

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till bestämmelser om villkorligt fängelse i strafflagen och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 november 2000 en proposition med förslag till bestämmelser om villkorligt fängelse i strafflagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 177/2000 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Ilari Hannula och regeringsrådet Paavo Siltanen, justitieministeriet
- överkommissarie Mikko Lampikoski, inrikesministeriet

- president Esko Kilpeläinen, Östra Finlands hovrätt
- tingsdomare Juhani Mähönen, Joensuu tingsrätt
- riksåklagare Matti Kuusimäki, riksåklagarämbetet
- direktör Tapio Lappi-Seppälä, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- advokaten Harri Vento, Finlands Advokatförbund
- ombudsman (t.f.) Maija-Liisa Kukkonen, Kriminalvårdsförbundet
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bestämmelserna om villkorligt fängelse revideras. Propositionen är ett led i totalreformen av Finlands strafflag, som härstammar från 1889. Villkorligt fängelsestraff kommer alltså att vara en viktig del av påföljdssystemet. Däremot slopas det villkorliga bötesstraffet eftersom denna påföljd används så sällan. Enligt förslaget kan ett fängelsestraff på högst två år förklaras villkorligt, om inte brottets allvarlighet eller gärningsmannens skuld eller tidigare brottslighet kräver att ovillkorligt fängelse döms ut. Lika som i dag skall det centrala innehållet i det villkorliga fängelsestraffet vara ett hot att ett fängelsestraff på prøvotid verkställs. Regeringen föreslår att böter skall kunna dömas ut som tilläggsstraff till villkorligt

fängelse på samma sätt som i dag. Ett nytt tilläggsstraff är samhällstjänst som är kortare än den samhällstjänst som döms ut som självständigt straff i stället för villkorligt fängelse. Vidare föreslår regeringen att övervakning fortfarande skall kunna beordras för förbrytare som var mellan 15—20 år när de begick brottet. Ett villkorligt fängelsestraff skall kunna verkställas om den dömde under prøvotiden begår ett brott som leder till ett ovillkorligt fängelsestraff.

Bestämmelserna tas in i ett ny 2 b kap. i strafflagen. Lagen om villkorligt straff föreslås bli upphävd. Dessutom föreslås ändringar, främst av teknisk karaktär, i en del andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft tre månader efter att de har blivit stadfästa.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Propositionen ingår som ett led i totalrevideringen av strafflagen. Lagen om villkorligt straff från 1976 (135/1976) föreslås bli ersatt med ett nytt 2 b kap. i strafflagen. Propositionen föreslår inga större ändringar i det villkorliga fängelsestraffet. Bland de större förändringarna märks att bestämmelserna om valet av straff mellan ovillkorligt och villkorligt fängelse preciseras, att samhällstjänst införs som tilläggsstraff till villkorligt fängelse och att villkorligt bötesstraff slopas eftersom det inte haft någon större betydelse. Utskottet finner propositionen lämplig och behövlig och tillstyrker den med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Villkorligt fängelse

Finland införde villkorligt straff 1918. Precis som i många andra länder i Europa har villkorligt fängelse sin givna plats i vårt straffrättsliga påföljdssystem. På senare år har drygt 60 procent av alla fängelsestraff varit villkorliga.

Det villkorliga fängelsestraffet har kritiserats för att vara ineffektivt. Det har sagts att gärningsmännen döms till flera villkorliga fängelsestraff efter varandra utan att straffen har någon effekt på deras brottsliga beteende. Särskilt unga människor sägs dra på sig en lång rad villkorliga fängelsestraff.

I propositionen redogörs för en utredning om det villkorliga fängelsestraffets funktion, som gjorts av Rättspolitiska forskningsinstitutet. Studien visar att villkorligt fängelse är ett bättre alternativ till frihetsberövande än vad som allmänt antas. För största delen av de som får villkorligt straff blir straffet det enda i sitt slag. Av de som döms till villkorligt fängelsestraff får ungefär en femtedel ett nytt villkorligt fängelsestraff under de 3—5 närmaste åren. Vanligen samlar de på sig ett eller högst två villkorliga fängelsestraff. Av alla som dömts till villkorligt fängelsestraff döms bara tre procent till fler än två nya villkorliga fängelsestraff under en femårsperiod efter den första domen.

För unga är villkorligt fängelsestraff inte lika effektivt. Av de unga som får sitt första villkorliga fängelsestraff döms 40 procent inte till något nytt villkorligt fängelsestraff. Den resterande delen får som regel ett eller två nya straff. Ungefär 10 procent av de unga som årligen första gången döms till villkorligt fängelse får senare flera nya villkorliga fängelsestraff. Det är särskilt för denna problemgrupp bland de unga som det behövs nya påföljder. Sedan 1997 har det pågått ett försök med ungdomsstraff för personer under 18 år. Det är avsett att tillämpas när böter inte är ett tillräckligt strängt straff med hänsyn till hur allvarligt brottet är.

Straffprocessen och nya påföljder

Med avseende på det straffrättsliga påföljdssystemet är det viktigt att straffprocessen avancerar snabbt från undersökning av ett brott till verkställighet av straffet. Inte minst för att få de unga att lämna sin brottsliga bana är det viktigt att straffet utdöms så snabbt som möjligt. Lagutskottet har tidigare (LaUB 5/1999 rd — RP 35/1999 rd) framhållit vikten av att myndigheterna samarbetar effektivare och att brott som begås av unga behandlas snabbt. För närvarande pågår det ett försök i Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo, Tammerfors, Vasa och Joensuu tingsrätters domkretsar med en snabbare straffprocess för minderåriga. Utskottet ställer sig bakom försöket och anser att metoderna, som befunnits fungera väl, snabbt bör införas.

Utskottet anser det motiverat att i detta sammanhang också lyfta fram ett annat missförhållande vid rättegång i brottmål. Brottmål behandlas som regel i domstolen på den ort där brottet har begåtts. När någon har begått flera brott får åtalen enligt 4 kap. 3 § lagen om rättegång i brottmål (689/1997) prövas av den domstol som är behörig att behandla något av åtalen, om det på så sätt bland annat går att snabbare eller lättare döma ut ett gemensamt straff. Bestämmelserna om forum kan således bara sällan utgöra ett hinder för att behandla flera åtal mot en och samma svarande i en enda domstol. I praktiken be-

stäms forum i ett brottmål ofta som ett resultat av samarbete mellan polisen och en åklagare som eventuellt bevakar utredningen.

I 7 kap. strafflagen om gemensamt straff föreskrivs att ett gemensamt straff skall bestämmas när någon på en gång döms för två eller flera brott. En förutsättning för gemensamt straff är att svarandens alla brott kan behandlas på en och samma gång. Samtidigt är det viktigt för straffutmätningen att det finns en samlad bild av svarandens brottslighet. Därför understryker utskottet att myndigheterna måste förbättra sitt samarbete för att garantera en snabb och tillbörlig straffrättslig behandling av brott.

Totalreformen av strafflagen syftar bland annat till en övergripande översyn av påföljderna och en anpassning av dem till förändringarna i samhället. Särskild vikt läggs vid nya typer av straffpåföljder som alternativ till fängelsestraff. Utskottet har tidigare (LaUB 16/1996 rd — RP 109/1996 rd) påpekat att lagstiftaren har bättre möjligheter att fullfölja målen, om revideringen av det straffrättsliga påföljdssystemet verkställs som en mer övergripande reform. När varje strafftyp ingår i en egen proposition går det inte att göra någon heltäckande bedömning, utan mer övergripande analyser måste skjutas upp till en senare fas av totalrevideringen. Då måste en bedömning göras av det samlade påföljdssystemet, påföljdstyperna och av kriterierna för utmätning och val av straff. Senast då måste det göras en utvärdering av vilken roll förlikningsverksamheten från 1983 spelar i lagstiftningen.

Tilläggspåföljder

Samhällstjänst föreslås bli en ny tilläggspåföljd vid villkorliga fängelsestraff på över ett år. Utskottet menar att den nya tilläggspåföljden är nödvändig.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram en del praktiska och principiella svårigheter med denna tilläggspåföljd. För att en brottsmisstänkt skall kunna dömas till samhällstjänst måste en lämplighetsutredning göras. Men utredningar görs inte alltid. Därför kan samhällstjänst dömas ut för personer som inte är lämpade för påföljden. Lämplighetsutredningarna blir

ännu viktigare när samhällstjänst blir en tilläggspåföljd, för då kommer andra typer av brottslingar än nu att dömas till samhällstjänst. Regeringen gör bedömningen att propositionen inte har några större ekonomiska eller organisatoriska effekter och att samhällstjänst inte kommer att utdömas i nämnvärd högre grad än för närvarande. Det är viktigt att det avsätts adekvata resurser för verkställigheten av samhällstjänst och att det finns ett tillräckligt stort utbud på platser där tjänsten kan fullföljas.

En förutsättning för att samhällstjänst skall kunna dömas ut är att brottslingen samtycker till påföljden och att han eller hon kan förväntas klara av samhällstjänst. Utskottet har tidigare (LaUB 15/1996 rd — RP 144/1996 rd) påpekat att det finns vissa svårigheter med att behandla alla lika vid samhällstjänst. De gällande påföljdsreglerna har inga lämpliga alternativ för brottslingar som inte förväntas kunna klara av samhällstjänst. När samhällstjänst blir en tilläggspåföljd ökar behovet av andra typer av påföljder.

Enligt propositionen ändras inte övervakningen som en tilläggspåföljd i samband med villkorligt fängelsestraff. Unga förbrytare kan dömas till övervakning på en provotid, om detta främjar hans eller hennes möjligheter att klara sig i samhället och om det är motiverat för att förebygga nya brott. Det anses inte finns någon orsak att se över övervakningen i detta sammanhang, eftersom det ännu inte finns tillräckligt information att tillgå om försöket med övervakning vid ungdomsstraff. Enligt motiveringen till propositionen uppstår det nya problem och nya kostnader om övervakningen i samband med villkorligt fängelse utökas. Dessutom behövs det ett heltäckande nätverk av övervakare.

Utskottet anser att en förbättring av det straffrättsliga påföljdssystemet inte kan avfärdas bara med att det uppstår kostnader. Det är klart att en innehållslig förbättring och en utbyggnad av övervakningssystemet så att det blir meningsfullare och mer heltäckande kostar pengar. Att det inte finns tillräckligt stor erfarenhet av övervakning vid ungdomsstraff är ingen godtagbar orsak till att skjuta upp en omvärdering och re-

form av övervakningen. Övervakningen i samband med villkorligt fängelsestraff infördes redan 1940, så det finns säkert tillräckliga erfarenheter att luta sig mot.

Kriterierna för villkorligt fängelse

Enligt de gällande bestämmelserna kan ett fängelsestraff under två år dömas ut villkorligt om det för att upprätthålla den allmänna laglydningen inte krävs att straffet ådöms ovillkorligt. I rättslitteraturen har bestämmelsen kritiserats eftersom allmän laglydnad eller generell brottsprevention anses vara ett dåligt kriterium för val av straff i en domstol. Dessutom har bestämmelsen inte tillämpats enhetligt utan det har förekommit stora skillnader i vilken typ av straff som har valts.

För att samordna straffpraxis och underlätta påföljdsprövningen föreslår utskottet preciseringar i bestämmelserna om val av straff. I strafflagen föreskriver 2 b kap. 1 § 1 mom. att ett fängelsestraff på viss tid som uppgår till högst två år kan förklaras villkorligt, om inte brottets allvarlighet, gärningsmannens skuld sådana den framgår av brottet eller gärningsmannens tidigare brottslighet kräver att ett ovillkorligt fängelsestraff döms ut. Den bestämmelse som föreslogs vid utfrågningen av de sakkunniga har huvudsakligen fått ett gott mottagande. Bestämmelsen anses ge domstolarna tillräckligt stor prövningsrätt och vägledning i valet av straff.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av strafflagen

5 §. *Förordnande om verkställighet av villkorligt fängelse.* Paragrafen föreskriver att domstolen kan bestämma att det villkorliga fängelsestraffet skall verkställas, om den dömda begår ett nytt brott under prøvotiden. Den andra meningen i momentet avser att ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff skall dömas ut för alla fängelsestraff (villkorligt fängelsestraff som skall verkställas, fängelsestraff för brott begångna un-

der prøvotiden och fängelsestraff för brott begångna utanför prøvotiden) som skall dömas ut samtidigt. Sakinnehållet i paragrafen stämmer till största delen överens med de gällande bestämmelserna. Lagutskottet föreslår en språklig precisering i 1 mom. i den finska lagtexten.

6 §. *Ikraftträdelsen.* Eftersom det är fråga om en ändringsförfattning skall ikraftträdelsebestämmelsen inte vara en egen paragraf.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet vördsamt

att lagförslagen 2—6 godkänns utan ändringar och

att det första lagförslaget i övrigt godkänns i enlighet med propositionen utom att 5 och 6 § ändras som följer:

5 §

Förordnande om verkställighet av villkorligt fängelse

Domstolen kan bestämma att det villkorliga fängelsestraffet skall verkställas, om den dömda under prøvotiden begår ett brott för vilket *han eller hon enligt domstolens prövning borde dömas till ovillkorligt fängelse* och om åtal för detta brott har väckts inom ett år från prøvotidens utgång. För det straff som skall verkställas och det straff som döms ut för det brott som begåtts under prøvotiden bestäms då ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff tillsammans med (*utesl.*) fängelsestraff som skall dömas ut samtidigt *för andra brott*, med iakttagande av vad som bestäms i 7 kap.

(2 mom. som i RP)

6 § (*Utesl.*)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som 6 § i RP)

Helsingfors den 8 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänst
Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna

Veijo Puhjo /vänst
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
ers. Seppo Lahtela /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Timo Tuovinen.

RESERVATION

Motivering

Det är onödigt att samhällstjänst som tilläggsåtgärd vid villkorligt fängelse bara gäller villkorliga fängelsestraff på över ett år. Dessutom är skalan för samhällstjänst alltför begränsad eftersom samhällstjänst som tilläggsåtgärd bara kan dömas ut för minst 20 och högst 90 timmar. Det finns mycket som talar för att samhällstjänst skall kunna tillämpas som tilläggsåtgärd vid alla villkorliga straff, och då kunde det högsta antalet timmar vara 120 och inte 90.

Förslaget

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att 2 § i det första lagförslaget i betänkandet ändras som följer:

2 §

Tilläggsåtgärder i samband med villkorligt fängelse

Om enbart villkorligt fängelse inte kan anses vara ett tillräckligt straff för brottet, kan dessutom dömas ut böter eller (*utesl.*) samhällstjänst i minst 20 och högst 120 timmar.

(2 mom. som i LaUB)

Om böter, samhällstjänst och övervakning som döms ut utöver villkorligt fängelse gäller vad som bestäms särskilt om detta. Samhällstjänsten kan dock förvandlas till fängelse i minst fyra och högst 120 dagar.

Helsingfors den 8 maj 2001

Sulo Aittoniemi /alk
Toimi Kankaanniemi /fkf
Kari Myllyniemi /cent

Mauri Salo /cent
Seppo Lahtela /cent