

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning för effektivisering av besöksförbudet

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning för effektivisering av besöksförbudet (RP 143/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kirsi Pulkkinen, justitieministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om besöksförbud, strafflagen, förundersökningslagen, lagen om rättegång i brottmål, rättshjälpslagen, lagen om domstolsavgifter, lagen om behandling av personuppgifter vid Brottsförhållandenmyndigheten och lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär ett år från det att de har godkänts och stadfästs.

I propositionens motiv till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på den personliga friheten, integriteten och tryggheten enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 § och skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 63/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att lagen om besöksförbud, strafflagen, förundersökningslagen, lagen om rättegång i brottmål, rättshjälpslagen, lagen om domstolsavgifter, lagen om behandling av personuppgifter vid Brottpåföljdsmyndigheten och lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ändras. Syftet med propositionen är att förbättra effektiviteten av besöksförbud, minska överträdelserna mot besöksförbud och i synnerhet öka säkerheten för offer för våld i nära relationer.

(2) Den föreslagna regleringen har betydelse framför allt med avseende på den personliga friheten, integriteten och tryggheten enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 § och skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen.

(3) Riksdagens grundlagsutskott har tidigare ansett att det med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna finns godtagbara och synnerligen vägande skäl för bestämmelser om besöksförbud (GrUU 8/2004 rd, s. 2/I). Genom bestämmelserna om besöksförbud skyddas vars och ens rätt till liv, personlig integritet och trygghet enligt 7 § i grundlagen samt hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Dessutom gör bestämmelserna om besöksförbud det möjligt för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses på det sätt som 22 § i grundlagen förutsätter (GrUU 8/2004 rd, s. 2/I). Å andra sidan ingriper bestämmelserna om besöksförbud i skyddet för privatlivet och familjelivet enligt 10 § i grundlagen och rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen, och dessutom är bestämmelserna om besöksförbud särskilt i fråga om besöksförbud inom familjen av betydelse med avseende på den grundläggande rätten till bostad enligt 19 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 8/2004 rd, s. 2/II).

Beslut om tillfälligt besöksförbud på initiativ av myndigheten

(4) Enligt 11 § 2 mom. i den föreslagna lagen om besöksförbud ska en anhållningsberättigad tjänsteman på eget initiativ meddela tillfälligt besöksförbud, om den som förbudet avses skydda har ett så uppenbart behov av skydd att det förutsätter att förbudet meddelas omedelbart. Det föreslås att den förutsättning som för närvarande ingår i bestämmelsen stryks, det vill säga att man av det som framgått i ärendet ska dra slutsatsen att den som förbudet avses skydda, på grund av rädsla för den mot vilken förbudet avses gälla eller av andra orsaker, inte själv förmår begära besöksförbud. Dessutom är bestämmelsen i fortsättningen förpliktande för myndigheten, medan den för närvarande är beroende av prövning.

(5) Det gällande 11 § 2 mom. i lagen om besöksförbud har kommit till med grundlagsutskottets medverkan. Utskottet ansåg att den bestämmelse som då föreslogs, enligt vilken en anhållningsberättigad tjänsteman kunde ha meddelat ett temporärt besöksförbud på tjänstens vägnar, om behovet av besöksförbud hade varit uppenbart, var godtagbart till sitt syfte men till sin ordalydelse vagt, varför kravet på att åtgärden ska användas i rätt proportion inte framgick tillräckligt tydligt. Utskottet ansåg att bestämmelsen måste preciseras så att ett särskilt villkor för interimistiskt besöksförbud avseende gemensam bostad enligt lagen var personens omedelbara och uppenbara behov att bli skyddad med hjälp av förbudet. Dessutom skulle förbudet begränsas genom en bestäm-

Utlåtande GrUU 63/2022 rd

melse i lagen till de omständigheter där den skyddade personen exempelvis inte förmår begära eller vågar begära ett förbud. Utskottet ansåg att en sådan avgränsning var en förutsättning för att bestämmelsen skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 8/2004 rd, s. 3, se också LaUB 2/2004 rd, s. 5/II och 6/I).

(6) Propositionen innehåller en rätt omfattande beskrivning av framför allt Europadomstolens avgörandepraxis efter att den nuvarande 11 § stiftades, som gäller statens positiva skyldigheter att vidta åtgärder för att skydda personer mot familjevåld och våld i parrelationer (t.ex. Kontrová mot Slovakien av den 31 maj 2007 och Opuz mot Turkiet av den 9 juni 2009). Dessutom hänvisas det i propositionen till statens positiva handlingsskyldigheter enligt Istanbulkonventionen. Enligt propositionsmotiven tar den föreslagna bestämmelsen hänsyn till den ovannämnda utvecklingen i Europadomstolens avgörandepraxis och kraven i Istanbulkonventionen. Grundlagsutskottet anser att bedömningssituationen har ändrats på grund av den utveckling som beskrivs i propositionen. Utskottet har ingenting att invända mot de regleringslösningar som valts i propositionen till denna del eller mot motiveringarna till dem.

Tekniskt övervakat besöksförbud

(7) I 3 a § i lagen om besöksförbud föreslås bestämmelser om tekniskt övervakat besöksförbud. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan domstolen på yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman bestämma att övervakningen av ett utvidgat besöksförbud iakttas ska ske med hjälp av tekniska anordningar som ges till den som meddelats förbud eller fästs på honom eller henne vid handleden, vristen eller midjan, eller med hjälp av en kombination av sådana anordningar, om teknisk övervakning är nödvändig för att avvärja ett hot om brott mot liv, hälsa eller frihet och om övervakningen inte är oskälig med hänsyn till hur allvarligt det hotande brottet är, förhållandena för den som ställs under övervakning och andra omständigheter som framkommit i saken.

(8) Riksdagens grundlagsutskott har tidigare bedömt bestämmelserna om övervakning med tekniska anordningar, där det har varit fråga om en straffrättslig påföljd som består av övervakning, övervakningsstraff (GrUU 30/2010 rd, s. 5—6) och övervakad frihet på prov i samband med verkställighet av straff (GrUU 4/2013 rd, s. 2). Grundlagsutskottet ansåg då att det att en övervakningsanordning fästs runt den dömdes eller fångens handled, vrist eller midja innebär ett ingrepp i den personliga integriteten som tryggas i 7 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 30/2010 rd, s. 5/I och 5/II, och GrUU 4/2013 rd, s. 2/I och 2/II). Ett sådant ingrepp kunde enligt utskottet i de nämnda regleringssammanhangen anses ringa och nödvändigt med beaktande av straffets karaktär, varför det inte var problematiskt i konstitutionellt hänseende (GrUU 30/2010 rd, s. 2/I och 2/II, och GrUU 4/2013 rd, s. 2/I och 2/II).

(9) Grundlagsutskottet anser att den nu aktuella tekniska övervakningen av besöksförbud kan bedömas utifrån väsentligen samma utgångspunkter som teknisk övervakning i utskottets tidigare praxis. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det godtagbara grunder för den föreslagna regleringen, framför allt de som anknyter till 7 § i grundlagen, och den är inte heller problematisk med tanke på proportionalitetskravet med beaktande av de avgränsningar som följer av att den tekniska övervakningen ska vara nödvändig och skälig.

Utlåtande GrUU 63/2022 rd

(10) Grundlagsutskottet noterar dock den senare delen av 3 a § 1 mom. i lagen om besöksförbud, som gäller tekniskt övervakat besöksförbud. Där står det att teknisk övervakning av besöksförbud kan förordnas, om det inte är oskäligt med hänsyn till hur allvarligt det hotande brottet är, förhållandena för den som ställs under övervakning och andra omständigheter som framkommit i saken. Utskottet anser att i synnerhet uttrycket "andra omständigheter som framkommit i ärendet", vars innehåll inte beskrivs närmare i propositionen, är mycket inexakt med avseende på kravet på att det ska finnas bestämmelser i lag om sådan reglering. Lagutskottet måste precisera bestämmelsen.

Skydd för hemfriden

(11) Grundlagsutskottet har i fråga om övervakningsanordningar för teknisk övervakning i motsvarande regleringssammanhang av orsaker som hänför sig till hemfriden och skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen förutsatt att den tekniska anordning som används vid övervakningen är sådan att den inte möjliggör sådan teknisk avlyssning eller optisk observation enligt tvångsmedelslagen som ingriper i hemfriden. Utskottet har förutsatt att ett sådant villkor skrivs in i lagen (GrUU 30/2010 rd, s. 5/II, och GrUU 4/2013 rd, s. 2/II).

(12) Regeringens proposition innehåller ingen uttrycklig reglering av detta slag. I avsnittet om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande konstateras dock (s. 72) att en övervakningsanordning som används för teknisk övervakning av ett besöksförbud inte möjliggör teknisk avlyssning eller tekniskt iakttagande. Regleringen måste av orsaker som beror på 10 § 1 mom. i grundlagen preciseras med en avgränsning enligt vilken tekniska anordningar som används vid övervakningen inte får möjliggöra sådan teknisk avlyssning eller optisk observation enligt tvångsmedelslagen som ingriper i hemfriden.

Skydd för personuppgifter

(13) De bestämmelser som föreslås i propositionen innebär också behandling av personuppgifter. I motiven till lagstiftningsordning (s. 71—74) hänvisas det till exempel till att de som meddelats ett tekniskt övervakat besöksförbud övervakas med hjälp av ett övervakningsband och GPS/GNSS-lokalisering, vilket genererar personuppgifter till den del de avslöjar personens position och rörelser.

(14) Den föreslagna regleringen är betydelsefull särskilt med avseende på skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Regleringen är av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan tryggas respekten för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

(15) Grundlagsutskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, i allmänhet utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Vi bör alltså förhålla oss restriktivt till att införa nationell speciallagstiftning.

Utlåtande GrUU 63/2022 rd

Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(16) Behandlingen av personuppgifter enligt förslaget hör dock till tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet för det brottsbekämpande området (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF). Dataskyddsdirektivet för det brottsbekämpande området har genomförts nationellt i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 26/2018 rd). Lagen innehåller i konstitutionellt hänseende adekvata bestämmelser om principerna för behandling av personuppgifter (GrUU 48/2022 rd, stycke 19, GrUU 26/2018 rd, s. 4). Utskottet har med anledning av att regleringen om behandlingen av personuppgifter är tung och komplicerad påmint om att det inte finns något hinder för att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet för personuppgifter till vissa delar kan uppfyllas genom en allmän nationell lag utanför tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen (se även GrUU 14/2018 rd, s. 7, GrUU 31/2017 rd, s. 3—4, GrUU 5/2017 rd, s. 9, GrUU 38/2016 rd, s. 4).

(17) Grundlagsutskottet ser det som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsättet måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av uppgifterna orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser (se GrUU 14/2018 rd, s. 5). Grundlagsutskottet fäster avseende vid att till skillnad från den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen innehåller dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter inte några sådana detaljerade bestämmelser som skulle utgöra en tillräcklig rättslig grund när det gäller skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen (se också GrUU 14/2018 rd, s. 6). I propositionens motiv till lagstiftningsordningen (s. 74) noteras i detta avseende på behörigt sätt att den föreslagna regleringen hör till en regleringskontext som är känslig med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och som också inbegriper utövning av offentlig makt.

(18) Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot grunderna för regleringen. Behandlingen av personuppgifter enligt lagförslagen har i huvudsak bedömts på behörigt sätt i motiveringen till lagstiftningsordningen. Utskottet noterar dock att avsikten enligt uppgifter till utskottet är att också behandla lokaliseringsuppgifter om personer som skyddas med besöksförbud. Det föreslås dock inga särskilda bestämmelser om detta. Utskottet betonar att i en regleringskontext av den här typen måste behandlingen av sådana uppgifter grunda sig på lag. Lagutskottet bör komplettera regleringen.

(19) Enligt 13 a § i lagförslag 7 får Brottpåföljdsmyndigheten utöver i de situationer som specificeras i den föreslagna bestämmelsen också på begäran av polisen ta fram och registrera lokaliseringsuppgifter som erhållits i samband med teknisk övervakning av besöksförbud. Grundlagsutskottet anser det vara klart att avsikten med en så öppen bestämmelse inte är att ge polisen en ny rätt att få information, utan den föreslagna bestämmelsen hänvisar till denna del till polisens rätt att få information som det föreskrivs särskilt om någon annanstans i lag. Lagutskottet bör granska syftet med bestämmelsen och vid behov förtydliga bestämmelsen. Om avsikten är att ge polisen

Utlåtande GrUU 63/2022 rd

en ny rätt att få uppgifter, finns det skäl att precisera bestämmelsen så att den motsvarar det krav som grundlagsutskottet i sin praxis har ställt på bestämmelser om rätten att få uppgifter.

(20) Enligt 20 § 4 mom. i lagförslag 7 får Brottspåföljdsmyndigheten till polisen lämna ut uppgifter som är nödvändiga för att utföra en förundersökning som gäller brott mot besöksförbud eller någon annan brottsmisstanke. Enligt motiven (s. 66 och 67) har avsikten varit att inte bara grunda utlämnandet av uppgifter på utredning av misstanke om brott mot besöksförbud utan också begränsa utlämnandet av uppgifter till utredning av annan misstanke om brott, tydligen främst i synnerhet till utredning av misstanke om brott mot liv och hälsa. Grundlagsutskottet anser att en sådan avgränsning bör framgå av bestämmelsens ordalydelse.

Blancostraffbestämmelser

(21) Det föreslås att 16 kap. 9 a § i strafflagen kompletteras med en straffbestämmelse om brott mot skyldigheter i anslutning till teknisk övervakning. Den föreslagna straffbestämmelsen får sitt sakinnehåll i 3 a § 2 mom. och det avgörande om tekniskt övervakat besöksförbud som avses i 8 a § i lagen om besöksförbud. Regleringen har drag av en lagstiftningsteknik med blancostraffbestämmelser.

(22) Riksdagens grundlagsutskott har i sin praxis ställt villkor för användningen av blancostraffsteknik, även om sådan reglering i sig inte har ansetts vara förbjuden enligt grundlagen. Av orsaker som hänför sig till legalitetsprincipen har det ansetts att man bör förhålla sig avvisande till blancostrafftekniken (t.ex. GrUU 12/2021 rd, stycke 58, GrUU 10/2016 rd, s. 8, GrUU 31/2002 rd, s. 3, GrUU 15/1996 rd, s. 2, och GrUU 20/1997 rd, s. 3; ursprungligen i GrUB 25/1994 rd, s. 8/II). Utskottet underströk i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att målet bör vara att de kedjor av bemyndiganden som blancostraffbestämmelserna kräver är exakt angivna och att de materiella bestämmelser som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i framgår att brott mot dem är straffbart och att det också i den bestämmelse som inbegriper själva kriminaliseringen bör finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II). Senare har utskottet ansett att en precisering i blancostraffbestämmelserna också är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 10/2016 rd, s. 8—9).

(23) Grundlagsutskottet noterar att det i den föreslagna straffbestämmelsen inte uttryckligen hänvisas till de bestämmelser i lagen om besöksförbud där gärningens straffbarhet får sitt sakinnehåll. Bestämmelsen måste innehålla hänvisningar exempelvis till 3 a § 2 mom. och 8 a § i lagen om besöksförbud för att den bättre ska uppfylla kraven enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen.

(24) Enligt 15 b § 2 mom. i lagen om besöksförbud ska den som meddelats ett tekniskt övervakat besöksförbud upplysas om sina skyldigheter enligt 3 a § 2 mom. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen vore motiverat att den som meddelas ett tekniskt övervakat besöksförbud utöver dessa skyldigheter också utreds om brott mot dem är straffbart med stöd av den föreslagna straffbestämmelsen. Det är motiverat att föreskriva om detta till exempel i 15 b § 2 mom. i lagen om besöksförbud.

Utlåtande GrUU 63/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 17.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen.