

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om fängelse och villkorlig frigivning

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2004 en proposition med förslag till lagstiftning om fängelse och villkorlig frigivning (RP 262/2004 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Jussi Pajuojä, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Pekka Koskinen
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Det föreslås att strafflagen kompletteras med ett nytt kapitel om fängelse med bestämmelser främst om villkorlig frigivning och övervakad frihet på prov. Också livstidsfångar ska enligt förslaget kunna frigges villkorligt. Det nuvarande tvångsinrättningssystemet ska enligt förslaget ändras så att hela straffet avtjänas i fängelse. Propositionen innehåller dessutom förslag till lag om förfarande vid frigivning av långtidsfångar, lag om övervakning av villkorlig frihet, lag om ändring av 17 kap. 45 § i rättegångsbalken, lag om ändring av 1 § i lagen om skadestånd för olycksfall åt personer som intagits i särskilda straff-, underhålls- och vårdanstalter, lag om upphävande av vissa bestämmelser i lagen om unga förbrytare och lag om upphävande

av lagen om internering av farliga återfallsförbrytare.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2006.

I propositionens motivering till lagstiftningsordning bedöms regleringen på grundval av republikens presidents benådningsrätt enligt 105 § grundlagen och även med hänsyn till diskrimineringsförbudet enligt 6 § 2 mom. i grundlagen. I motiveringen konstateras vidare att regleringen av villkorlig frigivning i fråga om sammanlagt straff inte ska tillämpas retroaktivt trots att detta i vissa fall skulle förkorta strafftiden. Motiveringen bör förstås som att lagförslagen enligt regeringens uppfattning kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Villkorlig frihet

Enligt 2 c kap. 5 § 2 mom., som föreslås som komplettering till strafflagen, ska den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid friges villkorligt när han eller hon avtjänat två tredjedelar av straffet. En fänge som dömts för ett brott som han eller hon begått före 21 års ålder ska dock friges villkorligt när hälften av straffet avtjänats. Samma gäller en fänge som tre år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i ett fängelse. Enligt 9 § 1 mom. i samma kapitel kan villkorlig frigivning av en fänge uppskjutas med fångens samtycke. Med stöd av 2 mom. kan villkorlig frigivning också skjutas upp också utan fångens samtycke.

I lagförslaget saknas en bestämmelse om vilken myndighet som är behörig att fatta beslut om uppskjutande. Enligt 21 kap. 2 § 3 mom. i förslaget till fängelselag i en annan proposition (RP 263/2004 rd) fattas beslut om uppskov med villkorlig frigivning utan en fånges samtycke av Brottpåföljdsverket. Enligt 20 kap. 1 § 2 punkten i samma lagförslag överklagas beslut av Brottpåföljdsverket hos tingsrätten. En hänvisning till detta ingår i 2 c kap. 9 § 4 mom. i den föreslagna kompletteringen av strafflagen. Hänvisningen bör för tydlighetens skull kompletteras med en hänvisning till bestämmelsen i förslaget till fängelselag om den myndighet som fattar beslut om uppskov.

Förslaget om uppskov av villkorlig frigivning genom beslut av förvaltningsmyndighet är av betydelse med tanke på den bestämmelse i 7 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Enligt förarbetet avser denna formulering att täcka alla straff som i praktiken innebär frihetsberövande, vilket leder till att tillämpningsområdet är bredare än för begreppet fängelse som används i strafflagen (RP 309/1993 rd, s. 53/I).

Att uppskjuta villkorlig frigivning förlänger den tid fången är berövad sin frihet och kan där-

för förstås som ett straff. Ändå menar utskottet att förslaget inte handlar om ett straff som kan dömas ut för ett nytt brott, utan snarare om en åtgärd av säkerhetskaraktär. En förutsättning för uppskov är nämligen enligt 2 c kap. 9 § 2 mom. att det på grund av fångens beteende eller hotelser finns en uppenbar fara för att fången efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt kränker någon annans liv, hälsa eller frihet och om uppskov med frigivningen är nödvändigt för förhindrande av brottet. Enligt 3 mom. i samma paragraf skall ett beslut om uppskov dessutom omprövas minst var sjätte månad. Formuleringen antyder att omprövningen också kan göras med kortare intervaller, vilket är viktigt därför att uppskov av säkerhetsskäl måste kunna återtas när det inte längre finns förutsättningar för ett uppskov. Om förslaget förstås och tillämpas på detta sätt anser utskottet inte att det blir problematiskt med hänsyn till 7 § 3 mom. i grundlagen. Med tanke på rättssäkerheten är det väsentligt att beslut om uppskov som fattats av en myndighet kan underställas tingsrätten för prövning.

Villkorlig frigivning från fängelse på livstid

Den som dömts till fängelse på livstid kan enligt 2 c kap. 10 § 1 mom. i lagförslag 1 friges villkorligt tidigast när han eller hon avtjänat 12 år av straffet. En fänge som dömts till fängelse på livstid för ett brott som han eller hon begått före 21 års ålder kan friges villkorligt tidigast när han eller hon har avtjänat tio år av straffet. Bestämmelser om faktorer som ska beaktas vid beslutsfattandet ingår i paragrafens 2 mom. Beslut om villkorlig frigivning fattas enligt 1 § i lagförslag 2 av Helsingfors hovrätt på ansökan av fången.

Frigivning från fängelse på livstid kan för närvarande ske endast genom benådning av republikens president. Praxis har varit att livstidsfångar närmast regelbundet friges villkorligt efter att de har avtjänat 12—14 år av sitt straff. En sådan praxis harmonierar illa med tanken på att benådning ska gälla enskilda fall. Förslaget är i det avseendet motiverat. Regleringen begränsar

inte republikens presidents makt att benåda enligt 105 § i grundlagen, utan stödjer snarare tanken i grundlagen om att benådning ska gälla enskilda fall.

Förslaget är problemfritt med hänsyn till den bestämmelse i 7 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Regleringen uppfyller också kraven i tillämpningspraxis för artikel 5.4 i europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna om att den som berövas sin frihet ska ha rätt att inför domstol kräva att lagligheten av frihetsberövandet inom skälig tid prövas.¹ Om en fänge nämligen inte friges villkorligt, kan han eller hon enligt 2 § 2 mom. i lagförslag 2 föra saken till hovrätten på nytt med två års intervaller.

Den föreslagna regleringen påverkar inte lagförslagets behandlingsordning.

Avtjänande av hela straffet i fängelse

I propositionen föreslås att man avstår från systemet med tvångsinrättningar, som är problematiskt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Det ersätts genom komplettering av strafflagen med bestämmelser i 2 c kap. 11 och 12 § om domstolens möjligheter att vid utdömande av straff besluta att den dömda friges från fängelset först när han eller hon har avtjänat hela den ådömda strafftiden. En förutsättning är att gärningsmannen döms till straff på minst tre år för brott som nämns i 11 § 1 mom. 1 punkten och att han eller hon är en återfallsförbrytare som avses i momentets 2 punkt. En tilläggsförutsättning enligt 3 punkten är att gärningsmannen ska anses vara synnerligen farlig för andras liv, hälsa eller frihet. En fänge som inte längre befinns vara på detta sätt farlig kan med stöd av 2 c kap. 12 § 1 mom. friges villkorligt om fem sjättedelar men dock minst fem år av straffet har avtjänats. Beslut om villkorlig frigivning fattas av Helsingfors hovrätt och även i dessa fall kan fången föra ärendet till hovrätten på nytt med två års intervaller.

Inte heller denna reglering påverkar lagförslagets behandlingsordning. Ändå har utskottet observerat att möjligheten att utifrån bedömning om farlighet besluta att gärningsmannen ska avtjäna hela strafftiden i fängelse också gäller fängelsedomar på 3—5 år. I sådana fall kommer bestämmelserna om villkorlig frigivning och möjligheten att föra saken till domstol på nytt inte alls att tillämpas på grund av regeln om fem år i 2 c kap. 12 § 1 mom. i lagförslag 1. En schematisk regel kan leda till märkliga situationer med tanke på fångarnas inbördes jämställdhet. Dessutom kan regleringen komma att tas upp för bedömning i organen för övervakning av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter därför att en fänge som avtjänar ett straff på 3—5 år saknar möjlighet att underställa lagligheten i ett frihetsberövande som delvis baserar sig på en bedömning om fångens farlighet för ny granskning i domstol. Lagutskottet har därför anledning att allvarligt överväga möjligheten att stryka regeln om fem år ur lagförslaget eller att justera regleringen så att tidsbestämmelserna i 2 c kap. 11 och 12 § motsvarar varandra.

Särbehandling av barn och ungdomar

Det 2 c kap. som avses komplettera strafflagen innehåller bestämmelser om villkorlig frigivning som gäller yngre gärningsmän (5 § 2 mom. och 10 § 1 mom.). Bestämmelserna innebär särbehandling på grund av ålder. Regleringen bör därför bedömas med hänsyn till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Där föreskrivs att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av bland annat ålder.

I samband med lagstiftning om försöksverksamhet med ungdomsstraff har grundlagsutskottet konstaterat att det är ytterst vanligt att unga personer ges specialbehandling i en straffrättslig reglering. Försökets syfte var att förebygga återfall i brott och främja gärningsmannens möjligheter att anpassa sig i samhället. Med hänvisning till detta menade utskottet att grundlagen ger ett godtagbart skäl för särbehandling på grund av ålder i försöksverksamheten med ungdomsstraff (GrUU 59/2001 rd, s. 2/I). Utskottet avvek inte heller från denna ståndpunkt vid be-

¹ Pellonpää Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 310—311.

dömning av ett förslag om en permanent lag om ungdomsstraff avsedd att tillämpas i hela landet (GrUU 34/2004 rd).

För en ung person innebär ett frihetsstraff ett allvarligt utslagningsshot. Syftet med de aktuella bestämmelseförslagen är enligt motiveringen att man vill undvika utslagning bland ungdomar. Utskottet anser detta vara en adekvat motiverad och med hänsyn till grundlagen godtagbar grund för specialbestämmelser som gäller ungdomar. Också med hänsyn till utskottets tidigare ståndpunkter kan lagförslaget i dessa avseenden behandlas i normal lagstiftningsordning.

En fänge som har dömts för ett brott som han eller hon har begått före 21 års ålder frigges enligt 2 c kap. 5 § 2 mom. i lagförslag 1 villkorligt när hälften av straffet avtjänats. För närvarande kan en person som fyllt 15 men inte 21 år enligt 5 kap. 9 § i lagen om verkställighet av straff frigges villkorligt när en tredjedel av straffet är avtjänat.

Att strama åt regleringen om barn under 18 år är knappast förenligt med bestämmelsen i artikel 37.b i konventionen om barnets rättigheter enligt vilken frihetsberövande av ett barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Lagutskottet bör därför överväga en sådan justering av regleringen att åtminstone de bestämmelser som tillämpas på barn inte kan leda till långvarigare frihetsberövande än för närvarande.

Principen om lindrigare lag

Enligt 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 sker frigivning från sammanräknade straff villkorligt enligt denna lag, om de straff som skall räknas samman verkställs efter denna lags ikraftträdande. Lagen tillämpas således inte retroaktivt trots att det enligt motivering i propositionen i vissa fall skulle förkorta strafftiden.

Förslaget är av betydelse med tanke på principen om lindrigare lag enligt artikel 15.1 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I konventionen föreskrivs: "Om efter brottets begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff, ska den skyldige komma i åtnjutande härav".

Enligt lydelsen av konventionens artikel 15 gäller principen om lindrigare lagen det straff som utmåts för brottet, men enligt utskottets tidigare bedömning inte sådana faktorer som närmast anknyter till procedurfrågor reglerade genom bestämmelser om preskriptionstiderna för brott (GrUU 27/2001 rd). Det nu aktuella förslaget handlar om den verkliga längden för tiden för frihetsberövande vilket svårigen kan karaktäriseras som enbart procedurfrågor. På grund av avsaknad av tolkningspraxis är det inte heller klart att förvaltningsmyndigheterna på grund av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och på grund av den nya lagen skulle behöva förkorta av domstolar utdömda fängelsestraff eller på dem baserade perioder av frihetsberövande. Ändå kan den föreslagna regleringen komma att tas upp för bedömning inom ramen för övervakningsprocedurerna i anslutning till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Vidare betonar utskottet att tidpunkten för straffets verkställighet — och på grund av förslaget därför också längden på det faktiska frihetsberövandet — delvis bestäms på grundval av slumpmässiga faktorer. Med hänvisning till MP-konventionen och jämställdhetssynpunkter föreslår utskottet därför att lagutskottet överväger att stryka 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen ur lagförslag 1.

Andra omständigheter

Övervakning av villkorlig frihet. Den som frigges villkorligt kan under de förutsättningar som föreskrivs i 4 § i lagförslag 3 ställas under övervakning som enligt 5 § 1 mom. omfattar regelbundna sammanträffanden mellan övervakaren och den övervakade. Övervakningen kan även omfatta uppgifter eller program som främjar den sociala handlingsförmågan. Det närmare innehållet i övervakningen framgår av en övervakningsplan som avses i 5 § 3 mom.

Regleringen är av betydelse med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincip som fastställs i 8 § i grundlagen. I paragrafen ingår enligt förarbetet kravet på att det straff som följer på brottet ska definieras i lag (RP 309/1993 rd, s. 54/I).

Den föreslagna bestämmelsen om innehållet i övervakningen är anmärkningsvärt öppen för att ligga på lagnivå. I samband med behandlingen av ett förslag till lag om ungdomsstraff behandlade grundlagsutskottet en motsvarande reglering baserad på en verkställighetsplan som en myndighet har fastställt och ansåg att en sådan bestämmelse inte tillräckligt exakt begränsar myndighetens prövningsrätt när det gäller att i det enskilda fallet bestämma hur straffet ska se ut. Utskottet menade vidare att detta i praktiken kan bli ett problem med avseende på en jämlik behandling även av dem som döms till ungdomsstraff. Därför yrkade utskottet på att bestämmelsen måste preciseras till exempel när det gäller det minsta och det högsta antalet veckotimmar som kan åtgå till sådana uppgifter, program och orienteringsperioder som avses i lagen (GrUU 34/2004 rd, s. 2). På motsvarande sätt måste den nu aktuella regleringen preciseras med avseende på övervakningens innehåll för att lagförslag 3 i detta hänseende ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övervakad frihet på prov. Anmärkningsvärd öppenhet med hänsyn till precisionskravet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen ingår också i 2 c kap. 8 § i lagförslag 1. Enligt 1 mom. kan en fånge för att hans eller hennes anpassning i samhället ska främjas placeras i övervakad frihet på prov utanför fängelset tidigast sex månader före den villkorliga frigivningen. Av förslaget framgår nog att det handlar om placering av fången utanför fängelset, men inte vad man i sammanhanget avser med övervakad frihet på prov eller vilket som är dess huvudsakliga innehåll.

Av motiveringarna i propositionen kan man sluta sig till att det framför allt handlar om att man följer med fångens agerande och rörelser utanför fängelset och att detta också kan utföras med hjälp av tekniska redskap såsom telefon eller elektroniska övervakningsanläggningar. Trots att ordet "övervakad" i sammanhanget kan anses ha den betydelse som avses i propositionen,

anser utskottet det med hänsyn till 8 § i grundlagen viktigt att regleringen kompletteras med omnämmanden som beskriver innebörden i den övervakade friheten på prov.

Enligt 8 § 2 mom. 1 punkten förutsätter övervakad frihet på prov att friheten grundar sig på en plan för strafftiden enligt en annan proposition (RP 263/2004 rd). Enligt utskottets uttalande ståndpunkt om den propositionen bör den bestämmelse som hänvisar till planens rättsligt bindande karaktär justeras så att planens karaktär av rekommendation och en av de faktorer som ska beaktas vid beslutsfattandet framgår tydligare än enligt förslaget (GrUU 20/2005 rd, s. 4).

Person som handlar under ledning av övervakaren. Enligt 3 § 2 mom. i lagförslag 3 kan av särskilda skäl en annan person än en tjänsteman förordnas att handla under ledning av övervakaren. På en sådan person tillämpas språklagen, lagen om olycksfallsförsäkring och bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar. Enligt utskottets bedömning i samband med behandling av ett förslag till lag om ungdomsstraff är detta uppdrag att bistå tjänstemannaövervakaren inte så självständigt att den föreslagna bestämmelsen skulle vara problematisk med hänsyn till 124 § i grundlagen (GrUU 34/2004 rd, s. 3/I). Att som i motiveringarna till propositionen karakterisera en person som förordnats att bistå övervakaren som privat övervakare är med tanke på detta inte helt adekvat. Bestämmelserna om övervakarens uppgifter och befogenheter kan på grund av formuleringen i 3 § 2 mom. enligt utskottets åsikt inte som sådana gälla den person som förordnats att bistå övervakaren. Lagförslagets 3 § 3 mom. innehåller tillräckliga bestämmelser om behörigheten för den person som förordnas att bistå övervakaren. Formuleringen i paragrafens 2 mom. pekar felaktigt på att förordnandet av den person som bistår inte skulle förutsätta personens samtycke. Regleringen behöver i detta avseende förtydligas (jämför 10 § 2 mom. i lagen om ungdomsstraff).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning, men lagförslag 3*

*bara om grundlagsutskottets konstitu-
tionella anmärkning till 5 § beaktas på
behörigt sätt.*

Helsingfors den 2 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst

Klaus Pentti /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Terhi Peltokorpi /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.