

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2001 rd

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

*Till lagutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 28 februari 2001 en 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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialrådgivare Jussi Pajuojä, justitieministeriet
- juris doktor Leena Halila
- professor Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om verkställighet av straff skall ändras så att prövningsbeslut som inverkar på den faktiska strafflängden skall kunna överklagas hos tingsrätten som första instans. Ändring skall kunna sökas genom beslut som gäller förlust av avtjänad tid och senareläggning av villkorlig frigivning. Regeringen föreslår också ändringar som innebär att disciplinsystemet i fängelserna förenhetligas.

Lagarna avses träda i kraft samtidigt som lagen om förvaltning av straffverkställighet, det vill säga den 1 augusti 2001.

Det ingår ingen särskild motivering till lagstiftningsordningen i propositionen. I den allmänna motiveringen finns ett avsnitt med bedömning av nuläget, där olika frågor behandlas också utifrån grundlagen. Dessutom tar regeringen i samband med redogörelsen för den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet också upp de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna.

#### UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

##### *Motivering*

Vid riksmötet 1998 noterade grundlagsutskottet med hänvisning till 16 § i den då gällande regeringsformen att bestämmelserna om sökande av ändring i verkställigheten av fängelsestraff är på förordningsnivå och huvudsakligen innehåller

ett besvärshörbud. Utskottet påpekade att den grundläggande rättigheten i 16 § 1 mom. regeringsformen i sista hand är oberoende av bestämmelser på lägre nivå och kan tillgodoses oavsett deras innehåll. Utskottet uttryckte önskemålet att bestämmelserna om ändringssökande i fäng-

vårdsförordningen med det snaraste borde granskas och regleringen lyftas upp till lagnivå (GrUU 12/1998 rd, s. 7). — De synpunkter utskottet då kom fram med grundar sig numera på 21 § i den nya grundlagen.

I och med propositionen blir det möjligt att överklaga prövningsbeslut som påverkar den faktiska längden på straffet. Revideringen borrar på denna punkt för att fångar kommer i åtnjutande av premisserna för rättsskydd enligt 21 § grundlagen.

Med hänsyn till 21 § grundlagen är lagförslaget relevant dels för att besvärsrätten i 7 kap. 1 § 2 mom. inte gäller andra "rättigheter och skyldigheter" för fångar än de som nämns i 1 mom., dels för att 1 mom. 3 punkten inrymmer en begränsning som till följd av 2 mom. samtidigt kringskär besvärsrätten.

En fånge har enligt 7 kap. 1 § 1 mom. 3 punkten rätt att söka ändring i ett beslut som gäller senareläggning av villkorlig frigivning efter att han eller hon avtjänat två tredjedelar av sitt straff. Däremot får ändring inte sökas i beslut genom vilket villkorlig frigivning framskjuts efter att en fånge avtjänat hälften av sitt straff. Detta är en följd av 7 kap. 1 § 2 mom. i förslaget och 2 kap. 13 § om villkorlig frigivning.

Begränsningarna i besvärsrätten beror enligt propositionen (s. 17) på att det "särskilda skäl" som enligt 2 kap. 13 § 1 mom. krävs för villkorlig frigivning fastställs schematiskt utifrån en föreskrift som justitieministeriets fångvårdsavdelning kom med 1995. I 7 § 3 mom. grundlagen föreskrivs att rättigheterna för den som har berövats sin frihet skall tryggas genom lag och därför kan en administrativ bestämmelse av denna typ inte på ett giltigt sätt, inte ens med hänsyn till 80 § 1 mom. grundlagen, binda den prövningsrätt lagen ger den behöriga myndigheten i beslutssituationen i fråga. Mot bakgrunden av 21 § grundlagen hänförs fängelsemyndighetens beslut inte till olika kategorier beroende på om fången frigives villkorligt efter att ha avtjänat hälften eller två tredjedelar av sitt straff. För att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning krävs därför att till-

lämpningsområdet för 7 kap. 1 § 1 mom. 3 punkten utvidgas till att generellt gälla senareläggningsbeslut med stöd av 2 kap. 13 §.

På grund av förbudet i 7 kap. 1 § 2 mom. får ändring i beslut enligt 1 mom. inte sökas även om de gäller fångars rättigheter och skyldigheter. Regeringen påpekar (s. 17 andra spalten) att begränsningen avses vara tillfällig, eftersom en kommitté för närvarande bereder bestämmelser om utvidgat ändringssökande.

Motiveringen till förslaget är på sätt och vis förståelig. Men trots det kommer man inte ifrån att en så allmän och i motiveringen ospecificerad förbudsbestämmelse strider mot 21 § 1 mom. grundlagen. Med hänsyn till att det handlar om ett mellanstadium krävs för vanlig lagstiftningsordning att 2 mom. stryks i lagförslaget, vilket innebär att en fånges rätt att få sina "rättigheter och skyldigheter behandlade vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan" direkt grundar sig på denna grundlagsbestämmelse. I avsaknad av särskilda bestämmelser följer tågordningen vid besvär den i den förvaltningsrättsliga lagskipningen utstakade linjen. När besvärsrätten uttryckligen också utsträcks till disciplinstraff, blir det inte längre nödvändigt att direkt tillämpa grundlagen i den utsträckning det slopade momentet hade krävt samtidigt som situationen blir klarare; disciplinstraff är a priori beslut som avses i 21 § 1 mom. grundlagen.

I propositionen föreslås att tingsrätten skall vara första instans för en förvaltningsmyndighets beslut. Detta är exceptionellt med hänsyn till bestämmelserna i 98 och 99 § grundlagen om domstolsväsendets grundstruktur och domstolarernas uppgifter. Men i det här fallet är förslaget motiverat, eftersom beslut enligt 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.

***Utlåtande***

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att ut-*

*skottets konstitutionella anmärkingar om 7 kap. 1 § 1 mom. 3 punkten och 2 mom. i det första lagförslaget beaktas på lämpligt sätt.*

Helsingfors den 14 mars 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Esko Helle /vänst  
Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Arto Seppälä /sd  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.