagen som säger att straff som innefattar frihetsberövande bara får dömas ut av domstol. Enligt förarbetena är det tänkt att bestämmelsen ska täcka in alla typer av frihetsberövande som i sak är ett straff. Därför har ordet frihetsberövande ett större tillämpningsområde än begreppet fängelse som används i strafflagen (RP 309/1993 rd). I motiven till propositionen sägs det att återkallelse av frihet på prov inte är ett nytt eller självständigt straff som innehåller frihetsberövande i den mening som 7 § 3 mom. i grundlagen avser. Det är en period inom ramen för det ursprungliga fängelsestraffet med strängare övervakning (s. 48). Den föreslagna regleringen motsvarar i sak den gällande lagstiftningen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 21/2005 rd).

Artikel 5 i Europakonventionen innehåller bestämmelser om vars och ens rätt till frihet och den anger i vilka fall någon får berövas frihet. Frihetsberövande är inget entydigt begrepp och dess förhållande till bestämmelser om mindre in-

GrUU 4/2013 rd — RP 140/2012 rd

skränkningar i rörelsefriheten enligt fjärde tilläggsprotokollet är i viss mån suddigt och beroende av graden av frihetsberövande.¹

Om återförpassning till fängelse anses ingå i tillämpningsområdet för artikel 5, måste också artikel 5.4 tillämpas. Den föreskriver att var och en som berövas friheten genom arrestering eller på annat sätt ska ha rätt att påfordra att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt.

¹ Pellonpää, Matti — Gullans, Monica — Pölonen, Pasi — Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2012, s. 393.

Utskottet har ansett att omprövning på sätt och vis kan betraktas som det första steget i överklagande trots att förfarandet inte sker i domstol (GrUU 32/2012 rd). Obligatorisk omprövning som förutsättning för överklagande är inte helt problemfritt med avseende på kravet på snabb prövning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 13 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml (delvis)
Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd (delvis)
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent (delvis)
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.