

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om kombinationsstraff (RP 268/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Paulina Tallroth, justitieministeriet
- specialplanerare Tuuli Herlin, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Raimo Lahti
- professor Juha Lavapuro
- biträdande professor Sakari Melander.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det i strafflagen införs bestämmelser om ett kombinationsstraff. Vidare föreslås det att det stiftas en ny lag om verkställighet av kombinationsstraff.

I propositionen föreslås det också ändringar i lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar, rättegångsbalken, fängelselagen, lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten, straffregisterlagen, lagen om övervakad frihet på prov, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, lagen om skadestånd för olycksfall åt personer, som intagits i särskilda straff-, underhålls- och vårdanstalter samt brottsskadelagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på inskränkningar i den personliga friheten, vilken tryggas i 7 § i grundlagen, och den i 8 § i grundlagen beskrivna straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen god-

Utlåtande GrUU 10/2017 rd

kännas i vanlig lagstiftningsordning. För att i synnerhet legalitetsprincipen och proportionalitetskravet ska kunna bedömas är det enligt regeringen dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det införs bestämmelser om en ny typ av straffrättsligt straff, ett kombinationsstraff. Påföljden består av ovillkorligt fängelse och en därpå följande övervakningstid. Straffet ska endast kunna dömas ut till en återfallsförbrytare som gör sig skyldig till allvarliga brott och som anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet. Förutsättningarna för att döma till kombinationsstraff motsvarar förutsättningarna enligt gällande lag för att döma en person att avtjäna hela strafftiden i fängelse. Kombinationsstraffet ersätter i detta avseende ett fängelsestraff som avtjänas i sin helhet i fängelse.

Den som dömts till övervakning efter tiden i fängelse omfattas av vissa skyldigheter, av vilka de mest centrala är att den dömda ska stanna i bostaden, iaktta drogfrihet, delta i verksamhet och förbinda sig till övervakning. För grovt brott mot skyldigheterna ska ovillkorligt fängelse kunna dömas ut för återstoden av övervakningstiden.

De föreslagna bestämmelserna är relevanta framför allt med avseende på den i 8 § i grundlagen föreskrivna straffrättsliga legalitetsprincipen och de rättigheter som med stöd av 7 § 3 mom. i grundlagen tillfaller den som berövats friheten. I förslaget ingår också bestämmelser som anknyter till rätten till personlig frihet och integritet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och till skyddet för privatlivet, som tryggas i 10 § i grundlagen. Förslagen måste på dessa punkter delvis bedömas mot de allmänna och de rättighetsspecifika villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid en konstitutionell bedömning av straffrättsliga påföljder som gäller farliga återfallsförbrytare måste man beakta också Europadomstolens avgörandepraxis inom området. Domstolens praxis betonar statens positiva skyldighet att trygga individens liv och fysiska integritet (se t.ex. *Osman mot Förenade kungariket* 28.10.1998, punkterna 115 och 116, *Mastromatteo mot Italien* 24.10.2002, punkt 68, *Branko Tomasic mot Kroatien* 15.1.2009, punkt 51 och *Jendrowiak mot Tyskland* 14.4.2011, punkt 37).

Kombinationsstraffets acceptabilitet och proportionalitet

Det straffrättsliga påföljdssystemet genomgick en reform år 2006 så att systemet med tvångsinrättningar för farliga återfallsförbrytare slopades. Det gamla systemet ersattes med ett system där hela strafftiden avtjänas i fängelse. Det gäller sådana återfallsförbrytare som begått allvarliga brott och som anses vara synnerligen farliga för annans liv, hälsa eller frihet. Vid bedömningen av bestämmelserna om avtjänande av hela strafftiden i fängelse fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att bestämmelserna innebar ett slopande av systemet med tvångsinrättningar, som var problematiskt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utskottet påpekade dock att regleringen kan komma att tas upp för bedömning i organen för övervakning av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter därför att en fänge

Utlåtande GrUU 10/2017 rd

som avtjänar ett straff på 3—5 år saknar möjlighet att underställa lagligheten i ett frihetsberövande som delvis baserar sig på en bedömning om fångens farlighet för ny granskning i domstol (se GrUU 21/2005 rd, s. 3).

Man måste enligt grundlagsutskottets praxis kunna påvisa ett tungt vägande samhälleligt behov av en kriminalisering, och också grunden för kriminaliseringen måste vara godtagbar inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 9/2016 rd och GrUU 23/1997 rd). Detta gäller även ändringar i det straffrättsliga påföljdssystemet, eftersom det finns ett samband mellan straffen och förbuden i strafflagen, och syftet med straffen är att stödja och effektivisera förbuden (se GrUU 9/2016 rd).

Enligt propositionsmotiven är syftet med kombinationsstraffet att minska återfallsbrottsligheten (s. 13). Tanken med övervakningen är att stödja återfallsförbrytare och hjälpa dem att klara sig i frihet utan att göra sig skyldiga till brott (RP, s. 48). Av propositionsmotiven framgår att de som under åren 2006—2016 avtjänade hela strafftiden i fängelse ofta gjorde sig skyldiga till nya allvarliga brott. Nästan alla av dem har dessutom i frigivningsprövningen konstaterats vara synnerligen farliga för annans liv, hälsa eller frihet. Efter den reform som trädde i kraft år 2006 har enligt motiven endast tre fångar som förordnats att avtjäna hela strafftiden blivit villkorligt frigivna, medan 35 fångar som avtjänat hela strafftiden frigavs under samma period (s. 13). Dessa fångar har inte kunnat placeras i övervakad frihet på prov. Dessa i propositionsmotiven nämnda omständigheter innebär att i praktiken samtliga fångar som avtjänar hela strafftiden friges från fängelset utan att genomgå någon fas där deras anpassning till samhället kunde övervakas och under vilken deras beredskap för ett liv utan brott skulle öka i enlighet med målet i 2 § i fängelselagen.

Grundlagsutskottet anser att det på ett övertygande sätt har påvisats ett tungt vägande samhälleligt behov och, med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, godtagbara grunder för den föreslagna regleringen. Indirekt tryggar regleringen också den i 7 § i grundlagen skyddade rätten till liv och till personlig frihet.

Strängheten i en straffpåföljd måste enligt grundlagsutskottets praxis stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2014 rd, s. 3 och GrUU 16/2013 rd, s. 2).

Enligt förslaget till 2 c kap. 11 § 1 mom. i strafflagen består ett kombinationsstraff av ovillkorligt fängelse i högst den tid som enligt de bestämmelser som tillämpas på fallet utgör maximistraffet för brottet och av en omedelbart därpå följande övervakningstid på ett år. Bestämmelsen innebär att det straff domstolen utdömer kan överskrida längden av det straff som framgår av straffbestämmelsen för respektive brott. Till denna del måste regleringen bedömas med avseende på det komplex som utgörs av den straffrättsliga legalitetsprincipen och kravet på att en påföljd ska stå i rätt proportion till gärningen.

Den föreslagna regleringen är ett främmande element i den gällande systematiken för strafflagstiftningen, vilket också betyder att man i bedömningen av den måste fästa särskild vikt vid den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen. I den straffrättsliga lagstiftningen har man under de senaste decennierna enligt etablerad praxis utgått från att en brottslig gärnings klanderbarhet och det därmed anknytande hotet om straff bestäms i samband med rekvisitet för brot-

Utlåtande GrUU 10/2017 rd

tet i fråga. I förarbetena till grundrättighetsreformen underströks att straff för varje brott ska fastställas genom en lag som godkänns av riksdagen (se RP 309/1993 rd, s. 54/I). Enligt systematiken i lagstiftningen ska det straff som följer av ett brott framgå av varje straffbestämmelse. Det tryggar i väsentlig mening lagstiftningens förutsebarhet, som också i grundlagsutskottets praxis framhållits som kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen (se GrUU 10/2016 rd, s. 8).

Utifrån dessa synpunkter är det inte helt problemfritt med en straffrättslig reglering som leder till att maximistrafvet inte framgår av den straffbestämmelse som gäller gärningen. Eftersom avvikelserna från straffskalans maximum för brottstypen är exakt reglerad i förslaget till 2 c kap. 11 § i strafflagen, och eftersom det föreslås att det också till 6 kap. 2 § i strafflagen fogas en bestämmelse om möjlighet att avvika från maximistrafvet när någon döms till kombinationsstraff, är den föreslagna regleringen möjlig i konstitutionellt hänseende. Dock bör inställningen till ett sådant förfarande vara mycket restriktiv. Lagutskottet bör därför överväga en ändring av förslaget till 2 c kap. 11 § 1 mom. så att maximilängden för kombinationsstraff håller sig inom den straffskala som framgår av straffbestämmelsen för brottet i fråga.

Personlig frihet

I kombinationsstrafvet ingår ovillkorligt fängelse, som innebär en inskränkning av den personliga friheten (se också GrUU 23/1997 rd, s. 2/I). Den övervakningstid som ingår i kombinationsstrafvet kan bedömas på samma grunder som grundlagsutskottet har bedömt övervakningsstraffets förhållande till 7 § 3 mom. i grundlagen (se GrUU 30/2010 rd).

Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga friheten inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Grundlagsutskottet har ansett att det övervakningsstraff som år 2011 togs in i strafflagen utan tvivel är det slag av frihetsberövande som avses i 7 § 3 mom. i grundlagen, trots att verkställighetsplatsen är den dömdes bostad (GrUU 30/2010 rd).

I enlighet med 7 § 3 mom. i grundlagen kräver frihetsberövande laglig grund. Dessutom omfattas lagstiftning som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna av det till de allmänna förutsättningarna för inskränkning hörande kravet på noggrann avgränsning och exakthet, vilket förutsätter att inskränkningar är noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade (se GrUB 25/1994 rd, s. 5/I).

De föreslagna förutsättningarna för att döma till ett kombinationsstraff är i väsentliga delar de samma som förutsättningarna för att döma till avtjänande av hela strafftiden enligt gällande lag. Bestämmelserna om avtjänande av hela strafvet i fängelse stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 21/2005 rd, s. 3), och det föreslås inga ändringar till exempel i fråga om de brott som ligger till grund för kombinationsstraff, förutsättningen för återfallsbrott eller förutsättningarna för bedömning av hur farlig gärningsmannen är. Till denna del är den föreslagna regleringen tillräckligt noga avgränsad och exakt.

I 7 § i propositionens lagförslag 2 om verkställighet av kombinationsstraff finns bestämmelser om övervakning. Enligt paragrafen ska iakttagandet av den plan för strafftiden som avser övervakningstiden övervakas med hjälp av tekniska anordningar som ges till den övervakade eller fästs på

Utlåtande GrUU 10/2017 rd

honom eller henne vid handleden, vristen eller midjan, eller med en kombination av sådana anordningar. Enligt propositionsmotiven är avsikten med övervakningen att säkerställa att den övervakade iakttar de skyldigheter och begränsningar i rörelsefriheten som fastställts för honom eller henne (s. 25). Motsvarande reglering har i grundlagsutskottets praxis ansetts betydelsefull med avseende på den personliga integritet som tryggas i 7 § 3 mom. i grundlagen, men intrånget har vid behandlingen av exempelvis övervakningsstraff och övervakad frihet på prov ansetts obetydligt och nödvändigt med hänsyn till straffets art (GrUU 30/2010 rd, s. 5/I och GrUU 4/2013 rd, s. 2/II). Samma bedömning kan tillämpas på den nu föreslagna regleringen.

I 4 kap. i den föreslagna verkställighetslagen finns bestämmelser om tagande i förvar av den övervakade och om behandling av ärenden som gäller tagande i förvar. Tagande i förvar innebär en inskränkning av den personliga friheten, som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen. Enligt föreslagna 24 § 1 mom. är tagande i förvar i sista hand kopplat till att ”säkerhetsåtgärden inte måste betraktas som klart onödig”. Enligt propositionsmotiven betyder detta att behovet av denna säkringsåtgärd ska basera sig på individuell prövning (s. 38). Eftersom det i 7 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund måste den föreslagna bestämmelsen preciseras så att tagande i förvar kan komma i fråga endast som en sista lösning. Om preciseringen inte fogas till lagen kan tagande i förvar utgöra en oproportionell säkringsåtgärd, särskilt i det fall att tagandet i förvar grundar sig på ett i den föreslagna 24 § avsett hinder för verkställighet av övervakningstid. Ett sådant hinder kan enligt propositionsmotiven exempelvis vara en omständighet i samband med ordnandet av en bostad som lämpar sig för verkställighet av övervakningstiden.

Enligt verkställighetslagens 28 §, som gäller avtjänande av övervakningstiden efter en dom om förvandling till fängelse, kan brottsförmyndigheten låta den dömda fortsätta avtjäna övervakningstid som förvandlats till ovillkorligt fängelse som övervakningstid, i det fall att den dömdes förutsättningar att klara av övervakningstiden förbättrats så att det är ändamålsenligt att denne fortsätter avtjäna den som sådan. Ändamålsenligheten som förutsättning har inte behandlats närmare ens i propositionsmotiven. Också till denna del är regleringen relevant med avseende på den i 7 § i grundlagen tryggnade personliga friheten, eftersom ovillkorligt fängelse och övervakningstid innebär olika slag av ingrepp i den dömdes personliga frihet. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen bör preciseras så att det tydligare framgår under vilka omständigheter den som dömts till kombinationsstraff och vars övervakningstid förvandlats till fängelse på nytt kan få avtjäna straffet som övervakningstid.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 24.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

Utlåtande GrUU 10/2017 rd

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölle cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.