

RP 29/2020 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff. Enligt den föreslagna lagen vidtas inga åtgärder för inledande av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter eller ovillkorliga fängelsestraff och föreläggs inga nya anmälningstidpunkter för dem till och med den 31 juli 2020.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Lagstiftning	4
2.2 Bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	6
4 Förslagen och deras konsekvenser	7
4.1 De viktigaste förslagen	7
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	7
5 Alternativa handlingsvägar	8
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	8
5.2 Metoder för att hindra coronavirusepidemin utomlands	8
6 Specialmotivering	8
7 Ikraftträdande	10
8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	10
LAGFÖRSLAG	13
lag om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff	13

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsrådet har i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet på grund av coronavirusläget. Statsrådet fastställde i detta sammanhang riktlinjer för vissa åtgärder för att bekämpa det nya coronaviruset i Finland. Regeringen har sedan dess dragit upp riktlinjer för nya åtgärder. Syftet med åtgärderna är att skydda befolkningen och trygga verksamheten i samhället och näringslivet.

I denna proposition föreslås nya åtgärder för att trygga verkställigheten av fängelsestraff under de omständigheter som råder på grund av coronavirusepidemin.

Justitieministeriet har redan den 19 mars 2020 med stöd av 2 kap. 1 § 4 mom. i fängelselagen (767/2005) utfärdat en förordning om senareläggning av inledande av verkställighet av fängelsestraff (122/2020). Med stöd av förordningen föreläggs ingen tidpunkt för anmälan i fängelset i fråga om förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff på högst sex månader under perioden 19 mars–19 juni 2020. Förordningen gäller inte fängelsestraff på över sex månader. Syftet med förordningen var att minska antalet fångar för att säkerställa att fängelsestraffen kan verkställas på ett ändamålsenligt sätt när coronavirusepidemin sprider sig. Syftet var också att minska antalet fångar som kommer till fängelserna och därmed minska risken för att smittade fångar kommer till fängelserna. Det har bedömts att antalet fångar temporärt minskar med cirka 100–200 till följd av förordningen.

Brottspåföljdsmyndigheten har gjort en framställning till justitieministeriet om att begränsningen av inledandet av verkställigheten ska utvidgas till att gälla alla de som dömts till förvandlingsstraff för böter eller till ovillkorligt fängelsestraff och som själva anmäler sig i fängelset. Brottspåföljdsmyndigheten bedömer att den minskning av antalet fångar som sker till följd av förordningen inte kan anses vara tillräcklig när epidemin framskrider. Genom den föreslagna ändringen kan, med beaktande av den ändring förordningen innebär, antalet fångar temporärt minskas med totalt 300–400. Därigenom strävar man efter att trygga fängelsernas funktionsförmåga när coronavirusepidemin framskrider.

Genom den föreslagna lagen begränsas temporärt intagning i fängelse av de fångar och av de dömda till förvandlingsstraff för böter som själva anmäler sig och begränsas temporärt efterlysning av dömda för inledande av verkställigheten.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid justitieministeriet.

På grund av propositionens brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning, och det har därför inte ordnats någon remissbehandling i fråga om propositionen. Propositionen har dock beretts i samarbete med de myndigheter som deltar i verkställigheten av straff.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning

Enligt 36 § 1 mom. i lagen om verkställighet av böter (672/2002) ska Rättsregistercentralen sända den som dömts till förvandlingsstraff för böter en betalningsuppmaning för betalning av böter. Enligt 2 mom. ska Rättsregistercentralen, om den betalningsskyldige inte fullgör hela sin betalningsskyldighet inom den tidsfrist som anges i den i 1 mom. avsedda betalningsuppmeningen eller inom den betalningstid som har beviljats med stöd av 1 mom., ansöka om verkställighet av förvandlingsstraffet hos utmätningsmannen på den ort där den som dömts till förvandlingsstraffet bor eller vistas. Utmättningsmannen ska se till att den dömde förpassas till en straffanstalt. I praktiken är det så att största delen av dem som dömts till förvandlingsstraff för böter efterlyses för inledande av verkställigheten, och i bara en liten del av fallen förelägger utmätningsmannen den dömde en tidpunkt för anmälan i fängelset.

I lagens 37 § föreskrivs det om uppskov med verkställigheten av ett förvandlingsstraff i enskilda fall.

Enligt 2 kap. 1 § i fängelselagen ska ett straff verkställas utan ogrundat dröjsmål när den dom som avser straffet har vunnit laga kraft. Enligt paragrafens 2 mom. ska Brottspåföljdsmyndigheten förelägga den dömde en anmälningstidpunkt och ett placeringsfängelse. I 2 kap. 3 och 4 § föreskrivs det om uppskov med verkställigheten i enskilda fall.

De bestämmelser om uppskov som finns i fängelselagen och i lagen om verkställighet av böter kan tillämpas endast i enskilda fall. I fängelselagens 2 kap. 1 § 4 mom. föreskrivs det om möjligheten att i större utsträckning än i enskilda fall senarelägga verkställigheten av straff. Enligt momentet kan det, för att jämna ut fångtalet och säkerställa ändamålsenlig straffverkställighet, genom förordning av justitieministeriet bestämmas att fängelserna inte under en viss period tar emot dömda som ska avtjäna ett högst sex månaders fängelsestraff eller ett förvandlingsstraff för böter.

Med stöd av 2 kap. 2 a § i fängelselagen får den dömde efterlysas för inledande av verkställigheten bland annat om den dömde inte påträffas och om den dömde inte infinner sig i fängelset vid den utsatta anmälningstidpunkten.

Liksom konstateras ovan har justitieministeriet utfärdat en förordning med stöd av vilken föreläggandet av nya anmälningstidpunkter för förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff på högst sex månader har senarelagts till den 19 juni 2020.

2.2 Bedömning av nuläget

Under 2020 har coronavirussjukdomen covid-19 spridit sig globalt, och den är nu klassificerad som en pandemi. Smittfall har konstaterats också på olika håll i Finland. Det är sannolikt att coronaviruset även sprider sig till fängelserna med anställda eller fångar som kommer till fängelserna. Om viruset sprids till fängelserna, har det en betydande inverkan på fängelsernas förmåga att sköta sina uppgifter, till exempel om en stor del av fångarna eller personalen utsätts för viruset. Detta kan i viss mån förhindras genom anvisningar till fångar och personal och vid behov genom att begränsande åtgärder vidtas med stöd av fängelselagen eller lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016).

Fångarnas hälsotillstånd är ofta sämre än hos den genomsnittliga befolkningen, vilket innebär att en virusinfektion kan ha mycket stor inverkan på enskilda fångars hälsa. En fånge som blivit

RP 29/2020 rd

smittad av viruset skulle dessutom omedelbart utsätta många andra fångar för smitta, eftersom det ofta är svårt att hålla tillräckligt säkerhetsavstånd i fängelserna. Man bör således sträva efter att förhindra att viruset sprids okontrollerat till fängelserna.

Hittills har antalet smittfall och misstänkta smittfall i fängelserna varit litet. Anställda vid Brottspåföljdsmyndigheten har i viss utsträckning försatts i karantän. Det är dock känt att coronaviruset sprids exceptionellt snabbt både i Finland och på andra håll i Europa och att det inte finns fullständig information i realtid om hur epidemin utvecklas. Det kan således anses sannolikt att epidemin kommer att påverka också fängelsernas verksamhet. Det bör finnas beredskap för detta.

Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, Committee preventing Torture (CPT), publicerade den 20 mars 2020 ett ställningstagande i fråga om principerna för behandlingen av frihetsberövade personer i samband med den pandemi som förorsakas av coronavirussjukdomen covid-19. Enligt CPT får de åtgärder som vidtas på grund av pandemin aldrig leda till tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling av frihetsberövade personer.

Den grundläggande principen måste enligt CPT vara att alla åtgärder som står till buds vidtas för att skydda de frihetsberövade personernas hälsa och säkerhet. Sådana åtgärder bidrar också till att skydda personalens hälsa och säkerhet.

Världshälsoorganisationens (World Health Organisation, WHO) regionalkontor för Europa publicerade den 23 mars 2020 temporära anvisningar om hur coronavirussjukdomen covid-19 bör hanteras i fängelser och andra förvarsenheter. Anvisningarna har titeln ”Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention”. Det är nödvändigt att kontrollera smittspridningen för att förhindra stora utbrott av covid-19. Enligt anvisningarna har varje land ett ansvar för att öka sin beredskap, vaksamhet och förmåga att identifiera, hantera och behandla nya fall av covid-19. Människor i fängelser och andra förvarsenheter är inte bara sannolikt mer mottagliga för att smittas av covid-19, utan också särskilt utsatta för kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Därför lyfter WHO fram de principer som är starkt förankrade i människorättslagstiftningen och i normer om internationell brottsbekämpning och straffrätt och som måste följas när man vidtar åtgärder mot covid-19 i fängelser och andra förvarsenheter. Till dessa principer hör att det är staten som ansvarar för tillhandahållandet av hälso- och sjukvård för dem som befinner sig i fängelser och andra förvarsenheter och att de som befinner sig i fängelser och andra förvarsenheter ska få hälso- och sjukvård på samma nivå som andra.

Också FN:s kommitté mot tortyr har rekommenderat staterna att vidta åtgärder för att minska antalet av fångar (Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic, 25 th March 2020, sidan 9 punkten 3.2).

Vid Brottspåföljdsmyndigheten har man redan vidtagit åtgärder för att ge fångarna och personalen anvisningar för att hindra spridningen av coronaviruset. Dessutom har det införts sådana begränsningar som fängelselagstiftningen möjliggör exempelvis i fråga om kontakterna utanför fängelset. Brottspåföljdsmyndigheten har utarbetat en beredskapsplan för den eventualiteten att fängelsernas funktioner måste begränsas.

RP 29/2020 rd

Med stöd av den gällande lagstiftningen har man förberett sig på situationen genom att utfärda den ovannämnda förordningen av justitieministeriet. Förordningen utfärdades som en beredskapsåtgärd i början av coronavirusepidemin. Förordningens inverkan på antalet fångar är cirka 100–200.

Brottspåföljdsmyndigheten har börjat bereda sig för att coronavirusepidemin sprider sig till fängelserna. Informationen om coronavirusepidemins konsekvenser för samhället och eventuella konsekvenser för fängelserna har preciserats efter att den ovannämnda förordningen utfärdades.

För närvarande motsvarar antalet fångar och häktade i den största delen av i synnerhet de slutna fängelserna nästan hela kapaciteten. I vissa häkten finns det fler häktade än platser.

Brottspåföljdsmyndigheten har därför bedömt att det för att säkerställa ändamålsenlig verkställighet av fängelsestraff, också i takt med att coronavirusläget ytterligare förvärras, bör finnas fler lediga platser i fängelserna än vad man tidigare bedömt. När epidemin framskrider måste man vara beredd till exempel på isolering av hela fängavdelningar och på tillfällig personalbrist. I sådana fall kan fängelsestraff verkställas på ett ändamålsenligt och säkert sätt, om man redan på förhand har kunnat minska antalet fångar i fängelserna. I praktiken skulle det kräva ännu mer exceptionella åtgärder om man började minska antalet fångar först när läget redan har förvärrats. Då skulle man kunna bli tvungna att överväga förtida frigivning av fångar som redan är i fängelse.

Med stöd av gällande lagstiftning är det inte möjligt att vidta åtgärder som ytterligare sänker antalet fångar. Med stöd av bestämmelserna om uppskov kan endast verkställigheten av enskilda fängelsestraff senareläggas, och med stöd av den förordning av justitieministeriet som utfärdats uppnås inte en tillräcklig minskning av antalet fångar. Det mest ändamålsenliga sättet att minska antalet fångar i fängelserna är att i större utsträckning än för närvarande begränsa antalet fångar som kommer till fängelserna. Däremot skulle det principiellt vara mycket problematiskt att när läget redan har förvärrats genomföra ändringar som minskar antalet fångar som redan är i fängelserna. Detta skulle i praktiken kunna förutsätta att fångar som redan är i fängelse frigges i förtid. Genom att agera med framförhållning kan man undvika sådana åtgärder.

3 Målsättning

Liksom konstateras ovan är antalet fångar i fängelserna för närvarande högt i förhållande till kapaciteten, vilket är en riskfaktor med tanke på spridningen av coronavirusepidemin. För att minimera konsekvenserna av coronaviruset i fängelseförhållandena föreslås det att intagningen av nya fångar i fängelserna begränsas så att antalet fångar sjunker för cirka 300-400 fångar. Syftet med propositionen är att på detta sätt trygga en ändamålsenlig och säker verkställighet av straff under coronavirusepidemin.

I och med propositionen frigörs platser i fängelserna för att man ska kunna säkerställa fängelsernas grundläggande funktioner, hälso- och sjukvården för fångar och genomförandet av eventuella karantänarrangemang. Ett lägre antal fångar minskar det tryck som uppstår när det är för många fångar i fängelserna och gör det lättare att hindra att coronaviruset sprider sig i fängelserna. I ett fullt fängelse är det i praktiken svårt att till exempel hålla ett tillräckligt avstånd till andra människor. Målet är att göra det möjligt att upprätthålla fängelsernas verksamhet, om utnyttjandet av fängelseavdelningar måste begränsas eller om personalstyrkan minskar på grund av att anställda insjuknar.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff. Den föreslagna ändringen ska gälla alla förvandlingsstraff för böter och ovillkorliga fängelsestraff, till skillnad från den gällande förordningen av justitieministeriet, som bara gäller förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff på högst sex månader.

Den föreslagna lagen utgör ett undantag från kravet att verkställigheten av straff ska ske utan dröjsmål. Detta är ändå nödvändigt för att säkerställa att straffen verkställs på ett ändamålsenligt och säkert sätt. Förslaget kan också anses vara mer godtagbart än att man, om situationen blir ohållbar, måste överväga att frige fångar som redan är i fängelserna före den föreskrivna frigivningstiden.

Enligt lagförslaget får åtgärder för inledande av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter eller verkställigheten av ett ovillkorligt fängelsestraff inte vidtas och anmälningstidpunkter inte föreläggas till och med den 31 juli 2020. Lagen föreslås inte gälla anmälningstidpunkter som redan förelagts. Verkställigheten av ett straff för en dömd som fått ett sådant anmälning föreläggande kan inledas, om den dömd anmäler sig i fängelset.

Lagen ska inte tillämpas på dem som häktats av domstol med stöd av tvångsmedelslagen eller på dem som är i fängelse med stöd av häktninglagen. Verkställigheten ska inte heller senareläggas, om den dömd redan är i fängelse.

Enligt den föreslagna lagen ska det ses till att straff inte förfaller på grund av senareläggningen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen har inga ekonomiska konsekvenser.

Till följd av propositionen minskar antalet fångar temporärt med cirka 300–400. Straffen ska dock verkställas så snart som möjligt efter att undantagsförhållandena har upphört, vilket innebär att antalet fångar sedan ökar i motsvarande grad. Man kan dock bereda sig för detta genom att Brottsförhållandenmyndigheten vidtar åtgärder för att jämna ut antalet fångar som kommer till fängelserna efter att begränsningarna har upphört. Även vid Rättsregistercentralen och inom utsökningen bör man förbereda sig så att förvandlingsstraff för böter verkställs på ett kontrollerat sätt efter att undantagsförhållandena har upphört.

Propositionen påverkar inledandet av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och verkställigheten av ovillkorligt fängelsestraff för några hundra dömda under högst ungefär fyra månader.

Propositionen påverkar inte säkerheten i samhället, eftersom senareläggningen av inledandet av verkställigheten bara gäller sådana dömda som också annars väntar i frihet på att domen ska verkställas.

Genom förslaget tryggas Brottsförhållandenmyndighetens förmåga att på ett ändamålsenligt sätt sörja för verkställigheten av straff när coronavirusläget framskrider. Med ett mindre antal fångar kan man bättre sköta karantän och isolering av fångar samt trygga de nödvändiga funktionerna i fängelserna om anställda insjuknar.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Vid beredningen av propositionen har man bedömt om verkställigheten av straff i fängelserna kan tryggas på något annat sätt än genom den föreslagna lagen.

Det är viktigt att man i fängelserna vidtar praktiska åtgärder för att förhindra att viruset sprids, och det har man också redan gjort. Brottspåföljdsmyndigheten kan ändå inte genom sina egna åtgärder påverka antalet fångar på det sätt som föreslås. Således kan den föreslagna lagen anses vara den mest motiverade lösningen för att trygga fängelsernas funktionsförmåga när coronaviruset sprids.

Vid beredningen har man också bedömt alternativet att antalet fångar inte sänks på förhand. Då finns det dock en risk för att det i takt med att epidemin sprids uppstår en situation där verkställigheten inte längre kan tryggas i ett fängelse på grund av att antalet fångar i fängelset är högt och många fångar eller anställda har insjuknat. Då kan det bli aktuellt att överväga om fångar måste frigges i förtid. För att undvika detta är det motiverat att minska antalet fångar på det sätt som föreslås.

5.2 Metoder för att hindra coronavirusepidemin utomlands

Alla europeiska länder har vidtagit åtgärder för att förbereda fängelserna på coronavirusepidemin. Åtgärderna omfattar såväl anvisningar till fångar och personal som begränsningar av besök och funktioner och begränsningar när det gäller att röra sig mellan fängelset och det civila samhället eller mellan fängelserna. Till exempel har justitieministern i Frankrike bestämt att korta fängelsestraff inte ska verkställas nu.

I vissa länder har man också genomfört förtida frigivning av fångar på grund av epidemin.

6 Specialmotivering

1 §. Tillämpningsområde. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Lagen föreslås bli tillämplad på verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff under den rådande coronavirusepidemin. I bestämmelsen betonas det att tillämpningstiden är bunden till epidemins längd och att den tillämpas längst till och med den 31 juli 2020. Insjuknandet kan påverka fängelsernas funktionsförmåga också efter den prognostiserade epidemitoppen, så begränsningarna varar till utgången av juli.

Med stöd av 2 mom. kan verkställigheten inledas redan tidigare än den 31 juli 2020, om det inte längre är nödvändigt att skjuta upp verkställigheten för att förebygga coronavirusepidemin i fängelserna. Bedömningen av om verkställigheten eventuellt ska inledas prövas av de myndigheter som svarar för verkställigheten.

2 §. Senareläggning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff. I 1 mom. föreslås det bestämmelser om begränsning av inledande av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter. Åtgärder för inledande av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter får inte vidtas och den dömda får inte till och med den 31 juli 2020 föreläggas en tidpunkt för anmälan i fängelset. Bestämmelsen innebär att nya förvandlingsstraff inte ska sändas från Rättsregistercentralen till utsökningen för föreläggande av anmälningstidpunkten och att inga nya anmälningstidpunkter ska föreläggas vid utsökningen i ärenden som

RP 29/2020 rd

redan är anhängiga där. Nya anmälningstidpunkter föreläggs först efter den 31 juli 2020. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll det som för närvarande föreskrivs i justitieministeriets förordning. För tydlighetens skull föreskrivs det att de anmälningstidpunkter som redan har förelagts inte återkallas. En dömd som anländer till fängelset på basis av en anmälningstidpunkt som redan har förelagts ska tas in för att avtjäna straffet. I sådana situationer är det dock möjligt att bedöma förutsättningarna för uppskov med verkställigheten av förvandlingsstraff med stöd av lagen om verkställighet av böter eller fängelselagen.

I 2 mom. föreslås en motsvarande bestämmelse som i 1 mom. om begränsning av inledande av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff. Inte heller åtgärder för inledande av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff får vidtas och den dömda får till och med den 31 juli 2020 inte föreläggas en anmälningstidpunkt. Bestämmelsen innebär att inledandet av de fängelsestraff som ska verkställas inte börjar beredas och att nya anmälningstidpunkter inte föreläggs i ärenden som redan är anhängiga. Nya anmälningstidpunkter föreläggs först efter den 31 juli 2020. För tydlighetens skull föreskrivs det att de anmälningstidpunkter som redan har förelagts inte återkallas. En dömd som anländer till fängelset på basis av en anmälningstidpunkt som redan har förelagts ska tas in för att avtjäna straffet. I sådana situationer är det dock möjligt att bedöma om förutsättningarna för uppskov enligt 2 kap. 3 och 4 § i fängelselagen uppfylls. Brottsförmyndigheten ger separata anvisningar om bedömningen av grunderna för uppskov i samband med coronavirusepidemin.

Den föreslagna bestämmelsen ska gälla alla ovillkorliga fängelsestraff till skillnad från den gällande förordningen av justitieministeriet, som gäller fängelsestraff på högst sex månader. Bestämmelserna gäller endast dem som själva kommer till fängelset från frihet. Begränsningarna gäller inte dem som häktats av domstol med stöd av tvångsmedelslagen och häktningsslagen.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om att de som dömts till förvandlingsstraff för böter eller till ovillkorligt fängelsestraff inte heller ska efterlysas för inledandet av verkställigheten av straff med stöd av 36 § 3 mom. i lagen om verkställighet av böter eller 2 kap. 2 a § i fängelselagen till och med den 31 juli 2020. Denna begränsning gäller sådana dömda personer som annars ska efterlysas för förpassande till fängelse. I praktiken efterlyses alltså inte de som dömts till förvandlingsstraff för böter och som inte har nåtts för förläggande av anmälningstidpunkten eller de som dömts till fängelsestraff och som inte har nåtts för föreläggande av anmälningstidpunkten eller som inte har infunnit sig i fängelset före anmälningstidpunkten. Bestämmelsen gäller också till denna del alla som dömts till förvandlingsstraff för böter eller ovillkorligt fängelsestraff.

Bestämmelsen gäller inte dem som domstolen har förordnat häktade som frånvarande och som därför har efterlysts.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om att begränsningarna inte gäller nya straff för personer som redan befinner sig i fängelse. Bestämmelsen gäller häktade som redan är i fängelse och fångar som avtjänar straff. Nya förvandlingsstraff för böter och ovillkorliga fängelsestraff för dem som redan är i fängelse ska verkställas på normalt sätt. För tydlighetens skull föreslås det också en bestämmelse om att begränsningarna inte gäller verkställigheten av straff som dömts ut för den som ålagts häktningsarrest. I sådana fall åläggs den som ålagts häktningsarrest att med stöd av 2 kap. 1 § i fängelselagen anmäla sig i fängelset på normalt sätt.

3 §. Förhindrande av att straffet förfaller. I paragrafen föreslås bestämmelser om beaktande av att straffet förfaller. Med stöd av bestämmelsen ska det vid verkställigheten ses till att straffen inte förfaller på grund av att verkställigheten senareläggs. Bestämmelser om när ett ovillkorligt fängelsestraff och ett förvandlingsstraff för böter förfaller finns i 8 kap. 10 och 12 § i strafflagen.

I den gällande förordningen av justitieministeriet var man tvungen att i enlighet med bemyndigandet att utfärda förordning i 2 kap. 1 § 4 mom. i fängelselagen föreskriva att verkställigheten inte får senareläggas mer än åtta månader. Med avvikelse från justitieministeriets förordning föreslås det inte nu bestämmelser om att verkställigheten ska inledas senast åtta månader från det att domen blivit verkställbar. En sådan bestämmelse skulle i onödan komplicera tillämpningen av undantagsbestämmelserna.

4 §. Senarelägningens inverkan på inräkning i strafftiden. I paragrafen föreslås för tydlighetens skull en bestämmelse om att tiden för senareläggning av verkställigheten av straff som senarelagts med stöd av denna lag inte inräknas i strafftiden. Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 7 § 3 mom. i den gällande fängelselagen, enligt vilken en försening av inledandet av verkställigheten av en orsak som avses i 2 kap. 1 § 3 mom. i fängelselagen (felaktig hänvisning, ska vara 4 mom.) inte inräknas i strafftiden.

5 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt och den föreslås vara i kraft till och med den 31 juli 2020. Med stöd av lagen upphävs justitieministeriets förordning om senareläggning av inledande av verkställighet av fängelsestraff.

7 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Ett snabbt ikraftträdande är nödvändigt eftersom de verkningar på antalet fångar som eftersträvas med propositionen förverkligas i takt med att verkställigheten av nya straff senareläggs och de fångar som avtjänat sin dom frigges från fängelset.

Lagen föreslås vara temporär och den föreslås vara i kraft till och med den 31 juli 2020.

Genom lagen upphävs justitieministeriets förordning om senareläggning av inledande av verkställighet av fängelsestraff.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 21 § i grundlagen 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. Kravet på att verkställigheten av straff ska ske utan dröjsmål ingår också i 2 kap. 1 § 1 mom. i fängelselagen.

Genom den föreslagna lagen begränsas i viss mån verkställigheten av straff utan dröjsmål. Som högst kan verkställigheten fördröjas med cirka fem månader från det normala. I lagen föreslås det dessutom en bestämmelse om att verkställigheten ska inledas, om senareläggningen skulle leda till att straffet förfaller.

Genom den föreslagna lagen senareläggs inte anmälningstidpunkten i de fall där anmälningstidpunkten redan har förelagts. Genom lagen ingriper man således inte i förvaltningsbeslut som redan har fattats. Också i sådana fall är det möjligt att på ansökan av eller med samtycke av den dömda uppskjuta inledandet av verkställigheten när förutsättningarna för uppskov enligt 2 kap. 3 och 4 § i den gällande fängelselagen eller i den gällande lagen om verkställighet av böter uppfylls.

RP 29/2020 rd

Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag.

Syftet med den föreslagna lagen är att skydda fångarnas och fängelsepersonalens hälsa och att trygga att verkställigheten av fängelsestraff ordnas på behörigt sätt under en exceptionell epidemi som avses i 3 § 7 punkten i lagen om smittsamma sjukdomar. Syftet med begränsningarna är alltså att i konstitutionellt hänseende på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen genom det allmänna trygga vars och ens rätt till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen, verkställighet av straff utan att människovärdet kränks enligt 7 § 2 mom. i grundlagen, samt det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Den föreslagna bestämmelsen ska bedömas med tanke på de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I den föreslagna lagen föreskrivs det detaljerat om de situationer där verkställigheten av straff senareläggs. I lagen föreskrivs det på det sätt som grundlagsutskottet i sitt utlåtande 7/2020 förutsätter om den exakta längden på senareläggningen av verkställigheten, och om att varaktigheten ska vara bunden till den tid undantagstillståndet varar. Åtgärder för verkställighet av straff ska vidtas redan tidigare än den 31 juli 2020, om det på grund av en korrekt verkställighet av fängelsestraff inte längre är nödvändigt att senarelägga verkställigheten av nya straff. Regleringen är således exakt på det sätt som förutsätts av begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och i lagens ordalydelse betonas det att begränsningen är temporär.

Genom föregripande anvisningar för fångar och personal och praktiska åtgärder för att minska smittriskerna för dessa grupper strävar man efter att minska risken för spridning av coronaviruset i fängelserna. Enbart med hjälp av sådana åtgärder går det dock inte att säkerställa att verkställigheten är ändamålsenlig och säker när coronaviruset sprider sig i större utsträckning bland fångarna eller personalen.

Den föreslagna lagen kan därför anses nödvändig för att trygga fängelsernas funktionsförmåga under de nuvarande undantagsförhållandena. Det kan anses godtagbart att avvika från verkställighet utan dröjsmål för att skydda hälsan för fångar som redan är i fängelse och för att trygga en människovärdig behandling. Även om epidemin för närvarande inte har medfört några betydande problem för fängelsernas verksamhet, kan sådana problem uppstå snabbt i takt med att epidemin förvärras. Då ska man kunna sörja för att basfunktionerna och hälso- och sjukvården för fångar i fängelse kan ordnas och vid behov vidta de karantäns- och isoleringsåtgärder som eventuellt bestäms med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. Detta tryggas genom att antalet fångar minskas temporärt på det föreslagna sättet.

De ovan beskrivna föregripande åtgärderna och den föreslagna regleringen kan sannolikt anses vara en mer begränsad undantagsåtgärd än vad som eventuellt senare skulle behöva vidtas i den händelse att epidemin redan skulle ha orsakat betydande problem för fängelsernas verksamhet.

Det föreslagna sättet att begränsa verkställigheten av nya domar kan således anses vara inte bara ett nödvändigt utan också ett proportionerligt sätt att uppnå de uppställda målen.

De människorättsförpliktelser som är bindande för Finland ställer inga absoluta krav på hur snabbt verkställigheten av straff ska inledas. Däremot är Finland med stöd av artikel 2 och 3 i Europakonventionen skyldigt att sörja för att förhållandena i fängelserna inte äventyrar någons

RP 29/2020 rd

liv eller hälsa och för att ingen behandlas på ett omänskligt eller förnedrande sätt. Den föreslagna lagen kan anses vara motiverad för att trygga dessa skyldigheter i samband med omständigheterna kring coronavirusepidemin.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på inledande av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och på inledande av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff under tiden för en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka, längst till och med den 31 juli 2020.

Verkställigheten av straff kan återupptas tidigare än vad som föreskrivs i 1 mom., om det inte längre är nödvändigt att begränsa verkställigheten för att förhindra att pandemin sprider sig.

2 §

Senareläggning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff

Med avvikelse från 36 § 2 mom. i lagen om verkställighet av böter (672/2002) får åtgärder för inledande av verkställigheten av ett förvandlingsstraff för böter inte vidtas och en tidpunkt för anmälan i fängelset inte föreläggas den dömden under den tid som avses i 1 §. Anmälningstidpunkter som redan har förelagts återkallas inte.

Med avvikelse från 2 kap. 1 § i fängelselagen (767/2005) får åtgärder för inledande av verkställigheten av ett ovillkorligt fängelsestraff inte vidtas och en tidpunkt för anmälan i fängelset inte föreläggas den dömden under den tid som avses i 1 §. Anmälningstidpunkter som redan har förelagts återkallas inte.

Det får inte förordnas att den som dömts till förvandlingsstraff för böter eller till ovillkorligt fängelsestraff ska förpassas till fängelse under den tid som avses i 1 § enligt en efterlysning enligt 36 § 3 mom. i lagen om verkställighet av böter eller 2 kap. 2 a § i fängelselagen.

De begränsningar som anges i 1 och 2 mom. gäller inte straff som ska verkställas för häktade som redan är i fängelse eller för fångar som avtjänar straff. Begränsningarna gäller inte heller inledande av verkställigheten av straff som dömts ut för dem som ålagts häktningsarrest.

3 §

Förhindrande av att straffet förfaller

Trots vad som föreskrivs i 2 § ska verkställighet av straff inledas, om ett utdömt straff skulle förfalla på grund av senareläggningen.

RP 29/2020 rd

4 §

Senarelägningens inverkan på inräkning i strafftiden

Som strafftid räknas inte den tid för vilken inledandet av verkställigheten av domen senareläggs med stöd av denna lag.

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2020 och gäller till och med den 31 juli 2020. Genom denna lag upphävs justitieministeriets förordning om senarelägning av inledande av verkställighet av fängelsestraff (122/2020).

Helsingfors 31.3.2020

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson