

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om besöksförbud och lag om upphävande av 21 kap. 17 § strafflagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 november 2003 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om besöksförbud och lag om upphävande av 21 kap. 17 § strafflagen (RP 144/2003 rd) till lagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet i saken.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Asko Välimaa, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om besöksförbud kompletteras så att lagen blir tillämplig även i sådana fall där den som förbudet avses skydda och den mot vilken förbudet avses gälla bor i en gemensam bostad. Det föreslås att bestämmelser om detta besöksförbud, dvs. besöksförbud avseende gemensam bostad, och förbudets längd skall skrivas in i lagen. Dessutom föreslås bestämmelser om tillfälligt besöksförbud. I propositionen föreslås vidare att 21 kap. 17 § i strafflagen upphävs.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till frågan om lagstiftningsordningen granskas regleringen utifrån grundlagens bestämmelser om rörelsefriheten, egendomsskyddet, skyddet för privatlivet, den personliga integriteten och säkerheten. Dessutom tar motiveringen upp den skyldighet det allmänna har enligt 19 § 4 mom. i grundlagen att främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Enligt propositionen är de föreslagna lagarna förenliga med grundlagen och kan antas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom det dock är fråga om en typ av kollision mellan grundläggande friheter och rättigheter anser regeringen att det vore bra att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Besöksförbud avseende gemensam bostad. Regleringen ingriper i skyddet för privatlivet och familjelivet, rörelsefriheten och egendomsskyddet vilka tryggas i 10, 9 respektive 15 § i grundlagen. Förslaget är inte heller utan betydelse med avseende på den rätt till bostad som nämns i 19 § 4 mom. i grundlagen.

Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det godtagbara och synnerligen vägande skäl för de föreslagna bestämmelserna. Enligt 1 § 2 mom. kan besöksförbud meddelas endast för avvärijande av brott mot liv, hälsa eller frihet eller hot om sådant brott om den som känner sig hotad och den mot vilken förbudet avses gälla stadigvarande bor i en gemensam bostad. Bestämmelserna skyddar rätten till liv, personlig frihet och integritet som säkerställs i 7 § i grundlagen och hemfriden som garanteras i 10 § i grundlagen. Förslaget gör 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.

Förslaget motsvarar också de krav på noggrann avgränsning, exakthet och proportionalitet som ställs på sådana bestämmelser som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. En förutsättning för att besöksförbud ska kunna meddelas är enligt 2 § 2 mom. att förbudet inte är oskäligt med hänsyn till hur allvarligt det hotade brottet är, de i den gemensamma bostaden boende personernas förhållanden och andra omständigheter i saken. Vid prövning av om förutsättningar för ett besöksförbud föreligger skall utöver 2 a § beaktas de i saken delaktiga personernas förhållanden, arten av de brott eller trakasserier som förekommit och om de har upprepats samt sannolikheten att den person mot vilken förbudet avses gälla kommer att fortsätta trakasseriera eller begå ett brott mot den person som känner sig hotad. Enligt 7 § 1 mom. kan besöksförbud meddelas för högst tre månader

och enligt 2 mom. kan det förnyas för högst en lika lång tid.

Mot denna bakgrund utgör de föreslagna bestämmelserna inget problem från grundlagssynpunkt. Grundlagsutskottet understryker att det vid bedömningen av förutsättningarna för att utfärda ett besöksförbud är viktigt att tillräckligt avseende fästs vid förbudets natur som en åtgärd som dels skyddar den persons grundläggande fri- och rättigheter som känner sig hotad, dels som en åtgärd som begränsar den persons grundläggande fri- och rättigheter som förbudet avser. Det bör finnas motiverade grunder för att meddela ett förbud och dessutom ska det befinnas sannolikt att ett avslag på förbudsansökan skulle leda till ett sådant brott som avses i lagen. Utskottet framhåller därför vikten av att besluten motiveras noggrant och av att kraven på proportionalitet beaktas när beslut fattas om besöksförbudets längd och om ett eventuellt förnyande av beslutet. Det är dessutom skäl att påpeka att ett besöksförbud avseende gemensam bostad inte gäller andra personer som är stadigvarande bosatta i bostaden än de till skydd för vilka förbudet uttryckligen meddelats. Det här innebär att t.ex. ett barn har rätt att inom ramen för ett förbud hålla kontakt med och träffa en förälder för vilken ett besöksförbud avseende gemensam bostad har meddelats.

Den för vilken på åtgärd av det allmänna har meddelats ett besöksförbud avseende gemensam bostad kan till följd av detta hotas av åtminstone tillfällig bostadslöshet. Detta faktum är ett problem med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen eftersom paragrafen slår fast att det allmänna skall främja vars och ens rätt till bostad.

Det kan inte betraktas som ett villkor för att meddela ett besöksförbud avseende gemensam bostad att den som har ålagts förbudet har tillgång till en annan bostad under den tid förbudet är i kraft. Enligt motiveringen är det emellertid skäl att se till att den myndighet som meddelar förbudet kan informera den som förbudet gäller om hur den vid behov kan få hjälp att ordna sitt boende. Utskottet finner det viktigt att en ut-

trycklig bestämmelse om denna skyldighet att informera tas in i lagen.

Tillfälligt besöksförbud. Beslut om tillfälligt besöksförbud kan med stöd av 11 § fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman eller av domstol. En anhållningsberättigad tjänsteman kan på tjänstens vägnar meddela tillfälligt besöksförbud om behovet är uppenbart. Den person mot vilken förbudet avses gälla och den person som förbudet avses skydda skall ges tillfälle att bli hörda. Ärendet kan emellertid med stöd av 3 mom. avgöras utan att de som har del i saken hörs, om det är uppenbart att begäran är ogrundad eller om ärendet på grund av sin natur inte tål uppskov eller om den person mot vilken förbudet avses gälla inte kan anträffas. Beslut om ett tillfälligt besöksförbud får inte överklagas särskilt. Enligt 12 § 1 mom. i gällande lag skall en anhållningsberättigad tjänsteman utan dröjsmål och senast inom tre dygn efter sitt beslut om tillfälligt besöksförbud föra ärendet till den behöriga tingsrätten. Ett tillfälligt besöksförbud skall omedelbart iakttas om inte den domstol som behandlar ärendet bestämmer något annat. I propositionen föreslås bestämmelser i en ny 12 a § om hur ärendet skall behandlas i tingsrätten.

Bestämmelserna skall även tillämpas på besöksförbud avseende gemensam bostad. Avsikten är att det ska vara möjligt att meddela besöksförbud i situationer där den person som är i behov av skydd t.ex. uppenbart inte förmår eller vågar begära besöksförbud. Detta syfte är godtagbart och motiverat med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Med tanke på rättssäkerheten är det viktigt att ett besöksförbud som meddelats av en tjänsteman utan dröjsmål förs till domstol för prövning. Förslaget är emellertid inte tillräckligt stringent formulerat eftersom det enligt utskottet inte tillräckligt klart framgår att proportionalitetsprincipen skall iakttas. Enligt utskottet bör 11 § 2 mom. därför preciseras så att ett i lagen nämnt särskilt villkor för att på tjänstens vägnar meddela ett tillfälligt besöksförbud avseende gemensam bostad är att någon har ett direkt och uppenbart be-

hov av skydd genom ett sådant förbud. Möjligheterna att meddela förbud bör dessutom i lag begränsas till situationer där den som är i behov av skydd inte t.ex. förmår eller vågar begära ett förbud. Preciseringsen är ett villkor för att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i normal lagstiftningsordning.

Förslaget är relevant även med avseende på grundlagens rättsskyddsbestämmelser. I grundlagens 21 § 2 mom. förutsätts det att garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Den rätt att bli hörd som nämns i momentet motsvarar de garantier som här avses. I lag kan det föreskrivas i detalj om dessa garantier och om eventuella begränsningar av dem eller avvikelser från dem. Å andra sidan är det inte möjligt att genom lagstiftning äventyra någons rättsskydd (RP 309/1993 rd, s. 77, GrUU 12/2002 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har ansett att möjligheten att bli hörd är en synnerligen viktig garanti för rättsskyddet. Endast av mycket vägande skäl är det möjligt att avvika från hörandet. I samband med regleringen av konkursförfarandet ansåg utskottet att den omständigheten att någon gör sig oanträffbar kan anses som ett sådan skäl men utskottet påpekade att brådska med behandlingen däremot inte är ett godtagbart skäl (GrUU 13/2003 rd, s. 3/II).

Ett besöksförbud avseende gemensam bostad innebär ett betydande ingrepp i flera av de fri- och rättigheter som tillkommer den enskilda individen. Det skall därför inte i ett sådant sammanhang vara möjligt att överhuvudtaget avvika från bestämmelsen om att de som har del i saken skall beredas tillfälle att bli hörda. Den omständigheten att parterna har beretts tillfälle att bli hörda är alltså ett villkor för att ett ärende som gäller meddelande av besöksförbud avseende gemensam bostad ändå kan avgöras utan att alla parter hörs, t.ex. för att någon håller sig undan eller låter bli att utnyttja möjligheten att bli hörd. Om den föreslagna bestämmelsen uppfattas på detta sätt utgör den inget problem med avseende på grundlagen. Det är emellertid skäl att ännu försöka förtydliga bestämmelsen till den del den gäller förfarandet i anslutning till med-

delande av tillfälligt besöksförbud avseende gemensam bostad.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i normal lagstiftningsordning men lagförslag 1 endast om utskottets konstitutionella anmärkning i fråga om 11 § 2 mom. beaktas.

Helsingfors den 1 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.