

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin

#### Till lagutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin (RP 44/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mirja Salonen, justitieministeriet
- referendarieråd Anu Rita, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieråd, professor Juha Lavapuro.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 oktober 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagets förhållande till grundlagen med avseende på följande bestämmelser: rätten till liv och personlig integritet enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 §, skyddet för privatlivet enligt 10 §, de kulturella rättigheterna enligt 16 §, det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa, rättsskyddet enligt 21 § och respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna enligt 22 §. Dessutom fästs uppmärksamhet vid vissa skyldigheter som gäller de mänskliga rättigheterna.

## Utlåtande GrUU 13/2021 rd

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det emellertid vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) I propositionen föreslås en lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin.

(2) I propositionen föreslås det att Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ska kunna besluta att i fängelset eller på en avdelning i fängelset begränsa eller ställa in olika sysselsättningar, besök hos fångar och permission för fångar i syfte att förhindra spridning av epidemin. Dessutom föreslås det att justitieministeriet genom förordning ska kunna begränsa inledandet av verkställighet av samhällspåföljder, om det till följd av epidemin är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verkställighet av straff. Under förordningens giltighetstid ska också samhällspåföljder som redan verkställs kunna skjutas upp eller avbrytas.

(3) Enligt den sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna karakteriseras bestämmelsen som ett i grundlag givet uppdrag. Därför ska rättigheterna för en person som berövats sin frihet tryggas genom lag bland annat på det sätt som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter anger (RP 309/1993 rd, s. 53). Artiklarna 5 och 6 i europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, artiklarna 9, 10 och 14 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 37 i konventionen om barnets rättigheter räknar upp vissa rättigheter för personer som har berövats sin frihet. Dessutom har dessa personer andra mänskliga rättigheter (exempelvis personlig integritet, brev- och telefonhemlighet) i den utsträckning som dessa rättigheter inte har begränsats på ett godtagbart sätt enligt konventionerna om mänskliga rättigheter och bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 53).

(4) I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna frånsade man sig klart och tydligt uppfattningen att de grundläggande fri- och rättigheterna för vissa grupper av människor skulle kunna begränsas direkt på grundval av ett subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. I den aktuella propositionen ansåg regeringen att det krävs en lag för att fångars grundläggande fri- och rättigheter ska kunna begränsas och att lagstiftningsordningen beror på innehållet i och graden av begränsning (RP 309/1993 rd, s. 26/II—27/I och 53/II, GrUU 12/1998 rd, s. 2/I, GrUU 34/2001 rd, s. 2/I). Frihetsberövande utgör således inte i sig någon grund för att begränsa en persons övriga grundläggande fri- och rättigheter. Om det är nödvändigt att begränsa de övriga grundläggande fri- och rättigheterna under frihetsberövandet måste det lagstiftas om restriktionerna, och de bör kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för varje fri- och rättighet (RP 309/1993 rd, s. 27/I).

(5) Fängelselagen och häktningsslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 20/2005 rd). Också de bestämmelser i fängelselagen och häktningsslagen som gäller be-

## Utlåtande GrUU 13/2021 rd

gränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna har ofta bedömts av grundlagsutskottet (se t.ex. GrUU 40/2020 rd och GrUU 36/2020 rd).

(6) Syftet med propositionen är att under coronaviruspandemin säkerställa en tillräckligt exakt författningsgrund för verkställigheten av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning. I lagen föreskrivs det om möjlighet att till följd av covid-19-epidemin till vissa delar avvika från verkställigheten av straff enligt fängelselagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder och från verkställigheten av häktning enligt häktningslagen. Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen (s. 38) är syftet att skydda de häktades, fångarnas och fängelsepersonalens liv och hälsa och trygga en ändamålsenlig och säker organisering av verkställigheten av fängelsestraff genom att förhindra att coronavirusepidemin sprids till fängelserna och i fängelser.

(7) Skydd av befolkningens hälsa och människors liv är utan tvivel ett tungt vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. En sådan grund berättigar enligt utskottet exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex. GrUU 10/2021 rd, stycke 5, och de betänkanden som det hänvisas till där).

### *Bedömning av bestämmelserna*

(8) I 2—4 § i lagförslaget i propositionen föreskrivs det om begränsning eller inställande av sysselsättning i fängelser, av besök hos fångar och av permission för fångar. Regleringen innebär ytterligare begränsningar i den personliga friheten enligt 7 § i grundlagen, rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen och skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Likaså ingriper regleringen (särskilt de begränsningar som gäller utbildning och användning av bibliotek) i de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen, med undantag för den grundläggande utbildning som avses i 16 § 1 mom. i grundlagen, som enligt förslaget inte ska omfattas av tillämpningsområdet för de begränsningar och inställanden som gäller utbildning.

(9) De begränsningar av sysselsättning i fängelset som räknas upp i 2 § kan införas till de delar och i den utsträckning det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna på det sätt som förutsätts i fängelselagen. Begränsningarna kan införas om de åtgärder för att förhindra spridning av covid-19-epidemin som fängelselagen, häktningslagen och lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör redan har vidtagits och det är uppenbart att de inte är tillräckliga. Om det är uppenbart att begränsningarna inte är tillräckliga för att säkerställa de mål som avses i bestämmelsen, kan de sysselsättningar som nämns där som en sista utväg ställas in helt till de delar det är nödvändigt. Ett beslut om begränsning får fattas för högst en månad och ett beslut om inställande för högst två veckor åt gången. Åtgärderna för begränsning eller inställande ska upphöra genast när de inte är nödvändiga med tanke på bekämpningen av sjukdomen och med tanke på de förutsättningar för verkställighet av fängelse som anges i fängelselagen. I 3 och 4 § i lagförslaget föreskrivs på motsvarande grunder om begränsning eller inställande av besök hos fångar och av permission för fångar.

## Utlåtande GrUU 13/2021 rd

### *Nödvändighet och proportionalitet*

(10) Begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte ska uppnås (GrUB 25/1994 rd, s. 5 och GrUU 44/2020 rd, s. 5). Det är tillåtet att inskränka grundläggande fri- och rättigheter bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har vid behandlingen av lagstiftningen om covid-19-epidemin betonat kravet på att begränsningarna ska vara nödvändiga (t.ex. GrUU 44/2020 rd, s. 6). Sammantaget anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna är nödvändiga. Utskottet har inte heller något att anmärka på regleringens proportionalitet, med beaktande av att restriktionerna och förbuden är graderade och att förutsättningarna för att använda dem binds till den tidsmässiga nödvändigheten och med beaktande av att lagförslaget är i kraft en viss tid (se även t.ex. GrUU 10/2021 rd och GrUU 44/2020 rd). Utskottet påpekar dock att nödvändighetskravet när det gäller inställande i 2—4 § (2 § 2 mom., 3 § 2 mom., 4 § 2 mom.) i bestämmelserna behöver bindas till regleringens syfte, till exempel på det sätt som föreskrivs i 1 mom. i de paragraferna. Utskottet beklagar dessutom att det inte framgår i tillräckligt hög grad av propositionen hur lindrigare åtgärder än de som nu föreslås lämpar sig för att uppnå målen med den föreslagna regleringen.

### *Exakthet och noggrann avgränsning*

(11) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid regleringens exakthet och noggranna avgränsning. Utskottet anser att regleringen rent allmänt är relativt vag och ger myndigheterna stor prövningsrätt. Även om detsamma delvis också kan sägas om bestämmelserna i den gällande fängelselagen och häktningslagen, finns det skäl för lagutskottet att försöka precisera regleringen rent allmänt. Det framgår till exempel inte av lagförslaget eller motiveringen till det hur det är tänkt att fångarna ska använda den tid som frigörs när sysselsättningar och fritidsverksamhet begränsas och ställs in. De beslut om begränsning och inställande som avses i 2 § i lagförslaget anger inte direkt under hur öppna eller slutna förhållanden fångarna ska tillbringa den tid som det är fråga om i beslutet. Enligt den utredning som utskottet fått kan regleringen till denna del leda till att fångarna är instängda ensamma i sina celler nästan dygnet runt, med undantag för den rätt till daglig motion under en timme som garanteras genom lag. Av motiveringen till lagförslaget framgår dock inte att förslaget skulle syfta till en sådan särskilt på grund av sin långvarighet synnerligen kraftig begränsning av fångarnas levnadsförhållanden. Regleringen måste preciseras och förtydligas. Grunderna för myndigheternas beslutanderätt måste framgå tydligt av lagen.

(12) Grundlagsutskottet fäster dessutom särskild uppmärksamhet vid bestämmelsen i 5 § i lagförslaget om vilka konsekvenser begränsningarna och inställandena har för beslut som berör fångar. Med stöd av 5 § i lagförslaget kan fängelsedirektören eller en säkerhetsansvarig eller sysselsättningsansvarig återkalla ett redan beviljat tillstånd till civilt arbete, studier eller permission och återkalla besök. Ett sådant beslut om återkallande kan fattas på grundval av ett beslut som avses i 2—4 § i lagförslaget medan detta är i kraft. I enlighet med 6 § i förvaltningslagen ska befo-genheten i fråga utövas enbart för syften som är godtagbara enligt lag, och utövningen av befo-genheten ska stå i rätt proportion till sitt syfte. Enligt grundlagsutskottet har det varit klart att myndigheterna även under undantagsförhållanden är skyldiga att noggrant följa lagen och handla i enlighet med principerna för god förvaltning (se t.ex. GrUU 12/2021 rd, stycke 66 och hänvisningarna där). Eftersom återkallandet av också ett behovsprövat beslut genom vilket någon bevil-

## Utlåtande GrUU 13/2021 rd

jats förmåner är en åtgärd som i högre grad ingriper i individens rättigheter än ett beslut om att inte bevilja förmån, finns det skäl att komplettera regleringen med ett krav på att återkallandet ska vara nödvändigt för att syftena i 2—4 § i lagförslaget ska uppnås.

### *Minderårigas ställning*

(13) Enligt motiveringen till propositionen (s. 19) bör man när begränsningsåtgärder övervägs fästa särskild uppmärksamhet vid begränsningarnas konsekvenser för minderåriga fångar. Lagförslaget innehåller dock inga särskilda bestämmelser om minderåriga fångars ställning i förhållande till begränsningarna och förbuden.

(14) Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter ålägger konventionsstaterna att tillförsäkra barn skydd och omvårdnad, en andel av samhällets resurser och rätt att vara med och fatta beslut som rör dem själva och möjlighet att delta i samhället. De rättigheter som är inskrivna i barnkonventionen ska genomföras bland alla barn och i varje barns liv. Enligt artikel 3 i konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Grundlagsutskottet har understrukit att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (se också GrUU 18/2018 rd, s. 3 och GrUU 17/2018 rd, s. 3).

(15) Enligt artikel 37 c i konventionen om barnets rättigheter ska varje frihetsberövat barn ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök. Trots att artikeln i sig gör det möjligt att avvika från denna rätt i undantagsfall, anser grundlagsutskottet att det i lagförslaget bör ingå en bestämmelse om att minderåriga har rätt att träffa sina föräldrar och andra närstående också under den tid åtgärderna för begränsning och inställanden pågår. Vid behov får endast absolut nödvändiga, proportionerliga och begränsade undantag föreskrivas från denna rättighet. Lagutskottet bör också utreda om en motsvarande begränsning kan riktas till personer under 21 år utan att begränsningarnas och inställandenas effekt lider (se även GrUU 56/2018 rd, s. 3).

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

## Utlåtande GrUU 13/2021 rd

Helsingfors 23.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd  
vice ordförande Antti Häkkänen saml  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Ari Torniainen cent  
medlem Tuula Väätäinen sd  
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.