

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 6 kap. 10 § i strafflagen, av lagen om verkställighet av samhällspåföljder och av vissa andra lagar

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att strafflagens system med tilläggspåföljder i samband med villkorligt fängelse kompletteras genom att övervakning införs som en ny tilläggspåföljd för personer som hade fyllt 21 år när de begick brottet. En gärningsman som hade fyllt 21 år när brottet begicks ska som tilläggspåföljd i samband med ett villkorligt fängelsestraff kunna dömas till övervakning i ett år och tre månader, om det behövs för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet. Övervakning ska kunna dömas ut också på den grunden att enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet.

Det föreslås dessutom att systemet med tilläggspåföljder i samband med villkorligt fängelse görs effektivare genom att det maximala timantal för samhällstjänst som döms ut som tilläggspåföljd höjs från nuvarande 90 timmar till 120 timmar.

I propositionen föreslås också bestämmelser om möjligheten till förvandling av straff till fängelse i situationer där den dömda grovt bryter mot sina skyldigheter i samband med övervakningen.

I propositionen föreslås också vissa ändringar av närmast teknisk natur i lagen om Brottsåtgärdsmyndigheten, lagen om behandling av personuppgifter vid Brottsåtgärdsmyndigheten, lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Lagarna avses träda i kraft på sommaren 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	5
2.1 Lagstiftning.....	5
2.1.1 Allmänt.....	5
2.1.2 Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse	6
2.2 Praxis.....	7
2.2.1 Statistik.....	8
2.2.2 Tilläggsåtgärdernas innehåll	10
Brottsåtgärdsmyndighetens programarbete och övervakarmöten	10
2.2.3 Webbenkät om samhällstjänst som tilläggsåtgärd	11
Samhällstjänstens effekter och åtgärdsprogrammen	12
Utvecklingsförslag	13
2.2.4 Missbrukarvård och kostnaderna för samhällsåtgärder.....	13
Kostnaderna för missbrukarvård	13
Allmänt om missbrukartjänster	14
Användningen av rusmedel och kriminalitet.....	14
2.3 Villkorligt fängelse i vissa jämförbara länder	15
Sverige.....	15
Norge.....	17
Danmark	18
2.4 Bedömning av nuläget	20
Kontraktsvård	20
Kombinationsfängelse	20
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	21
3.1 Målsättning	21
3.2 Alternativ för genomförandet.....	21
Strafflagens bestämmelser.....	22
Motiv och förutsättningar för övervakning av vuxna.....	23
Lagen om verkställighet av samhällsåtgärder	26
Brott mot skyldigheter.....	27
Elektronisk övervakning	28
3.3 De viktigaste förslagen.....	29
4 PROPOSITIONS KONSEKVENSER.....	29
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	29
4.2 Samhälleliga konsekvenser	31
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	32
DETALJMOTIVERING	34
1 LAGFÖRSLAG	34
1.1 Strafflagen.....	34
6 kap. Om bestämmande av straff	34
1.2 Lag om verkställighet av samhällsåtgärder	37
1.3 Lagen om Brottsåtgärdsmyndigheten	41
1.4 Lagen om behandling av personuppgifter vid Brottsåtgärdsmyndigheten	41
1.5 Lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål	41

RP 120/2018 rd

1.6	Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet.....	41
1.7	Lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar	42
2	IKRAFTTRÄDANDE	42
3	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	42
	LAGFÖRSLAG	45
	om ändring av 6 kap. 10 § i strafflagen	45
	om ändring av lagen om verkställighet av samhällspåföljder	46
	om ändring av 3 § i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten.....	49
	om ändring av 2 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten	50
	om ändring av 11 och 12 § i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål	51
	om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	52
	om ändring av 9 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.....	53
	PARALLELTEXT	54
	om ändring av 6 kap. 10 § i strafflagen.....	54
	om ändring av lagen om verkställighet av samhällspåföljder	56
	om ändring av 3 § i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten.....	60
	om ändring av 2 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten	61
	om ändring av 11 och 12 § i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål	62
	om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	63
	om ändring av 9 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.....	64

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Det straffrättsliga systemet i Finland grundade sig länge på relativt få påföljder. Målet var att i enlighet med den så kallade nyklassiska straffrätten ha ett så tydligt system som möjligt med förutsägbara påföljder. Man ville inte att gärningsmannens personliga egenskaper eller förhållanden ska påverka påföljdernas innehåll.

Inställningen har så småningom förändrats under de senaste årtiondena. De första nya typerna av påföljder var samhällstjänst och ungdomsstraff, som infördes på 1990-talet. Efter dem har påföljdssystemet vidareutvecklats. Det innehåller fler alternativ och vid planeringen av påföljdernas innehåll beaktas också möjligheterna att stödja och rehabilitera gärningsmannen i större utsträckning än tidigare. I fängelselagen (767/2005), som trädde i kraft 2006, är förebyggande av återfallsbrottslighet det viktigaste syftet med straff, och övervakad frihet på prov har införts som ett nytt steg i den gradvisa frigivningen. Lagstiftningen om övervakningsstraff trädde i kraft 2011. Efter det har alla bestämmelser om verkställighet av samhällspåföljder förts samman i lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015, nedan också verkställighetslagen), som trädde i kraft den 1 maj 2015.

Villkorligt fängelsestraff har länge haft och har fortfarande en viktig ställning i vårt straffrättsliga system. Syftet med villkorligt fängelse är att vara en allvarlig varning till gärningsmannen. Straffet verkställs i det fall att den som blivit dömd fortsätter begå brott under den prøvotid som bestämts för honom eller henne. Den kriminalpolitiska motiveringen för villkorligt fängelse är särskilt att det är känt att ovillkorligt fängelse har flera negativa verkningar.

Villkorligt fängelsestraff kan förenas med tilläggsåtgärder: böter, samhällstjänst eller övervakning av unga förbrytare. Bötesstraff kan dömas ut som tilläggsåtgärd, om villkorligt fängelse annars inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet. På samma grund kan samhällstjänst dömas ut som tilläggsåtgärd, om gärningsmannen har dömts till villkorligt fängelse i minst åtta månader. Den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan ställas under övervakning, om detta ska anses motiverat för att främja gärningsmannens anpassning i samhället eller för att förebygga nya brott. Grunderna för att dömas till övervakning är således olika än i fråga om böter eller samhällstjänst. Övervakningen grundar sig på prövning av ändamålsenligheten från fall till fall, medan de övriga tilläggsåtgärderna har samband med att enbart villkorligt fängelse inte anses vara ett tillräckligt straff för brottet.

I offentligheten riktas då och då kritik mot villkorligt fängelse, särskilt i de fall då villkorligt fängelse inte anses vara ett tillräckligt straff för brott som upplevs som allvarliga. Med tanke på följdriktigheten inom påföljdssystemet är övergången från ett långt villkorligt fängelsestraff till ett lika långt ovillkorligt straff problematisk, eftersom den är mycket drastisk i ett system som annars blir strängare gradvis. De ovannämnda tilläggsåtgärderna gör övergången jämnare. Man kan dock fråga sig om de nuvarande tilläggsåtgärderna i samband med villkorligt fängelse är tillräckliga. Genom att i viss mån öka användningen av tilläggsåtgärder och utveckla deras innehåll när det gäller villkorligt fängelse kan de önskade effekterna få större genomslag. På så sätt kan också graderingen mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse minskas.

En arbetsgrupp har utrett tilläggsåtgärderna i samband med villkorligt fängelse

Justitieministeriet tillsatte den 25 november 2016 en arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att öka effekten av villkorligt fängelsestraff och minska graderingen mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse. Arbetsgruppens uppgift var att utreda och bedöma hur villkorligt fängelse kan effektiviseras genom utveckling av systemet med tilläggsåtgärder och att ta fram för-

slag till nödvändiga ändringar av lagstiftningen. Tillsättandet av arbetsgruppen grundade sig på statsminister Juha Sipiläs strategiska regeringsprogram.

Arbetsgruppens betänkande Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse (Betänkanden och utlåtanden 2/2018) offentliggjordes den 2 mars 2018. Arbetsgruppen undersökte flera alternativa lösningar för att utveckla systemet med tilläggsåtgärder. Efter att ha övervägt olika alternativ beslutade arbetsgruppen att föreslå att systemet med tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse ska kompletteras så att ett villkorligt fängelsestraff för en åtalad som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet ska kunna förenas med övervakning. Den föreslagna övervakningen ska kunna dömas ut, om det är nödvändigt för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet.

Det föreslås att övervakningen till sitt innehåll i huvudsak ska motsvara nuvarande övervakning av villkorligt fängelse för unga. Till den föreslagna tilläggsåtgärden ska således alltid höras övervakningsnämnden, utöver vilka åtgärder kan omfatta uppgifter eller program som främjar den dömdes sociala handlingsförmåga. Den nya övervakningsåtgärden ska dessutom kunna omfatta högst 30 timmar rehabilitering eller öppen vård. Den föreslagna övervakningens längd är ett år och tre månader. Timantalet för övervakningsnämndens och de uppgifter och program som åtgärden omfattar föreslås vara desamma som vid nuvarande övervakning av unga. Som tilläggsåtgärd ska samtidigt kunna dömas ut såväl böter som övervakning.

Arbetsgruppen föreslår också att det maximala timantalet för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse ska höjas från nuvarande 90 timmar till 120 timmar. Höjningen av timantalet gör det möjligt att döma ut ett mera kännbart straff särskilt i samband med långa villkorliga fängelsestraff.

Föreliggande förslag grundar sig på arbetsgruppens betänkande och på de remissvar som inkommit om det.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

2.1.1 Allmänt

Enligt 6 kap. 1 § i strafflagen (39/1889) är ordningsbot, böter, villkorligt fängelse, samhällstjänst, övervakningsstraff och ovillkorligt fängelse allmänna straffarter i Finlands brottsåtgärdsystem. Ungdomsstraffet är en särskild åtgärd för brott som begåtts av en person under 18 år.

Samhällspåföljder enligt 1 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder är samhällstjänst, övervakningsstraff, ungdomsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning för den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet och övervakning av villkorligt frigivna. De grundläggande bestämmelserna om dömande till samhällspåföljder finns i strafflagen. Bestämmelserna om verkställighet av samhällspåföljder och om påföljdernas närmare innehåll har samlats i den ovannämnda verkställighetslagen, som innehåller både allmänna bestämmelser som gäller alla samhällspåföljder och specialbestämmelser som samlats i separata kapitel enligt påföljdsart.

Bestämmelser om villkorligt fängelse finns i 2 b kap. i strafflagen. I kapitlets 3 § 1 mom. anges påföljdens innehåll enligt följande: ”När villkorligt fängelse döms ut, skjuts verkställigheten av straffet upp för en prøvotid.” Enligt momentet är prøvotiden för villkorligt fängelse

minst ett och högst tre år. Prövotiden börjar löpa från det att domen avkunnas eller meddelas, oberoende av om ändring i domen söks.

Det villkorliga fängelsestraffet förfaller, om det inte bestäms att straffet ska verkställas. Enligt 2 b kap. 5 § i strafflagen kan domstolen bestämma att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas, om den dömden under prövotiden begår ett brott för vilket han eller hon enligt domstolens prövning borde dömas till ovillkorligt fängelse eller kombinationsstraff och om åtal för detta brott har väckts inom ett år från prövotidens utgång. För det straff som ska verkställas och det straff som döms ut för det brott som begåtts under prövotiden bestäms då ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff eller kombinationsstraff tillsammans med fängelsestraff som ska dömas ut samtidigt för andra brott.

I 6 kap. 9 § i strafflagen anges förutsättningarna för att villkorligt fängelse ska dömas ut. Enligt 9 § 1 mom. kan ett fängelsestraff på viss tid som uppgår till högst två år förklaras villkorligt, om det inte med hänsyn till hur allvarligt brottet är, gärningsmannens skuld sådan den framgår av brottet eller gärningsmannens tidigare brottslighet förutsätts att ovillkorligt fängelse döms ut. I 2 mom. föreskrivs att för ett brott som någon har begått innan han eller hon fyllde 18 år får dock inte dömas till ovillkorligt fängelsestraff, om det inte finns vägande skäl.

Ett fängelsestraff som uppgår till högst två år kan förklaras villkorligt, oberoende av om straffet döms ut för ett eller flera brott. Det är således endast straffets längd som har betydelse. Ett fängelsestraff på över två år kan aldrig vara villkorligt. Ju närmare tvåårsgränsen det straff som döms ut är, desto färre är möjligheterna att använda villkorliga fängelsestraff (RP 44/2002 rd).

I lagen anges således tre kriterier för valet mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse: hur allvarligt brottet är, gärningsmannens skuld sådan den framgår av brottet och gärningsmannens tidigare brottslighet. Av dessa har gärningens allvar och gärningsmannens skuld ett klart samband med brottets klandervärdhet. När gärningens allvar bedöms fäster man vikt vid den skada och fara som gärningen har orsakat. Ju allvarligare brottet är och ju större gärningsmannens skuld är sådan den framgår av brottet, desto mer talar skälen för ovillkorligt fängelse. Vid bedömningen av tidigare brottslighet kan man i princip ta alla tidigare brott i beaktande, också gärningar som lett till bötesstraff. Vid beslutsfattandet har dock tidigare brottslighet i praktiken mest betydelse när gärningsmannen redan tidigare har dömts till ett eller flera villkorliga fängelsestraff och man ska bedöma förutsättningarna för att ännu en gång döma ut villkorligt fängelse.

2.1.2 Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse

Bestämmelserna i 6 kap. 10 § i strafflagen gäller tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse. Om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet, kan dessutom böter dömas ut eller, om det villkorliga fängelsestraffet är åtta månader eller längre, kan samhällstjänst i minst 20 och högst 90 timmar dömas ut. Den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om detta ska anses motiverat för att främja gärningsmannens anpassning i samhället eller för att förhindra återfall i brott.

Böter som tilläggsstraff och samhällstjänst kan dömas ut, om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet. Vid övervägandet betonas således bedömningen av gärningens klandervärdhet. Användningen av övervakning är däremot inte så starkt knuten till gärningarnas klandervärdhet. Tyngdpunkten ligger på den bedömning av ändamålsenligheten som gäller återfallsrisken. Syftet med övervakningen är att påverka unga förbrytare så

RP 120/2018 rd

att de slutar begå brott. Förutsättningarna för att döma ut olika tilläggsåtgärder grundar sig således på mycket olika utgångspunkter.

Böter kan dömas ut som tilläggsstraff också när en möjlighet att döma ut bötesstraff inte anges i straffbestämmelsen om brottet i fråga.

I fråga om böter, samhällstjänst och övervakning som döms ut utöver villkorligt fängelse gäller vad som föreskrivs särskilt. Med hänvisningen avses de allmänna bestämmelserna om de ovan nämnda åtgärderna.

I 6 kap. 11 § i strafflagen finns en grundläggande bestämmelse om samhällstjänst. En gärningsman döms till samhällstjänst i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff på högst åtta månader, om inte ovillkorliga fängelsestraff, övervakningsstraff, tidigare samhällstjänststraff, fortsatt brottslig verksamhet eller andra vägande skäl ska anses utgöra hinder för att ett samhällstjänststraff döms ut. För att gärningsmannen ska kunna dömas till samhällstjänst krävs det att han eller hon har samtyckt till att straffet döms ut som samhällstjänst och att han eller hon kan antas klara av den.

I lagen om verkställighet av samhällspåföljder föreskrivs om övervakning av unga som dömts till villkorligt fängelse i 10 kap. och om samhällstjänst i 8 kap.

Enligt 37 § 2 mom. i verkställighetslagen kan högst 30 timmar av ett samhällstjänststraff avtjänas genom att den dömda deltar i verksamhet som ordnas eller godkänns av Brottsåtgärdsmyndigheten eller i öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent inom social- och hälsovården. Syftet med verksamheten eller vården är att minska den dömdes risk för återfall i brott eller missbruksproblem samt att förbättra hans eller hennes förutsättningar att avtjäna samhällstjänststraffet. Arbetets andel ska dock utgöra minst hälften av det straff som dömts ut.

Samhällstjänst som utdöms för ett brott som begåtts av en person innan han eller hon fyllt 21 år kan enligt 37 § 3 mom. i verkställighetslagen dessutom innefatta uppgifter och program som främjar den sociala handlingsförmågan och som särskilt är riktade till unga, samt stöd och handledning i samband med dessa. I ett sådant fall är det möjligt att avvika från de ovan nämnda begränsningarna av verksamhetens omfattning.

Enligt 60 § 1 mom. i verkställighetslagen innefattar övervakning av villkorligt fängelse regelbundna möten mellan övervakaren eller biträdande övervakaren och den dömda. Syftet med mötena är att följa den dömdes förhållanden och förändringarna i dem samt att främja den dömdes beredskap för ett liv utan kriminalitet. Övervakningen kan även omfatta uppgifter och program som främjar den dömdes sociala handlingsförmåga.

Enligt 60 § 2 mom. får övervakarmötena samt de uppgifter och program som hör till övervakningen omfatta högst 12 timmar per månad, av skäl som hänför sig till den intensitet med vilken programmet ska genomföras eller av andra särskilda skäl dock högst 24 timmar. Antalet timmar per månad kan variera under övervakningen, i enlighet med vad som krävs för att övervakningen ska kunna verkställas på ett ändamålsenligt sätt.

Om det efter att övervakningen fortgått i minst sex månader har blivit uppenbart att fortsatt övervakning inte är behövlig, kan enligt 60 § 3 mom. Brottsåtgärdsmyndigheten på framställning av övervakaren avsluta övervakningen.

2.2 Praxis

2.2.1 Statistik

År 2016 dömdes 12 763 villkorliga fängelsestraff ut i den första rättsinstansen. Drygt 60 procent av fängelsestraffen på viss tid var villkorliga domar.

Andelen villkorliga fängelsestraff var fyra procent mindre än 2015. Likaså minskade brottmålsdomarna i underrätterna med cirka fyra procent. Antalet dömda var sammanlagt drygt 53 000. Av dessa hade 59 procent dömts till böter och 38 procent till fängelse.

De villkorliga fängelsestraffens längd var i genomsnitt lite över fyra månader. Om straffet var enbart villkorligt fängelse och inte förenat med en tilläggsåtgärd var fängelsestraffet dock i genomsnitt över fem månader. Antalet villkorliga fängelsestraff på minst ett år och sex månader var 442.

En granskning enligt kapitel i strafflagen visar att villkorligt fängelse oftast dömdes ut för trafikbrott, vars andel var 41 procent (5 270) av alla villkorliga fängelsedomar. För grovt rattfylleri dömdes 4 814 villkorliga fängelsedomar ut.

Den största gruppen efter trafikbrott var de brott mot liv och hälsa som anges i 21 kap. i strafflagen. Antalet villkorliga fängelsestraff var 1 852. Under året dömdes drygt tusen fängelsestraff ut villkorligt både för stöldbrott enligt 28 kap. i strafflagen och för bedrägeri och annan oredlighet enligt lagens 36 kap. De villkorliga fängelsedomar för narkotikabrott som är straffbara enligt 50 kap. i strafflagen var likaså cirka tusen till antalet.

Böter som tilläggsstraff är fortfarande den klart vanligaste tilläggsåtgärden. År 2016 ingick böter som tilläggsstraff i ca 40 procent (5 120) av alla villkorliga domar. Samhällstjänst dömdes ut som tilläggsåtgärd i 295 domar. Samma år utdömdes 1 911 villkorliga fängelsestraff på minst åtta månader och således dömdes samhällstjänst ut som tilläggsåtgärd i ca 15 procent av de domar där det var möjligt. Av de villkorligt dömda unga ställdes 700 under övervakning.

Av de gärningar som bestraffas med böter som tilläggsstraff utgjorde trafikbrott den överlägset största andelen, dvs. 94 procent, varav nästan var alla domar för grovt rattfylleri. Böter som tilläggsstraff dömdes också i någon mån ut för brott mot liv och hälsa, egendomsbrott och narkotikabrott.

De vanligaste orsakerna att till samhällstjänst dömdes ut utöver villkorligt fängelse var brott mot liv och hälsa (67) och sexualbrott (64). Samhällstjänst användes i betydande utsträckning som tilläggsåtgärd också för narkotikabrott (57). De därefter vanligaste gärningar som ledde till att villkorligt fängelse och samhällstjänst som tilläggsstraff dömdes ut var olika typer av egendomsbrott, t.ex. näringsbrott (28), stölder och andra brott enligt 28 kap. i strafflagen (21) samt bedrägerier och andra gärningar som är straffbara enligt 36 kap. i strafflagen (16).

Före en ändring av lagstiftningen som trädde i kraft den 1 maj 2015 kunde samhällstjänst dömas ut som tilläggsåtgärd i samband med ett villkorligt fängelsestraff på minst ett år. Genom ändringen sänktes gränsen till åtta månader. År 2015 dömdes samhällstjänst ut som tilläggsåtgärd i 281 fall, året därpå i 295 fall. Till följd av ändringen av lagstiftningen ökade som väntat antalet domar till samhällstjänst som tilläggsåtgärd i någon mån. År 2016 dömdes samhällstjänst ut som tilläggsåtgärd i 22 domar, där det villkorliga fängelsestraffet var minst åtta månader och högst ett år.

Det finns relativt få uppgifter om de dömdas tidigare brottslighet, återfallen i brott och typen av tidigare domar. Av Statistikcentralens register över återfallsbrottslighet framgår hur många

RP 120/2018 rd

av dem som dömts till straff har gjort sig skyldiga till ett nytt brott inom tre år från den senaste straffdomen. År 2016 hade 11 387 av dem som dömts till villkorligt fängelse fyllt 21 år när de begick brottet. Av dem var 3 693, dvs. 32 procent, återfallsförbrytare på den grunden att de hade gjort sig skyldiga till ett nytt brott inom tre år från den senaste domen. Från det brottet fram till tidpunkten för det aktuella brottet kan det även ha gått en längre tid, beroende på när gärningen uppdagades. I denna grupp ingår alla gamla domar, även bötesstraff. Eftersom ca 60 procent av domstolarnas avgöranden i brottmål är bötesdomar, kan det grovt uppskattas att det bland dessa personer som dömts till villkorligt straff finns något under 2 000 personer som gjort sig skyldiga till ett nytt brott under de påföljande tre åren efter det att de senast dömdes till ett straff som är strängare än bötesstraff. Av intresse med tanke på målgruppen för tilläggsåtgärder är att av dessa personer är ca 1 600 återfallsförbrytare som hade fyllt 21 år när brottet begicks. En äldre statistikanalys från 1996, som mätte hur många av dem som dömts till villkorligt fängelse hade dömts till villkorligt fängelse under de tre år som föregick domen, kom fram till samma storleksklass. För att få exaktare aktuella uppgifter krävs särskilda utredningar.

Med tanke på den övervakning som föreslås i denna proposition är också uppgifter om antalet långa villkorliga fängelsestraff och särskilt om dem som dömts första gången till villkorligt fängelse av central betydelse. År 2016 dömdes 1 583 åtalade som hade fyllt 21 år när de begick brottet till villkorligt fängelse i minst åtta månader. Av dem dömdes 1 037, dvs. 65,5 procent, för första gången till villkorligt fängelse. Procentandelen har varit relativt stabil under det senaste årtiondet, likaså målgruppens antal.

Tabell. Personer som dömts till villkorligt fängelse 2016. Antal och andelen återfallsförbrytare.

Personer som dömts till villkorligt fängelse 2016		Personer som gjort sig skyldiga till ett nytt brott inom 3 år från den senaste domen (inkl. bötesdomar)	Återfallsförbrytare % av alla dömda
Alla dömda	12756	4216	33,1
Åldersgrupp över 21 år	11387	3693	32,4

Primärt brott bland dem som dömts till villkorligt straff (alla åldersgrupper)			
Rattfylleribrott	4934	1200	24,3
Misshandelsbrott	1805	774	42,9
Narkotikabrott	1037	476	45,9
Bedrägeri- och förskingringsbrott	1373	407	29,6
Stöldbrott	801	392	48,9
Övriga brott enligt strafflagen	674	243	36,1
Övriga trafikbrott	330	169	51,2
Rånbrott	255	118	46,3
Skatte-, subventions-, närings- och gäldenärsbrott	661	120	18,2

Källa. Statistikcentralen

2.2.2 Tilläggsåtgärdernas innehåll

Brottsåtgärdsmyndighetens programarbete och övervakarmöten

Brottsåtgärdsmyndigheten ordnar programverksamhet både för fångar och för dem som avtjänar samhällspåföljd. Syftet med verksamheten är att förebygga återfall i brott.

Programarbetet kan grovt indelas i tre grupper: motivationsprogram, effektivitetsprogram och god praxis. Programmen kan också delas in enligt de problem som man strävar efter att påverka med hjälp av ett visst program. Då kan programmen delas in i allmänna program, brottsrelaterade program och missbrukarprogram.

Motivationsprogrammen är kortvariga och genomförs antingen individuellt eller i grupp. Målet är att klienten ska identifiera sitt problembeteende och fundera över sin livssituation. Ett motivationsprogram är t.ex. Fem samtal om förändring (FSF).

Effektivitetsprogrammen är intensiva, långvariga och genomförs i grupp. Vid valet av deltagare till gruppen är det viktigt att bedöma motivationen och risken för återfall i brott. Till effektivitetsprogrammen hör t.ex. Ny inriktning, som är ett individuellt program för personer dömda för sexualbrott. Med hjälp av effektivitetsprogrammen försöker man påverka gärningsmannens tanke- och beteendemodeller.

Syftet med programmet Ny inriktning är att öka den dömdes förståelse för orsakerna till att han eller hon har begått sexualbrott och att hjälpa honom eller henne att undvika brott i framtiden.

De tredje gruppen, dvs. god praxis, anses inte direkt påverka återfallsbrottslighet. Målet är i allmänhet att lära sig och upprätthålla färdigheter som behövs i vardagen.

De mest använda programmen i samband med samhällspåföljder är programmet Fem samtal om förändring, programmet Hantering av vrede, programmet Trafiksäkerhet och programmet Ny inriktning. Programmet Fem samtal om förändring började genomföras i samband med samhällspåföljder 2006. Programmet lämpar sig för ett vitt klientel och för många problem. Det kan vara fråga om missbruk och brottslighet i allmänhet eller någonting annat som kräver en förändring. Under samtalen behandlas motivationen till förändring ur olika synvinklar. Samtalsserien omfattar ett inledande möte och minst fem individuella strukturerade samtal.

Programmet Hantering av vrede infördes 2000. Programmet kan genomföras både individuellt och i grupp. Som namnet anger är programmet Hantering av vrede avsett för personer som har problem med att behärska sin ilska och vrede, vilket leder till aggressivt beteende när de tappar behärskningen. Syftet är att deltagarna ska lära sig känna igen situationer som triggar deras ilska och vrede och öva olika metoder att behärska sig. Programmet varar 18 timmar när det genomförs i grupp och nio timmar när det genomförs individuellt.

Beroende på påföljden kan en samhällspåföljd innefatta övervakarmöten mellan en tjänsteman vid Brottpåföljdsmyndigheten och den som avtjänar straffet. Den nuvarande övervakningen av villkorligt fängelse för unga innefattar regelbundna möten mellan övervakaren eller biträdande övervakaren och den dömda. Syftet med mötena är att följa den dömdes förhållanden och förändringarna i dem samt att främja den dömdes beredskap för ett liv utan kriminalitet. Mötena kan innehålla samtal om brottet, annan verksamhet som syftar till att minska brottsligt beteende och t.ex. handledning i att sköta ärenden hos arbets- och socialmyndigheterna.

2.2.3 Webbenkät om samhällstjänst som tilläggsåtgärd

Brottsåtgärdsmyndigheten har i en enkätundersökning utrett användningen av samhällstjänst som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse. Webropol-enkäten skickades i juni 2017 till Brottsåtgärdsmyndighetens alla regioncentrum och byråer för samhällspåföljder. Syftet var att samla in information och förslag till utveckling av tilläggsåtgärderna av tjänstemän som svarar för verkställigheten av samhällstjänst. Brottsåtgärdsmyndigheten fick sammanlagt 32 svar.

Dömda i jämförelse med andra som avtjänar samhällstjänst

En klar majoritet av de som svarade på enkäten ansåg att en klient som dömts till samhällstjänst som tilläggsåtgärd har en brottsprofil som avviker från den vanliga samhällspåföljds-klienten. Man kunde särskilt urskilja tre faktorer: när samhällstjänst döms ut som tilläggsåtgärd är det ofta fråga om sexualbrott, gärningsmannen är ung och antalet förstagångsdömda är högre. Bland de dömda finns det däremot också personer som är äldre än genomsnittet och som gjort sig skyldiga till enskilda relativt allvarliga brott. Antalet dömda för ekonomibrott är också högre än bland de som avtjänar samhällstjänst i allmänhet.

Majoriteten av de som svarade på enkäten bedömde att det finns andra skillnader än brottsprofilen mellan dem som dömts till samhällstjänst som tilläggsåtgärd och dem som dömts endast till samhällstjänst. De som svarade på enkäten nämnde i allmänhet att en skillnad är att de som utför samhällstjänst som tilläggsåtgärd har en bättre social ställning och mindre missbruks-

problem än genomsnittet bland dem som vanligen utför samhällstjänst. En del har haft svårt att se att de skulle ha gjort sig skyldiga till ett brott.

Enkättagarnas åsikter om huruvida de som dömts till samhällstjänst som tilläggsåtgärd klarade av påföljden lika bra eller bättre än de som dömts till endast samhällstjänst fördelades tämligen jämnt. Om man såg skillnader var det också här fråga om att de som utförde samhällstjänst som tilläggsåtgärd hade god förmåga att klara av vardagen. En lång arbetshistoria har varit till hjälp för en del av de dömda.

I allmänhet ansåg man att det inte fanns skillnader mellan att hitta en tjänstgöringsplats för dem som utför samhällstjänst som tilläggsåtgärd och andra som dömts till samhällstjänst. Om det fanns skillnader, berodde de på att klientens goda uppförande och arbetshistoria gjorde det lätt att hitta en tjänstgöringsplats. En del av tjänstgöringsplatserna tar däremot inte emot personer som dömts för sexualbrott, vilket gör det svårare att hitta en plats.

Samhällstjänstens effekter och åtgärdsprogrammen

De som avtjänar samhällstjänst som tilläggsåtgärd har hänvisats till att delta i Brottsåtgärdsmyndighetens program och i verksamhet som stöder avtjänandet av påföljden i nästan lika stor utsträckning som andra. Klienterna upplever inte alltid att de har behov av stöd, vilket leder till att programmen inte kan genomföras.

Klienterna har också hänvisats till stöd vid missbruk och programmet Fem samtal om förändring.

Enkättagarna bedömde aktivt effekterna och nyttan av samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd samt de olika åtgärdsprogram som erbjuds. Tilläggsåtgärder ansågs vara bra till exempel därför att klienten får möjlighet att samtala om sitt brott och vid behov hjälp att lösa sina problem. Påföljden blir konkret. Genom programmen fick man nya idéer och handlingsmodeller, vilket minskar återfall i brott. Också klienterna uppgavs uppleva tilläggsåtgärden som mycket bra och nyttig. Tilläggsåtgärden gav särskilt sexualbrottslingar möjlighet att bearbeta sitt brott när de deltog i programmet Ny inriktning eller i sexualterapi.

Enkättagarna ansåg det vara ett problem att en klient som endast döms till villkorligt fängelse inte har tillträde till Brottsåtgärdsmyndighetens tjänster och inte ges möjlighet att bearbeta de tankemönster som ligger bakom det brottsliga beteendet. Ett kort straff eller för få timmar samhällstjänst kan däremot utgöra ett hinder för genomförandet av nyttiga åtgärdsprogram.

I 24 svar bedömdes påföljden också ur det övriga samhällets synvinkel. Även i dessa svar upprepades att tilläggsåtgärden är en konkret påföljd i jämförelse med endast villkorligt fängelse. I svaren bedömde man till exempel att samhället och medborgarna skulle anse domen och påföljdssystemet vara mer trovärdiga om samhällstjänst oftare dömdes ut utöver villkorligt fängelse istället för endast villkorligt fängelse.

Enkättagarna fick också frågan om det fanns eventuella skillnader i planeringen och genomförandet av verksamhet som förebygger återfall i brott mellan vanlig samhällstjänst och samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd. Så gott som alla av de som svarade på enkäten hade kunnat planera verksamheten lika bra i båda fallen. Om det fanns skillnader berodde de oftast på det ringa antalet timmar som kunde användas för programmen. Det kan också vara svårt att förena påföljden med de stödåtgärder och program som behövs därför att klienterna vill avtjäna samhällstjänsten så snabbt som möjligt. Ibland kan programverksamheten inte ge-

nomföras på bästa möjliga sätt på grund av klientens livssituation, till exempel ett krävande heltidsarbete.

Utvecklingsförslag

Majoriteten av de som svarade på enkäten understödde en höjning av det maximala timantal för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd.

Enkättagarna föreslog också revideringar av lagstiftningen om tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse. Man önskade att möjligheten till övervakning av villkorligt fängelse också ska gälla dem som har fyllt 21 år och eventuellt förenad med samhällstjänst. Det föreslogs också att en skyldighet att delta i åtgärdsprogram eller i en noggrannare bedömning av risken för återfall införs för dem som utför samhällstjänst. Samhällstjänst som tilläggsåtgärd för ekobrottslingar inom de äldre åldersgrupperna kritiserades och det önskades att fokus ska ligga på de unga.

2.2.4 Missbrukarvård och kostnaderna för samhällsåtgärder

Kostnaderna för de nuvarande samhällsåtgärderna varierar mycket både mellan olika åtgärdsformer och vid jämförelse av enskilda åtgärdsformer. De totala kostnaderna påverkas till exempel av övervaknings sättet, eventuella åtgärdsprogram vid Brottsåtgärdsmyndigheten och eventuell missbrukarvård till gärningsmannen. Åtgärdsformer som förutsätter mycket individuellt arbete kräver personalresurser som höjer kostnaderna. Teknisk övervakning av en åtgärd är i allmänhet förmånlig i jämförelse med övervaknings sätt som baserar sig på personlig kontakt mellan en tjänsteman vid Brottsåtgärdsmyndigheten och den dömda.

Kostnaderna för villkorligt fängelse förenat med övervakning var ca 3 500 euro 2016. I beloppet ingick kostnaderna för utredning av den ungas situation före dom, som uppgick till i genomsnitt 644 euro. År 2016 var priset för en timme samhällstjänst 32 euro. Den dyraste samhällsåtgärden är övervakningsstraff, där kostnaderna är 86 euro per dygn.

Samhällsåtgärder kan numera omfatta olika former av missbrukarvård och missbrukarrehabilitering. Det finns skillnader mellan olika åtgärdsformer: till exempel kan samhällstjänst förenas med öppen vård för missbruk, men i samband med övervakningsstraff kan rehabilitering också ordnas vid en institution. Alla samhällsåtgärder kan omfatta Brottsåtgärdsmyndighetens motivationsprogram för att minska missbruksproblem och friare former av förändringsarbete. Exempelvis ingår övervakningsstraff alltid i övervakningen av villkorligt fängelse för unga, men också program för att bearbeta missbruksproblem och program som främjar den sociala handlingsförmågan kan innefattas.

Kostnaderna för missbrukarvård

Brottsåtgärdsmyndighetens kostnader avviker från de faktiska totala kostnaderna för ett straff, om också någon annan instans ansvarar för finansieringen av åtgärdens innehåll. I dessa fall är det oftast fråga om offentliga tjänster för missbrukarvård, som den som avtjänar ett straff har rätt till som kommuninvånare och som samtidigt kan godkännas som en del av åtgärden.

En grundläggande bestämmelse om fördelningen av kostnaderna mellan kommunen och Brottsåtgärdsmyndigheten vid verkställigheten av en åtgärd finns i 12 § i lagen om verkställighet av samhällsåtgärder, där det föreskrivs att samhällsåtgärdens verkställighet och de stödåtgärder som främjar den dömdes livshantering och avtjänandet av straffet ska samordnas. Vid samordnandet av stödåtgärder svarar kommunen för kostnaderna för den kommunala

RP 120/2018 rd

basservicen och Brottspåföljdsmyndigheten för kostnaderna för den verksamhet som hänför sig till verkställigheten av samhällspåföljden.

Enligt förarbetena till lagen om verkställighet av samhällspåföljder (RP 215/2014 rd) är utgångspunkten den att kostnadsfördelningsansvaret för funktioner som hänför sig till samhällspåföljder fastställs i enlighet med om verksamheten gäller uppfyllandet av det effektmål som uppställts för verkställigheten av straffet eller om det är fråga om hemkommunens ansvar för ordnandet av i lagen föreskrivna tjänster och stödåtgärder till sina medlemmar. Brottspåföljdsmyndigheten svarar således för kostnaderna för den verksamhet som hänför sig till verkställigheten av påföljden och hemkommunen för den verksamhet och tjänster som gärningsmannen har rätt till i egenskap av kommuninvånare. Verksamhet som hänför sig till verkställigheten av en påföljd är till exempel deltagande i olika program som förebygger kriminalitet. Till den verksamhet och de tjänster som kommuninvånare har rätt till hör till exempel social- och hälsovårdstjänster, bland annat ordnande av hälsovård och av tjänster som stöder boende. Verksamheten inom missbrukarvården kan dock vara mer problematisk med avseende på ansvaret för ordnandet av tjänsterna. Den missbrukarvård som utgör en del av basservicen inom social- och hälsovården inbegriper vanligen samtal om bruket av berusningsmedel, miniinterventioner och vid behov anvisande av särskilda missbrukarvårdstjänster. Ökad vård vid verkställigheten av påföljder kan öka behovet av särskild service inom missbrukarvården.

Allmänt om missbrukartjänster

Missbrukarvårdens andel av kommunernas utgifter var ca 202 miljoner euro 2015. Kostnaderna för särskild service inom missbrukarvården varierar betydligt från kommun till kommun.

Kärnan i tjänsterna för personer med missbruksproblem utgörs av tjänster inom öppen vården, som vid behov kompletteras med avgiftningsbehandling på anstalt och mer långvarig anstaltsrehabilitering samt med dagverksamhet som ger stöd i vardagen, boendetjänster och kamrattöd. Personer med missbruksproblem söker också hjälp via de allmänna social- och hälsovårdstjänsterna. Dessutom söker en del av personerna med missbruksproblem och deras närstående hjälp via kamrattöd, till exempel AA-grupper. I större kommuner finns det i allmänhet mångsidig särskild service i form av öppen vård och anstaltsvård.

Tjänsterna inom missbrukarvården kan vara antingen social- eller hälsovårdstjänster. Den särskilda servicen inom missbrukarvården hör i huvudsak till socialväsendet. År 2015 hade A-klinikerna 40 678 klienter och ungdomsstationerna 5 272 klienter. Antalet klienter som utnyttjade tjänster för avgiftning inom den missbrukarvård som bekostas av kommunerna var 10 620. Kommunerna köper ungefär hälften av den särskilda servicen inom missbrukarvården i form av öppen- och anstaltsvård av andra serviceproducenter. Priserna på missbrukartjänster varierar mycket främst beroende på hur intensiv och långvarig vården är. En individuell timme kostar 80 euro på en A-klinik. Enligt uppgift från Brottspåföljdsmyndigheten är kostnaderna för tjänster som köps utifrån mellan 60 och 150 euro per timme.

Användningen av rusmedel och kriminalitet

En stor del av brotten begås under påverkan av alkohol eller något annat rusmedel. I synnerhet våldsbrott och alkoholbruk har vanligtvis ett samband. Vid trafikfylleri ingår berusat tillstånd redan i brottsrekvisiten för brottet. Typiskt för brott mot liv och hälsa som begås i Finland är fortfarande två berusade män i en situation där alkohol intas.

Under detta årtionde har uppskattningsvis 55 procent av alla misshandelsbrott begåtts under påverkan av alkohol. Av dem som misstänktes ha gjort sig skyldiga till rån 2015 var nästan 20 procent påverkade av endast alkohol, sex procent av narkotika och sex procent av flera olika

rusmedel. En betydande andel av gärningsmännen är berusade är också vid stöldbrott och bruksstöld av motordrivet fortkäffningsmedel. För att förebygga återfall i brott är det viktigt att ingripa i gärningsmannens bruk av rusmedel och därför försöker man idag ordna missbrukarhabilitering i samband både med fängelsestraff och med tilläggsåföjder.

I jämförelse med den övriga befolkningen är missbruksproblem mycket vanliga bland fångar. En omfattande undersökning av hälsan och arbetsförmågan hos brottsåföjds klienter gjordes senast 2010 (Hälsa, arbetsförmåga och vårdbehov hos brottsåföjds klienter, Brottsåföjdsmyndighetens publikationer 1/2010). Av de klienter som undersöktes konstaterades någon form av rusmedelsberoende hos fyra femtedelar, alkoholberoende hos två tredjedelar och amfetaminberoende hos två femtedelar.

En motsvarande undersökning gjordes 1992, men den omfattande inte personer som utförde samhällstjänst. I den undersökning som publicerades 2010 ingick också personer som dömts till samhällstjänst. Deras hälsotillstånd konstaterades vara bättre än hos fångar. Resultatet förklaras med att gärningsmän med grava missbruksproblem inte döms till samhällstjänst.

Jämfört med den undersökning av fångar som gjordes 1992 hade klienternas psykiska störningar och särskilt rusmedelsberoende ökat markant. Rusmedelsproblemen har också blivit mångformigare, blandmissbruket av alkohol och läkemedel har blivit vanligare under de senaste årtiondena. Personer som omfattas av påföjds systemet har också många andra former av drogberoenden. De som undersöktes led också i anmärkningsvärt stor utsträckning av olika fysiska sjukdomar med tanke på att deras genomsnittsålder var under 40 år. Endast hälften var helt arbetsförmögna. De kvinnliga fångarna hade sämre hälsa än de manliga fångarna. Den sämsta hälsan hade fångar som avtjänade förvandlingsstraff för böter.

En betydande andel av vålds- och egendomsbrotten begås med andra ord av på många sätt utsatta män med missbruksproblem. Det är i allmänhet svårt bryta en brotts spiral och den livsstil som följer av den, om bruket av rusmedel fortsätter. Ett effektivt ingripande i missbruksproblem bland fångar och personer som avtjänar samhällspåföjder medför en klar minskning av antalet återfall i brott. Ur den synvinkeln kan fängelse tiden och avtjänandet av en samhällspåföjd också ses som en möjlighet, eftersom gärningsmannen kan få missbrukarvård under den tid som straffet avtjänas.

2.3 Villkorligt fängelse i vissa jämförbara länder

Eftersom villkorligt fängelse har olika betydelse i olika länder är det svårt att göra en rättsjämförelse. Enligt en grov indelning finns det två grundtyper av villkorlig dom: den modell som tillämpas bland annat i Sverige, där straffet lämnas odefinierat och utdömandet skjuts upp på vissa villkor och den modell som tillämpas i Finland, där domen är villkorlig så att verkställigheten av det straff som anges i domen skjuts upp under en prövotid.

I de nordiska länderna tillämpas många olika möjligheter när det gäller att kombinera påföjder, tilläggsåföjder och villkor.

Sverige

Straffrättsliga påföjder enligt den svenska brottsbalken är böter och fängelsestraff samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Andra samhällspåföjder är elektronisk intensivövervakning och övervakning av villkorlig frigivning.

I merparten av bestämmelserna om val av påföjd i 30 kap. i brottsbalken ligger fokus på att styra användningen av ovillkorligt fängelse. I detta sammanhang regleras dessutom frågan om

bestämmande av gemensamt straff (2 och 3 §). I kapitlets 1 § bestäms förhållandet mellan olika straffarter. Det konstateras att fängelse är att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn. Rätten uppmanas generellt att fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse (4 §).

Som skäl för fängelse nämns brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brott (4 §). De övriga bestämmelserna i 30 kap. i brottsbalken preciserar under vilka förutsättningar de olika straffarterna blir tillämpliga: villkorlig dom (7 §), villkorlig dom och bötesstraff (8 §), skyddstillsyn och kontraktsvård (9 §) samt olika påföljdskombinationer (10 och 11 §).

Villkorlig dom kan dömas ut för brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Således anses en villkorlig dom vara ett strängare straff än böter, men i Sverige är en villkorlig dom inte ett villkorligt fängelsestraff som döms ut för en bestämd tid. Enligt det svenska systemet skjuts bestämmandet av påföljden upp för en prøvotid på två år. Under prøvotiden ska den dömde leva skötsamt och efter förmåga försöka försörja sig.

En villkorlig dom meddelas om risken för att gärningsmannen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet bedöms vara liten. En villkorlig dom kan förenas med böter eller, med den tilltalades samtycke, samhällstjänst, men inte med övervakning. En villkorlig dom förenas med samhällstjänst främst i sådana fall när rätten väljer mellan villkorlig dom och ovillkorligt fängelse som straff.

Som särskilda skäl för villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för fängelse kan beaktas om den tilltalade samtycker till att den villkorliga domen eller skyddstillsynen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. När rätten beslutar om villkorlig dom och förenar denna med en föreskrift om samhällstjänst, ska den i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd (27 kap. 2 a § 2 mom. i brottsbalken).

En villkorlig dom ska förenas med böter, om inte ett bötesstraff med hänsyn till skyldighet att fullgöra samhällstjänst eller andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt eller om det finns andra särskilda skäl mot att döma till böter.

I Sverige är prøvotiden för villkorlig dom två år. År 1999 skärptes villkorlig dom genom att den förenades med samhällstjänst (40–240 timmar).

Villkorlig dom som förenas med samhällstjänst är inte i lag bunden till längden av det alternativa fängelsestraffet. Tillämpningen av påföljden har dock ett nära samband med brottets straffvärde. En villkorlig dom och samhällstjänst som förenas med denna kan endast komma i fråga i undantagsfall, om brottets straffvärde är fängelse i ett år eller mer. Ett fängelsestraff på åtta eller tio månader anses motsvara det maximala antalet timmar som kan dömas ut som samhällstjänst.

I det svenska systemet kan inte både en villkorlig dom och ovillkorligt fängelse dömas ut för samma brott. En villkorlig dom kan dock i vissa fall förenas med rättspsykiatrisk tvångsvård.

I Sverige har man sedan 1970-talet genomfört flera omfattande totalreformer av brottspåföljdssystemet i syfte att skapa ett enhetligt och tydligt system med samhällspåföljder. Målet har varit att flytta tyngdpunkten från fängelsestraff till samhällspåföljder. I samband med reformerna har samhällspåföljderna gjorts mångsidigare genom att de utnyttjats för att lägga till

olika kombinationsalternativ till de befintliga påföljderna, införa helt nya påföljder och tidiga-relägga och precisera praxis för villkorlig frigivning.

Avsikten har varit att utveckla ett trovärdigt system med samhällspåföljder genom vilket man också kan påverka återfall i brott genom att påföljderna förenas med kontrollerande, vårdande och rehabiliterande funktioner.

Beaktansvärt i det svenska systemet är att längden av fängelsestraff inte bestäms särskilt när villkorligt fängelse döms ut, utan i själva verket uppskjuts bestämmandet av straff. Det är också anmärkningsvärt att förutsättningarna för att döma ut samhällspåföljder i lag inte har kopplats till längden på det straff som alternativt kunde ha utdömts. Detta bidrar till att minska de tröskeeffekter som kan uppstå när villkorligt fängelsestraff eller någon annan påföljd som avtjänas i frihet kopplas till en viss längd på fängelsestraffet. Vid en granskning av det svenska systemet i jämförelsesyfte framträder betydelsen av flera olika påföljds kombinationer och betoningen på vård i samband med påföljder.

Under de senaste åren har en revidering av den svenska lagstiftningen om samhällspåföljder pågått. En arbetsgrupp med bred sammansättning lade fram ett omfattande förslag till total översyn av brottspåföljdssystemet i maj 2012. Enligt arbetsgruppens uppdrag var målet att (i) att minska antalet korta fängelsestraff och ersätta dem med andra trovärdiga påföljder, (ii) skapa en tydligare reglering vid återfall i brott, (iii) utveckla innehållet i samhällspåföljderna, (iv) utveckla regleringen i riktning mot att olika brottstyper behandlas mer lika vid valet av påföljd, (v) utveckla nya påföljder för unga och (vi) införa villkorligt fängelse. Målet var också att förenkla hela påföljdssystemet genom att samla skilda separata påföljder under rubriken villkorliga och ovillkorliga fängelsestraff. Arbetsgruppen föreslog bland annat (SOU 2012:34, Nya påföljder) att villkorligt fängelse införs, påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn avskaffas, fängelsestraff upp till ett år för tidigare ostraffade personer ska dömas ut villkorligt och att villkorligt fängelse alltid ska kombineras med en tilläggs påföljd. Tilläggs påföljderna föreslogs vara böter, samhällstjänst, övervakning, hemarrest eller olika former av vård beroende på situationen. Enligt arbetsgruppen ska tilläggs påföljderna bli strängare ju allvarigare brottet är, även om vårdsanktioner ska grunda sig på specialpreventiva aspekter.

Förslagen har hittills lett till tre regeringspropositioner, varav inte en enda gäller översyn av villkorligt fängelse.

Norge

En totalreform av Norges strafflag (straffeloven) trädde i kraft i början av oktober 2015.

I Norge har man under de senaste årtiondena ändrat samhällspåföljderna så att de blivit mångsidigare och striktare. Påföljderna kan kombineras till helheter som innehåller övervakning och vård. Målet är att ytterligare öka andelen straff som avtjänas utanför fängelse. År 2002 infördes ett samhällsstraff (samfunnsstraff) med varierande innebörd.

Ett samhällsstraff kan utdömas i stället för ett fängelsestraff på högst ett år (48 § i strafflagen). Som tilläggsstraff till ett samhällsstraff kan böter och ett högst 60 dagar långt ovillkorligt fängelsestraff dömas ut, om härtill finns särskilda skäl. Verkställigheten sker genom att utföra allmännyttigt arbete eller genom att delta i program och åtgärder som påverkar det brottsliga beteendet, såsom i medling. Domstolen kan till samhällsstraffet foga villkor som gäller boende, vistelse, arbete, studier och drogfrihet.

Enligt det norska systemet kan villkorligt fängelse verkställas på två sätt. Bestämmelser om egentligt villkorligt fängelse finns i 6 kap. 34 § i strafflagen. I domen kan verkställigheten av

fängelsestraff förenas med en prøvotid, som i allmänhet är två år. Det viktigaste villkoret för prøvotiden är att den dömda inte gör sig skyldig till nya brott under denna tid. Domstolen kan också föreskriva särskilda villkor gällande till exempel bostadsort, alkoholbruk, övervakarmöten och verksamhet. Det är ovanligt att fängelse döms ut som villkorligt om domen är längre än två år. Ett fängelsestraff kan dömas ut som helt eller delvis villkorligt.

I 8 kap. i den norska strafflagen, som gäller samhällsstraff, föreskrivs om villkorligt fängelse som förenas med samhällsstraff. Längden av det subsidiära villkorliga fängelsestraffet motsvarar längden av det fängelsestraff som skulle ha dömts ut utan tillämpning av samhällsstraff. Om den dömda under denna tid inte iaktar ett villkor som meddelats honom eller henne eller begår ett brott kan det villkorliga fängelse som förenats med samhällsstraffet verkställas helt eller delvis. Det subsidiära fängelsestraffet används mera sällan än det egentliga villkorliga fängelsestraff som definieras i 6 kap. i strafflagen.

Enligt 6 kap. i strafflagen kan en kombination av villkorligt och ovillkorligt fängelse dömas ut. I detta fall får det ovillkorliga fängelsestraffet inte understiga 14 dagar. Däremot föreskrivs det inte om någon övre gräns. Kombinationsfängelse döms huvudsakligen ut i situationer där en person har gjort sig skyldig till flera mycket olika typer av brott, där straffet enligt allmän praxis är villkorligt fängelse för en del och ovillkorligt för en annan del av brotten.

I Norge har valet mellan villkorligt och ovillkorligt straff gjorts genom en omfattande prövning av domstolen, utan att det har föreskrivits om detta i lag. Den norska strafflagen innehåller inga särskilda allmänna normer om bestämmande av straff. Det är främst högsta domstolen i Norge som har svarat för den rättsliga styrningen när det gäller bestämmande av straff. Högsta domstolen har fäst stor uppmärksamhet vid problemen i samband med bestämmande av straff och ger kontinuerligt prejudikat till vägledning för rättspraxis.

Villkorlig dom väljs, om detta trots gärningsmannens tidigare brottslighet är en skälig och ändamålsenlig reaktion. Vid valet av straffart fästs uppmärksamhet vid alla straffmättningsgrunder. Vid prövningen utgår man från gärningens art och grovhet.

Prövotiden för en villkorlig dom är i allmänhet två år, men domstolen kan av särskilda skäl förlänga tiden. Den får dock inte överstiga fem år. Domstolen kan under prøvotiden ändra eller upphäva villkoren eller ställa nya särskilda villkor i anslutning till straffet även om gärningsmannen inte har brutit mot villkoren.

Vid allvarliga överträdelser kan domstolen besluta att straffet ska verkställas delvis eller bestämma ett gemensamt straff för gärningarna eller ett särskilt straff för det nya brottet.

Det nya straffet kan vara villkorligt, ovillkorligt eller delvis villkorligt. Möjligheten att döma ut ett gemensamt villkorligt straff för de båda brotten används ofta, i synnerhet när det är fråga om unga personer.

Vid en jämförelse påminner det norska systemet om de allmänna observationer som gjorts av det svenska systemet. Villkorlig dom döms dock på samma sätt som i Finland ut för en bestämd tid, men domen kan förenas med ett ovillkorligt straff. För ovillkorligt fängelse som döms ut tillsammans med villkorligt fängelse föreskrivs ingen maximilängd, till skillnad från det ovillkorliga fängelsestraff som av särskilda skäl förenas med samhällsstraff.

Danmark

De viktigaste lagarna i det danska straffrättsliga påföljdssystemet är strafflagen (straffeloven) och lagen om verkställighet av straff (lov om fuldbyrdelse af straf). Också i Danmark har till-

lämpningsområdet för samhällspåföljder utvidgats och domstolen har i dag fler alternativ när samhällspåföljder döms ut.

Samhällstjänst infördes i lag 1992. Nuförtiden kan samhällstjänst dömas ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse. Samhällstjänst kan också förenas med böter, ovillkorligt fängelsestraff och förtida villkorlig frigivning.

En grundläggande bestämmelse om villkorligt fängelse finns i 56 § i strafflagen. Om domstolen finner verkställighet av ett fängelsestraff onödig, uppskjuts verkställigheten av straffet under en prøvotid. Ett villkor för att straffet inte verkställs är att den dömden inte begår nya brott under prøvotiden. Den dömden ska också iaktta särskilda villkor som domstolen har föreskrivit, till exempel villkor gällande övervakningen av den dömden, boende, arbete, utbildning, alkohol- och drogfrihet, vård för missbruk eller psykiatrisk vård vid behov på sjukhus. Domstolen bestämmer alltid längden av prøvotiden. Prövotiden är i regel tre år, i särskilda fall kan tiden förlängas till fem år. En villkorlig dom kan också förenas med böter som tilläggsstraff.

I dag kan en villkorlig dom också förenas med fängelse i form av en kombinationsdom. Enligt 58 § i strafflagen kan domstolen bestämma att en del av domen, dock högst sex månader, kan verkställas som fängelse. En förutsättning är att det anses vara nödvändigt att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff, men den dömdes personliga förhållanden talar för att straffet döms ut som villkorligt. En villkorlig dom kan också förenas med böter som tilläggsstraff.

I juni 2015 tillsattes en kommission med uppgift att bland annat utvärdera bestämmelserna och praxis när det gäller villkorligt fängelse.

Fängelse som dömts ut som kombinationsstraff avtjänas i sin helhet på anstalt utan tidsfrist för villkorlig frigivning.

Systemet i Danmark är en typ av mellanform mellan det svenska och norska systemet. I regel innebär en villkorlig dom att bestämmandet av straffet skjuts upp, men i de allvarligaste fallen bestäms längden av det villkorliga fängelsestraffet på samma sätt som i Finland. Villkorligt fängelse kan förenas med ovillkorligt fängelse i högst sex månader. I det danska påföljdssystemet betonas i övrigt den vårdande dimensionen.

Europeiska unionens lagstiftning

Utöver lagstiftningen i Sverige och Danmark har inte den nationella lagstiftningen i Europeiska unionens medlemsländer granskats. Av betydelse med tanke på propositionen är dock rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen. I Finland har bestämmelser om genomförandet och tillämpningen av beslutet införts i lag (1170/2011). Rambeslutet gäller överföring av verkställigheten av samhällspåföljder och övervakningsbeslut till ett annat EU-land.

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet beslutar om översändande till en annan medlemsstat av framställningar om erkännande av domar och övervakningsbeslut samt om verkställighet av övervakningsåtgärder eller av övervakning av alternativa påföljder och om samtycke till verkställighet i Finland av framställningar som har översänts av en annan medlemsstat. Enligt 2 § 2 mom. i den ovannämnda lagen är i Finland de påföljder och övervakningsbeslut som avses i rambeslutet samhällstjänst, ungdomsstraff, övervakningsstraff, villkorligt fängelsestraff och beslut om övervakning av den som har dömts till villkorligt fängelsestraff, beslut om övervakning av en villkorligt frigiven och beslut om att försätta en fånge i övervakad frihet på prov. Således hör också den föreslagna övervakningen till tillämpningsområdet för lagen.

2.4 Bedömning av nuläget

Ett villkorligt fängelsestraff som döms ut till vuxna har främst karaktären av varning. För fyra av fem som dömts till villkorligt fängelse blir straffet det sista i sitt slag. Således fungerar straffet väl som varning i största delen av fallen. Resultaten från undersökningar stöder inte heller den uppfattning som framförts i diskussionen om samhällspåföljder att villkorliga fängelsestraff mycket ofta anhopas, även om man varit tvungen att döma ut påföljden flera gånger till en del unga. Med tanke på denna grupp har dock möjligheten att tillämpa ett särskilt ungdomsstraff tagits in i lag.

Det har dock visat sig finnas ett behov av ett konkretare innehåll i villkorliga fängelsestraff, särskilt i de fall då straffen är nära maximilängden på två år. Man har också upplevt att det finns ett behov av att öka stödet och övervakningen när den dömda håller på att hamna i en brottspiral. I dessa fall har gärningsmannen vanligen också missbruksproblem som man kan ingripa i med hjälp av en samhällspåföljd som villkorligt fängelse förenas med.

En samhällspåföljd har alltid ett förpliktande innehåll för den dömda som beroende på påföljden påverkar den dömdes vardag på olika sätt. Såväl med stöd av lagstiftningen som i den plan för strafftiden som utarbetas utifrån den dömdes individuella behov kan den dömdes vardag bestämmas även mycket noggrant: arbete, studier och annan tidsanvändning, boende och alkohol- och drogfrihet.

Som det har beskrivits ovan kan villkorligt fängelse förenas med tilläggsåtgärder. Enligt Brottsförmyndigheten har de praktiska erfarenheterna av tilläggsåtgärder varit goda. De positiva erfarenheterna har också väckt frågan om samhällspåföljder som döms ut som tilläggsåtgärder borde utvecklas och användningen av dem ökas. Utvecklingen av tilläggsåtgärder kan utgå från olika grunder och synvinklar. Ett allmänt mål med påföljdssystemet är för närvarande en öppnare verkställighet till exempel genom en ökad användning av övervakad frihet på prov. Avsikten är att alltid ersätta ovillkorliga fängelsestraff med samhällspåföljder när brottet inte nödvändigtvis kräver ett fängelsestraff.

Kontraktsvård

Av den jämförande översikten framgår att i de övriga nordiska ländernas påföljdssystem ingår möjligheten att också använda vårdinriktade påföljder. De påföljder som används varierar närmast beroende på målgrupp, men typiskt för dem är att åtgärder som krävs på grund av missbruksproblem och verkställighet av straffet kombineras. Sådana lösningar är bland annat den kontraktsvård som infördes i Sverige 1988 och den möjlighet att förordna missbrukarvård i samband med villkorligt straff som används i Norge och Danmark. Detta alternativ tillämpas främst i samband med rattfylleribrott. I Finland inleddes beredningen av en motsvarande reform 2001. Ett förslag till införande av kontraktsvård som en ny påföljd lämnades dock inte till riksdagen efter det att valperioden löpte ut i början av 2003. Även om man senare har ökat andelen missbrukarrehabilitering bland annat i samband med samhällstjänst, kan det antas att det också bland personer som dömts till villkorliga fängelsestraff finns de som skulle ha nytta av att möjligheten till missbrukartjänster ingick i påföljden.

Kombinationsfängelse

Graderingen mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse har upplevts vara stor och man har strävat efter att åtgärda problemet på olika sätt. En lösning har varit att införa samhällstjänst som tilläggsåtgärder och senare utvidga tillämpningsområdet för påföljden.

I februari 2012 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utreda om det skulle vara motiverat att införa möjlighet att ansluta ett kort ovillkorligt fängelsestraff till långa villkorliga fängelsestraff. Arbetsgruppen överlämnade sitt förslag till lagstiftning om kombinationsfängelse (Betänkanden och utlåtanden 20/2013) till justitieministeriet i april 2013. Arbetsgruppen föreslog att en ny straffart där straffet består av ett längre villkorligt fängelsestraff och ett kortare ovillkorligt fängelsestraff tas in i strafflagen. Det föreslogs att ett villkorligt fängelsestraff som överstiger ett men inte två år ska kunna dömas ut delvis villkorligt och delvis ovillkorligt. Enligt förslaget ska på skälighetsgrunder i undantagsfall också fängelse som överstiger två men inte tre år kunna dömas ut som kombinationsfängelse. Arbetsgruppen föreslog dessutom en ökad användning av övervakningsstraff som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse. Betänkandet innehöll ett kompletterande uttalande av två medlemmar, som ansåg att det inte var motiverat att införa kombinationsfängelse.

Utlåtandena om förslaget var motstridiga. Remissinstanserna delade i princip åsikten att övergången från ett långt villkorligt straff till ett lika långt ovillkorligt straff är rätt drastisk, medan påföljderna annars blir strängare stegvis. I fråga om kombinationsfängelse och behovet därav var däremot åsikterna mycket delade. Dessutom hade de som understödde kombinationsfängelse olika åsikter om hur påföljden ska genomföras. Av de ovannämnda orsakerna bereddes inte förslaget vidare.

3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN

3.1 Målsättning

Ett mål med översynen av tilläggsåtgärderna i samband med villkorligt fängelse är att straffen ska bli strängare gradvis på motsvarande sätt som också brottens klandervärdhet varierar. Samhällspåföljderna kan göras mer krävande genom att utveckla deras innehåll så att påföljden blir mer konkret för den som dömts till villkorligt fängelse. Ett aktivt ingripande i gärningsmannens livssituation kan omfatta både stöd och rehabilitering inom ramen för påföljds-systemet och att han eller hon hänvisas till den grundläggande samhällsservicen. Syftet med ingripandet är att minska återfall i brott. De nuvarande samhällspåföljderna kan också användas i större utsträckning. Med dessa medel kan skillnaden mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse minskas i fråga om påföljdernas stränghet.

3.2 Alternativ för genomförandet

Samhällspåföljder är samhällstjänst, övervakningsstraff, ungdomsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning för den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet och övervakning av villkorligt frigivna.

Samhällspåföljderna har införts i vårt straffrättsliga påföljdssystem en i taget sedan början av 1990-talet. Villkorligt fängelse och övervakning av villkorlig frihet har dock använts redan tidigare. Under en lång tid föreskrevs om dessa påföljder både i strafflagen och i speciallagar. Som det konstateras ovan i kapitel 1 samlades speciallagarnas bestämmelser om verkställighet av samhällspåföljder i lagen om verkställighet av samhällspåföljder i samband med en reform av verkställigheten av samhällspåföljder 2015.

Eftersom lagen har karaktären av en kodifikation av verkställighet av samhällspåföljder är det motiverat att eventuella nya bestämmelser om verkställigheten av dessa påföljder i första hand förs in i denna lag.

För närvarande kan övervakning dömas ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse för den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet. Villkorliga fängelse-

straff kan göras mer verkningsfulla genom att utvidga övervakningen till att också omfatta äldre gärningsmän. Om det ska föreskrivas om övervakning som påföljd också för dem som hade fyllt 21 år när de begick brottet väcks frågan om man ska införa en allmän övervakning som inte är beroende av gärningsmannens ålder eller utfärda separata bestämmelser om övervakning av vuxna.

Övervakningen av unga är en viktig del av påföljdssystemet och den har fyllt sin funktion väl. Det är motiverat att de unga beaktas som en särskild grupp inom straffsystemet. Systemet behandlar unga mildare än vuxna och har en mer specialpreventiv inriktning. Med specialprevention avses beaktande av gärningsmannens personliga egenskaper så att påföljden förebygger återfall i brott så effektivt som möjligt. De yngsta, dvs. 15–17-åringarna, omfattas också av barnskyddssystemet. Barnskyddslagen (417/2007) innehåller också bestämmelser om unga mellan 18 och 20 år. Barnets bästa ska i enlighet med de internationella konventionerna vara utgångspunkten i reglering som gäller barn och i myndigheternas verksamhet.

Övervakningen av unga är således motiverad. Det är däremot inte motiverat att ett övervakningssystem som har utvecklats med tanke på unga ges allmän tillämpning och utvidgas till att som sådan också gälla vuxna.

Övervakningen av unga erbjuder dock en grundstruktur och element som kan utnyttjas i övervakningen av vuxna som hade fyllt 21 år när de begick brottet. Vid utvecklingen av övervakningen av vuxna ska man också beakta påföljdssystemet som helhet och eventuella luckor och utvecklingsbehov inom systemet. Utgångspunkten i övervakningen av vuxna ska vara att ingripa i brottslighet i ett tillräckligt tidigt skede genom att övervakning förenas med åtgärder för att förebygga återfall i brott.

Man har således kommit fram till att bestämmelser om övervakning av den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet ska tas in i 6 kap. 10 § i strafflagen, som gäller tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse. Vid verkställigheten av övervakningen tillämpas bestämmelserna om övervakning i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Lagen kompletteras dock med bestämmelser som uttryckligen gäller övervakning av vuxna. Den viktigaste kompletteringen görs i 60 § om övervakningens innebörd. Enligt 1 mom. innefattar övervakning av unga övervakarmöten samt uppgifter och program. Övervakningen av vuxna kan dessutom omfatta högst 30 timmar rehabilitering eller öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent inom social- och hälsovården. Det är vanligen fråga om missbrukarrehabilitering eller missbrukarvård som ordnas i form av öppen vård. En annan betydande ändring av verkställighetslagen föreslås i 62 §, där det enligt förslaget ska föreskrivas om en möjlighet att förvandla övervakningstiden till ovillkorligt fängelse vid grovt brott mot villkoren i samband med övervakning av vuxna.

Strafflagens bestämmelser

I diskussionen om straffets berättigande, mål och syfte brukar man skilja mellan å ena sidan motiveringen att brottet och straffet ska stå i ett rättvist förhållande till varandra och å andra sidan den preventiva aspekten som betonar straffets ändamålsenlighet och försvarbarhet med tanke på förebyggande av brott. När det gäller att förebygga återfall i brott kan man skilja mellan två synsätt: ett specialpreventivt förhållningssätt som vid straffbedömningen särskilt betonar risken för återfall i brott och ett allmänpreventivt förhållningssätt som betonar straffets effekt på den allmänna laglydigheten. Dessa synsätt utesluter inte varandra.

Övervakning är ett straff, närmare bestämt en tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse. Tilläggsåtgärderna har en tudelad uppgift: genom dem kan själva grundåtgärden skärpas varvid de är ett sätt att närmare ta hänsyn till proportionalitetsprincipens betydelse vid be-

stämmandet av straff. Men tilläggsåtgärderna kan också förenas med en social dimension och då styrs användningen av dem främst av en strävan att åstadkomma en större specialpreventiv verkan. Av de nuvarande tilläggsåtgärderna i samband med villkorligt fängelse tjänar böter som tilläggsstraff det förstnämnda syftet medan övervakning som döms ut till unga främst tjänar det sistnämnda syftet. En dom till samhällstjänst som tilläggsåtgärd grundar sig på proportionalitetsprincipen, men kan också anses ha specialpreventiva drag.

I 6 kap. 10 § 1 mom. i strafflagen, som gäller tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse, anges att om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet, kan dessutom böter dömas ut eller, om det villkorliga fängelsestraffet är åtta månader eller längre, kan samhällstjänst i minst 14 och högst 90 timmar dömas ut. Att ett straff är otillräckligt syftar på de krav som gäller sonande av brott, proportionalitetsprincipen och allmän laglydighet, men här kan man också se drag som anknyter till den gärningsman som ska dömas.

Enligt 2 mom. i samma paragraf kan den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om detta ska anses motiverat för att främja gärningsmannens anpassning i samhället eller för att förhindra återfall i brott. ”Främjande av gärningsmannens anpassning i samhället” och ”förhindrande av återfall i brott” är rätt så starka kriterier för att tillämpa bestämmelsen i specialpreventivt syfte. Förenande av villkorligt fängelse med en påföljd innehåller både den aspekt som gäller en rättvis proportionalitet mellan brottet och straffet och den som gäller förebyggande av brott.

Utifrån detta kan man ställa frågan om bestämmelsen om övervakning av vuxna i strafflagen ska innehålla delar som gäller villkorligt fängelse som ett otillräckligt straff – i enlighet med vad som föreskrivs om andra tilläggsåtgärder för vuxna i 6 kap. 10 § 1 mom. – eller ska den specialpreventiva aspekten betonas på motsvarande sätt som i fråga om övervakning av unga i 6 kap. 10 § 2 mom. i strafflagen. Frågan hänger i hög grad samman med vilken målgrupp behovet av övervakning främst gäller och vad övervakningen ska omfatta. Den anknyter också till den viktiga fråga som gäller övervakningen och dess tillämpningsområde i förhållande till andra påföljdsalternativ. Det finns inte heller några hinder för att kombinera de aspekter som gäller straffets syften i bestämmelsen i fråga.

Övervakning av unga kan användas i relativt hög utsträckning som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse. Enligt bestämmelsen finns det i stort sett inga begränsningar för när övervakning kan dömas ut. Utöver en villkorlig fängelse dom förutsätter dömandet till övervakning att de ändamålsenlighetsaspekter som relateras ovan tas i beaktande. Valet mellan villkorligt fängelse och övervakning och andra påföljdsalternativ som eventuellt kan komma i fråga ställer indirekt villkor.

Motiv och förutsättningar för övervakning av vuxna

Vid beredningen av bestämmelser om den föreslagna övervakningen av vuxna bör man beakta antalet villkorliga fängelse domar och uppgifter om hur de nuvarande tilläggsåtgärderna används till exempel utgående från det villkorliga fängelsestraffets längd eller antalet fängelseinläggningar. Dessutom bör man beakta uppgifter om vilka skillnader i användningen av tilläggsåtgärder det eventuellt finns beroende på brottstyp. Kostnadsaspekten bör också beaktas. Det är till exempel inte tänkbart att alla 13 000 villkorliga fängelsestraff som årligen döms ut i Finland ska förenas med övervakning.

Det kan anses att det inte är befogat att använda övervakning av vuxna endast på den grunden att enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff. Ett villkorligt fängelsestraff kan göras mer kännbart genom att straffet förenas med böter som tilläggsstraff, som det

inte anges andra begränsningar för i 6 kap. 10 § 1 mom. i strafflagen än att enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet. Som det konstaterats ovan har dömande till samhällstjänst som tilläggsåtgärd avgränsats noggrannare och förutsättningarna för det är delvis olika. Det väsentliga i praktiken är att den lämplighetsförutsättning som alltid ska uppfyllas i fråga om samhällstjänst innebär att många lagbrytare med allvarliga missbruksproblem inte kan omfattas av åtgärden.

I övervakningen av vuxna kan utgångspunkten vara det specialpreventiva kriteriet att övervakningen är nödvändig för att förhindra återfall i brott. Detta mål nås genom övervakarmöten, stödåtgärder som eventuellt innefattar missbrukarvård och Brottsåtgärdsmyndighetens programarbete. Eftersom övervakning inte kan förenas med alla villkorliga fängelsestraff, är det nödvändigt att ytterligare precisera förutsättningarna för behov av övervakning. Övervakning ska riktas mot de fall där det kan anses finnas ett särskilt behov. Av betydelse vid bedömningen av behovet av övervakning är sannolikheten för eventuella nya brott och hur allvarliga de kan bedömas vara. Andra faktorer som inverkar är personens livssituation och möjligheterna att påverka denna med de medel som övervakning erbjuder. Eftersom avsikten med övervakningen är att förhindra återfall i brott är frågan vilka faktorer som tydligt pekar på att det är sannolikt att gärningsmannen begår nya brott. För det första kan man beakta allmänna forskningsresultat som visar att villkorliga fängelsestraff är relativt effektiva med tanke på risken för återfall i brott. För en klar majoritet av dem som dömts till villkorligt fängelse blir denna dom deras första och sista. Man kan således konstatera att i fråga om den statistiskt sett största delen av dem som dömts till villkorligt fängelse finns det inte ett behov av övervakning i specialpreventivt syfte.

Den andra ytterligheten är de fall där en person har dömts till flera villkorliga straff och personens livssituation är sådan att han eller hon med stor sannolikhet kommer att begå nya brott. Om personen dessutom har svåra missbruksproblem är det möjligt att han eller hon inte är lämplig att avtjäna samhällstjänst som tilläggsåtgärd eller samhällstjänst eller övervakningsstraff som döms ut i stället för ett kort ovillkorligt fängelsestraff. Det största behovet av övervakning uppstår sannolikt i de fall där en person redan tidigare har dömts till villkorligt fängelsestraff och personens brottsliga beteende styrs av ett allvarligt missbruksproblem. När missbruksproblem är en mycket betydande faktor som ökar risken för återfall i brott är det skäl att utforma övervakningen så att man kan ingripa i problemet.

Vård som ingår som en del av en straffrättslig åtgärd leder till ett stort antal frågor. För det första kan en straffåtgärd inte vara tvångsvård. För det andra kan inte faktorer som gäller gärningsmannens person eller hälsotillstånd utgöra den avgörande grunden för en straffrättslig åtgärd. Det är också klart att det straffrättsliga åtgärdsystemets primära uppgift inte är att tillhandahålla social- och hälsovårdstjänster. Brottslighet har dock ett så nära samband med sociala problem och i synnerhet med missbruk av rusmedel att man vid utvecklingen av åtgärdsystemet också måste beakta möjligheten att minska återfall i brott genom att förbättra gärningsmannens sociala situation och inkludera till exempel åtgärder som syftar till att minska missbruksproblem i åtgärdsåtgärderna.

Det är dock inte nödvändigtvis så att orsakerna till risken för återfall i brott är missbruksproblem eller något annat särskilt fysiskt eller psykiskt problem. En person kan upprepade gånger göra sig skyldig till exempel till vålds- eller sexualbrott utan sådana problem.

Med stöd av det som sägs ovan föreslås det att faktorer som ska beaktas vid bedömningen av behovet av övervakning åtminstone ska vara brottets allvar, återfall i brott som redan skett, de orsaker som lett till brottet och gärningsmannens personliga förhållanden.

Man ska bedöma i vilken utsträckning dessa faktorer eller några av dem antingen tillsammans eller skilt för sig kan leda till en övervakningspåföljd. De övriga förutsättningarna för bestämmande av en påföljd avgränsar naturligtvis också tillämpningsområdet för påföljden. De finns goda grunder för att hävda att övervakning är nödvändig framför allt när en person redan tidigare upprepade gånger har dömts till villkorliga fängelsestraff.

I propositionen föreslås att övervakning ska vara möjlig i två fall. Övervakning ska först och främst kunna dömas ut till återfallsförbrytare, när de personliga förhållandena, orsakerna till brottet och behovet av att förhindra återfall i brott bildar grunden för dömande till övervakning. I fråga om denna grupp ska således alla förutsättningar för övervakning uppfyllas. Den andra gruppen utgörs av åtalade för vilka enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff. I fråga om den sistnämnda gruppen förutsätts inte tidigare brottslighet, men den dömd ska ha dömts till villkorligt fängelse i minst åtta månader.

Det finns således tydliga skillnader mellan de eventuella målgrupperna för övervakningen. I den första gruppen betonas omständigheter som gäller gärningsmannens person, i den andra gruppen är utgångspunkten att straffet ska vara tillräckligt kännbart. Övervakning används i den första gruppen om det anses vara nödvändigt för att förhindra återfall i brott, med beaktande av ”gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet”. Det är fråga om en sambedomning av dessa grunder. Enligt en bedömning som gjordes vid beredningen av bestämmelserna kommer det årligen att finnas 300–500 personer som hade fyllt 21 år när de begick brottet och som på den ovannämnda grunden kan dömas till övervakning. Gruppen är klart större än gruppen med dem som döms till övervakning utan att ha en brottslig bakgrund när det villkorliga fängelsestraffet är minst åtta månader.

I propositionen föreslås en möjlighet att döma ut övervakning även i fall där den som döms till villkorligt fängelse inte har en brottslig bakgrund. Under beredningen av propositionen har man särskilt diskuterat om övervakning ska kunna dömas ut som tilläggsåtgärd också när ett i praktiken långt villkorligt fängelsestraff döms ut. Frågan kom upp också i utlåtandena om de förslag som arbetsgruppen som utredde tilläggsåtgärder lade fram. Ett exempel på när övervakning behövs är de fall där en gärningsman för första gången döms till villkorligt fängelse för ett vålds- eller sexualbrott och det är motiverat att straffet får ett konkretare innehåll än för närvarande. Också i fråga om rusmedelsbrott kan det vara ändamålsenligt att villkorligt fängelse förenas med övervakning redan i den första domen. Den effekt som eftersträvas med övervakningen är eventuellt också större på personer som första gången gör sig skyldiga till brott än på åtalade som redan har gjort sig skyldiga till flerfaldig brottslighet. Av dessa orsaker föreslås det i propositionen att det ska vara möjligt att döma ut övervakning också för personer som första gången gör sig skyldiga till brott, om det villkorliga fängelsestraffet är minst åtta månader.

Förutsättningen att övervakning kan dömas ut när enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff sammanför på ett följdriktigt sätt övervakning som döms ut som tilläggsstraff med kriterierna för tillämpning av andra tilläggsåtgärder. Utan en sådan gemensam förutsättning kan kriterierna för att döma ut tilläggsåtgärder anses vara i viss mån inkonsekventa och problematiska med tanke på förutsägbarheten i straffpraxis.

Utöver den föreslagna övervakningsåtgärd som riktas mot vuxna föreslås det att systemet med tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse ska effektiviseras så att det maximala timantal för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd höjs från 90 timmar till 120 timmar. Det är fråga om en relativt väsentlig höjning av maximiantalet timmar. Höjningen minskar också graderingen mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse.

Om övervakning av vuxna införs som en tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse innebär det att alternativen vid val av straffart ökar, dvs. valet mellan villkorligt fängelse, tilläggsåtgärderna i samband med det och i viss mån ovillkorligt fängelse och samhällstjänst och övervakningsstraff som döms ut i stället för det ovillkorliga straffet.

Lagen om verkställighet av samhällspåföljder

Enligt förslaget tillämpas på övervakning av vuxna vad som föreskrivs om övervakning av unga i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Övervakningen av vuxna ska dessutom kunna omfatta rehabilitering eller öppen vård. På den föreslagna övervakningen tillämpas också lagens allmänna bestämmelser om samhällspåföljder. Det föreslås att till de delar bestämmelserna om övervakning av vuxna och bestämmelserna om övervakning av unga skiljer sig från varandra ska skillnaderna framgå av bestämmelserna.

Innan en samhällspåföljd döms ut ska en påföljdsutredning sammanställas. Bestämmelser om utredningsåtgärder i samband med övervakning av unga finns i lagen om utredning av unga brottsmisstänkta situation (633/2010). Det är inte motiverat att föreskriva om sammanställning av påföljdsutredning i fråga om övervakning av vuxna i den nämnda lagen, utan det är skäl att ta in bestämmelser om detta i den allmänna lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Det föreslås att 10 § i den lagen kompletteras med bestämmelser om den påföljdsutredning som gäller vuxna.

Vid prövningen av om den föreslagna övervakningen ska dömas ut kommer den påföljdsutredning som ska sammanställas över den åtalade att ha en betydande roll. Den föreslagna reformen betonar åklagarens ansvar när det gäller att begära en påföljdsutredning särskilt i de fall då man ska överväga övervakning av en person som döms första gången till villkorligt fängelse. Utan en påföljdsutredning har domstolen i allmänhet inte den information om en vuxen åtalad som den behöver vid prövning av den föreslagna övervakningsåtgärden. Vid den praktiska tillämpningen av övervakning av vuxna är det således viktigt att en påföljdsutredning sammanställs i fortsättningen också i andra fall än när åklagaren bedömer att straffet kan vara samhällstjänst eller övervakningsstraff. Redan nu har Brottsförmyndigheten och åklagarna ett målmedvetet samarbete för att förenhetliga praxis för påföljdsutredningar.

På samma sätt som i fråga om övervakning av unga behövs inte den dömdes samtycke till påföljden för att en vuxen ska kunna dömas till övervakning. Övervakningen av vuxna kan dock omfatta rehabilitering eller vård på det sätt som anges ovan. Sådan rehabilitering eller vård förutsätter vanligen samtycke av den som är föremål för åtgärden. Därför behövs samtycke också för att innefatta rehabilitering eller vård i övervakningen. Enligt förslaget ska det framgå av påföljdsutredningen om den misstänkte samtycker till att övervakningen förenas med rehabilitering eller öppen vård. Ett omnämnande av detta föreslås i 10 §.

I 11 § föreskrivs att om Brottsförmyndigheten anser att den misstänkte är lämpad att avtjäna villkorligt fängelse förenat med övervakning ska en plan för strafftiden fogas till påföljdsutredningen. Planen ska innehålla uppgifter om de omständigheter som nämns i paragrafen. Detta är tillämpligt också vid övervakning av vuxna.

På övervakning av vuxna kan också tillämpas vad som i 60 § föreskrivs om övervakningens innebörd i fråga om övervakning av unga. Enligt förslaget ska även övervakning av vuxna innefatta övervakningskosterna, uppgifter och program. Som det konstateras ovan föreslås det att övervakning av vuxna dessutom kan innefatta rehabilitering eller öppen vård.

Rehabilitering eller öppen vård ska integreras i övervakningen så att de regler som tillämpas i vanliga fall utanför det straffrättsliga systemet i regel också ska tillämpas på övervakning eller

vård i samband med övervakning. Genom övervakningen av vuxna skapas det inte några nya former av rehabilitering eller öppen vård. I den föreslagna övervakningen utnyttjas vanliga samhällseliga tjänster till en omfattning av högst 30 timmar. Lagstiftningen ger inte dem som övervakas något företräde till tjänsterna i fråga. På samma sätt som i fråga om övriga samhällspåföljder ska dock 12 § tillämpas också på övervakning av vuxna. I paragrafen anges att Brottspåföljdsmyndigheten ska samordna stödåtgärder tillsammans med social- och hälsovårdsmyndigheterna. Enligt förslaget ska det i 60 § föreskrivas att den ovannämnda rehabiliteringen eller vården kan ingå som en del i övervakningen av vuxna.

Uppgifter om rehabilitering och vård är sekretessbelagda. Brottspåföljdsmyndigheten föreslås dock ha rätt att få behövliga uppgifter om den som övervakas har deltagit i rehabilitering eller vård på det sätt som anges i planen för strafftiden. Bestämmelserna i 31 § möjliggör tillgången till information.

Brott mot skyldigheter

I lagen om verkställighet av samhällspåföljder föreskrivs också om påföljder för brott mot de skyldigheter som gäller samhällspåföljder. Anknypande frågor är 1) vad utgör ett brott mot skyldighet, 2) vilka påföljder kan ett sådant brott leda till och 3) vilka förfaranden tillämpas vid brott mot skyldighet. Grundläggande bestämmelser om detta finns i 25–26 §. Dessutom innehåller lagen bestämmelser som gäller de olika påföljderna.

I den första meningen i 26 § 1 mom., som gäller grovt brott mot skyldigheter, anges att om den dömda inte börjar avtjäna sin påföljd eller avbryter avtjänandet och det inte finns någon godtagbar orsak till detta, eller trots en skriftlig varning på nytt eller annars uppsåtligt och grovt bryter mot de skyldigheter som föreskrivs i 21, 22, 38, 49, 72 eller 73 §, ska Brottspåföljdsmyndigheten vidta åtgärder för att föra saken till åklagarens och domstolens behandling.

En viktig fråga som anknyter till övervakningen av vuxna är vilka påföljder grovt brott mot skyldigheter kan leda till. I fråga om samhällstjänst och övervakningsstraff kan påföljden vara att den icke avtjänade tiden av straffet förvandlas till fängelse. En sådan möjlighet finns inte i samband med övervakning av unga, däremot kan övervakningstiden förlängas med högst sex månader. Dessutom tillämpas hämtning till ett övervakarmöte. Man har goda erfarenheter av dessa påföljder när det gäller unga. Det kan dock anses att påföljden av grovt brott mot skyldigheter bör vara kännbarare när det gäller övervakning av vuxna. En förlängning av övervakningstiden har inte samma pedagogiska betydelse för vuxna som för unga. Det är också möjligt att en vuxen gärningsman som redan från börjat har haft en likgiltig inställning till övervakningen förhåller sig på samma sätt till en förlängning av övervakningstiden. I remissvaren om betänkandet om tilläggsåtgärder i samband villkorligt fängelse misstänkte en stor del av remissinstanserna att den förlängning av övervakningstiden som föreslagits av arbetsgruppen är en otillräcklig sanktion när det gäller vuxna. Möjligheten att förvandla övervakningstiden till fängelse gör tilläggsåtgärder enhetliga i det avseendet att de med undantag för övervakning av unga alltid skulle kunna förvandlas till fängelse vid grovt brott mot skyldigheter. I propositionen föreslås att övervakningstiden i fråga om vuxna ska kunna förvandlas till fängelse i 4–14 dagar vid grovt brott mot skyldigheter.

Mellan övervakning och fängelsetid finns inte samma typ av inbyggt förhållande som mellan samhällstjänst eller övervakningsstraff och fängelsetid. Avsaknaden av ett färdigt uträknat förvandlingsförhållande hindrar dock inte att övervakningstid verkställs delvis som påföljd av grovt brott mot villkoren i samband med övervakning. Det är således inte fråga om verkställighet av villkorligt fängelse som det föreskrivs om i 2 c kap. 5 § i strafflagen och som det i detta sammanhang inte föreslås några ändringar i. Fängelse som döms ut som påföljd kan ställas i relation till överträdelsens allvar och dessutom till dess varaktighet och den icke avtjä-

nade övervakningstiden. Eftersom det är fråga om frihetsberövande ska påföljden dömas ut av en domstol.

Vid övervakning av vuxna tillämpas således delvis samma påföljdsåtgärder vid brott mot skyldigheter som vid övervakning av unga: anmärkning, varning och förlängning av övervakningstiden. Det föreslås att även hämtning till ett övervakarmöte eller en motsvarande sammankomst ska tillämpas i enlighet med 24 §. Utöver dessa påföljder ska det enligt förslaget vara möjligt att vid grovt brott mot skyldigheter enligt 26 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder förvandla den icke avtjänade övervakningstiden till ovillkorligt fängelse. Vid behandling av ärendet iaktas 26 § 2 mom., där det föreskrivs om förfarandet vid behandlingen av grovt brott mot skyldigheter vid domstolen. Vid behandlingen tillämpas också 26 § 3 mom., enligt vilket besvär över ett avgörande som domstolen träffat med stöd av paragrafen ska behandlas skyndsamt. Efter förvandling till fängelse har övervakningstiden avtjänats.

Elektronisk övervakning

I dag används elektronisk och teknisk övervakning på många olika sätt. I Finland har elektronisk övervakning använts vid verkställighet av straff i drygt tio år. Terminologin är fortfarande inte helt etablerad. I lagstiftningen används främst benämningar som beskriver teknisk övervakningsutrustning, till exempel i 43 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Eftersom det inte är fråga om sådan teknisk övervakning som avses i polislagen (872/2011), blir det tydligast att använda begreppet elektronisk övervakning i samband med verkställighet av straff.

Elektronisk övervakning användes första gången med stöd av den fängelselag som trädde i kraft 2006 i kontakten mellan Brottspåföljdsmyndigheten och en fånge som försatts i övervakad frihet på prov genom användning av en mobiltelefon som överlåtits till fångens förfo-gande. Efter det har den elektroniska övervakningen hela tiden ökat vid verkställigheten av straff och den har också börjat användas på nya sätt. Det mest betydande enskilda steget var införandet av övervakningsstraff 2011. Straffet är en straffrättslig påföljd som grundar sig på elektronisk övervakning. Efter det utvidgades den elektroniska övervakningen till att omfatta alla fångar i övervakad frihet på prov och det blev också möjligt att använda den vid övervakningen av fångar på öppna anstalter och vid permissonsövervakning. Samtidigt har den tekniska utvecklingen inom området varit snabb och den har också medfört nya elektroniska övervakningssätt i påföljdssystemet.

Den arbetsgrupp som utredde samhällspåföljder övervägde om elektronisk övervakning också behövs i den föreslagna tilläggsåtgärden. Kostnaderna för elektronisk övervakning är relativt låga och den kraftigt ökade användningen beror också delvis på de låga kostnaderna jämfört med kostnaderna för fängelsestraff. Samtidigt uppnås de sociala, ekonomiska och psykologiska fördelar som straff som avtjänas i frihet för med sig jämfört med fängelsestraff. Detta gäller dock endast i de fall där alternativet är ovillkorligt fängelse. I andra fall kan det finnas risk för att påföljdssystemet skärps onödigt på grund av den elektroniska övervakningen. Därför ska elektronisk övervakning endast användas när det är skäl att övervaka ett dagsprogram som gjorts upp på förhand för den dömde eller följa hans eller hennes rörelser för att försäkra sig om att planen för strafftiden följs. Exempelvis medför övervakning som används för att lokalisera den dömde och inte syftar till att försäkra sig om att en skyldighet som hör till straffet uppfylls att systemet innehåller en del som kraftigt ingriper i den övervakades integritet och ändå inte har ett egentligt syfte.

Den föreslagna övervakningen av den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet innehåller inget sådant regelbundet veckoprogram som det är meningsfullt att övervaka med hjälp av elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning används inte heller i övervakning-

en av villkorligt fängelse för den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet. Av dessa orsaker föreslås inte elektronisk övervakning i samband med den föreslagna tilläggsåtgärden.

3.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att strafflagens system med tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse kompletteras genom att övervakning införs som en ny tilläggsåtgärd för personer som hade fyllt 21 år när de begick brottet. En åtalad som hade fyllt 21 år när brottet begicks ska som tilläggsåtgärd i samband med ett villkorligt fängelsestraff kunna dömas till övervakning i ett år och tre månader, om det behövs för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet. Den föreslagna övervakningen av vuxna ska kunna dömas ut också på den grunden att enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet. När övervakning döms ut på denna grund förutsätts inte tidigare brottslighet, men den dömd ska ha dömts till villkorligt fängelse i minst åtta månader. Bestämmelser om övervakningens innehåll och verkställigheten av den föreslås ingå i lagen om verkställighet av samhällsåtgärder.

Den föreslagna övervakningen motsvarar till sin innebörd övervakningen av villkorligt fängelse för unga, men det föreslås att övervakningen av personer som har fyllt 21 år dessutom ska omfatta en möjlighet till öppen vård eller rehabilitering.

I propositionen föreslås att påföljderna för grovt brott mot villkoren i samband med övervakning av vuxna ska vara både förlängning av övervakningstiden och fängelse i 4–14 dagar.

Det föreslås dessutom att systemet med tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse görs effektivare genom att det maximala timantal för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd höjs från nuvarande 90 timmar till 120 timmar.

Den föreslagna tilläggsåtgärden medför ett behov av ändringar av närmast teknisk natur även i några andra lagar utöver strafflagen och lagen om verkställighet av samhällsåtgärder.

4 PROPOSITIONS KONSEKVENSER

4.1 Ekonomiska konsekvenser

I underrätterna utdömdes 2016 drygt 12 700 villkorliga fängelsestraff. Det är mycket svårt att beräkna hur många som kommer att omfattas av den föreslagna övervakningen av personer som har fyllt 21 år. Såsom beskrivs i propositionens avsnitt 2.2.1 om statistik, är det årliga antalet återfallsförbrytare bland 21 år fyllda som döms till villkorligt fängelse 1 600. I samma åldersgrupp förekommer årligen ca 1 000 förstagångsförbrytare som döms till villkorligt fängelse i minst åtta månader. Av dessa sammanlagt ungefär 2 600 personer uppskattas nästan var tredje bli dömd till övervakning, vilket innebär att övervakning årligen döms ut i ca 800 fall. Användningen av samhällsåtgärder har ofta på förhand bedömts vara betydligt större än den i själva verket är.

Den föreslagna övervakningens innehåll, inklusive övervakarmöten och program, motsvarar innehållet i övervakningen av unga, men kan enligt förslaget också omfatta öppen vård eller rehabilitering av den som avtjänar straffet. Det är i allmänhet fråga om missbrukarvård, där deltagandet kräver samtycke av den misstänkte. Påföljden kan innefatta högst 30 timmar vård. Avsikten är att de vanliga samhällsliga tjänster som den misstänkte har rätt till i egenskap av kommuninvånare ska anlitas. Timpriserna på missbrukartjänster varierar mellan ca 50 och 150

euro, priserna vid de A-kliniker som Brottspåföljdsmyndigheten anlitar är ca 80 euro per timme. Som det konstateras ovan i avsnitt 2.2.3 varierar kostnadsfördelningen mellan kommunerna och Brottspåföljdsmyndigheten i praktiken i viss mån i fråga om kostnaderna för de missbrukartjänster som för närvarande ingår i samhällspåföljder.

Den föreslagna höjningen av det maximala timantalet för samhällstjänst från 90 timmar till 120 timmar ökar kostnaderna, vars storlek beror på vad timmarna innefattar. År 2016 dömdes samhällstjänst ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse i 295 fall. Medianen för antalet timmar var 60 timmar.

Timpriset på samhällstjänst var ca 32 euro 2016. Om antalet domar till samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse ökar med totalt 5–10 procent efter den föreslagna reformen, uppskattas kostnadseffekten av reformen vara högst 60 000 euro per år.

Förslaget medför behov av nya påföljdsutredningar. Vid bedömningen av kostnaderna bör det beaktas att det görs flera påföljdsutredningar än vad det döms ut övervakning av villkorligt fängelse.

Förslaget kan på lång sikt också medföra minskade kostnader för Brottspåföljdsmyndigheten. Kostnaderna för fängesedagar minskar om den nya kombinationen av villkorligt fängelse och övervakning börjar dömas ut i fall där man för närvarande dömer ut ovillkorligt fängelse.

Om den föreslagna övervakningen av personer som hade fyllt 21 år när de begick brottet döms ut i 800 fall, kan kostnaderna för övervakningarna inklusive påföljdsutredningar uppskattas till ca 3 000 000 euro per år (800 x 3 750 euro). Vid beräkningen har priset på en övervakningsåtgärd uppskattats vara något högre än i fråga om den nuvarande övervakningen av unga därför att en stor del av de vuxna som döms till övervakning sannolikt behöver intensivare och mångsidigare stödåtgärder än unga.

Påföljdsutredningar som inte leder till en övervakningsåtgärd bör också beaktas i uppskattningen av kostnaderna. Om antalet sådana utredningar är lika stort som antalet utredningar som leder till övervakning, dvs. 800, är kostnaderna för dem högst 800 x 644, dvs. 515 200 euro.

Förvandling av övervakningstiden till fängelse ökar kostnaderna för fängelsevård och orsakar också i någon mån arbete för åklagarna och i domstolarna. Ungefär 17 procent av samhällstjänststraffen förvandlas till fängelse. Om cirka var åttonde övervakning förvandlas till delvis fängelse uppgår kostnaderna till $100 \times 134 \times 14 = 187\,000$ euro. I kalkylen är priset på en fängedag i öppet fängelse 134 euro och den beräknade fängelsetiden är 14 dagar.

Enligt detta beräkningssätt är de sammanlagda kostnaderna för möten och program som ingår i övervakningen, påföljdsutredningar och övervakning som förvandlas till fängelse cirka 3 700 000 euro per år. Beräkningen av kostnaderna är förenad med exceptionellt många osäkerhetsfaktorer.

Missbrukarrehabiliteringen medför nya kostnader, men vård behövs i långt ifrån alla 800 fall. Antalet timmar kan uppskattningsvis vara 30×500 , dvs. 15 000. Om kostnaderna för missbrukarvård beräknas enligt det nuvarande timpriset vid A-klinikerna uppgår kostnaderna till $15\,000 \times 80$, dvs. 1 200 000 euro. Alla förordnas sannolikt inte till 30 timmar vård och således

är det mer realistiskt att räkna med 25 timmar (500 x 25 x 80), varvid kostnaderna är cirka en miljon euro. På grund av den normalitetsprincip som iakttas vid verkställigheten av straff riktas dessa kostnader inte till justitieministeriets förvaltningsområde och således ingår de inte i det ovannämnda beloppet på 3,7 miljoner euro.

Förslaget till regeringsproposition grundar sig på det ovannämnda arbetsgruppsbetänkandet Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse. Det behov av tilläggsanslag på 1,1 miljoner euro 2019 och 2,2 miljoner euro från och med 2020 som anges i betänkandet grundar sig på en kostnads kalkyl och har beaktats i statsrådets rambeslut för åren 2019–2020. Efter rambeslutet våren 2018 gjordes ändringar i propositionen på basis av remissvaren, vilket kan påverka de slutliga kostnaderna. I lagförslaget föreslås övervakning för en större målgrupp än vad som föreslogs i arbetsgruppsbetänkandet. Dessutom ingår i propositionsutkastet en möjlighet att vid grova brott mot skyldigheterna förvandla övervakning till ett kort fängelsestraff, vilket inte ingick arbetsgruppens betänkande.

Det är svårt att lägga fram några exakta kostnadsverkningar, eftersom det är fråga om en ny slags påföljd vars användning kommer att avgöras av domstolarna. En stabilisering av praxis vid utdömning av straff tar enligt erfarenhet några år, vilket betyder att den slutliga kostnadsbedömningen kommer att stå klar först efter övergångsperioden. De kostnader som propositionen medför finansieras inom ramen för rambeslutet för statsfinanserna och anslagen i statsbudgeten.

Den föreslagna lagstiftningen kan anses göra påföljdssystemet strängare och således kan bestämmelserna tillämpas först på brott som begåtts efter lagens ikraftträdande. Eftersom lagen träder i kraft tidigast sommaren 2019, kommer behovet av anslag för 2019 sannolikt att vara mindre än beräknat.

4.2 Samhälleliga konsekvenser

Syftet med den övervakning som föreslås i proposition är att förebygga återfallsbrottslighet. Påföljden ska kunna användas särskilt i de fall då villkorligt fängelse döms ut och man kan anse att det finns en stor sannolikhet att gärningsmannen begår ett nytt brott. På så sätt kan återfall i brott minskas vilket i sin tur innebär att de negativa effekterna av brottslighet minskar eller inte uppstår.

Det föreslås att övervakning ska kunna dömas ut också när enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet. Detta kan också tänkas ha en positiv inverkan på den allmänna laglydigheten och på hur godtagbart det straffrättsliga påföljdssystemet anses vara.

Även om det är fråga om ett straff, kan påföljden också ha en positiv verkan för den dömde eftersom målet är att utforma övervakningen så att gärningsmannens livssituation förbättras. Till exempel kan missbrukarrehabilitering som ingår i övervakningen antas ha en positiv verkan för gärningsmannen.

Såväl den nya övervakningsåtgärden som höjningen av det maximala timantalet för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd medför också att skillnaden mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse, som har upplevts vara stor, minskar.

De föreslagna tilläggsåtgärderna ger straffet ett meningsfullt innehåll som främjar den dömdes livskompetens samt gör straffet verkningfullare. Således kompletterar förslagen systemet med åtgärder i samband med villkorliga fängelsestraff på ett ändamålsenligt sätt.

5 Beredningen av propositionen

Justitieministeriet tillsatte den 25 november en arbetsgrupp som hade i uppdrag att utreda vilka möjligheter det finns att göra villkorliga fängelsestraff mer verkningsfulla och på vilket sätt graderingen mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse kan minskas. Tillsättandet av arbetsgruppen grundade sig på statsminister Juha Sipiläs strategiska regeringsprogram.

Arbetsgruppen hade representanter från justitieministeriet, inrikesministeriet, åklagarämbetet i Helsingfors, Vanda tingsrätt, Brottspåföljdsmyndigheten, Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet och Finlands Advokatförbund.

Justitieministeriet fastställde arbetsgruppens mandatperiod till 1.12.2016 - 1.10.2017, men förlängde perioden till slutet av 2017 genom ett beslut av den 11 september 2017.

Arbetsgruppen sammanträdde 11 gånger. På begäran av arbetsgruppen genomförde Brottspåföljdsmyndigheten en webropol-enkät som riktades till Brottspåföljdsmyndighetens alla regioncentrum och byråer för samhällspåföljder. Arbetsgruppen hörde som sakkunniga Pia Andersson, specialsakkunnig vid Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet, Sonja Holopainen, överlärare vid Brottspåföljdsmyndighetens utbildningscentrum och Helena Vorma, medicinalråd vid social- och hälsovårdsministeriet.

Arbetsgruppens betänkande Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse (Betänkanden och utlåtanden 2/2018) offentliggjordes den 2 mars 2018. Arbetsgruppen föreslog att systemet med tilläggsåtgärder i samband villkorligt fängelse ska kompletteras så att ett villkorligt fängelsestraff för en åtalad som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet ska kunna förenas med övervakning. Den föreslagna övervakningen ska kunna dömas ut, om det är nödvändigt för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet. Övervakningen ska till sitt innehåll i huvudsak motsvara nuvarande övervakning i samband med villkorligt straff för unga. Till den föreslagna tilläggsåtgärden ska således alltid höra övervakningsmöten, utöver vilka åtgärden kan omfatta uppgifter eller program som främjar den dömdes sociala handlingsförmåga. Den nya övervakningsåtgärden kan utöver detta på ett sätt som Brottspåföljdsmyndigheten godkänt omfatta högst 30 timmars deltagande i rehabilitering eller öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent. I praktiken är det fråga om missbrukarvård och den dömdes samtycke krävs.

Arbetsgruppen föreslår att övervakningstiden ska vara ett år och tre månader. Även timantalen för övervakningsmötena och för de uppgifter och program som åtgärden omfattar föreslås vara desamma som vid nuvarande övervakning av unga.

Arbetsgruppen föreslår också att det maximala timantalet för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd ska höjas från nuvarande 90 timmar till 120 timmar.

Remissförfarande

Justitieministeriet skickade på vårvintern 2018 en begäran om utlåtande om betänkandet till 37 instanser. Sammanlagt 25 utlåtanden kom in till ministeriet.

Allmänt taget förhöll sig remissinstanserna positivt till arbetsgruppens betänkande: så gott som i alla utlåtanden ansåg man att det finns ett behov av att utveckla tilläggsåtgärderna i samband med villkorligt fängelse på det sätt som föreslås. Både behovsprövad övervakning av villkorligt fängelse för dem som hade fyllt 21 år när de begick brottet och en höjning av det maximala timantalet för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd understöddes.

RP 120/2018 rd

Flera remissinstanser presenterade dock alternativ eller föreslog preciseringar till exempel till de förslagna förutsättningarna för att döma ut övervakning av vuxna, även om förslaget i sig understöddes. Det önskades också att sanktionen för brott mot villkoren för övervakningen ska vara mer kännbar. Vissa av remissinstanserna funderare på den förslagna övervakningens ställning i påföljdssystemet och om den leder till splittring av systemet.

Bland annat riksdagens justitieombudsman, Helsingfors tingsrätt, Egentliga Finlands tingsrätt, Birkalands tingsrätt, Finlands Juristförbund och Centralkriminalpolisen befarade att förlängning av övervakningstiden inte är en tillräcklig påföljd vid brott mot skyldigheter i samband med övervakning.

Bland annat Helsingfors hovrätt, Egentliga Finlands tingsrätt, Finlands Juristförbund, Kriminaalihuollon tukisäätiö KRITS och Finlands domareförbund ansåg arbetsgruppens förslag att förstagångsförbrytare inte ska omfattas av övervakning vara problematiskt.

Utlåtandena om betänkandet har beaktats på många sätt vid den fortsatta beredningen av propositionen. De viktigaste ändringar som gjorts vid den fortsatta beredningen är att övervakning även av personer som döms första gången till villkorligt fängelse möjliggörs och förvandling av övervakningstiden till fängelse läggs till som sanktion vid grovt brott mot de villkor som gäller övervakningen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Strafflagen

6 kap. Om bestämmande av straff

10 §. *Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse.* Det föreslås att 10 § 1 mom. gällande tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse ändras så att det maximala timantal för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd höjs från 90 timmar till 120 timmar.

Höjningen gör det möjligt att döma ut ett mera kännbart villkorligt fängelsestraff särskilt i fråga om allvarliga gärningar. Samtidigt minskar den skillnad som upplevs finnas mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse i någon mån. De 120 timmar samhällstjänst som nu föreslås motsvarar 120 dagar, dvs. 4 månader, i fängelse.

I 2 mom. föreslås övervakning som en ny tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse för personer som hade fyllt 21 år när de begick brottet. Den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader på de alternativa grunder som anges i 1 och 2 punkten i momentet.

Enligt 10 § 1 mom. 1 punkten förutsätter dömande till övervakning att detta är nödvändigt för att förhindra återfall i brott med beaktande av det som anges i bestämmelsen.

Följande tre faktorer ska beaktas vid bedömningen av om övervakning är nödvändig: gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet. I praktiken innebär detta att de som åtalas för första gången inte ska dömas till övervakning och att det på grund av gärningsmannens personliga förhållanden finns ett behov av övervakning. Dessutom ska de omständigheter, de vitt definierade grunder, som lett till brottet beaktas. Var och en av dessa grunder kan omfatta flera aspekter. Domstolen avväger de aspekter som gäller de olika grunderna och bedömer de grunder som ska beaktas som helhet med tanke på behovet av övervakning.

I praktiken kan gärningsmannens tidigare brottslighet anses vara den viktigaste indikatorn för att det finns risk för återfall i brott. Det viktiga är då antalet tidigare tillräknade brott, brottens allvar och art, hur ofta och när brotten har begåtts och hur nära nutid perioden då gärningsmannen aktivt begick brott ligger. I bestämmelsen fastställs inte den omfattning av tidigare brottslighet som förutsätts exakt. Det är fråga om ett allmänt krav på samma sätt som den tidigare brottslighet som påverkar valet av villkorligt och ovillkorligt fängelse enligt 6 kap. 9 § i strafflagen.

Ju fler brott en person gjort sig skyldig till och ju oftare personen har dömts till straff för brotten, desto större kan i regel också risken för återfall i brott anses vara. Man bör också beakta hur allvarliga och vilken typ av brott personen eventuellt kan göra sig skyldig till på nytt. Brottsens allvar är också knutet till ett större behov av övervakning.

Med gärningsmannens personliga förhållanden avses här sådana förhållanden som har betydelse med tanke på eventuellt återfall i brott. Det kan till exempel vara fråga om omständigheter som anknyter till gärningsmannens hälsotillstånd eller sociala förhållanden. När det gäller personliga förhållanden som anknyter till personens hälsotillstånd är det i praktiken oftast fråga om rusmedelsberoende. I vissa fall kan det vara fråga om psykiska problem. Personer

som har haft missbruksproblem under en längre tid är ofta också svårt marginaliserade. Svåra sociala problem kan öka sannolikheten för att en person ska göra sig skyldig till brott.

Den tredje grund för övervakning som nämns i den föreslagna bestämmelsen är de omständigheter som lett till brottet. Betydande omständigheter är sådana omständigheter som kan anses medföra en förhöjd risk för återfall i brott. De är samtidigt ofta förknippade med gärningsmannens personliga förhållanden. Det finns ofta ett samband mellan missbruksproblem och brottslighet. Om däremot den omständighet som ledde till ett brott till sin karaktär snarare hör samman med ett specifikt enskilt brott (t.ex. brottsituationen uppstod plötsligt eller motivgrunden för brottet är exceptionell), är den inte betydande i detta sammanhang.

Om övervakning är nödvändig på det sätt som avses i paragrafen beror på om övervakningen kan utformas på ett sätt som påverkar sådana omständigheter som kan anses leda till återfall i brott. Om övervakningen inte kan utformas så att den påverkar dessa omständigheter, kan inte övervakningen anses vara nödvändig på det sätt som avses i bestämmelsen. Övervakningen har genom de olika delar den består av dels en kontrollerande, dels en stödjande och rehabiliterande funktion. Det kontrollerande syftet uppfylls bland annat genom övervakarmöten. Brottspåföljdsmyndigheten har utvecklat olika program för att minska risken för återfall i brott. Även rehabilitering och öppen vård kan komma på fråga. Hur övervakningen utformas påverkar sannolikt olika typer av riskfaktorer. Vid planeringen av strafftiden ska övervakningens innehåll definieras konkret.

När villkorligt fängelse som förenats med övervakning döms ut ska också påföljden stå i proportion till närliggande straffalternativ och valet mellan dessa straff. De straffalternativ som kan komma i fråga är villkorligt och ovillkorligt fängelsestraff samt villkorligt fängelsestraff som förenas med samhällstjänst eller böter. I stället för ett kortare ovillkorligt fängelsestraff kan samhällstjänst eller övervakningsstraff dömas ut i enlighet med förutsättningarna för utdömmande och därför kan också dessa straff komma i fråga vid valet av straffart. Genom övervakningen skapas en ny gradering mellan ovillkorligt fängelse och alternativen för det samt villkorligt fängelse som döms ut utan tilläggsåtgärder.

Villkorligt fängelsestraff som förenas med böter eller samhällstjänst är på så sätt samma typ av påföljdshelhet som villkorligt fängelse som förenas med övervakning att det i alla dessa straff är fråga om att en tilläggsåtgärd döms ut i samband med villkorligt fängelse. Samhällstjänst är en strängare tilläggsåtgärd än böter, vilket också framkommer av att dömande till samhällstjänst som tilläggsåtgärd förutsätter att den åtalade döms till ett villkorligt fängelsestraff på minst åtta månader. Böter som tilläggsstraff och både den övervakning som gäller unga och den som det i 1 punkten i momentet föreslås ska gälla återfallsförbrytare kan tillämpas i enlighet med förutsättningarna för användningen av dessa straff oberoende av det villkorliga fängelsestraffets längd.

Uppfyllandet av förutsättningarna för böter som tilläggsstraff och övervakning som döms ut som tilläggsstraff till villkorligt fängelse ska bedömas separat med iakttagande av bestämmelserna om användningen av dessa. Det är till exempel möjligt att döma en av gärningsmännen till villkorligt fängelse som förenas med böter och den andra till övervakning. På det sätt som framgår av 10 § 4 mom. ska det dock ska vara möjligt att samtidigt döma ut både böter och övervakning i samband med villkorligt fängelse.

Syftet med övervakning som döms ut med stöd av 1 punkten i momentet är inte att allmänt skärpa eller mildra straffnivåerna, utan att komplettera systemet med tilläggsåtgärder med påföljdsalternativ som grundar sig på ändamålsenlighetskäl särskilt med tanke på förebyggande av återfall i brott.

Enligt 2 punkten i momentet kan den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet dömas till övervakning om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet och det villkorliga fängelsestraffet är minst åtta månader. I 2 punkten grundar sig dömandet till övervakning på ett förhållande mellan brottet och straffet som upplevs vara rättvist och inte som i 1 punkten på faktorer som anknyter till gärningsmannens person eller brottshistoria. Även en förstagångsbrottsling kan med stöd av 2 stycket dömas till övervakning. Långa villkorliga fängelsestraff döms ut i någon mån till exempel för vålds- och sexualbrott. Dessa brott allvar förutsätter en mer kännbar påföljd än vad villkorligt fängelse utan tilläggsåtgärder är. Övervakning kan också tänkas ha större effekt på gärningsmän som döms till villkorligt fängelse för första gången än på sådana återfallsförbrytare som avses i 1 punkten. Avsikten är att genom tilläggsåtgärden ingripa i gärningsmannens situation i tillräckligt god tid.

Övervakningens innehåll ska alltid fastställas individuellt i planen för strafftiden. I övervakningen av personer som dömts till långa domar för sexualbrott kan man inkludera till exempel programmet Ny riktning, som hör till Brottsåtgärdsmyndighetens åtgärdsprogram. Övervakningsmötet kan innehålla samtal om brottsligt beteende, på samma sätt som i samband med tilläggsåtgärder i allmänhet. Ett år och tre månader är en relativt lång övervakningstid och är i det avseendet en kännbar påföljd. Övervakning påverkar väsentligt den dömdes fritid och ger därmed påföljden ett konkret innehåll.

I fråga om villkorliga fängelsestraff på minst åtta månader kan förutsättningarna för både samhällstjänst och den föreslagna övervakningen uppfyllas. Samhällstjänst förutsätter att gärningsmannen sannolikt kan klara av påföljden, dvs. i praktiken har arbetsförmåga, vilket begränsar användningsområdet. Samhällstjänst är i princip en strängare påföljd än den föreslagna övervakningen, eftersom den också när den döms ut som tilläggsåtgärd är ett alternativ till ovillkorligt fängelse. Det går ändå inte att entydigt jämföra graden av stränghet hos den föreslagna övervakningen och samhällstjänst som tilläggsåtgärd. Det föreslås att det maximala timantalet för samhällstjänst höjs till 120 timmar. Timantalet för övervakning är betydligt större: i allmänhet 180 timmar, om det finns särskilda skäl sammanlagt 360 timmar. För övervakningen har man dessutom fastställt en längd på ett år och tre månader, vilket inte är fallet i fråga om samhällstjänst.

Vid överträdelser kan samhällstjänst för närvarande förvandlas till fängelse i högst tre månader. I propositionen föreslås en sanktion som uppgår till 120 dagar, dvs. fyra månader. Enligt förslaget är påföljderna av brott mot villkoren för övervakning inte lika stränga. I dagens läge kan påföljden vara förlängd övervakningstid eller att hämtning nyttjas som tvångsmedel. I propositionen föreslås dessutom ett fängelsestraff på minst fyra och högst 14 dagar som påföljd av grova brott mot skyldigheterna.

Hänvisningen i 2 mom. till lagen om verkställighet av samhällspåföljder ska enligt förslaget flyttas till det sista momentet i paragrafen.

I 4 mom. anges att vad som särskilt föreskrivs om böter och samhällstjänst tillämpas också när de utgör tilläggsåtgärder. Samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd kan dock förvandlas till fängelse i minst fyra och högst 120 dagar. Bestämmelser om innehållet i och verkställigheten av den övervakning som avses i 2 och 3 mom. finns i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

För närvarande innehåller 10 § 3 mom. en liknande bestämmelse som den första meningen som föreslås i momentet. Meningen har delvis formulerats om, eftersom den nuvarande formuleringen kan ge intrycket av att det någon annanstans i lag föreskrivs särskilt om böter och böter som tilläggsstraff när de uttryckligen utgör tilläggsåtgärder. Den föreslagna ordalydel-

sen uttrycker tydligare att vad som föreskrivs om samhällstjänst och böter någon annanstans i lag också gäller när samhällstjänst eller böter utgör tilläggsåtgärder.

I meningen i fråga nämns för närvarande utöver samhällstjänst och böter också övervakning. I motsats till samhällstjänst och böter kan övervakning endast dömas ut som tilläggsåtgärd. Således uppstår inte den fråga som gäller för samhällstjänst och böter, det vill säga om bestämmelserna om åtgärden som huvudstraff ska tillämpas, och i så fall till vilken delar, också när åtgärden i fråga utgör tilläggsåtgärd. Av denna orsak föreslås det att övervakning inte nämns i meningen utan att en hänvisningsbestämmelse som gäller övervakningens innehåll och verkställighet ska tas in som sista mening i momentet.

I propositionen föreslås, såsom det framgår av 1 mom., att samhällstjänst som tilläggsåtgärd kan uppgå till 120 timmar i stället för nuvarande 90 timmar. Förslaget i 4 mom. som gäller förvandling till fängelse motsvarar ändringen av 1 mom. där det maximala timantal för samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd höjs från 90 timmar till 120 timmar. Enligt den sista meningen i momentet föreskrivs om innehållet i och verkställigheten av den övervakning som avses i 2 och 3 mom. i lagen om verkställighet av samhällsåtgärder. För närvarande finns motsvarande bestämmelse i slutet av bestämmelsen om övervakning av unga. Eftersom det föreslås att möjligheten att döma ut övervakning som tilläggsåtgärd ska gälla också dem som hade fyllt 21 år när brottet begicks, bör bestämmelsen omfatta också den nya övervakningen. Det är ändamålsenligt att föreskriva om detta i det aktuella momentet.

1.2 Lag om verkställighet av samhällsåtgärder

1 §. Tillämpningsområde. Enligt 1 § 4 mom., som gäller tillämpningsområdet för lagen om verkställighet av samhällsåtgärder, finns bestämmelser om dömande till samhällstjänst i 6 kap. 11 § i strafflagen (39/1889), dömande till övervakningsstraff i 11 a § i det kapitlet, förenande av villkorligt fängelse med övervakning i 10 § 2 och 3 mom. i det kapitlet och dömande till ungdomsstraff i 10 a § i det kapitlet.

En grundläggande bestämmelse om villkorligt fängelsestraff förenat med övervakning för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet ska tas in i 6 kap. 10 § 2 mom. Det föreslås att paragrafens gällande 2 mom. om övervakning av den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet blir 3 mom.

I fråga om villkorligt fängelsestraff som förenas med övervakning föreslås därför i 1 § 4 mom. i lagen om verkställighet av samhällsåtgärder en hänvisning till 6 kap. 10 § 2 och 3 mom. i strafflagen.

10 §. Påföljdsutredning. Enligt den första meningen i 10 § 1 mom. i lagen om verkställighet av samhällsåtgärder ska åklagaren eller domstolen be Brottsåtgärdsmyndigheten utarbeta en påföljdsutredning när det brott den misstänkte åtalas för är ett brott för vilket samhällstjänst eller övervakningsstraff sannolikt kommer att dömas ut.

Eftersom utarbetandet av en påföljdsutredning också ska gälla villkorligt fängelse förenat med övervakning för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, föreslås det att meningen kompletteras med ett omnämnande om detta. Utredningar som gäller övervakning av unga ska göras på samma sätt som nu i enlighet med lagen om utredning av unga brottsmisstänkta situation.

Enligt det föreslagna 10 § 3 mom. bedömer Brottsåtgärdsmyndigheten i påföljdsutredningen den misstänktes förutsättningar och beredskap att klara av samhällsåtgärden. Hänsyn ska tas till den misstänktes tidigare kriminalitet, bruk av berusningsmedel och andra personliga och

sociala förhållanden samt till behovet av övervakning och av stöd för ett liv utan kriminalitet. Momentet motsvarar första delen av det gällande 10 § 3 mom. Det föreslås dock att momentet inleds med den aktiva formen ”Brottspåföljdsmyndigheten bedömer i påföljdsutredningen” i stället för den passiva formen ”I påföljdsutredningen ska den misstänktes förutsättningar och beredskap att klara av samhällspåföljden bedömas”. Momentet gäller också den övervakning som föreslås gälla den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet.

Enligt det föreslagna 4 mom. klarläggs i påföljdsutredningen den misstänktes samtycke till att samhällstjänst eller övervakningsstraff döms ut och verkställs. I påföljdsutredningen klarläggs också den misstänktes samtycke till att den övervakning som förenas med villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet omfattar rehabilitering eller öppen vård enligt 60 § 3 mom.

Således föreslås det att 4 mom. ska innehålla den nuvarande bestämmelsen i 3 mom. om samtycke till att samhällstjänst eller övervakningsstraff döms ut och verkställs. Eftersom den misstänktes samtycke till att den föreslagna övervakningen omfattar rehabilitering eller öppen vård också förutsätts i fråga om den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick ett nytt brott, föreslås ett omnämnande om detta i samma moment. Således föreskrivs det om samtycke till dessa samhällspåföljder i ett eget moment.

Den föreslagna övervakningen för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan i enlighet med 60 § 3 mom. omfatta högst 30 timmar rehabilitering eller öppen vård. Rehabiliteringen eller öppenvården ska ordnas vid en enhet inom den offentliga eller privata sektorn som producerar dessa tjänster och i regel ska de allmänna bestämmelserna om sådana tjänster tillämpas. Rehabilitering och öppen vård förutsätter vanligen att patienten eller klienten ger sitt samtycke och därför bör samtycke till sådan vård eller rehabilitering förutsättas också i samband med övervakning. Till övriga delar förutsätter övervakningspåföljden inte att den dömda ger sitt samtycke.

Om en domstol på grund av grovt brott mot villkoren förlänger övervakningen med stöd av 62 § med högst sex månader, kan övervakningen under denna tid omfatta rehabilitering eller öppen vård enligt 60 § 3 mom. i den omfattning som sådan ingått i planen för strafftiden men inte ännu verkställts. Samtycke som ursprungligen getts i samband med utarbetandet av planen för strafftiden ska gälla också i detta fall.

Det föreslås att den sista meningen i den gällande 10 § 3 mom. som gäller påföljdsutredningens innehåll slopas. Enligt momentet bedömer Brottspåföljdsmyndigheten på grundval av de uppgifter som avses i momentet om den misstänkte är lämpad att avtjäna samhällstjänst eller övervakningsstraff. Även om meningen stryks ändras inte rättsläget eftersom det redan föreskrivs om bedömning av förutsättningarna att klara av påföljden i den första meningen i 3 mom.

Paragrafens 5 och 6 mom. Till följd av de ovannämnda ändringarna av 10 § föreslås paragrafens 4 mom. bli 5 mom. Det gällande 5 mom. som gäller de utredningsåtgärder enligt lagen om utredning av unga brottsmisstänkta situation som föregår utdömandet av ungdomsstraff och övervakning för den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet blir 6 mom. I fråga om övervakning fogas samtidigt ”den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet” till momentet. Ändringen av teknisk natur är nödvändig eftersom övervakning som tilläggsåtgärd föreslås också för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, men detta moment gäller endast övervakning av unga.

18 §. Uppskov med eller avbrott i verkställigheten. Det föreslås att det till 1 mom. fogas övervakning som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år

när han eller hon begick brottet, i de fall då verkställighet av påföljden kan skjutas upp eller avbrytas på de grunder som anges i bestämmelsen och på andra med dem jämförbara godtagbara grunder. Sådana grunder är bland annat värnpliktstjänst, vård av barn under en föräldrapenningsperiod och sjukdom som inte är kortvarig. Under uppskovet eller avbrottet pågår prövotiden för villkorligt fängelse i enlighet med bestämmelserna om prövotid, även om övervakningstiden inte gör det.

Under uppskovet eller avbrottet pågår prövotiden för villkorligt fängelse i enlighet med bestämmelserna om prövotid, även om övervakningstiden inte gör det. Enligt motiveringen till regeringens proposition om verkställighet av samhällspåföljder (RP 215/2014) och vedertagen praxis upphör övervakning av villkorligt fängelse senast då prövotiden upphör. Om inledandet av verkställigheten av en påföljd fördröjs eller avtjänandet av påföljden avbryts på det sätt som anges i denna proposition, hinner övervakningstiden inte alltid slutföras eller eventuellt inte ens inledas. En förlängning av övervakningstiden ännu efter det att prövotiden löpt ut förutsätter en ändring av lagstiftningen. Inledandet av övervakning så snabbt som möjligt kan också främjas genom ändrade förfaringsätt och säkerställande av tillräckliga resurser för verkställigheten av samhällspåföljder.

26 §. Grovt brott mot skyldigheter. Det föreslås att det till 1 mom. fogas övervakning som tilläggspåföljd till villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet i de fall då påbörjande av verkställigheten av påföljden ska förbjudas eller verkställigheten avbrytas, när Brottspåföljdsmyndigheten har fört överträdelseärendet till åklagarens eller domstolens behandling.

60 §. Innebörd och längd. I 60 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder föreskrivs om övervakningens innebörd och längd. I paragrafen föreslås kompletteringar som föranleds av att tilläggspåföljden också ska gälla dem som hade fyllt 21 år när de begick brottet. I 1 och 2 mom. föreslås inga ändringar, men momenten ska tillämpas också på övervakning av den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet.

I ett nytt 3 mom. föreslås en specialbestämmelse som gäller övervakning av den som hade fyllt 21 år när han eller hon gjorde sig skyldig till brottet. Utöver de delar som ingår i övervakning av unga kan övervakning av den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet dessutom omfatta högst 30 timmars deltagande på ett sätt som Brottspåföljdsmyndigheten godkännt i rehabilitering eller öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent. Dessa timmar ska ingå i de övervakningstimmar som anges i lag och de kan uppgå till högst 24 timmar per månad.

Det är således fråga om rehabilitering eller öppen vård, i allmänhet missbrukarrehabilitering eller öppen vård för missbrukare. Den föreslagna rehabiliteringen eller öppenvården ska tillhandahållas av en offentlig eller privat serviceproducent och den som avtjänar straffet ska delta på vanligt sätt. På rehabiliteringen och öppenvården tillämpas de allmänna bestämmelser som gäller dessa. Eftersom vård och rehabilitering i regel förutsätter patientens eller kundens samtycke, ska bland annat den åtalades samtycke till att övervakningspåföljden förenas med vård eller rehabilitering ha klarlagts i påföljdsutredningen i enlighet med 10 §.

Det är fråga om tjänster som erbjuds allmänt av samhället. Genom övervakningen skapas inte nya rehabiliterings- eller vårdtjänster. Övervakningen kan omfatta deltagande i vård eller rehabilitering på ett sätt som Brottspåföljdsmyndigheten har godkännt. Hur deltagandet ska ske i praktiken ska fastställas i planen för strafftiden.

Övervakningen kan omfatta högst 30 timmar rehabilitering eller öppen vård. Detta hindrar naturligtvis inte att vårdens eller rehabiliteringens totala längd kan överskriva det ovannämnda

timantalet. När det är fråga om en övervakningspåföljd är det högsta antalet timmar dock 30 timmar. Övervakning måste däremot inte omfatta rehabilitering eller vård. Om övervakningen inte omfattar sådana tjänster, består den av de delar som anges i 1 mom.

Om rehabilitering eller vård tas med som en del av övervakningen ska tjänsten införas i planen för strafftiden. Eftersom de allmänna bestämmelserna om vård och rehabilitering ska tillämpas, medräknat att dessa förutsätter samtycke, kan den som har dömts till övervakning vägra delta eller vägra fortsätta delta i vård eller rehabilitering under övervakningstiden. Rehabilitering eller vård i samband med övervakning är inte tvångsrehabilitering eller tvångsvård.

När en person samtycker till rehabilitering eller vård i samband med övervakning som har dömts ut av en domstol ska den dömde dock iakttä planerna för strafftiden och som en del av den även skyldigheten att delta i rehabilitering eller vård. På brott mot skyldigheter som anges i planen för strafftiden tillämpas även till dessa delar vad som i fråga om övervakning som dömts ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse föreskrivs om brott mot skyldigheter i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

Enligt det gällande 60 § 3 mom. kan Brottsåtgärdsmyndigheten på framställning av övervakaren avsluta övervakningen, om det efter att övervakningen fortgått i minst sex månader har blivit uppenbart att fortsatt övervakning inte är behövlig. Bestämmelsen, som enligt förslaget i fortsättningen ska gälla också dem som hade fyllt 21 år när de begick brottet, blir paragrafens 4 mom.

62 §. Påföljd för grovt brott mot skyldigheter. I 62 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder föreskrivs om påföljder för grovt brott mot skyldigheter som gäller villkorligt fängelse förenat med övervakning. Bestämmelser om grovt brott mot skyldigheter och förfarandet vid behandlingen av ärendet fins i 26 §. Enligt den gällande 62 § kan grovt brott mot skyldigheter leda till att domstolen förlänger övervakningstiden med sammanlagt högst sex månader.

Det föreslås i 3 mom. att vid grovt brott mot skyldigheter kan övervakningstiden för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet förvandlas till ovillkorligt fängelsestraff. Det föreslås att påföljden är fängelse i minst fyra och högst 14 dagar, vilket motsvarar påföljden vid grovt brott mot skyldigheter i samband med villkorlig frihet.

Enligt förslaget ska övervakningstiden och det fängelsestraff som döms ut inte ha ett på förhand fastställt matematiskt förvandlingsförhållande. Påföljdens längd ska grunda sig på domstolens helhetsbedömning av hur grovt brottet mot skyldigheter är. Vid bedömningen ska domstolen bland annat beakta överträdelsens allvar och varaktighet samt i vilken utsträckning överträdelsen har upprepats. Det föreslås att mildare påföljder används vid överträdelser i slutet av övervakningstiden. Vid brott mot skyldigheter ska förvandling till fängelse vara ett sista medel som används sällan.

Vid behandlingen av förvandlingsärenden tillämpas bestämmelserna i 26 §, som gäller bland annat Brottsåtgärdsmyndighetens, åklagarens och domstolens uppgifter och beslutanderätt vid behandlingen av grova överträdelser.

Också brott mot skyldigheter som gäller rehabilitering och öppen vård i samband med övervakning ska kunna anses vara grovt brott mot skyldigheter enligt 26 §.

Det föreslås att 62 § kompletteras med ett nytt 4 mom. Enligt momentet tillämpas 60 § 2 mom. på förlängd övervakningstid. I momentet föreskrivs om det maximala antalet timmar för övervakningsmötena och de uppgifter och program som övervakningen omfattar. För den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet ska övervakningen dessutom kunna omfatta

deltagande i rehabilitering eller öppen vård enligt 60 § 3 mom. i den omfattning som sådan ingått i planen för strafftiden men inte ännu verkställts.

På så vis förtydligas för det första det att bestämmelserna i 60 § 2 mom., som gäller det maximala antalet timmar per månad för övervakarmötena och för de uppgifter och program som påföljden omfattar, också ska tillämpas på förlängd övervakningstid. För det andra anges det att den förlängda övervakningstiden för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet också kan omfatta rehabilitering eller öppen vård enligt 60 § 3 mom., dock under förutsättning att rehabiliteringen eller öppenvården har ingått i planen för strafftiden men inte har genomförts. Detta innebär att det maximala antalet på 30 timmar enligt 60 § 3 mom. inte överskrids.

63 §. Närmare bestämmelser. Det föreslås att paragrafen kompletteras så att det anges att närmare bestämmelser om de åtgärder för förberedande och genomförande som krävs för rehabilitering och öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent inom social- och hälsovården utfärdas genom förordning av statsrådet. Ett motsvarande be- myndigande att utfärda förordning finns i 40 § i fråga om öppen vård som samhällstjänst förenas med.

1.3 Lagen om Brottspåföljdsmyndigheten.

3 §. Uppgifter. Enligt 3 § i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten (953/2009) har Brottspå- följdsmyndigheten till uppgift att övervaka unga förbrytare som dömts till villkorligt fängelse- straff, verkställa ungdomsstraff, samhällstjänst, fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och övervaka villkorligt frigivna. Till myndighetens uppgifter hör också verkställighet av häktning och annan verkställighet av straff enligt vad som bestäms särskilt om dem. Verkställigheten av övervakning som döms ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelsestraff för per- soner som hade fyllt 21 år när de begick brottet hör till Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter. Därför föreslås det att uttrycket ”unga förbrytare” stryks i 3 §, varvid bestämmelsen också kan tillämpas på den föreslagna övervakning för dem som hade fyllt 21 år när de begick brottet.

1.4 Lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

2 §. Definitioner. I 2 § 7 punkten görs en ändring som föranleds av den föreslagna övervak- ning av personer som har fyllt 21 år. I punkten definieras de som avtjänar samhällspåföljd. Hit hör också vuxna som dömts till den övervakning som föreslås.

1.5 Lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkstäl- lighet av domar i brottmål

11 §. I den gällande bestämmelsen hänvisas till lagen om övervakning av villkorligt fängelse (634/2010), som har upphävts genom lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Genom beslut där det förordnas att övervakningen av en villkorligt dömd ska verkställas i Finland ska i tillämpliga delar iaktas vad som föreskrivs om förordnande av övervakare i 7 § lagen om verkställighet av samhällspåföljder. På finska ändras dessutom uttrycket ”koetusaika” till ”ko- eaika” i enlighet med den gällande lagstiftningen. I paragrafen ändras uttrycket ”prövotid” inte på svenska.

12 §. Den lag om övervakning av villkorligt fängelse som nämns i paragrafen har upphävts genom lagen om verkställighet samhällspåföljder. I paragrafen föreslås en hänvisning till den senare lagen, där det i 60 § föreskrivs om avslutande av övervakning.

1.6 Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet

24 §. Sekretessbelagda myndighetshandlingar. Det föreslås att omnämmandet av samhällstjänst eller övervakningsstraff som avtjänas i stället för fängelsestraff ska strykas i paragrafen som obehövt eftersom de nämnda påföljderna alltid döms ut i stället för ovillkorligt fängelse. Till paragrafen fogas ett omnämmande av påföljdsutredning i samband med övervakning av villkorligt fängelse, varvid sekretessbestämmelsen också omfattar påföljdsutredningen i samband med den föreslagna övervakningen av dem som hade fyllt 21 år när de begick brottet.

1.7 Lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar

9 §. Sekretessbelagda rättegångshandlingar. Det föreslås att till paragrafen fogas att uppgifter om påföljdsutredning i samband med villkorligt fängelse ska vara sekretessbelagda, om de ingår i en rättegångshandling.

2 Ikraftträdande

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Verkställigheten av den föreslagna övervakningen förutsätter utbildning och information och därför kan reformen i praktiken träda i kraft tidigast sommaren 2019.

Vid tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen ska bestämmelserna om strafflagstiftningens tidsmässiga räckvidd i 3 kap. 2 § i strafflagen beaktas. Enligt 1 mom. i den paragrafen tillämpas på ett brott den lag som gällde när brottet begicks. Enligt 2 § 2 mom. ska, om en annan lag gäller när domen meddelas än den som gällde när brottet begicks, dock den nya lagen tillämpas, om den leder till ett lindrigare slutresultat.

Vid Brottspåföljdsmyndigheten startade 2011 ett projekt för utveckling av verksamhet och informationssystem som nu kallas Rotiprojektet. I Rotiprojektet upprättas ett gemensamt informationssystem för Brottspåföljdsmyndigheten som förenar den nuvarande fängdatabasen och informationssystemet för samhällspåföljder (Tyyne). Den föreslagna tilläggsåtgärden förutsätter ändringar i informationssystemet.

Det nya systemet beräknas kunna tas i bruk 2020. Därför måste man bedöma om de nödvändiga ändringarna ska göras i det nuvarande informationssystemet eller först i det nya informationssystem som tas i bruk 2020.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås att systemet med tilläggsåtgärder i samband villkorligt fängelse ska kompletteras så att övervakning införs som en ny tilläggsåtgärd för personer som hade fyllt 21 år när de begick brottet. Övervakning ska kunna dömas ut, om det är nödvändigt för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet. Övervakning ska kunna dömas ut också på den grunden att enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet. Det föreslås att denna möjlighet begränsas till villkorliga fängelsestraff på minst åtta månader.

Övervakningstiden ska alltid vara minst ett år och tre månader. På samma sätt som i fråga om den nuvarande övervakningen av unga kan den föreslagna övervakningen innefatta övervakningsmöten och uppgifter och program som främjar den sociala handlingsförmågan till en omfattning av högst 12 timmar per månad, av särskilda skäl 24 timmar per månad. Övervakningen kan dessutom omfatta högst 30 timmar öppen vård eller rehabilitering.

Med undantag för öppen vård och rehabilitering grundar sig den övervakning som riktas mot återfallsförbrytare till väsentliga delar på bestämmelserna om villkorligt fängelse förenat med övervakning för dem som inte hade fyllt 21 år när de begick brottet. Med tanke på grundlagen och lagstiftningsordningen omfattas således den föreslagna övervakningspåföljden i stor utsträckning av den bedömning som gäller övervakning av unga.

Den föreslagna öppenvården eller rehabiliteringen motsvarar den vårdande eller rehabiliterande del som samhällstjänst för närvarande kan förenas med. Öppen vård kan ingå både i samhällstjänst som döms ut i stället för ovillkorligt fängelse och i samhällstjänst som döms ut som tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelse. De aspekter gällande de grundläggande fri- och rättigheterna och lagstiftningsordningen som anknyter till denna möjlighet i den gällande lagstiftningen kan också tillämpas på den föreslagna övervakningsåtgärden som riktas mot vuxna.

Den grund för dömande till övervakning när enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff ska bedömas så att det finns ett rättvist förhållande mellan brottet och straffet. I sådana fall kan endast en person som gjort sig skyldig till ett relativt grovt brott dömas till övervakning i samband med en villkorlig fängelsedom på minst åtta månader. Avgränsningen av straffets längd föreslås vara densamma som när övervakning döms ut som tilläggsåtgärd i samband med samhällstjänst. Med tanke på straffets proportionalitet kan den föreslagna övervakningen bedömas vara oproblematiske även när övervakning döms ut på grund av att villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff. Som alternativ till ovillkorligt fängelse är samhällstjänst i princip ett strängare straff än den föreslagna övervakningen, men straffet har inte vållat problem med tanke på proportionalitetsprincipen.

Enligt 8 § i grundlagen, som gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen, 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. Den föreslagna åtgärden är ett straffrättsligt straff och på den ska således tillämpas vad som föreskrivs om straff i 8 § i grundlagen.

Enligt förslaget ska det föreskrivas om den föreslagna övervakningen i 6 kap. 10 § i strafflagen gällande tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse och i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Dessa lagar innehåller tillräckligt noggrant avgränsade bestämmelser om förutsättningarna för att tillämpa åtgärden och om åtgärdens innebörd.

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen, som gäller rätten till liv, personlig frihet och integritet, har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen, där det föreskrivs om skydd för privatlivet, är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt 2 mom. är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbara.

Övervakningsåtgärdens innebörd tangerar den rätt till frihet som anges i 7 § i grundlagen, i synnerhet med beaktande av att den som döms till övervakning ska delta i de övervakarmöten, uppgifter och program som övervakningen omfattar. Detta är dock inte problematiskt med tanke på bestämmelsen.

Enligt förslaget kan de allvarigaste fallen av grovt brott mot villkoren för övervakningen leda till att övervakningstiden förvandlas till fängelse i minst fyra och högst 14 dagar. Gärningsåtgärden för grovt brott definieras noggrant i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Frihetsberövande ska dömas ut av en domstol. Regleringen påminner om verkställighet av reststraff

eller förvandling av övervakningstiden för ett kombinationsstraff till fängelse vid överträdelser och är således inte problematisk ur legalitetsprincipens synvinkel.

Deltagande i öppen vård eller rehabilitering kan utgöra en del av övervakningspåföljden. Öppenvården eller rehabiliteringen kan ordnas vid en enhet inom den offentliga eller privata sektorn som tillhandahåller dessa tjänster. I regel ska rehabiliteringen eller öppenvården genomföras där sådana tjänster erbjuds i samhället i allmänhet. Någon särskild rätt till tjänsterna skapas inte och således medför de inte problem med tanke på principerna för tillhandahållande av sådana tjänster och för likabehandling i grundlagen.

Öppen vård och rehabilitering som åläggs som en del av påföljden förutsätter personens uttryckliga samtycke. Detta motsvarar de förutsättningar som i regel också annars krävs för vårdande och rehabiliterande åtgärder. Den dömda har med andra ord rätt, om han eller hon så vill, att vägra delta i rehabilitering eller vård också medan rehabiliteringen eller vården pågår. Vägran kan dock innebära brott mot påföljdsvillkoren, eftersom den misstänkte har samtyckt till att påföljden omfattar vård.

Verkställigheten av påföljden förutsätter att den som övervakar påföljden kan konstatera att planen för strafftiden har följts också när det gäller deltagande i vård eller rehabilitering. Konstaterandet och rätten till information gäller dock endast personens deltagande i öppen vård eller rehabilitering i enlighet med planen för strafftiden, inte vårdens eller rehabiliteringens innehåll.

Bestämmelser om rätten till information finns i 31 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Övervakningen är således inte problematisk i relation till den personliga friheten enligt 7 § i grundlagen eller 10 § i den lagen gällande skydd för privatlivet.

Enligt grundlagens 21 § 1 mom., som gäller rättsskydd, har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I paragrafens 2 mom. sägs det att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Övervakning är en straffpåföljd som döms ut av en domstol i en straffprocess. Brottspåföljdsmyndigheten ansvarar för verkställigheten av övervakning i enlighet med bestämmelserna i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Lagen är en allmän lag där det också föreskrivs om andra samhällspåföljder och om beslutsfattande som gäller dessa samt om ändringssökande och omprövning. Regleringen är inte problematisk mot bakgrund av 21 § i grundlagen.

Den föreslagna påföljden baserar sig på ett vägande samhälleligt behov. Regleringen följer också som helhet betraktad proportionalitetsprincipen.

Tillägget om bemyndigande att utfärda förordning i 63 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder är i enlighet med de förutsättningar som anges i 80 § i grundlagen.

Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av 6 kap. 10 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 6 kap. 10 §, sådan den lyder i lagarna 515/2003 och 401/2015, som följer:

6 kap.

Om bestämmande av straff

10 §

Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse

Om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet, kan dessutom böter dömas ut eller, om det villkorliga fängelsestraffet är åtta månader eller längre, kan samhällstjänst i minst 14 och högst 120 timmar dömas ut.

Den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om

1) detta behövs för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet, eller

2) enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet och det villkorliga fängelsestraffet är minst åtta månader.

Den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om detta ska anses motiverat för att främja gärningsmannens anpassning i samhället eller för att förhindra återfall i brott.

Vad som särskilt föreskrivs om böter och samhällstjänst tillämpas också när de utgör tilläggsåtgärder. Samhällstjänst som dömts ut som tilläggsåtgärdd kan dock förvandlas till fängelse i minst fyra och högst 120 dagar. Bestämmelser om innehållet i och verkställigheten av den övervakning som avses i 2 och 3 mom. finns i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av lagen om verkställighet av samhällspåföljder

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015) 1 § 4 mom., 10 §, 18 § 1 mom., 26 § 1 mom. samt 62 och 63 § och
fogas till 60 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., som följer:

1 §

Tillämpningsområde

Bestämmelser om dömande till samhällstjänst finns i 6 kap. 11 § i strafflagen (39/1889), dömande till övervakningsstraff i 11 a § i det kapitlet, förenande av villkorligt fängelse med övervakning i 10 § 2 och 3 mom. i det kapitlet och dömande till ungdomsstraff i 10 a § i det kapitlet.

10 §

Påföljdsutredning

Åklagaren eller domstolen ska be Brottspåföljdsmyndigheten utarbeta en påföljdsutredning när det brott den misstänkte åtalas för är ett brott för vilket samhällstjänst eller övervakningsstraff eller, för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, villkorligt fängelse förenat med övervakning sannolikt kommer att dömas ut. Brottspåföljdsmyndigheten kan utarbeta en påföljdsutredning också på begäran av den misstänkte, om det finns vägande skäl till det.

En påföljdsutredning behöver dock inte begäras, om den misstänkte är utländsk medborgare och har sin stadigvarande bostad någon annanstans än i Finland, och det inte bedöms vara möjligt att döma ut en samhällspåföljd och överföra verkställigheten av den till ett annat land.

Brottspåföljdsmyndigheten ska i påföljdsutredningen bedöma den misstänktes förutsättningar och beredskap att klara av samhällspåföljden. Hänsyn ska tas till den misstänktes tidigare kriminalitet, bruk av berusningsmedel och andra personliga och sociala förhållanden samt till behovet av övervakning och av stöd för ett liv utan kriminalitet.

I påföljdsutredningen ska den misstänktes samtycke till att samhällstjänst eller övervakningsstraff döms ut och verkställs klarläggas. I påföljdsutredningen ska också klarläggas den misstänktes samtycke till att den övervakning som förenas med villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet omfattar rehabilitering eller öppen vård enligt 60 § 3 mom.

Om det efter att påföljdsutredningen utarbetats sker en sådan förändring i den misstänktes situation som inverkar på påföljdsutredningens innehåll, ska Brottspåföljdsmyndigheten göra behövliga ändringar i den.

Bestämmelser om de utredningsåtgärder som föregår utdömandet av ungdomsstraff och förenande av villkorligt fängelse med övervakning för den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet finns i lagen om utredning av unga brottsmisstänkta situation (633/2010). Bestämmelser om de utredningsåtgärder som föregår utdömandet av övervakningsstraff finns i 44 § i denna lag.

18 §

Uppskov med eller avbrott i verkställigheten

Brottspåföljdsmyndigheten får för viss tid skjuta upp eller avbryta verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff, ungdomsstraff och övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, om det finns ett tillfälligt hinder för avtjänande av samhällspåföljden på grund av att den dömda har en sjukdom som inte är kortvarig, deltar i missbrukarrehabilitering, fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor eller civiltjänst, vårdar sitt barn under en moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenningsperiod enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) eller av någon annan därmed jämförbar godtagbar orsak. Strafftiden löper inte under uppskovet eller avbrottet.

26 §

Grovt brott mot skyldigheter

Om den dömda inte börjar avtjäna sin påföljd eller avbryter avtjänandet och det inte finns någon godtagbar orsak till detta, eller trots en skriftlig varning på nytt eller annars uppsåtligt och grovt bryter mot de skyldigheter som föreskrivs i 21, 22, 38, 49, 72 eller 73 §, ska Brottspåföljdsmyndigheten vidta åtgärder för att föra saken till åklagarens och domstolens behandling. Om det är fråga om samhällstjänst, övervakningsstraff, ungdomsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, ska Brottspåföljdsmyndigheten förbjuda påbörjandet av verkställighet eller avbryta verkställigheten om den redan har påbörjats.

60 §

Innebörd och längd

För den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan övervakningen omfatta högst 30 timmars deltagande på ett sätt som Brottspåföljdsmyndigheten godkänt i rehabilitering eller öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent.

62 §

Påföljd för grovt brott mot skyldigheter

Om den som dömts till villkorligt fängelse förenat med övervakning bryter mot sina till övervakningen hörande skyldigheter på

ett i 26 § avsett grovt sätt, ska Brottspåföljdsmyndigheten utan dröjsmål underrätta åklagaren om saken, om det inte är uppenbart onödigt för att syftet med övervakningen ska nås.

Om åklagaren på grund av ett i 26 § avsett grovt brott mot skyldigheter bedömer att övervakningstiden ska förlängas eller, i fråga om den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, att den icke avtjänade övervakningstiden ska förvandlas till ovillkorligt fängelsestraff, ska åklagaren utan dröjsmål framställa ett yrkande om detta hos den tingsrätt som har behandlat brottmålet i första instans eller inom vars domkrets den dömda bor eller stadigvarande vistas.

Om domstolen konstaterar att den dömda har brutit mot de skyldigheter som hör till övervakningen på ett i 26 § avsett grovt sätt och det med hänsyn till den dömdes person och orsakerna till överträdelsen enligt en helhetsbedömning finns särskilda skäl till det, kan domstolen

RP 120/2018 rd

förlänga övervakningstiden med sammanlagt högst sex månader eller, i fråga om den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, förvandla den icke avtjänade övervakningstiden till ovillkorligt fängelse i minst fyra och högst 14 dagar.

På förlängd övervakningstid tillämpas 60 § 2 och 3 mom.

63 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om de åtgärder för förberedande och genomförande som krävs för rehabilitering och öppen vård enligt 60 § 3 mom. och om avslutande av övervakning utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av 3 § i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten (953/2009) 3 § som följer:

3 §

Uppgifter

Brottspåföljdsmyndigheten har till uppgift att övervaka dem som dömts till villkorligt fängelsestraff, verkställa ungdomsstraff, samhällstjänst, fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och övervaka villkorligt frigivna. Till myndighetens uppgifter hör också verkställighet av häktning och annan verkställighet av straff enligt vad som bestäms särskilt om dem.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

4.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten
(1069/2015) 2 § 7 punkten som följer:

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

7) *den som avtjänar samhällspåföljd* den som dömts till övervakning av villkorligt fängelse, den som avtjänar ungdomsstraff, utför samhällstjänst eller avtjänar övervakningsstraff, den som försatts i övervakad frihet på prov eller den som befinner sig i villkorlig frihet och som ställts under övervakning.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

5.

Lag

om ändring av 11 och 12 § i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål (326/1963) 11 § 1 mom. och 12 § 1 mom., sådana de lyder i lag 636/2010, som följer:

11 §

Genom beslut där det förordnas att övervakningen av en villkorligt dömd ska verkställas i Finland ska det med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs om förordnande av övervakare i lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015) samtidigt förordnas en övervakare. Om i samband med den villkorliga domen uppställda villkor eller förelägganden inte i ett sådant fall kan tillämpas, får det också fastställas ändringar i dem. Prövotider och övervakningstider får dock inte ändras.

12 §

Sådan övervakning av en i Danmark, Island, Norge eller Sverige villkorligt dömd som det har beslutats ska verkställas i Finland får avslutas med tillämpning av 60 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

6.

Lag

om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 24 § 1 mom. 27 punkten, sådan den lyder i lag 808/2017, som följer:

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

27) handlingar som innehåller uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, utredning av förutsättningarna för övervakningsstraff, plan för strafftiden, frigivningsplan, övervakningsplan samt utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff,

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

7.

Lag

om ändring av 9 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) 9 § 1 mom.
4 punkten, sådan den lyder i lag 809/2017, som följer:

9 §

Sekretessbelagda rättegångshandlingar

En rättegångshandling är sekretessbelagd till den del den innehåller

4) uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff eller uppgifter som finns i straffregistret,

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 13 september 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Justitieminister Antti Häkkinen

1.

Lag

om ändring av 6 kap. 10 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i strafflagen (39/1889) 6 kap. 10 §, sådan den lyder i lagarna 515/2003 och 401/2015, som följer:

Gällande lag

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 kap.

Om bestämmande av straff

Om bestämmande av straff

10 §

10 §

Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse

Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse

Om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet, kan dessutom böter dömas ut eller, om det villkorliga fängelsestraffet är åtta månader eller längre, kan samhällstjänst i minst 14 och högst 90 timmar dömas ut.

Om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet, kan dessutom böter dömas ut eller, om det villkorliga fängelsestraffet är åtta månader eller längre, kan samhällstjänst i minst 14 och högst 120 timmar dömas ut.

Den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om

1) detta behövs för att förhindra återfall i brott med beaktande av gärningsmannens tidigare brottslighet och personliga förhållanden samt de omständigheter som har lett till brottet, eller

2) enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet och det villkorliga fängelsestraffet är minst åtta månader.

Den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om detta ska anses motiverat för att främja gärningsmannens anpassning i samhället eller för att förhindra återfall i brott. *Bestämmelser om verkställighet av övervakningen finns i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.*

Den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om detta ska anses motiverat för att främja gärningsmannens anpassning i samhället eller för att förhindra återfall i brott.

Vad som särskilt föreskrivs om böter och samhällstjänst tillämpas också när de utgör

RP 120/2018 rd

(10.4.2015/401)

I fråga om böter, samhällstjänst och övervakning som döms ut utöver villkorligt fängelse gäller vad som föreskrivs särskilt. Samhällstjänsten kan dock förvandlas till fängelse i minst fyra och högst 90 dagar.

tilläggsåtgärder. Samhällstjänst som dömts ut som tilläggsåtgärder kan dock förvandlas till fängelse i minst fyra och högst 120 dagar. Bestämmelser om innehållet i och verkställigheten av den övervakning som avses i 2 och 3 mom. finns i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

Denna lag träder i kraft den _____ 20__ .

2.

Lag

om ändring av lagen om verkställighet av samhällspåföljder

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015) 1 § 4 mom., 10 §, 18 § 1 mom., 26 § 1 mom. samt 62 och 63 § och fogas till 60 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., som följer:

Gällande lag

Föreslagen lydelse

1 §

1 §

Tillämpningsområde

Tillämpningsområde

Bestämmelser om dömande till samhällstjänst finns i 6 kap. 11 § i strafflagen (39/1889), dömande till övervakningsstraff i 11 a § i det kapitlet, förenade av villkorligt fängelse med övervakning i 10 § 2 mom. i det kapitlet och dömande till ungdomsstraff i 10 a § i det kapitlet.

Bestämmelser om dömande till samhällstjänst finns i 6 kap. 11 § i strafflagen (39/1889), dömande till övervakningsstraff i 11 a § i det kapitlet, förenade av villkorligt fängelse med övervakning i 10 § 2 och 3 mom. i det kapitlet och dömande till ungdomsstraff i 10 a § i det kapitlet.

10 §

10 §

Påföljdsutredning

Påföljdsutredning

Åklagaren eller domstolen ska be Brottspåföljdsmyndigheten utarbeta en påföljdsutredning när det brott den misstänkte åtalas för är ett brott för vilket samhällstjänst eller övervakningsstraff sannolikt kommer att dömas ut. Brottspåföljdsmyndigheten kan utarbeta en påföljdsutredning också på begäran av den misstänkte, om det finns vägande skäl till det.

Åklagaren eller domstolen ska be Brottspåföljdsmyndigheten utarbeta en påföljdsutredning när det brott den misstänkte åtalas för är ett brott för vilket samhällstjänst eller övervakningsstraff eller, *för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet*, villkorligt fängelse förenat med övervakning sannolikt kommer att dömas ut. Brottspåföljdsmyndigheten kan utarbeta en påföljdsutredning också på begäran av den misstänkte, om det finns vägande skäl till det.

I påföljdsutredningen ska den misstänktes förutsättningar och beredskap att klara av samhällspåföljden bedömas. Hänsyn ska tas till den misstänktes tidigare kriminalitet, bruk av berusningsmedel och andra personliga och sociala förhållanden samt till behovet av övervakning och av stöd för ett liv utan kriminalitet. I samband med utredningen ska också den misstänktes samtycke till

Brottspåföljdsmyndigheten ska i påföljdsutredningen bedöma den misstänktes förutsättningar och beredskap att klara av samhällspåföljden. Hänsyn ska tas till den misstänktes tidigare kriminalitet, bruk av berusningsmedel och andra personliga och sociala förhållanden samt till behovet av övervakning och av stöd för ett liv utan kriminalitet. I påföljdsutredningen ska den misstänktes

RP 120/2018 rd

Gällande lag

att samhällstjänst eller övervakningsstraff döms ut och verkställs klarläggas. På grundval av dessa uppgifter bedömer Brottspåföljdsmyndigheten om den misstänkte är lämpad att avtjäna samhällstjänst eller övervakningsstraff.

Bestämmelser om de utredningsåtgärder som föregår utdömandet av ungdomsstraff och förenande av villkorligt fängelse med övervakning finns i lagen om utredning av unga brottsmisstänkta situation (633/2010). Bestämmelser om de utredningsåtgärder som föregår utdömandet av övervakningsstraff finns i 44 § i denna lag.

18 §

Uppskov med eller avbrott i verkställigheten

Brottspåföljdsmyndigheten får skjuta upp eller avbryta verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff och ungdomsstraff för viss tid, om det finns ett tillfälligt hinder för avtjänande av samhällspåföljden på grund av att den dömden har en sjukdom som inte är kortvarig, deltar i missbrukarrehabilitering, fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor eller civiltjänst, vårdar sitt barn under en moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenningsperiod enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) eller av någon annan därmed jämförbar godtagbar orsak. Strafftiden löper inte under uppskovet eller avbrottet.

26 §

Grovt brott mot skyldigheter

Om den dömden inte börjar avtjäna sin på-

Föreslagen lydelse

samtycke till att samhällstjänst eller övervakningsstraff döms ut och verkställs klarläggas. I påföljdsutredningen ska också klarläggas den misstänktes samtycke till att den övervakning som förenas med villkorligt fängelse *för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet omfattar rehabilitering eller öppen vård enligt 60 § 3 mom.*

Bestämmelser om de utredningsåtgärder som föregår utdömandet av ungdomsstraff och förenande av villkorligt fängelse med övervakning för den som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet finns i lagen om utredning av unga brottsmisstänkta situation (633/2010). Bestämmelser om de utredningsåtgärder som föregår utdömandet av övervakningsstraff finns i 44 § i denna lag.

18 §

Uppskov med eller avbrott i verkställigheten

Brottspåföljdsmyndigheten får för viss tid skjuta upp eller avbryta verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff, ungdomsstraff och övervakning av villkorligt fängelse *för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet*, om det finns ett tillfälligt hinder för avtjänande av samhällspåföljden på grund av att den dömden har en sjukdom som inte är kortvarig, deltar i missbrukarrehabilitering, fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor eller civiltjänst, vårdar sitt barn under en moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenningsperiod enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) eller av någon annan därmed jämförbar godtagbar orsak. Strafftiden löper inte under uppskovet eller avbrottet.

26 §

Grovt brott mot skyldigheter

Om den dömden inte börjar avtjäna sin på-

Gällande lag

följd eller avbryter avtjänandet och det inte finns någon godtagbar orsak till detta, eller trots en skriftlig varning på nytt eller annars uppsåtligen och grovt bryter mot de skyldigheter som föreskrivs i 21, 22, 38, 49, 72 eller 73 §, ska Brottspåföljdsmyndigheten vidta åtgärder för att föra saken till åklagarens och domstolens behandling. Om det är fråga om samhällstjänst, övervakningsstraff eller ungdomsstraff, ska Brottspåföljdsmyndigheten förbjuda påbörjandet av verkställighet eller avbryta verkställigheten om den redan har påbörjats.

60 §

Innebörd och längd

(Nuvarande 3 mom. blir 4 mom.)

62 §

Påföljd för grovt brott mot skyldigheter

Om åklagaren bedömer att övervakningstiden ska förlängas på grund av ett i 26 § avsett grovt brott mot skyldigheter, ska åklagaren utan dröjsmål framställa ett yrkande om förlängning hos den tingsrätt som har behandlat brottmålet i första instans eller inom vars domkrets den dömde bor eller stadigvarande vistas.

Om domstolen konstaterar att den dömde har brutit mot de skyldigheter som hör till övervakningen på ett i 26 § avsett grovt sätt

Föreslagen lydelse

följd eller avbryter avtjänandet och det inte finns någon godtagbar orsak till detta, eller trots en skriftlig varning på nytt eller annars uppsåtligen och grovt bryter mot de skyldigheter som föreskrivs i 21, 22, 38, 49, 72 eller 73 §, ska Brottspåföljdsmyndigheten vidta åtgärder för att föra saken till åklagarens och domstolens behandling. Om det är fråga om samhällstjänst, övervakningsstraff, ungdomsstraff eller *övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet*, ska Brottspåföljdsmyndigheten förbjuda påbörjandet av verkställighet eller avbryta verkställigheten om den redan har påbörjats.

60 §

Innebörd och längd

För den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan övervakningen omfatta högst 30 timmars deltagande på ett sätt som Brottspåföljdsmyndigheten godkänt i rehabilitering eller öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent.

62 §

Påföljd för grovt brott mot skyldigheter

Om åklagaren på grund av ett i 26 § avsett grovt brott mot skyldigheter bedömer att övervakningstiden ska förlängas eller, *i fråga om den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, att den icke avtjänade övervakningstiden ska förvandlas till ovillkorligt fängelsestraff*, ska åklagaren utan dröjsmål framställa ett yrkande om detta hos den tingsrätt som har behandlat brottmålet i första instans eller inom vars domkrets den dömde bor eller stadigvarande vistas.

Om domstolen konstaterar att den dömde har brutit mot de skyldigheter som hör till övervakningen på ett i 26 § avsett grovt sätt

RP 120/2018 rd

Gällande lag

och om det med hänsyn till den dömdes person och orsakerna till överträdelsen enligt en helhetsbedömning finns särskilda skäl till det, kan domstolen förlänga tiden för övervakningen med sammanlagt högst sex månader.

63 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om avslutande av övervakning utfärdas genom förordning av statsrådet.

Föreslagen lydelse

och det med hänsyn till den dömdes person och orsakerna till överträdelsen enligt en helhetsbedömning finns särskilda skäl till det, kan domstolen förlänga övervakningstiden med sammanlagt högst sex månader *eller, i fråga om den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, förvandla den icke avtjänade övervakningstiden till ovillkorligt fängelse i minst fyra och högst 14 dagar.*

På förlängd övervakningstid tillämpas 60 § 2 och 3 mom.

63 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om *de åtgärder för förberedande och genomförande som krävs för rehabilitering och öppen vård enligt 60 § 3 mom.* och om avslutande av övervakning utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 3 § i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten (953/2009) 3 § som följer:

Gällande lag

3 §

Uppgifter

Brottspåföljdsmyndigheten har till uppgift att övervaka *unga* förbrytare som dömts till villkorligt fängelsestraff, verkställa ungdomsstraff, samhällstjänst, fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och övervaka villkorligt frigivna. Till myndighetens uppgifter hör också verkställighet av häktning och annan verkställighet av straff enligt vadsom bestäms särskilt om dem.

Föreslagen lydelse

3 §

Uppgifter

Brottspåföljdsmyndigheten har till uppgift att övervaka dem som dömts till villkorligt fängelsestraff, verkställa ungdomsstraff, samhällstjänst, fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och övervaka villkorligt frigivna. Till myndighetens uppgifter hör också verkställighet av häktning och annan verkställighet av straff enligt vad som bestäms särskilt om dem.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

4.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten
(1069/2015) 2 § 7 punkten som följer:

Gällande lag

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

7) den som avtjänar samhällspåföljd en ung förbrytare som dömts till övervakning av villkorligt fängelse, en person som avtjänar ungdomsstraff, utför samhällstjänst eller avtjänar övervakningsstraff, en person som försatts i övervakad frihet på prov eller en person som befinner sig i villkorlig frihet och som ställts under övervakning.

Föreslagen lydelse

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

7) *den som avtjänar samhällspåföljd* den som dömts till övervakning av villkorligt fängelse, den som avtjänar ungdomsstraff, utför samhällstjänst eller avtjänar övervakningsstraff, den som försatts i övervakad frihet på prov eller den som befinner sig i villkorlig frihet och som ställts under övervakning.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

om ändring av 11 och 12 § i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål (326/1963) 11 § 1 mom. och 12 § 1 mom., sådana de lyder i lag 636/2010, som följer:

Gällande lag

11 §

Genom beslut där det förordnas att övervakningen av en villkorligt dömd ska verkställas i Finland ska det med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs om förordnande av övervakare i lagen om övervakning av villkorligt fängelse (634/2010) samtidigt förordnas en övervakare. Om i samband med den villkorliga domen uppställda villkor eller föreskrifter inte i ett sådant fall kan tillämpas, får det också fastställas ändringar i dem. Prövotider och övervakningstider får dock inte ändras.

12 §

Sådan övervakning av en i Danmark, Island, Norge eller Sverige villkorligt dömd som det har beslutats ska verkställas i Finland får avslutas med tillämpning av 11 § i lagen om övervakning av villkorligt fängelse.

Föreslagen lydelse

11 §

Genom beslut där det förordnas att övervakningen av en villkorligt dömd ska verkställas i Finland ska det med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs om förordnande av övervakare i *lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015)* samtidigt förordnas en övervakare. Om i samband med den villkorliga domen uppställda villkor eller förelägganden inte i ett sådant fall kan tillämpas, får det också fastställas ändringar i dem. Prövotider och övervakningstider får dock inte ändras.

12 §

Sådan övervakning av en i Danmark, Island, Norge eller Sverige villkorligt dömd som det har beslutats ska verkställas i Finland får avslutas med tillämpning av *60 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder*.

Denna lag träder i kraft den 20 .

6.

Lag

om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 24 § 1 mom. 27 punkten, sådan den lyder i lag 808/2017, som följer:

Gällande lag

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

27) handlingar som innehåller uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst eller övervakningsstraff som utförs i stället för fängelsestraff, utredning av förutsättningarna för övervakningsstraff, plan för strafftiden, frigivningsplan, övervakningsplan samt utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff,

Föreslagen lydelse

24 §

Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

27) handlingar som innehåller uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse *för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet*, utredning av förutsättningarna för övervakningsstraff, plan för strafftiden, frigivningsplan, övervakningsplan samt utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff,

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag

om ändring av 9 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) 9 § 1 mom.
4 punkten, sådan den lyder i lag 809/2017, som följer:

Gällande lag

9 §

Sekretessbelagda rättegångshandlingar

En rättegångshandling är sekretessbelagd till den del den innehåller

4) uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst eller övervakningsstraff som utförs i stället för fängelsestraff, utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff eller uppgifter som finns i straffregistret,

Föreslagen lydelse

9 §

Sekretessbelagda rättegångshandlingar

En rättegångshandling är sekretessbelagd till den del den innehåller

4) uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff eller uppgifter som finns i straffregistret,

Denna lag träder i kraft den 20.