

## LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2001 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av straff och till lagar som har samband med den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 28 februari 2001 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av straff och till lagar som har samband med den (RP 13/2001 rd) till lagutskottet för beredning.

##### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i saken (GrUU 9/2001 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsrådet Leena Kuusama och specialrådgivare Jussi Pajuoja, justitieministeriet
- riksdagens biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka
- tingsdomare Sirpa Ahola, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- direktör Anna-Katrina Grönholm, Helsingfors fängelse
- advokaten Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- ombudsman (tf) Maija-Liisa Kukkonen, Kriminalvårdsförbundet
- vice ordförande, professor Pekka Koskinen, delegationen för fängenvårdsärenden.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om verkställighet av straff ändras såtillvida att prövningsbeslut som inverkar på den faktiska längden av straff skall kunna överklagas hos en allmän domstol med tingsrätten som första instans. Ändring skall kunna sökas i beslut som gäller förlust av avtjänad tid och senareläggning av villkorlig frigivning.

Samtidigt föreslås lagen om verkställighet av straff bli ändrad i syfte att skapa ett enhetligt disciplinsystem i fängelserna och att införa de slutna anstalternas disciplinsystem i de öppna

anstalterna. I det sammanhanget slopas förlust av tid i öppen anstalt som påföljd och påförs i stället förlust av avtjänad tid som disciplinstraff. Dessutom föreslås ändringar i rättegångsbalken, lagen om fri rättegång och lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer. Dessa ändringar är i första hand tekniska och beror på ändringarna av lagen om verkställighet av straff. Lagarna avses träda i kraft samtidigt som lagen om förvaltning av straffverkställighet, dvs. den 1 augusti 2001.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

*Allmän motivering*

Om verkställighet av fängelsestraff föreskrivs genom författningar på lag- och förordningsnivå. Om fångars rätt att söka ändring föreskrivs på författningsnivå och huvudregeln är att det är förbjudet. I riksdagen har inte bara grundlagsutskottet utan också lagutskottet fäst uppmärksamhet vid lagstiftningsnivån och besvärsförbudets omfattning. I ett betänkande (LaUB 17/1994 rd — RP 66/1994 rd) anser lagutskottet att fångar med tanke på rättsskyddet och en enhetlig straffpraxis måste ha rätt att söka ändring i disciplinärra straff för ordningsföreseelser.

Vidare har utskottet påskyndat en totalreform av lagen om verkställighet av straff, som härstammar från 1889 och som ändrats genom en lång rad delreformer (LaUB 17/1998 rd — RP 10/1998 rd). En totalrevidering är under beredning och det betyder att de nu aktuella bestämmelserna blir temporära.

Utskottet anser att propositionen är behövlig och angelägen och tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

*Besvärsrätt och besvärshinstans*

Regeringen föreslår att besvär över fängelsemyndighetens, m.a.o. en förvaltningsmyndighets, beslut skall anföras hos tingsrätten. Besvärshinstansen motiveras med en lång rad faktorer som mycket starkt talar för denna lösning. I sitt utlåtande om propositionen anser grundlagsutskottet att denna ordning är exceptionell med hänsyn till bestämmelserna i 98 och 99 § grundlagen om domstolsväsendets grundstruktur och domstolarnas uppgifter. I det aktuella fallet är förslaget motiverat, menar grundlagsutskottet, eftersom beslut enligt föreslagna 7 kap. 1 § 1 mom. påverkar strafftidens faktiska längd. I 7 § 3 mom. grundlagen föreskrivs att straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. En logisk konsekvens av detta är att besvär över administrativa beslut som fattas i verkställighetsskedet och som påverkar straffets längd skall gå över den domstolslinje där de egentliga fängelsestraffen döms ut.

Grundlagsutskottet framhåller att förslaget till 7 kap. 1 § 2 mom. i lagen om verkställighet av straff, som förbjuder överklagande av andra beslut än sådana som inverkar på fängelsestraffets faktiska längd, står i strid med 21 § 1 mom. grundlagen. Enbart det att 7 kap. 1 § 2 mom. stryks i lagförslaget leder till att en fånges rätt att få sina "rättigheter och skyldigheter behandlade vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan" direkt grundar sig på grundlagen. I avsaknad av särskilda bestämmelser är besvärshinstansen den som anges i den förvaltningsrättsliga lagskipningen. Enligt grundlagsutskottet blir det inte längre nödvändigt att direkt tillämpa grundlagen i den utsträckning det slopade momentet hade krävt och samtidigt blir situationen klarare genom att ändringssökande i lagen uttryckligen utsträcks också till beslut om disciplinstraff.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande måste fångars besvärsrätt utvidgas så att den utöver beslut som inverkar på den faktiska strafflängden också omfattar andra disciplinstraff. Därför måste det övervägas om inte alla besvärshinstanden kunde styras till tingsrätterna.

Enligt utredning från justitieministeriet är det problematiskt om besvär över disciplinära beslut utifrån det disciplinära straffets art styrs till en allmän domstol eller en förvaltningsdomstol. Ett system med två besvärshinstanser vore komplicerat för fängelserna och kan göra det svårt att skapa en enhetlig disciplinpraxis. Samma faktorer som åberopats för att motivera varför besvär över beslut som inverkar på den faktiska strafflängden bör styras till tingsrätten talar för att tingsrätten skall vara besvärshinstans också för andra disciplinbeslut.

Regeringen gör i sin proposition en bedömning av reformens ekonomiska och organisatoriska verkningar och av domstolarnas och fängelsernas ökade arbetsbörda. År 1999 fattades omkring 300 beslut som inverkar på strafflängden och som nu föreslås bli omfattade av inskränkt besvärsrätt. Enligt uppskattning kommer färre än 100 av dessa beslut att överklagas

per år. Antalet besvär som kommer upp i en enskild tingsrätt kommer sannolikt att ligga under 10 per år. Hos hovrätterna anförs klagomål uppenbarligen bara sporadiskt.

Justitieministeriet har utrett hur mycket antalet besvärssärenden kan tänkas öka jämfört med det som regeringen anför i och med att alla disciplinära beslut omfattas av besvärsrätt. År 1999 fattades omkring 1 000 disciplinbeslut av annat slag än sådana som inverkar på strafflängden. Av dem gällde mer än 700 bestraffning med enrum, 300 varningar och färre än 10 rättsförlust. Ministeriet har den uppfattningen att omkring 10—20 procent av besluten kommer att överklagas. I allt kommer det sannerligen att sökas ändring i omkring 200—300 disciplinbeslut per år. Den planerade utvidgningen av besvärsrätten innebär därmed att domstolarnas och fängelsemyndigheternas arbete och kostnaderna för fri rättegång ökar i betydande grad. Därför har ministeriet i utskottet uppgett sig anse att besvärsrätten lämpligen bör inskränkas till tingsrätten, i vars beslut ändring inte får sökas genom besvär.

#### *Behandlingen av besvär i tingsrätten*

Om behandlingen av besvär i tingsrätten föreslås bli bestämt i 7 kap. 7 § lagen om verkställighet av straff. Tingsrätten skall se till att målet behandlas grundligt. I motiveringen till bestämmelsen framhålls att domstolens roll vid utredningen av målet skall vara accentuerad i jämförelse med det förfarande som iakttas i brottmål, emedan ändringssökande i allmänhet gäller disciplinstraff som grundar sig på brott och i vars behandling i domstolen åklagaren inte skall delta. Tingsrätten är skyldig att i tillräcklig utsträckning med aktiva processledningsmetoder och vid behov även självmant utreda faktaunderlaget för målet och skaffa utredningar av frågan. I övrigt gäller i fråga om behandling av besvär i tingsrätten vad som är föreskrivet om rättegång i brottmål.

Den grundläggande modellen för behandling av disciplinären den har kritiserats. Behandlingen är inkvisitorisk till sin natur, vilket betyder att domstolen med avvikelse från normalt förfaran-

de intar en aktiv roll vid rättegången. Det problematiska med denna roll accentueras i och med att utredningen av disciplinära förseelser är utvecklad och inte står på samma nivå som till exempel förundersökningen i brottmål. En del sakkunniga har föreslagit att domstolsförfarandet bör grunda sig på tvåpartsförhållande och ackusatoriskt förfarande. Utskottet anser att kritiken är motiverad men att grunderna för domstolsförfarandet inte kan ändras i detta sammanhang. Det är klart att de framlagda åsikterna måste vägas in i den pågående beredningen av en totalreform av lagstiftningen.

#### *Detaljmotivering*

##### **1. Lag om ändring av lagen om verkställighet av straff**

##### *2 kap. Allmänna stadganden om fängelsestraff och om förvandlingsstraff för böter*

*3 b §.* I 2 mom. föreskrivs att tiden mellan den föreskrivna dagen och den faktiska dagen i villkoren för tillståndet att avlägsna sig inte skall räknas in i strafftiden, om en fånge inte återvänder i rätt tid till straffanstalten. Utskottet föreslår att bestämmelsen klart skall ange att inte heller den dag som föreskrivs i villkoren för tillståndet, den faktiska dagen för återkomst eller dagen för gripande räknas in i strafftiden.

*10 a §.* Genom 1 mom. överförs besluten i alla disciplinstraff på direktören för straffanstalten. Förr var det direktionen som bland annat beslutade om längre bestraffning med enrum. Utskottet finner det viktigt att direktören hör en läkare eller annan hälsovårdspersonal innan han beslutar om längre bestraffning med enrum.

*13 § (Ny).* Grundlagsutskottet påpekar att det första lagförslaget kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning bara om tillämpningsområdet för den föreslagna 7 kap. 1 § 1 mom. 3 punkten utvidgas så att besvärsrätten generellt gäller senarelägningsbeslut med stöd av 2 kap. 13 §.

I 1 mom. föreskrivs att den som dömts till fängelsestraff på viss tid kan friges villkorligt om det finns synnerliga skäl till frigivning när han har avtjänat hälften av straffet. Bestämmelsen brukar normalt tolkas i enlighet med anknytande föreskrift från justitieministeriet (9/011/95). I detta fall avses med synnerliga skäl att fången under tre år före dagen för brottet inte har avtjänat fängelsestraff på en straffanstalt eller varit internerad i tvångsinrättning i Finland eller i något annat nordiskt land.

Om besvärsrätten skall kunna utsträckas till alla beslut på grundval av 2 kap. 13 § måste 1 mom. preciseras. Annars kan lagrummet inte längre tolkas enhetligt. Utskottet föreslår därför att momentet kompletteras med en bestämmelse som säger att med synnerliga skäl avses att fången under tre år före dagen när brottet begicks inte har avtjänat ett fängelsestraff på en straffanstalt eller varit intagen på en tvångsinrättning. Det finns ingen orsak att behandla fängelsestraff i olika länder på olika sätt. Därför nämns inte de nordiska länderna särskilt i paragrafen. I övrigt stämmer bestämmelsen överens med den ovan nämnda föreskriften från justitieministeriet. Med anledning av förslaget måste också ingresen ändras.

### *3 kap. Om verkställighet i fängelse*

6 och 8 §. Utskottet föreslår att paragraferna på samma sätt som 2 kap. 3 b § kompletteras med bestämmelser om att olovlig frånvaro räknas in i strafftiden.

### *4 kap. Om verkställighet i öppen anstalt*

7 §. Paragrafen föreskriver om återtagande av förordnande om öppen anstalt, disciplinen på öppen anstalt och förverkande av tiden på öppen anstalt. I paragrafens sägs ingenting om att olovlig frånvaro inte räknas in i strafftiden. Utskottet föreslår att paragrafen får ett nytt 3 mom. med en hänvisning till 2 kap. 3 c §, där det föreskrivs att den tid då en fånge är på rymmen inte räknas in i strafftiden.

### *7 kap. Ändringssökande*

1 §. *Besvärsmotiv*. Enligt 1 mom. 3 punkten har en fånge rätt att söka ändring i ett beslut genom vilket det förordnas om senareläggning av villkorlig frigivning när han har avtjänat två tredjedelar av fängelsestraffet. Grundlagsutskottet påpekar att ändring däremot inte får sökas i beslut genom vilket villkorlig frigivning skjuts fram efter att en fånge avtjänat hälften av sitt straff. Detta är en följd av 2 mom. och 2 kap. 13 § om villkorlig frigivning.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning bara under förutsättning att tillämpningsområdet för 7 kap. 1 § 1 mom. 3 punkten utvidgas till att generellt gälla senareläggningsbeslut med stöd av 2 kap. 13 § och att 2 mom. stryks i lagförslaget.

Med stöd av utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår lagutskottet att 1 mom. ändras och 2 mom. stryks. Enligt den nya 1 punkten har en fånge rätt att söka ändring i ett beslut om disciplinstraff och enligt den nya 2 punkten i beslut om senareläggning av villkorlig frigivning. I det nya 2 mom. nämns beslut om senareläggning av tre olika orsaker. Grundlagsutskottet nämner senareläggning på grundval av 2 kap. 13 §. Enligt 13 § 1 mom. kan en fånge friges villkorligt när han har avtjänat två tredjedelar eller hälften av sitt straff, om det finns synnerliga skäl till en frigivning. Dessutom kan ett beslut om senareläggning grunda sig på 5 kap. 9 §, som innehåller bestämmelser om villkorlig frigivning från ungdomsfängelse. En fånge kan friges villkorligt från ungdomsfängelse när han har avtjänat en tredjedel av straffet. Lagutskottet anser att också beslut om senareläggning som baserar sig på denna paragraf måste kunna överklagas.

8 §. *Anförande av besvär hos hovrätten och sökande av ändring i hovrättens beslut*. Med hänvisning till den allmänna motiveringen föreslår lagutskottet att paragrafen ändras till att beslut av tingsrätten inte får överklagas genom besvär. Denna begränsning av besvärsmotivet är en tillfällig lösning och beror på resursbristen, påpekar utskottet. I samband med en totalreform av lagstiftningen måste frågan omvärderas med hän-

syn till att det bör finnas ett besvärslösläge i flera steg. På grund av att besvärslösläget begränsas måste paragrafrubriken ändras i överensstämmelse med paragrafinnehållet.

## 2. Lag om ändring av 25 kap. 6 § rättegångsbalken

*25 kap. Om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt*

6 §. Enligt paragrafen får en fånge anmäla missnöje i ett brottmål hos fängelsedirektören. Regeringen föreslår ett tillägg om att en fånge får anmäla missnöje också i besvärslösläget enligt 7 kap. lagen om verkställighet av straff. Övan fö-

reslår utskottet i fråga om det första lagförslaget att beslut av tingsrätten inte får överklagas genom besvär. Av denna anledning måste det andra lagförslaget förkastas eftersom det inte längre behövs.

### Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet vördsamt

*att det tredje och det fjärde lagförslaget godkänns utan ändringar,*

*att det andra lagförslaget förkastas och att det första lagförslaget godkänns med följande ändringar:*

## 1.

## Lag

### om ändring av lagen om verkställighet av straff

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen den 19 december 1889 om verkställighet av straff (39/1889) 2 kap. 3 b § 2 mom., 10 a §, 10 b § 2 mom., (utesl.) 11 § 3 mom. och 13 § 1 mom. samt 4 kap. 7 §, sådan de lyder, 2 kap. 3 b § 2 mom. i lag 137/2001, 10 a § i lagarna 612/1974 och 349/1990, 10 b § 2 mom. och 11 § 3 mom. i nämnda lag 612/1974 och 13 § 1 mom. i lag 506/1988 samt 4 kap. 7 § (utesl.) i nämnda lag 612/1974, lag 128/1995 och i nämnda lag 137/2001, samt fogas till 3 kap. 6 §, sådan den lyder i nämnda lagar 612/1974 och 137/2001, ett nytt 3 mom. och till 8 §, sådan den lyder i sistnämnda lag, ett nytt 3 mom. samt till lagen ett nytt 7 kap. som följer:

2 kap.

### Allmänna stadganden om fängelsestraff och om förvandringsstraff för böter

3 b §

stånd att avlägsna sig skall beviljas eller när villkoren för ett nytt tillstånd bestäms.

10 a, 10 b och 11 §  
(Som i RP)

13 § (Ny)

Om en fånge inte återvänder till straffanstalten den dag som föreskrivits i villkoren för tillståndet, skall tiden mellan den föreskrivna dagen och den faktiska dagen för återkomst eller dagen för gripande inte inräknas i strafftiden, nämnda dagar medräknade. Har en fånge brutit mot villkoren i tillståndet att avlägsna sig, kan detta beaktas vid prövningen av om ett nytt till-

Den som dömts till fängelsestraff på viss tid kan friges villkorligt då han av straffet, det avdrag som domstol kan ha gjort med stöd av 3 kap. 11 § strafflagen medräknat, har avtjänat två tredjedelar eller, om det finns synnerliga skäl till hans frigivning, hälften, i vartdera fallet dock minst 14 dagar. Som synnerligt skäl betraktas att

*fången under tre år före den dag då brottet begicks inte har avtjänat fängelsestraff på en straffanstalt eller varit internerad i tvångsinrättning.*

3 kap.

**Om verkställighet i fängelse**

6 §

Om en fånge inte återvänder till straffanstalten den dag som föreskrivs i villkoren för tillståndet, skall tiden mellan den föreskrivna dagen och den faktiska dagen för återkomst eller dagen för gripande inte inräknas i strafftiden, *dessas dagar medräknade.*

8 §

Om en fånge inte återvänder till straffanstalten den dag som föreskrivs i villkoren för tillståndet, skall tiden mellan den föreskrivna dagen och den faktiska dagen för återkomst eller dagen för gripande inte inräknas i strafftiden, *dessas dagar medräknade.*

4 kap.

**Om verkställighet i öppen anstalt**

7 §

(1 och 2 mom. som i RP)

*Den tid en fånge har varit frånvarande från en öppen anstalt utan tillstånd räknas in i straff-*

*tiden i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 3 c §. (Nytt 3 mom.)*

7 kap.

**Ändringssökande**

1 §

**Besvärsrätt**

En fånge har rätt att söka ändring i ett beslut genom vilket förordnas om

1) *disciplinstraff eller*

2) *(utesl.)*

2) (3) senareläggning av villkorlig frigivning utöver den bestämda del av två tredjedelar *eller hälften* av straffet som anges i 2 kap. 13 § 1 mom. *eller den bestämda del av en tredjedel av straffet som anges i 5 kap. 9 §, om fången har förordnats att avtjäna sitt straff i ungdomsfängelse.*

(2 mom. *utesl.*)

2—7 §

(Som i RP)

8 §

**Besvärsförbud**

Ändring i tingsrättens beslut *får inte* sökas genom besvär (*utesl.*).

(2 mom. *utesl.*)

**Ikraftträdelsebestämmelsen**

(Som i RP)

Helsingfors den 30 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv

vordf. Matti Vähänäkki /sd

medl. Sulo Aittoniemi /alk

Jyri Häkämies /saml

Erkki Kanerva /sd

Toimi Kankaanniemi /fkf

Annika Lapintie /vänst

Paula Lehtomäki /cent

Kari Myllyniemi /cent

Kirsi Ojansuu /gröna

Veijo Puhjo /vänst (delvis)

Susanna Rahkonen /sd

Tero Rönni /sd

Mauri Salo /cent

Timo Seppälä /saml

Marja Tiura /saml (delvis)

Lasse Virén /saml

ers. Seppo Lahtela /cent (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Timo Tuovinen.

**LaUB 12/2001 rd — RP 13/2001 rd**