

Lagutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff (RP 29/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Juho Martikainen, justitieministeriet
- jurist Tuomas Vesterbacka, Brottspåföljdsmyndigheten.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Rättsregistercentralen
- Riksfogdeämbetet
- Polisstyrelsen
- Kriminaalihuollon tukisäätiö
- Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- professor Sakari Melander.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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.

Betänkande LaUB 3/2020 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den 16 mars 2020 konstaterade statsrådet i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen tills vidare råder i landet på grund av coronaviruset. Syftet med propositionen är att på grund av viruset minska fångtalet genom att temporärt begränsa intagningen av sådana fångar som väntar i frihet på att domen ska verkställas. Målet är att trygga fångarnas och fängelsepersonalens hälsa och se till att straffen kan verkställas på ett ändamålsenligt och säkert sätt under coronaepidemin. Om antalet fångar sjunker kan man även trygga fängelsernas grundläggande funktioner, hälso- och sjukvården för fångar och eventuella karantänarrangemang.

Sammantaget anser lagutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte samt tillstyrker lagförslaget, men med synpunkterna och ändringsförslagen nedan.

Bakgrund, alternativ och konsekvenser

För närvarande är antalet fångar högt i de slutna fängelserna. De slutna fängelserna och det stora antalet fångar i dem utgör en särskild risk med tanke på spridningen av coronaepidemin, eftersom det i ett fullt fängelse är svårt att till exempel hålla ett tillräckligt avstånd till andra människor (se RP, s. 6).

Man har redan tidigare vidtagit åtgärder i förebyggande syfte för att hindra spridningen av coronaviruset i fängelserna. Anvisningar har utfärdats för fångarna och personalen och praktiska åtgärder har vidtagits. Dessutom utfärdade justitieministeriet den 19 mars 2020 med stöd av 2 kap. 1 § 4 mom. i fängelselagen (767/2005) 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. Syftet med förordningen är att minska fångtalet och antalet fångar som kommer till fängelserna, för att säkerställa att fängelsestraffen kan verkställas på ett ändamålsenligt och säkert sätt när coronaepidemin sprider sig. Det har bedömts att antalet fångar temporärt minskar med cirka 100–200 till följd av förordningen.

Regeringen anser dock att dessa åtgärder inte räcker för att säkerställa att verkställigheten är ändamålsenlig och säker i det fall att coronaviruset sprider sig i större utsträckning bland fångarna eller personalen. Regeringen föreslår därför en lag genom vilken man fram till den 31 juli 2020 temporärt begränsar intagning i fängelse av de fångar som väntar på verkställigheten av domen i frihet och efterlysning av dömda för inledande av verkställigheten. Regeringen uppskattar att antalet fångar minskar temporärt med totalt 300–400 till följd av ändringen (s. 7).

Enligt uppgifter till lagutskottet har coronaepidemin ännu inte lett till några problem i fängelserna, men utifrån erfarenheterna i andra länder ser man att situationen kan förvärras snabbt. I en del länder har man blivit tvungen att frige fångar i förtid för att underlätta situationen. Utskottet anser att man på alla sätt bör undvika att en sådan situation uppstår. I förhållande till en förtida frigivning av fångar kan förslaget att minska antalet fångar genom att temporärt begränsa antalet fångar som tas in i fängelserna från frihet som utgångspunkt anses vara ett mer godtagbart och bättre sätt att förhindra spridningen av viruset och de problem det orsakar.

Betänkande LaUB 3/2020 rd

Utskottet har dock bett justitieministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten om ytterligare information om huruvida det finns andra alternativ till den föreslagna temporära minskningen av antalet fångar, bland annat om man kunde ta i bruk extra lokaler där fångarna kunde bo, om man kunde öka antalet fångar som placeras i övervakad frihet på prov eller om utländska dömda kunde överföras till sina hemländer.

Enligt den ytterligare information som utskottet fått är det inte praktiskt möjligt att ta i bruk helt nya lokaler som fångelser eller att snabbt för boendeändamål ta i bruk fångelselokaler som inte är lämpade för boende, eftersom fångelserna är särskilda lokaler som måste uppfylla de krav som ställs på säkerhet och övervakning. Fångelsernas personalresurser är knappa redan nu. Inte ens under normala förhållanden skulle personalen således räcka till för att övervaka nya fångelser eller lokaler, och situationen försämras ytterligare om antalet anställda minskar på grund av sjukdom.

Det framgår också av den nya informationen att Brottspåföljdsmyndigheten strävar efter att öka användningen av övervakad frihet på prov inom ramen för de gällande bestämmelserna men att tröskeln för övervakad frihet på prov inte får bli för låg, eftersom detta ökar riskerna för att misslyckas, till exempel på grund av användning av berusningsmedel. Vid beredningen av propositionen bedömde man också möjligheten att förlänga tiden för övervakad frihet på prov från sex till åtta månader, men eftersom det handlar om en principiellt betydande ändring ansågs det inte motiverat att genomföra den i denna fas av epidemin.

Enligt uppgifter till utskottet är det i dagsläget inte heller möjligt att i högre grad överföra utländska dömda till sina hemländer, eftersom möjligheterna att röra sig mellan och inom länder har begränsats avsevärt. Dessutom är det utifrån de tillämpliga bestämmelserna endast möjligt att överföra enskilda dömda.

Utskottet har också velat få reda på om fångtalet och således behovet av de föreslagna bestämmelserna påverkas av att ett stort antal rättegångar ställs in och skjuts upp till följd av coronaepidemin. Enligt den ytterligare information som utskottet har fått är det inte så att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut i alla de fall där rättegången skjuts upp på grund av epidemin. Merparten av de straff som domstolarna dömer ut är bötesstraff eller villkorliga fängelsestraff som inte påverkar den nu aktuella lagen. Likaså behandlar domstolarna de ärenden som gäller häktade på normalt sätt under pandemin. Det anses dock möjligt att fångtalet i viss mån påverkas av att behandlingen av brottmål senareläggs, men det går inte att göra någon exakt uppskattning av omfattningen av eller tidtabellen för dessa konsekvenser. Hur som helst kommer dessa att komma med en viss fördröjning. Enligt de ytterligare uppgifter utskottet fått påverkar senareläggningen av rättegångar således inte behovet av att stifta den föreslagna lagen, och senareläggningen av mål i domstolarna får inte vara det enda sättet att förbereda sig för följderna av coronaviruset.

Sammantaget sett anser lagutskottet att förslaget i propositionen är det bästa sättet som står till buds för att så snabbt som möjligt säkerställa de viktiga mål som ligger till grund för propositionen. Utskottet anser det särskilt betydelsefullt att det inte handlar om att minska antalet fångar genom att i förtid frige fångar som redan finns i fångelserna, utan genom att begränsa intagningen tillfälligt, högst fyra månader, på grund av undantagsförhållandena. Det är således bara fråga om att senarelägga verkställigheten av straff. Man frångår den inte helt, och straffen får inte förfalla.

Betänkande LaUB 3/2020 rd

Likaså gäller de föreslagna bestämmelserna bara personer som kommer till fängelset från frihet och för vars del domstolen, så som det redovisas närmare för nedan, redan har bedömt att de kan invänta straffverkställighet i frihet.

Därför anser lagutskottet att de föreslagna bestämmelserna inte är problematiska heller med tanke på den allmänna laglydnaden eller det straffrättsliga systemets trovärdighet. Utskottet anser det inte heller sannolikt att den allmänna säkerheten i samhället försvagas om förslaget genomförs, eftersom det inte är att vänta att beteendet hos dem som väntar på verkställighet i frihet skulle komma att förändras väsentligt till följd av att verkställigheten skjuts upp för en kort tid.

Det är av väsentlig betydelse för brottsoffret att straffet verkställs. När man beaktar att det handlar om att för en kort tid skjuta upp verkställigheten av straff och att man inte heller kommer att avstå från att verkställa domar försvagar den föreslagna regleringen enligt utskottets uppfattning inte brottsoffrens ställning i någon betydande utsträckning. Det bör också noteras att Brottsåtgärdsmyndigheten redan i dag bestämmer tidpunkten för när verkställigheten av straff börjar och att verkställigheten i enskilda fall kan skjutas upp med maximalt ett år.

En del av de som kommer för att avtjäna en dom har i väntan på verkställigheten varken bostad eller verklig möjlighet att få tjänster. Ett förvandlingsstraff för böter eller ett fängelsestraff kunde rentav förbättra deras situation. Det bör dock beaktas att dessa personers hälsotillstånd ofta är dåligt. Om de tas in i ett fängelse där coronaepidemin sprider sig, kan risken för dem att insjukna således vara högre än i frihet. Fängelserna har bara begränsade resurser att ordna sjukhusvård, och det finns inga möjligheter att ordna intensivvård. Det kan alltså anses vara bättre från samhällets synpunkt att personer med nedsatt hälsa vårdas inom den allmänna hälso- och sjukvården och omfattas av det allmännas övriga tjänster.

De föreslagna bestämmelsernas materiella tillämpningsområde

Enligt 2 § 1 mom. i den föreslagna lagen gäller den temporära begränsningen av verkställigheten förvandlingsstraff för böter och alla ovillkorliga fängelsestraff, oberoende av fängelsestraffets längd. De föreslagna bestämmelserna gäller dock bara dem som kommer till fängelset från frihet. Det framgår av att det föreslagna 2 § 2 mom. hänvisar till 2 kap. 1 § i fängelselagen (767/2005). I bestämmelsen i fängelselagen föreskrivs det om inledande av verkställighet av fängelsestraff i en situation där domstolen inte i enlighet med 2 kap. 12 § i tvångsmedelslagen (806/2011) har bestämt att den som dömts till ovillkorligt fängelsestraff ska häktas.

Den föreslagna lagen och de begränsningar som avses i den gäller inte heller i övrigt personer som domstolarna häktat med stöd av tvångsmedelslagen eller intagning av dem i fängelse. Begränsningarna gäller bara de situationer som avses i den föreslagna lagen. Som det framgår av den föreslagna 2 § gäller begränsningarna inte de domar i fråga om vilka en anmälningstidpunkt redan har förelagts. Det framgår också av paragrafen att begränsningarna inte gäller domar som ska verkställas för häktade som redan är i fängelse eller för fångar som avtjänar straff. Begränsningarna gäller inte heller domar som ska verkställas för dem som ålagts häktningssarrest. Domar vars verkställighet skulle förfalla på grund av senareläggningen omfattas enligt 3 § inte heller av begränsningen.

Betänkande LaUB 3/2020 rd

I enlighet med den föreslagna lagens 2 § 3 mom. ska dömda under den tid begränsningen tillämpas inte efterlysas för inledande av verkställigheten. Begränsningarna gäller inte dem som domstolen har förordnat häktade som frånvarande eller som har efterlysts på grund av risk för rymning eller olovlig frånvaro.

Laguskottet har bedömt propositionens materiella tillämpningsområde bland annat med avseende på huruvida den föreslagna bestämmelsen borde begränsas exempelvis utifrån brottsbeteckningar eller maximilängden på straffet.

De föreslagna bestämmelsernas materiella tillämpningsområde avviker från tillämpningsområdet för den ovannämnda förordningen av justitieministeriet (122/2020), som redan är i kraft. Förordningen gäller intagning av personer som dömts till förvandlingsstraff för böter eller till ett fängelsestraff på högst sex månader. Effekten av den gällande förordningen på det dagliga fångtalet är uppskattningsvis 100—200 fångar (RP, s. 3), medan det dagliga fångtalet kan sänkas med sammanlagt uppskattningsvis 300—400 fångar genom den föreslagna lagändringen.

Enligt uppgifter till laguskottet skulle det dagliga fångtalet minska med bara 50 om begränsningarna enbart skulle inriktas på exempelvis förvandlingsstraffet för böter. Enligt uppgift kan detta inte anses tillräckligt utifrån en beredskapsbedömning. Enligt propositionsmotiven (RP, s. 3) kan inte heller den minskning med 100—200 fångar som uppnås genom den gällande förordningen anses tillräcklig.

Enligt uppgifter från justitieministeriet var huvudbrottet 2019 bland de fångar som förordnats att själva anmäla sig i cirka 27 procent av fallen rattfylleri, i cirka 24 procent av fallen olika slags egendomsbrott och i cirka 18 procent av fallen våldsbrott. Det är främst lindriga brott som omfattas av tillämpningsområdet.

Domstolen beslutar om häktning av en dömd med stöd av 2 kap. 12 § i tvångsmedelslagen. Med stöd av bestämmelsen kan domstolen således när den meddelar en dom bedöma om det är motiverat att häkta den dömden eller om den dömden kan invänta verkställigheten av domen i frihet. I bestämmelsen i tvångsmedelslagen har förutsättningarna för häktning graderats så att det kan bestämmas om häktning av den som dömts till ett fängelsestraff på minst två år utan ytterligare grunder. I lindrigare domar beaktar domstolen enligt bestämmelsen bland annat risken för att den dömden rymmer eller begår nya brott och, vid lindrigare brott, behovet att hindra fortsatt brottslig verksamhet. Justitieministeriet uppger att den som dömts till ett fängelsestraff på över två år i regel häktas.

I de situationer där verkställigheten temporärt begränsas i enlighet med den föreslagna lagen handlar det huvudsakligen om domar på under två år som inte gäller grova brott. Det är i princip möjligt att det i något enskilt fall handlar om ett allvarigare brott. Risken för att de dömda begår nya brott bedöms dock vara liten, och det finns alltså inte några farliga återfallsförbrytare i denna grupp. Domstolen har redan när den meddelade domen bedömt att det inte innebär någon risk att den dömden själv ska anmäla sig, alltså invänta inledandet av verkställigheten av domen i frihet.

Sammantaget sett anser utskottet att det inte är motiverat att begränsa det materiella tillämpningsområdet för den föreslagna lagen till exempel utifrån brottsbeteckningar eller maximilängden på

Betänkande LaUB 3/2020 rd

straffet. En begränsning av tillämpningsområdet så att det inte omfattar dessa brott skulle bara betyda att Brottspåföljdsmyndigheten skulle förelägga en anmälningstidpunkt för den dömda i ett normalt förfarande. En begränsning skulle alltså inte betyda att den dömda genast skulle tas in i fängelset. En begränsning av tillämpningsområdet skulle emellertid öka antalet fångar som kommer till fängelset och därmed öka risken för att viruset sprids i fängelset med alla de problem som detta medför. Också med avseende på att man lyckas få ner det dagliga fångtalet på det sätt som behövs kan det föreslagna materiella tillämpningsområdet anses vara godtagbart i det rådande exceptionella läget.

Tidsmässig tillämpning

Enligt 1 § 1 mom. i den föreslagna lagen tillämpas lagen under tiden för en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka, längst till och med den 31 juli 2020. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att 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.

Enligt lagutskottet kan den lösning som föreslås i 1 mom. innebära att den tidsmässiga tillämpningen av en reglering som grundar sig på undantagsförhållanden är mer omfattande än själva undantagsförhållandena, dvs. epidemins, varaktighet. Dessutom är det enligt det föreslagna 2 mom. myndigheten som ska pröva om verkställigheten eventuellt ska inledas före den 31 juli 2020 (se RP, s. 8). Grundlagsutskottet har med tanke på regleringens proportionalitet förutsatt att giltighetstiden för bestämmelserna om undantagsförhållanden begränsas till vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 7/2020 rd, s. 5). Det lagförslag som nu behandlas baserar sig inte på 23 § i grundlagen, men den föreslagna regleringen gör det, och dess giltighet är bunden till att undantagsförhållanden råder. I ljuset av grundlagsutskottets utlåtande anser lagutskottet därför att den tidsmässiga tillämpningen av den föreslagna regleringen bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt.

I propositionen ges mycket knappa motiv till varför lagen föreslås vara i kraft fram till just den 31 juli 2020. Det finns dock inga entydiga uppgifter om epidemins varaktighet och det är i vilket fall som helst viktigt att fängelsernas funktionsförmåga tryggas under epidemins värsta skede och även därefter. Med beaktande av dessa omständigheter anser utskottet det vara godtagbart att det föreskrivs att begränsningarna ska gälla längst till den 31 juli 2020.

Med tanke på proportionaliteten och ett jämlikt bemötande av de dömda är det dock inte motiverat att de myndigheter som svarar för verkställigheten på det sätt som föreslås i 1 § 2 mom. har prövningsrätt när det gäller tidpunkten för eventuellt inledande av verkställighet. Därför föreslår utskottet att momentet ändras så att verkställigheten av straff ska återupptas tidigare, om det inte längre är nödvändigt att begränsa verkställigheten för att förhindra att den smittsamma sjukdomen sprider sig efter att undantagsförhållandena har upphört.

Avslutningsvis

Man bör noggrant följa situationen för och spridningen av coronaepidemin under fängelseförhållanden och vid behov vidta nya åtgärder så snabbt som möjligt.

Betänkande LaUB 3/2020 rd

Beredskap bör finnas för att läget i fråga om epidemin blir värre eftersom man inte med säkerhet vet hur länge den pågår. Dessutom bör det beaktas att begränsningarna i fråga om intagning upphör när undantagsförhållandena är förbi och de berörda straffen verkställs snarast möjligt. Då kommer det att uppstå ett tryck på ökande fångtal. Utskottet ser det som viktigt att möjligheten till nya fängeslokaler utreds. Man bör också sträva efter att öka fängelsepersonalen, till exempel genom att utbilda nya arbetstagare. Dessutom konstaterar utskottet i det här sammanhanget att det nuvarande decentraliserade fängelsenätverket kan betraktas som en styrka vid bekämpningen av coronaepidemin. Det finns skäl att tänka på det när man i framtiden överväger behovet av att lägga ned fängelser och decimera fängelsenätverket.

Utskottet konstaterar att det också anser det viktigt att överföringen av dömda till deras hemländer fortsätter så snart som möjligt efter det att de begränsningar av möjligheten att röra sig inom grannländerna som beror på coronaepidemin slopas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 29/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

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 ska återupptas tidigare än vad som föreskrivs i 1 mom., om det inte längre är nödvändigt att efter det att undantagsförhållandena upphört begränsa verkställigheten för att förhindra att pandemin sprider sig.

Betänkande LaUB 3/2020 rd

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 domde 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 domde 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.

4 §

Senareläggnings 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 senareläggning av inledande av verkställighet av fängelsestraff (122/2020).

Betänkande LaUB 3/2020 rd

Helsingfors 3.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Marko Kilpi saml
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Vilhelm Junnila saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila
utskottsråd Mikko Monto.