

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ungdomsstraff och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagutskottet har med ett brev daterat den 23 september 2004 begärt grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ungdomsstraff och till vissa lagar som har samband med den (RP 102/2004 rd). Utskottet uppmanades särskilt fokusera på de ikraftträdande- och övergångsarrangemang som framgår av den bifogade justitieministeriepromemorian.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- assistent Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att ett ungdomsstraff tas i bruk. Avsikten är att ungdomsstraffet tas i permanent bruk i hela landet som en påföljd för brott som någon har begått före fyllda 18 år. Ungdomsstraffet ska enligt propositionen tas i bruk från början av 2005 när den regionalt begränsade lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff upphör att gälla. I propositionen ingår dessutom förslag till ändring av 6 och 7 kap. i strafflagen, 8 § i brottsskadelagen samt av 1 §

lagen om skadestånd för olycksfall och personer, som intagits i särskilda straff-, underhålls- och vårdanstalter.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2005.

I motiven till propositionen nämns inget om lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ungdomsstraffet

Enligt 2 § 1 mom. i lagförslag 2 döms till ungdomsstraff i minst fyra månader och högst ett år. Under denna tid står den dömd under övervak-

ning. Enligt 2 mom. innefattar ungdomsstraffet övervakarsamtal, uppgifter och program som främjar den sociala funktionsförmågan och som den dömda fullföljer under övervakning samt stöd och handledning i samband med dessa. Ungdomsstraffet innefattar också övervakad orientering i arbetslivet och i utförande av arbete, om det inte ska anses uppenbart onödigt eller är särskilt svårt att ordna sådan.

De föreslagna bestämmelserna har betydelse med avseende på 8 § i grundlagen. Enligt denna paragraf får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Denna bestämmelse om den straffrättsliga legalitetsprincipen innefattar enligt förarbetena även kravet på att de straff som följer på ett brott ska definieras i lag (RP 309/1993 rd, s. 51/I).

Den föreslagna bestämmelsen om innehållet i ungdomsstraffet är anmärkningsvärt öppen för att ligga på lagnivå. Straffets utformning i detalj fastställs först efter domen utifrån en verkställighetsplan som en myndighet har fastställt med stöd av 5 §. Från grundlagsutskottets synpunkt begränsar bestämmelsen inte tillräckligt exakt myndighetens prövningsrätt när det gäller att i det enskilda fallet bestämma hur straffet ska se ut. I praktiken kan detta bli ett problem med avseende på en jämlik behandling även av dem som döms till ungdomsstraff. Bestämmelsen bör därför absolut preciseras t.ex. när det gäller det minsta och det högsta antalet veckotimmar som kan åtgå till sådana uppgifter, program och orienteringsperioder som avses i lagen. Denna precisering är en förutsättning för att lagförslaget till dessa delar kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ikraftträdande- och övergångsarrangemang

Differentiering av ikraftträdandet. I den promemoria från justitieministeriet som bilagts lagutskottets begäran om utlåtande föreslås att lagen om ungdomsstraff samt ändringarna i 6 och 7 kap. i strafflagen med avvikelse från förslaget i

propositionen ska träda i kraft den 1 juli 2005. Men lagen ska ändå tillämpas redan från den 1 januari 2005 i brottmål som avgörs av tingsrätterna i Esbo, Helsingfors, Joensuu, Tammerfors, Åbo, Vasa och Vanda. Det här betyder att ungdomsstraff enligt regeringens proposition under ett halvt års tid kan tillämpas endast på det område som täcker det nuvarande försöksområdet och som är aktuellt till utgången av 2004. Bestämmelserna kan sålunda enligt förslaget tillämpas i hela landet först från den 1 juli 2005. I promemorian motiveras detta med budgetekonomiska synpunkter.

Den gällande lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff har stiftats och dess giltighetstid i flera repriser förlängts i grundlagsordning. Under riksmötet 2001 ansåg grundlagsutskottet att skäl som sammanhänger med behovet att testa påföljdssystemet inte med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna utgjorde någon godtagbar grund för att fortsätta ett regionalt begränsat straffrättsligt påföljdssystem och ansåg att förslaget stod i strid med jämlikhetskravet i grundlagens 6 § (GrUU 59/2001 rd, s. 2). Utskottet menade vidare att regleringen i propositionen var känslig för tillsynsbedömningar utifrån konventionerna om de mänskliga rättigheterna och särskilt artikel 26 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Mot bakgrunden av dessa tidigare ställningstaganden är det klart att de finansiella skäl som nämns i justitieministeriets promemoria inte är från grundlagssynpunkt godtagbara grunder för att differentiera tillämpningen av ungdomsstraff på det sätt som föreslås i promemorian. Ikraftträdandebestämmelserna i lagförslag 1 och 2 kan till denna del därför inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Principen om att undvika undantagslagar. I samband med att lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff förlängdes 2001 ansåg grundlagsutskottet att undantagslagsförfarandet var möjligt endast under förutsättning att alternativet i praktiken hade varit att avstå från försöket (GrUU 59/2001 rd, s. 2/II). Utskottet påpeka-

de ändå att det är skäl att undvika att ta till undantagslagstiftning och därför borde lagförslaget hellre omarbetas så att det kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Precis som utskottet då påpekade hade detta förutsatt att försöket med ungdomsstraff hade gällt hela landet.

Inte heller nu anser utskottet att försumbara ekonomiska aspekter som hänför sig till ikraftträdandet av ett permanent system med ungdomsstraff i hela landet är ett godtagbart skäl för en undantagslag. Eftersom en undantagslag i detta fall dessutom har anknytning till de mänskliga rättigheterna är läget särskilt komplicerat. Lagförslaget kan därför till dessa delar behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om bestämmelserna om ungdomsstraff träder i kraft samtidigt i hela landet.

Övrigt

Grundlagens 124 §. Enligt 10 § 2 mom. i lagförslag 2 kan av särskilda skäl en annan person som är lämplig för uppgiften som övervakare och som ger sitt samtycke till detta förordnas att bistå övervakaren. På personen i fråga tillämpas språklagen och bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Bestämmelsen är av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen eftersom den person som på detta sätt förordnas inte behöver vara en tjänsteman.

I vissa fall kan det vara nödvändigt att förordna en person att bistå tjänstemannaövervakaren vid skötseln av övervakningsuppdraget. Enligt utskottets uppfattning är uppdraget att bistå tjänstemannaövervakaren inte så självständigt att den föreslagna bestämmelsen skulle vara problematisk från grundlagssynpunkt. Med tanke på rättssäkerheten och god förvaltning måste det

ändå ses som en brist att den föreslagna bestämmelsen inte utöver konstaterandet om lämplighet innehåller några kompetens- eller behörighetsvillkor för den person som förordnas att bistå övervakaren. Lagförslaget bör kompletteras på denna punkt.

Grundlagens 71 §. Förslaget till ikraftträdande och övergångsarrangemang när det gäller bestämmelserna om ungdomsstraff ingår i en promemoria som gjorts upp vid justitieministeriet. Av förarbetena till grundlagen (RP 309/1998 rd) framgår att ett sådant förfarande inte står i överensstämmelse med de konstitutionella principerna när det är fråga om att göra omfattande innehållsliga ändringar i en lag. Förfarandet innebär nämligen att de organ som enligt grundlagen skall involveras i en regeringsproposition, däribland riksdagens plenum, förbigås. Utskottet påminner om att 71 § i grundlagen uttryckligen av denna anledning innehåller bestämmelser om möjligheten att komplettera propositioner. Med tanke på sin egen arbetsbörda påpekar utskottet att denna möjlighet bör utnyttjas också när ändringsförslagen i relation till den ursprungliga regeringspropositionen förutsätter en grundlig omprövning av frågan om lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslagen 1 och 2 endast om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande 2 § 2 mom. i lagförslag 2 beaktas vederbörligen.

GrUU 34/2004 rd — RP 102/2004 rd

Helsingfors den 28 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst

Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Anne Holmlund /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.