

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 54/2001 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om behandling av förvarstagna utlänningar och om förvarsenheter samt om ändring av utlän- ningslagen

#### *Till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 23 oktober 2001 en proposition med förslag till lagar om behandling av förvarstagna utlänningar och om förvarsenheter samt om ändring av utlänningslagen (RP 192/2001 rd) till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till detta utskott.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet
- lagstiftningsrådet Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om behandling av förvarstagna utlänningar och om förvarsenheter samt att utlänningslagen ändras. Genom lagstiftningen ordnas särskilda förvarslokaler för utlänningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Dessutom regleras behandlingen av utlänningar och utlänningarnas rättigheter under den tid de är tagna i förvar och utfärdas bestämmelser om nödvändiga begränsningar i dessa rättigheter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt sedan de blivit antagna och stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms de föreslagna bestämmelserna med hänsyn till flera bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom propositionen innebär lagstiftning som har ett nära saksamband med grundlagen har regeringen ansett det viktigt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet om lagstiftningsordningen.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Syftet med propositionen är att ordna särskilda försvarslokaler för utlänningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen och att reglera behandlingen av dem och deras rättigheter. Förvar verkställs i förvarsenheter som inrättats enkom för ändamålet. Genom propositionen fullföljs principen att de som tagits i förvar på utlänningsrättsliga grunder skall hållas åtskilda från personer som häktats på grund av brott eller personer som berövats sin frihet på grund av misstanke om brott. Denna separationsprincip framgår av flera internationella rekommendationer som nämns i propositionens motivering och av 47 § 2 § utlänningslagen, där det sägs att en utlänning som har tagits i förvar så snart som möjligt ska sändas till en plats som särskilt är avsedd för ändamålet.

Den föreslagna regleringen bidrar också till att fullfölja uppdraget i sista meningen i 7 § 3 mom. grundlagen att genom lag trygga rättigheterna för den som har berövats sin frihet. Med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna är det viktigt att separationsprincipen som bygger på grunden för frihetsberövandet blir tillbörligen beaktad i bestämmelserna om hur en person skall behandlas och om hans rättigheter.

Bestämmelserna om den rättsliga ställningen för den som berövats sin frihet är betydelsefulla med tanke på flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Utom att bestämmelserna måste vara acceptabla, noga avgränsade och proportionella måste också den frihetsberövades rättssäkerhet uppmärksammas, vilket regeringen också gör i sin proposition.

I 4 § i det första lagförslaget föreskrivs om de allmänna principerna för behandlingen av förvarstagna. Där sägs att förvarstagna skall behandlas rättvist och med respekt för deras människovärde. I paragrafen ingår en bestämmelse också om att proportionalitetsprincipen, som är helt central med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, skall iakttas. De förvarstagnas

rättigheter får inte kringskäras mer än vad som med nödvändighet förutsätts av förvarets syfte och ett säkert förvar samt bevarande av säkerhet och ordning. Kravet på en kringskärande åtgärds nödvändighet upprepas i flera uttryckliga begränsningsbestämmelser.

Regleringen utgår från att en förvarstagens rättigheter bara kan begränsas utifrån en särskild bestämmelse i lag. Utskottet anser att detta bör framgå också av 4 § som gäller allmänna principer, t.ex.: "Deras rättigheter får inte kringskäras *med stöd av bestämmelser i denna lag ...*" (likaså GrUU 34/2001 rd, s. 3/I).

Utskottet understryker att kraven på att en begränsande åtgärd skall vara lagbunden och proportionell absolut bör bli tillbörligen beaktad när enskilda befogenhetsbestämmelser i lagen tillämpas.

#### *Avvikelser från separationsprincipen*

En förvarstagen utlänning som fyllt 18 år kan i sådana situationer som avses i 9 § i det första lagförslaget tillfälligt flyttas från förvarsenheten till polisens häkteslokaler. Villkoret är att den fara som avses i 8 § 1 mom. 1 eller 2 punkten inte kan avvärijas genom separat förvar i förvarsenheten.

Det finns godtagbara grunder för avvikelser från separationsprincipen. En förvarstagen kan flyttas till polisens häkteslokaler på grund av att hans eller hennes agerande orsakar fara eller för att avvärja en allvarlig fara för honom eller henne själv. Av 9 § framgår att förflyttningen från förvarsenheten är avsedd som en subsidiär och tillfällig åtgärd som inte får förlängas mer än vad som är nödvändigt för att syftet med flyttningen skall uppnås. Utskottet anser att 9 § bör kompletteras med en förtydligande bestämmelse om att prövningsskyldigheten för förvarsenhetens direktör i 8 § 2 mom. också skall gälla i de situationer som avses i 9 §.

Enligt 47 § 3 mom. i det andra lagförslaget kan en förvarstagen utlänning placeras i polisens häkteslokaler, om förvarsenheten tillfälligt är fullsatt eller om utlänningen tas i förvar för en

kort tid och för högst fyra dygn på ett långt avstånd från förvarsenheten. Utskottet understryker att placering i polisens häkteslokaler också i dessa fall bör vara exceptionellt på det sätt som avses i bestämmelsen. Således får till exempel förvarsenhetens kapacitetsproblem, om de är annat än tillfälliga, inte betyda att en utlänning placeras i polisens häkteslokaler.

I lydelsen i 47 § 3 mom. i det andra lagförslaget bör enligt utskottets mening beaktas att det med stöd av 2 § i det första lagförslaget kan finnas fler förvarsenheter än en. Behöriga punkter i momentet kunde lyda till exempel på följande sätt: "..., om 1) *förvarsenheterna* tillfälligt är *fullsatta*, eller 2) utlänningen tas i förvar (*utesl.*) på ett långt avstånd från *den närmaste* förvarsenheten, *varvid han eller hon får tas i förvar för högst fyra dygn.*" Vidare bör 47 § enligt utskottets mening absolut kompletteras med en bestämmelse motsvarande propositionens motivering om att en utlänning som inte har fyllt 18 år kan placeras i polisens häkteslokaler endast tillsammans med sin familj eller sin vårdnadshavare (jfr 9 § 1 mom. i det första lagförslaget).

På behandlingen av en utlänning som placerats i polisens häkteslokaler tillämpas enligt 9 § 3 mom. i det första lagförslaget och 47 § 4 mom. i det andra lagförslaget lagstiftningen om behandling av rannsakningsfångar. Utskottet ser detta som olämpligt med tanke på separationsprincipen. Lagförslagen bör till dessa delar justeras så att också på den som placerats i polisens häkteslokaler i princip skall tillämpas de bestämmelser som föreslås i propositionen om behandling av förvarstagna utlänningar. Men på dem som placerats i häkteslokaler kan i begränsad omfattning och i den mån det kan behövas med tanke på ordningen i lokalerna och de därvarandes säkerhet tillämpas lagstiftningen om behandlingen av rannsakningsfångar. I lagförslagen bör tas in detaljerade bestämmelser om tillämpligheten av denna lagstiftning.

#### *Skyddet för privatlivet*

I 6 och 7 § i det första lagförslaget bestäms om en förvarstagen utlännings rätt att träffa besökare och använda telefon samt rätt att hålla kontakt

med sina närstående samt med vissa myndigheter och andra parter som är viktiga för utlänningen. I 15 § föreskrivs om begränsning av besök. Till det i 10 § 1 mom. grundlagen tryggade privatlivet hör bland annat rätten för en enskild människa att fritt knyta och uppehålla kontakter med andra människor, och därför bör den föreslagna regleringen bedömas i första hand med tanke på skyddet för privatlivet. Förslagen är av betydelse också för den förvarstagnas rättssäkerhet.

Med stöd av 7 § har en förvarstagen rätt att träffa besökare och använda telefon under de tider på dygnet som anges i förvarsenhetens ordningsregler. Bestämmelsen är alltför vag för att uppfylla kravet på noggrann avgränsning och exakthet i lagstiftningen (GrUU 34/2001 rd, s. 4). Ett villkor för att den föreslagna lagen skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning är att där bestäms noggrannare än vad som föreslagits om grunderna för rätten till kontakter och att förvarsenhetens befogenheter med tanke på ordningen i enheten begränsas till meddelande av eventuellt behövliga närmare bestämmelser. Det bör också föreskrivas i lagen vem som fattar beslut om att utfärda ordningsstadga.

Föreslagna 15 § 2 mom. gäller övervakat besök under särskilt övervakade förhållanden. Det finns acceptabla grunder för sådana begränsningar i rätten till kontakter, för begränsande åtgärder kan enligt förslaget vidtas om det finns motiverad orsak att misstänka att besöket utgör en fara för säkerheten eller ordningen i förvarsenheten. Utifrån proportionalitetsprincipen, som hör till de allmänna villkoren för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, måste det anses klart att besök får förordnas under särskilt övervakade förhållanden bara om faran inte kan avväjas genom lindrigare övervakning. Bestämmelsen bör dock göras exaktare så att det klart framgår av lagen vad där avses med "övervakade" och "särskilt övervakade" besök.

Med stöd av 15 § 3 mom. kan ett besök avslås bland annat om besökaren vägrar underkasta sig säkerhetskontroll enligt 21 §. Avslag på ett besök är en sträng begränsning av en persons rätt till kontakter och bör inte verkställas, om inte

riskerna med besöket kan avväjas genom övervakat eller särskilt övervakat besök. Denna princip kan utläsas i 15 § 2 och 3 mom. samt i 4 § om de allmänna principerna för behandling. Om 3 mom. tillämpas utifrån dem bereder det inga problem med tanke på grundlagen.

Utskottet vill dock uppmärksamma 6 § 2 mom., där det sägs att säkerhetskontroll kan uppställas "som villkor" för att till exempel en advokat som agerar ombud för den förvarstagna skall få inträde i förvarsenheten. På grund av den förvarstagnas rättssäkerhet bör 6 § 2 mom. ses över så till vida att vägran att underkasta sig säkerhetskontroll i dessa fall bara kan betyda att besöket måste ordnas under övervakande eller särskilt övervakade förhållanden, men att det inte kan avslås.

Med stöd av 15 § 4 mom. kan ett besök avslås av skäl som har samband med utredningen, bland annat om det finns motiverad orsak att anta att den förvarstagna utlänning gör sig skyldig till ett brott. Skäl som har samband med utredningen är inte en självständig grund för begränsning i momentet. Den är i sak onödig, eftersom det föreskrivs om grunderna för avslag i momentets bisatser. Misstanke om brott är en alltför vag grund för att begränsa rätten till kontakter. Enligt lydelsen gäller bestämmelsen också andra brott än sådana som besöket av motiverade orsaker kan misstänkas ha samband med. Samma anmärkningar mot skäl som har samband med utredningen som självständig grund och mot det diffusa i att se misstanke om brott som en grund för begränsning gäller också 17 § och därmed indirekt också 18 §.

Enligt 18 § kan en förvarstagen utlännings rätt till kontakter genom tekniska hjälpmedel begränsas på de grunder som anges i 17 §. Där nämns å andra sidan inte andra sätt att begränsa kontakterna än att utlänningen kan fråntas en apparat för den tid förbudet gäller. Om avsikten med 18 § är att möjliggöra också andra begränsningar på de grunder som anges i 17 §, bör deras väsentliga innehåll framgå av lagen.

Bestämmelserna i 20 § om förvarsenhetens lokaler gäller enligt propositionens motivering också lokaler som används som inkvarterings-

rum, som skall kunna övervakas allmänt, t.ex. genom besök i inkvarteringsrummen. Trots att lokaler av detta slag inte omfattas av den i 10 § 1 mom. grundlagen tryggade hemfriden (GrUU 12/1998 rd, s. 5/II), är övervakningen av dem betydelsefull i konstitutionellt hänseende med tanke på skyddet för privatlivet. Utskottet anser att det utifrån den allmänna bestämmelsen om övervakning av förvarsenhetens lokaler inte är möjligt att utsträcka övervakningen till en förvarstagen persons inkvarteringsrum. Om det i alla fall är meningen att övervaka inkvarteringsrummen, måste tillräckligt exakta bestämmelser om detta tas in i lagen. Lagen måste ange godtagbara grunder för övervakning av inkvarteringsrummen och hur övervakningen skall ske.

#### *Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden*

I 16 § i det första lagförslaget föreskrivs om öppnande och kontroll av brev och andra försändelser. Bestämmelsen gäller hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, som är tryggad i 10 § 2 mom. grundlagen. Om nödvändiga ingrepp i den kan enligt 10 § 3 mom. grundlagen bestämmas genom lag bland annat under frihetsberövande. Förslaget är till denna del problemfritt, inte minst om det beaktas att försändelsen enligt en uttrycklig bestämmelse i paragrafen inte får läsas. Men utskottet menar att bestämmelsen behöver preciseras så att den bara gäller brev eller andra försändelser till en person som tagits i förvar. Motsvarande justering bör göras i föreslagena 25 § 1 mom.

#### *Skydd för personuppgifter*

I 34 § i det första lagförslaget bestäms om registrering av förvarstagna utlänningar. Regleringen är betydelsefull med tanke på skyddet för personuppgifter som är tryggat i 10 § 1 mom. grundlagen. Enligt grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Viktigt att reglera med hänsyn till detta krav är bland annat innehållet i de registrerade personuppgifterna och hur omfattande och detaljerad regleringen på denna punkt skall vara på lagnivå (se t.ex. GrUU 25/1998 rd, s. 2/II).

Det är skäl att precisera bestämmelserna ytterligare. Paragrafens 1 mom. 1 punkt bör lämpligen formuleras så att den gäller personuppgifter. Av 2 punkten bör framgå noggrannare än vad som föreslagits vilka uppgifter det är meningen att registrera utifrån bestämmelsen.

#### *Användning av maktmedel*

I 36 § i det första lagförslaget bestäms om rätten för direktören för förvarsenheten och en för uppgiften utbildad person i tjänsteförhållande till förvarsenheten att använda maktmedel. Utövande av denna rätt innebär ett ingrepp i vars och ens rätt till personlig integritet som är tryggad i 7 § 1 mom. grundlagen. Därför är det viktigt att rätten att använda maktmedel anförtros bara dem som är utbildade i att använda dem och att man i utbildningen tar hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som faktorer som begränsar användningen av maktmedel (GrUU 28/2001 rd, s. 4/II). Behovet av utbildning accentueras om en persons befogenheter omfattar rätt att använda olika maktmedelsredskap.

Enligt propositionens motivering avses med användning av maktmedel användning av fysisk styrka. Användning av vapen och andra redskap är däremot inte tillåtet. I 36 § bör tas in en uttrycklig bestämmelse om denna begränsning.

Det är skäl att se över 36 § 1 mom. 6 punkten. Av lagen måste framgå för vem eller vad den gärning eller situation som avses i bestämmelsen är farlig.

#### *Rättssäkerhet*

Att besvär över en förvaltningsmyndighets beslut på det sätt som avses i 26 § i det första lagförslaget styrs till tingsrätten är exceptionellt med hänsyn till bestämmelserna i 98 och 99 § grundlagen om domstolsväsendets grundstruktur och domstolarnas uppgifter (GrUU 9/2001 rd, s. 2/II). Men i det här fallet är det motiverat att besvär som gäller rättigheter under förvarstiden går över samma domstolslinje där också frågan om tagande i förvar behandlas.

Förbudet att söka ändring i tingsrättens beslut i 33 § inverkar inte på behandlingsordningen för lagförslaget (se GrUU 30/1998 rd, s. 3).

Det allmänna besvärsförbudet i 27 § beträffande andra beslut och avgöranden än de som räknas upp i 26 § bör på grund av 21 § 1 mom. grundlagen för tydlighetens skull strykas i lagförslaget för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se GrUU 34/2001 rd, s. 5—6, GrUU 9/2001 rd, s. 2/II).

#### *Övriga omständigheter*

Beträffande övriga omständigheter i motiveringen till lagstiftningsordningen omfattar utskottet slutsatserna i motiveringen.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar mot dess 7 och 27 § blir tillbörligen beaktade.*

**GrUU 54/2001 rd — RP 192/2001 rd**

Helsingfors den 28 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Tuija Brax /gröna  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /saml

Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.