

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 c kap. 5 § i strafflagen och lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 c kap. 5 § i strafflagen och lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (RP 64/2024 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 37/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mirja Salonen, justitieministeriet
- referendarieråd Anu Rita, riksdagens justitieombudsmans kansli
- hovrättsråd Katariina Jahkola, Helsingfors hovrätt
- jurist Esa-Pekka Hänninen, Brottspåföljdsmyndigheten
- professor i straffrätt, direktör Kimmo Nuotio, Helsingfors universitet, Institutet för kriminologi och rättspolitik
- expert Anni Karnaranta, Liv utan brott (RETS)
- advokat Antti Riihelä, Finlands Advokatförbund
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Matti Tolvanen
- professor (emerita) Terttu Utriainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- finansministeriet
- Uleåborgs tingsrätt
- Åklagarmyndigheten
- dataombudsmannens byrå

Betänkande LaUB 11/2024 rd

- Polisstyrelsen
- Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH)
- Brottsofferjouren.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen och lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten ändras.

Enligt propositionen skärps bestämmelserna om villkorlig frigivning. Utgångspunkten i de gällande bestämmelserna är att en fånge som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid friges villkorligt när fången har avtjänat två tredjedelar av sitt straff. En fånge som under fem år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i ett fängelse ska dock friges villkorligt när hälften av straffet har avtjänats. En fånge som har begått sitt brott före 21 års ålder friges i regel villkorligt när hälften av straffet är avtjänat, eller när en tredjedel av straffet är avtjänat om fången under tre år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i fängelse. Avsikten är att ändra lagstiftningen så att bara en dömd som avtjänar sitt första straff ska kunna friges efter att ha avtjänat en kortare kvotdel av sitt straff och att den dömd som sålunda inte på nytt ska kunna räknas som förstagångsförbrytare efter en viss tid utan brott.

Dessutom föreslås det att bestämmelserna om rätten för vissa tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten att behandla personuppgifter om dömda ändras. Den föreslagna ändringen i strafflagen förutsätter tillgång till ett längre tidsintervall av uppgifter för beräkning av strafftiden än vad som behövs för närvarande.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen går ut på att skärpa bestämmelserna om villkorlig frigivning. Utgångspunkten i de gällande bestämmelserna är att en fånge som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid friges villkorligt, dvs. avtjänar resten av straffet i frihet, när fången har avtjänat två tredjedelar av sitt straff. En fånge som under fem år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i ett fängelse ska dock friges villkorligt när hälften av straffet har avtjänats. En fånge som har begått sitt brott före 21 års ålder friges i regel villkorligt när hälften av straffet är avtjänat, eller när en tredjedel av straffet är avtjänat om fången under tre år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i fängelse.

Enligt propositionen ändras lagstiftningen så att bara en dömd som avtjänar sitt första straff ska kunna friges efter att ha avtjänat en kortare kvotdel av sitt straff än vad huvudregeln säger och att den dömd som sålunda inte på nytt ska kunna räknas som förstagångsförbrytare efter en viss tid utan brott (2 c kap. 5 § i lagförslag 1).

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Det föreslås vidare att lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten får en ny 15 a § där det föreskrivs att de tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden ska ha rätt att behandla sådana uppgifter som har överförs till det i 33 § avsedda indexet och som är nödvändiga för beräkning av strafftiden (lagförslag 2). Den nya bestämmelsen medger att de uppgifter som är nödvändiga för bestämmande av tidpunkten för villkorlig frigivning är tillgängliga under en längre tid än för närvarande.

Propositionen bygger på regeringsprogrammet, där det står att bestämmelserna om villkorlig frigivning ska ändras så att en person kan räknas som förstagångsförbrytare endast en gång. Lagtexten nämner i sig inte uttrycket förstagångsförbrytare. Preciserat på lagnivå innebär det som sägs ovan att fången bara när han eller hon avtjänar sitt första fängelsestraff kan friges efter att ha avtjänat en kortare kvotdel av straffet. Lösningen motiveras bland annat utifrån systemets tydlighet, begriplighet och rättvisa, eftersom utgångspunkten för det straffrättsliga systemet är att straffen skärps efterhand. Villkorlig frigivning handlar om att bestämma den faktiska längden på det straff som ska avtjänas i fängelse, och återfall i brott bör enligt propositionen mer konsekvent än för närvarande också påverka tiden i fängelse (RP, s. 7).

Lagutskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Återfallsbrottslighet bland fångar

När det gäller återfallsbrottslighet bland fångar kan man i ljuset av forskningsrön allmänt konstatera att exempelvis en undersökning som gäller 2000—2012 visar att 79 procent av alla frigivna fångar dömdes för nya brott under de fem uppföljningsåren. Återfallsprocenten innefattar också sådana brott för vilka det inte har dömts ut ett nytt ovillkorligt fängelsestraff. Enligt undersökningen var återfallsbrottslighet som ledde till ett nytt ovillkorligt fängelsestraff mindre omfattande: något över hälften av fångarna, dvs. 56 procent, dömdes på nytt till fängelse för brott som begåtts under den femåriga uppföljningsperioden.

Enligt Brottspåföljdsmyndighetens senaste statistiska uppgifter har återfallsbrottsligheten bland frigivna fängelsefångar minskat från 61 till 58 procent under statistikföringsperioden (frigivna 2008—2017). Återfallsprocenten är här något högre än i den nämnda undersökningen, vilket får sin förklaring i att Brottspåföljdsmyndighetens statistik över återfallsbrottslighet innehåller dels nya fängelsestraff, dels också domar om samhällstjänst. Den största förändringen har skett i fråga om återfallsbrott bland fångar som frigivits för första gången och fångar som är under 30 år när de friges. År 2017 minskade återfallen i brott bland fångar under 21 år med rentav 11 procentenheter jämfört med föregående statistikår. Återfallsprocenten bland fångar som blivit frigivna för första gången (37 %) minskade med fem procentenheter jämfört med de förstagångsförbrytare som frigavs 2016. De viktigaste faktorerna för att förutse recidiv är fångens brottshistorik och ålder: flergångsförbrytare löper stor risk att begå nya brott och unga personer återvänder mer sannolikt till fängelset än äldre.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Bestämmelserna om villkorlig frigivning

I det straffrättsliga systemet har det av hävd ansetts vara godtagbart att en person som första gången avtjänar ett fängelsestraff friges efter att ha avtjänat en kortare del av sitt straff än den som har avtjänat flera fängelsestraff. En av grundtankarna i det straffrättsliga systemet är generellt också att straffen skärps efterhand när en person upprepade gånger gör sig skyldig till brott. Villkorlig frigivning är en del av helheten med gradvis skärpta straff, eftersom den villkorliga frigivningen de facto bestämmer hur länge en lagöverträdare är frihetsberövad.

Möjligheten att på nytt kunna räknas som förstagångsförbrytare har funnits sedan 1944 (se RP, s. 4). Den senaste ändring som gällde villkorlig frigivning och möjligheten att på nytt räknas som förstagångsförbrytare gjordes 2019 (lag om ändring av 2 c kap. i strafflagen, 521/2019). Då ändrades tiden för att en fänge på nytt ska kunna räknas som förstagångsförbrytare tillbaka från tre till fem år. I fråga om dem som har begått brott före 21 års ålder höll man emellertid kvar tiden på tre år till följd av grundlagsutskottets anmärkningar i samband med riksdagsbehandlingen av ärendet (GrUU 56/2018 rd och LaUB 20/2018 rd). Lagutskottet ansåg då det vara motiverat att personer som inte på en lång tid har begått ett brott som leder till ett ovillkorligt fängelsestraff ska friges villkorligt efter att avtjänat en kortare tid av sitt straff (LaUB 20/2018 rd, s. 3). Lagutskottet underströk då i sitt betänkande vikten av att det straffrättsliga påföljdssystemet framöver granskas som en helhet. I det sammanhanget är det viktigt att se till att olika delar av påföljdssystemet bildar en konsekvent och proportionerlig helhet och att regleringen av påföljdssystemet sammantaget blir tydligare, menade utskottet (LaUB 20/2018 rd, s. 4).

I den nu aktuella propositionen ändras lagstiftningen på så sätt att endast en fänge som avtjänar sitt första fängelsestraff kan friges efter att ha avtjänat en kortare kvotdel av straffet. Detta innebär i praktiken att tiden utan brott saknar betydelse efter att det första straffet avtjänats.

Utfrågade sakkunniga har både understött och förhållit sig kritiska till den föreslagna ändringen, och vissa lyft fram andra alternativa handlingsvägar.

De som förhållit sig kritiska har ansett det vara problematiskt bland annat att den föreslagna ändringen knappast alls motiveras med kriminalpolitiska hänsyn. Propositionsmotiven innehåller inte heller någon analys baserad på evidensbaserad kunskap av att det gällande systemet med villkorlig frigivning skulle vara särskilt problematiskt. Vidare har sakkunniga fört fram bedömningar av att en sådan skärpning av påföljden som föreslås i propositionen inte har någon brottsförebyggande verkan.

Propositionsmotiven är i viss mån allmänt hållna. Regeringen har försökt bedöma ändringens konsekvenser för kriminaliteten (RP, s. 11—12), men samtidigt konstaterat att det är svårt att bedöma konsekvenserna och att bedömningen är förenad med betydande osäkerhet. I fråga om en del typer av brott som är förknippade med en viss planmässighet kan propositionen ha en förebyggande effekt på återfallsbrottsligheten, står det i propositionen. Det primära syftet med propositionen är ändå inte minska på brottsligheten, utan att ändra systemet för villkorlig frigivning så att det är allmänt godtagbart och begripligt och dessutom trovärdigt och rättvist (RP, s. 10).

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Justitieministeriet gjorde en närmare utredning av andra länders lagstiftning om villkorlig frigivning i samband med att bestämmelserna senast ändrades (se RP 64/2024 rd, s. 14, och RP 175/2018 rd, s. 6—13). Justitieministeriet har under utskottsbehandlingen av den aktuella propositionen lämnat lagutskottet ytterligare redogörelse för lagstiftningen i andra länder. Enligt erhållen utredning är det finländska systemet i en internationell jämförelse ett undantag i förhållande till jämförelseländerna. I vårt system är en regelmässig villkorlig frigivning förenad med en viss lagstadgad tid utan brott. Efter det tillämpas en lindrigare kvotdel på nytt på fången. Något sådant finns exempelvis inte i lagstiftningen i de andra nordiska länderna. Till denna del bör det emellertid beaktas att systemen i olika länder inte är direkt jämförbara med varandra. I flera länder är villkorlig frigivning exempelvis beroende av prövning.

Grundlagsutskottet har sitt utlåtande om propositionen ansett att den föreslagna åtstramningen av påföljdssystemet har grunder som är godtagbara med avseende på dessa rättvisaspekter (GrUU 37/2024 rd, s. 3). Utskottet anser att det till denna del är av betydelse att återfall i brott ökar brottets klandervärdhet. Också enligt 6 kap. 5 § 1 mom. 5 punkten i strafflagen är gärningsmannens tidigare brottslighet en straffskärpningsgrund, om förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag. Dessutom betonar grundlagsutskottet att bestämmelserna om förstagångsförbrytare till sin karaktär utgör ett undantag från den huvudregel som ska iakttas i fråga om villkorlig frigivning.

Lagutskottet påpekar att det i propositionen är fråga om en klar skärpning av bestämmelserna om villkorlig frigivning, vilket avviker från lagutskottets åsikt i samband med den föregående reformen av regleringen av villkorlig frigivning (LaUB 20/2018 rd, s. 3). Lagstiftarens har i sig relativt stort spelrum, vilket också framgår av grundlagsutskottets utlåtande (se GrUU 37/2024 rd, s. 2—3). Sammantaget har lagutskottet beslutat tillstyrka den föreslagna reformen och dess syften av de orsaker som framgår av propositionen och också av de orsaker som framgår av grundlagsutskottets utlåtande.

Alternativa handlingsvägar.

Vissa utfrågade sakkunniga hört har ansett att den skärpning som ändringen medför inte riktas på rätt sätt, eftersom den gäller alla återfallsförbrytare oberoende av hur lång tid som har förflutit från det tidigare fängelsestraffet eller hur allvarlig gärningen är. Det har också lyfts fram huruvida villkorlig frigivning bör förenas med någon form av prövning.

Lagutskottet konstaterar att en gradering av regleringen utifrån hur allvarlig gärningen är eller den tid som förflutit sedan tidigare fängelsestraff inte uppfyller syftet, dvs. att en gärningsman ska kunna vara förstagångsförbrytare endast en gång i systemet med villkorlig frigivning. Proportionalitetsprincipen kan anses stödja att samma regler gäller för alla återfallsförbrytare. Lagutskottet anser det vara motiverat att bevara det nuvarande systemet till den del det grundar sig på klara lagfästa kvotdelar. För detta talar bland annat förutsägbarhet i frigivningen, vilket underlättar till exempel förberedelserna för frigivning. Att införa mer element av prövning skulle sannolikt innebära betydande extra arbete både för Brottpåföljdsmyndigheten och för domstolarna. Det skulle krävas rätt att söka ändring i ett beslut om befrielse, och därför skulle ändringen eventuellt också avsevärt belasta domstolarna, även om Brottpåföljdsmyndigheten i första hand skulle ansvara

Betänkande LaUB 11/2024 rd

för frigivningsprövningen. Utökad prövning skulle i vilket fall som helst förutsätta att tillräckligt exakta prövningskriterier fastställs i lag.

Propositionen baserar sig på en modell där en persons tidigare fängelsevistelser kan ringas in utifrån uppgifterna i det index som avses i 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (1301/2021), eftersom uppgifterna i det egentliga brottspåföljdsregistret gallras ur registret redan tio år efter personens sista verkställighetsärende i brottspåföljdsregistret (31 § 1 mom. 1 punkten). I praktiken är uppgifterna i brottspåföljdsregistret emellertid tillräckliga i största delen av fallen. Uppgifterna gallras ur indexet då 50 år förflutit sedan personen i fråga senast frigavs från en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten eller slutförde avtjänandet av en samhällspåföljd. Regeringen bedömer att en så lång tid kan anses vara tillräcklig för att målen i propositionen ska nås.

Ett av de regleringsalternativ som utfrågade sakkunniga lyft fram är att se över 2 c kap. 5 § i lagförslag 1 så att gränsen för att betraktas som förstagångsförbrytare inom fängsvården med avvikelser från propositionen fastställs till tio år. Vid utskottets utfrågning har det fört fram att detta är motiverat framför allt för att återfall i brott är vanligast inom ett år efter frigivningen från fängelse. Därför är antalet personer som återfaller i brottslighet mer än tio år efter ett tidigare fängelsestraff antagligen rätt litet. I en sådan modell finns de uppgifter som behövs i brottspåföljdsregistret, och därför behövs inte indexet för detta syfte. Också grundlagsutskottet har på det sätt som anges närmare nedan av orsaker som hänför sig till kravet på användningsbundenhet uppmanat lagutskottet att överväga om syftet med regleringen kan nås utifrån uppgifter som finns tillgängliga i brottspåföljdsregistret (GrUU 37/2024 rd, stycke 17).

Lagutskottet konstaterar att syftet med propositionen är att genomföra skrivningen i regeringsprogrammet enligt vilken systemet med villkorlig frigivning ska ändras så att en person kan räknas som förstagångsförbrytare endast en gång. I ljuset av detta uppfyller förslaget att fastställa vem som är förstagångsförbrytare utifrån uppgifter som förvaras i tio år och som finns i brottspåföljdsregistret således inte i tillräcklig utsträckning målen med regleringen.

Ett av de regleringsalternativ som sakkunniga lyfts fram är att strafftiden bestäms endast med hjälp av uppgifterna i straffregistret, om det anses att det kan förekomma någon typ av gradvis tillämpning av de s.k. bestämmelserna om förstagångsförbrytare. Uppgifterna i straffregistret utplånas stegvis i förhållande till det utdömda straffet (10 § i straffregisterlagen, 770/1993). Uppgifterna om fängelsestraff på högst två år utplånas i princip tio år från det att den lagakraftvunna domen gavs. Uppgifterna om fängelsestraff på över två och högst fem år utplånas för sin del 20 år från det att den lagakraftvunna domen gavs. Uppgifter om fängelsestraff på över fem år utplånas ur straffregistret först när personen i fråga har avlidit eller 90 år har förflutit sedan personens födelse.

Sakkunniga har särskilt lyft fram följande omständigheter som talar mot utnyttjande av en alternativ modell som baserar sig enbart på användning av straffregistret.

I straffregistret antecknas utöver uppgifter om domen endast den tidpunkt då verkställigheten av fängelsestraffet, men inte den tidpunkt då verkställigheten börjar. Eftersom det vid beräkningen av strafftiden också är av betydelse när den dömde har börjat avtjäna sitt fängelsestraff ska

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Brottspåföljdsmyndigheten underrätta Rättsregistercentralen om detta. Det är centralen som för straffregistret. Detta skulle förutsätta dels att straffregisterlagen ändras, dels också ändringar i informationssystemen.

I det alternativ där bara straffregistret används blir en tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten tvungen att vid beräkningen av strafftiden använda uppgifterna i det straffregister som Rättsregistercentralen för i stället för Brottspåföljdsmyndighetens egna register. Men uppgifterna bygger ändå på de uppgifter som Brottspåföljdsmyndigheten lämnar till centralen. Utplåningen av uppgifter i straffregistret och Brottspåföljdsmyndighetens eget brottspåföljdsregister bygger på olika bestämmelser och uppgifterna utplånas delvis på olika sätt. Det innebär att en persons tidigare tid i fängelse i vissa situationer kan synas i brottspåföljdsregistret, men inte längre i straffregistret. I lagstiftning som baserar sig på en modell som grundar sig på användning av straffregistret måste den fråga lösas om en tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten vid beräkningen av strafftiden kan använda sådana uppgifter om personens tidigare tid i fängelse som fortfarande syns i myndighetens eget brottspåföljdsregister, även om uppgifterna redan försvunnit ur straffregistret, trots att fastställandet av kvotdelarna för villkorlig frigivning a priori baserar sig på uppgifterna i straffregistret. Att tillåta detta kan försätta gärningsmän i en inbördes ojämlig ställning av delvis också slumpmässiga skäl. Med tanke på utplåningen av uppgifter ur brottspåföljdsregistret är det av betydelse exempelvis om inledandet av verkställigheten fördröjs, vilket också kan ske av orsaker som inte beror på gärningsmannen. Dessutom påverkas utlåningen av uppgifter ur brottspåföljdsregistret också bland annat av senare klientrelationer till Brottspåföljdsmyndigheten.

En modell baserad på användning av straffregistret fyller inte heller propositionens syfte att en fänge i systemet med villkorlig frigivning ska kunna vara förstagångsförbrytare bara en gång. Sakkunniga har framfört att i synnerhet när det gäller fängelsestraff på högst två år där verkställighet av en eller annan orsak har fördröjts kan någon räknas som förstagångsförbrytare på nytt redan ett par år efter frigivningen, om personens eventuella tidigare fängelsevistelser kontrolleras utifrån de uppgifter som syns i straffregistret. Detta beror på det sätt som anges ovan på att tiden för bevarande av de uppgifter som syns i straffregistret bestäms utifrån en lagakraftvunnen dom och inte utifrån frigivning från fängelse, såsom i brottspåföljdsregistret.

I vissa situationer, dvs. i fråga om de allvarligaste brotten, kvarstår uppgifterna i straffregistret längre än i det index som används i den föreslagna modellen. Det kan komma att gälla uppgifter om fängelsestraff på över fem år, vilka utplånas ur straffregistret först när personen i fråga har avlidit eller det har förflutit 90 år sedan personens födelse. Också då kommer uppgifterna emellertid att synas i indexet 50 år efter frigivningen, varvid personen redan är synnerligen gammal, och detta inte kan anses vara ett problem med tanke på propositionens syften.

Det är klart att de lösningar som avviker från propositionen kräver omsorgsfull lagberedning och konsekvensbedömningar. Sammantaget tillstyrker lagutskottet den lösningsmodell som valts i propositionen för att fastställa en persons tidigare fängelsevistelse.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Sanktionskumulation

Sakkunniga har under utfrågningen framfört att den skärpning av villkorlig frigivning som föreslås i propositionen kan leda till sanktionskumulation, om en skärpningsgrund enligt 6 kap. 5 § 1 mom. 5 punkten i strafflagen blir tillämplig samtidigt på grund av återfall i brott.

Lagutskottet noterar att enligt den centrala tanken bakom skärpningsgrunden innebär återfall inte i sig skärpning av straffet, utan straffet kan skärpas endast på grund av sådant återfall i brott som tyder på att gärningsmannen är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag. Tillfälliga återfall ligger utanför bestämmelsens räckvidd. Bland annat att rätt lång tid har förflutit mellan brotten är ett tecken på tillfällighet (RP 44/2002 rd, s. 197). Högsta domstolen har i sitt avgörande HD:2019:21 (punkt 25) ansett att det inte med enbart tidsgränser entydigt går att bestämma när ett nytt brott kan betraktas som ett tillfälligt återfall som inte omfattas av skärpningsgrunderna. Ju allvarligare och mer planmässig gärning det är fråga om i ett tidigare och ett nytt, i stor utsträckning likartat brott, desto mer osannolikt är det att det är fråga om tillfälligt återfall.

Lagutskottets bedömning är att den föreslagna ändringen åtminstone inte avsevärt ökar risken för sanktionskumulation, eftersom tillämpning av en lindrigare kvotdel redan i den gällande lagstiftningen förutsätter fem år utan brott efter den senaste frigivningen (tre år för unga förbrytare). En så lång tid kan typiskt sett uppskattas innebära att skärpningsgrunden inte blir tillämplig, i synnerhet inte i fråga om lindrigare eller enstaka brott. Om det är fråga om ett nytt allvarligt brott, kan den föreslagna regleringen enligt utskottet inte anses leda till ett oskäligt resultat, även om skärpningsgrunden blir tillämplig utöver tillämpningen av en strängare kvotdel för villkorlig frigivning. Ett sådant läge kan i vilket fall som helst vara för handen redan med stöd av gällande lagstiftning i fråga om de återfallsförbrytare för vilka mindre än fem år förflutit sedan det senaste fängelsestraffet (tre år för unga förbrytare).

Mot bakgrund av det som sägs ovan anser lagutskottet att den föreslagna ändringen inte leder till oskälig sanktionskumulation. Utskottet anser att den valda lösningen är godtagbar ur denna synvinkel.

Inverkan på unga lagöverträdare

Den ändring som föreslås i propositionen gäller också unga, dvs. lagöverträdare under 21 år. Propositionen nämner särskilt det ökade antalet våldsbrott bland unga under den senaste tiden och statistiska uppgifter om det. Det har ansetts motiverat att se till att också unga som begår brott faktiskt avtjänar fängelsestraff som är tillräckligt kännbara med tanke på vad som är allmänt godtagbart (RP, s. 8). Detta gäller enligt propositionen i synnerhet unga som efter frigivningen från fängelset gör sig skyldiga till nya brott som leder till fängelsestraff.

Den föreslagna ändringen gäller sådana unga lagöverträdare som efter den första fängelsetidens början minst en gång till har gjort sig skyldiga till ett allvarligt brott för vilket det har dömts ut ett ovillkorligt fängelsestraff, men för vars del det har hunnit gå mer än tre år sedan deras föregående fängelsestraff (RP, s. 8).

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Enligt artikel 37 b i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) får fängslande av ett barn endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Enligt propositionen påverkar den föreslagna ändringen emellertid inte den straffrättsliga behandlingen av minderåriga lagöverträdare (RP, s. 8). Eftersom det enligt de gällande bestämmelserna endast är en fänge som under de tre år som föregår brottet inte har avtjänat ett fängelsestraff i fängelse som vid villkorlig frigivning ska kunna dra nytta av möjligheten att räknas som förstagångsförbrytare, kan minderåriga som har återfallit i brott i praktiken inte få detta lindrigare bemötande innan de har hunnit fylla 18 år.

Utfrågade sakkunniga har fört fram att ändringen de facto skärper behandlingen av brott som 18—20-åring har begått i exempelvis 15 eller 16 års ålder, eftersom ett sådant brott, om ett fängelsestraff har dömts ut för det, skulle innebära att verkställigheten av ett nytt brott i åldern 18—20 år skärps. I fråga om det som sägs ovan påpekar utskottet emellertid att brott som någon begår som minderårig redan nu kan beaktas som en omständighet som skärper straffet när personen blivit myndig och då begått nya brott. Exempelvis i 6 kap. 5 § i strafflagen, som gäller skärpning av straff, har brott som begåtts som minderårig inte uteslutits från bestämmelsens tillämpningsområde. I systemet med villkorlig frigivning kan det dessutom redan nu uppstå situationer där ett brott som någon begår som minderårig inverkar på att ett straff som en person avtjänar för ett brott som begåtts som myndig på så sätt att personen måste avtjäna en större kvotdel av det straffet.

Som det konstateras ovan gäller ändringen i praktiken endast myndiga lagöverträdare (se även RP, s. 20). I vilket fall som helst kommer lagöverträdare under 21 år även i framtiden att få en lindrigare behandling än andra inom systemet för villkorlig frigivning, eftersom lindrigare kvotdelar fortfarande ska tillämpas på dem i enlighet med gällande lagstiftning. En återfallsförbrytare under 21 år kan således också efter ändringen bli villkorligt frigiven efter att ha avtjänat hälften av sitt straff, vilket i fråga om lagöverträdare över 21 år motsvarar den kvotdel som tillämpas på förstagångsförbrytare. Lagutskottet anser att den tanke som ligger till grund för bestämmelsen till denna del hänger samman med godtagbara grunder för särbehandling av unga i straffrättsligt hänseende. Också sakkunniga har påpekat att fängelsemiljön är särskilt skadlig för unga.

Sammantaget anser lagutskottet att den föreslagna ändringen inte kan anses vara oskäligt sträng med avseende på minderåriga eller unga lagöverträdare.

Utlämnande av uppgifter och bestämmelserna om skydd av personuppgifter

I propositionen föreslås det att lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten får en ny 15 a § där det föreskrivs att de tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden ska ha rätt att behandla sådana uppgifter som har överförts till det i 33 § avsedda indexet och som är nödvändiga för beräkning av strafftiden (lagförslag 2). Den nya bestämmelsen medger att de uppgifter som är nödvändiga för bestämmande av tidpunkten för villkorlig frigivning är tillgängliga under en längre tid än för närvarande. Uppgifterna förvaras i indexet i 50 år efter frigivningen. Regeringen bedömer att en så lång tid kan anses vara tillräcklig för att målen i propositionen ska nås.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Vid beredningen av propositionen har det bedömts att tjänstemännen kan få tillgång till de uppgifter som är nödvändiga för beräkning av strafftiden också genom att tiderna för bevarande av uppgifterna i det egentliga brottspåföljdsregistret förlängs avsevärt från de nuvarande tio år som anges i lagens 31 § (RP, s. 14). Detta skulle emellertid innebära att betydligt fler tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten får tillgång till uppgifterna, vilket inte behövs med tanke på syftena med propositionen. Det valda tillvägagångssättet tryggar bättre skyddet för de dömdas personuppgifter. För att bevara uppgifterna en längre tid i brottspåföljdsregistret fordras det också större ändringar i Brottspåföljdsmyndighetens informationssystem än med den nu föreslagna lösningen, och detta skulle medföra merkostnader.

Lagutskottet anser att den nya 15 a § i lagförslag 2 om behandling av uppgifter som överförs till indexet i praktiken behövs för tillämpningen av bestämmelserna om så kallade förstagångsbrytare i lagförslag 1. Utskottet anser det motiverat att man i propositionen på det sätt som konstateras ovan har valt en regleringsmodell som bättre tryggar skyddet för personuppgifter.

Under utskottets behandling av propositionen har det också framkommit ett behov av att föreskriva om utlämnande av uppgifter till domstol på så sätt att Brottspåföljdsmyndigheten ska ges rätt att till domstolen lämna ut uppgifter som överförs till det index som avses i 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten till den del det i ett anhängigt ärende är nödvändigt för prövning av förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning. Regleringen behövs för att också tidpunkten för den villkorliga frigivningen har betydelse när domstolen överväger förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning.

Till denna del har det under utskottsbehandlingen föreslagits att det till 19 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten fogas ett nytt 2 mom., enligt vilket ”Brottspåföljdsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna på begäran och även på eget initiativ till domstolen lämna ut i 6 § 1—4 punkten avsedda uppgifter som överförs till det i 33 § avsedda indexet till den del det i ett anhängigt ärende är nödvändigt för prövning av förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning”.

Propositionen har bedömts av grundlagsutskottet. Under behandlingen i grundlagsutskottet har lagutskottet bett grundlagsutskottet om utlåtande också om det ovan nämnda förslaget. Enligt grundlagsutskottet utlåtande (GrUU 37/2024 rd) kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utifrån inkommen utredning och med beaktande bland annat av den information som domstolarna behöver för att bedöma förbudet mot oskälighäktning anser lagutskottet att lagförslag 2 behöver kompletteras med de ovan beskrivna bestämmelserna om utlämnande av uppgifter till domstolen på det sätt som anges närmare i detaljmotiveringen.

Grundlagsutskottet har dock i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 37/2024 rd) föreslagit att lagutskottet bedömer och utreder vissa omständigheter. För det första hänvisar grundlagsutskottet i sitt utlåtande till att ändamålet med det index som avses i 33 § i första hand har fastställts vara forskning. Grundlagsutskottet konstaterar att den föreslagna regleringen inte är helt problemfri i ljuset av utskottets praxis i fråga om kravet på ändamålsbundenhet. Grundlagsutskottet anser att lagutskottet bör överväga om syftet med regleringen kan nås utifrån uppgifter om straff som dömts ut exempelvis under de tio senaste åren och som finns tillgängliga i brottspåföljdsregistret (GrUU 37/2024 rd, stycke 17).

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Lagutskottet konstaterar att syftet med propositionen är att genomföra skrivningen i regeringsprogrammet enligt vilken systemet med villkorlig frigivning ska ändras så att en person kan räknas som förstagångsförbrytare endast en gång. I ljuset av detta uppfyller förslaget att fastställa vem som är förstagångsförbrytare utifrån uppgifter som förvaras i tio år och som finns i brottspåföljdsregistret således inte i tillräcklig utsträckning målen med regleringen. I fråga om kravet på ändamålsbundenhet hänvisar lagutskottet till grundlagsutskottets bedömning i dess utlåtande om propositionen (GrUU 37/2024 rd, stycke 18). Grundlagsutskottet konstaterar att de uppgifter som ska överföras till det index som avses i 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten har dock ursprungligen i enlighet med 4 § i den lagen registrerats i brottspåföljdsregistret för verkställighet av straff, häktning och häktningssarrest i fråga om dömda, fångar, häktade och dem som avtjänar samhällspåföljder samt för teknisk övervakning av förstärkt reseförbud samt också för de ändamål som räknas upp i 1 § 1 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål. Därför leder den föreslagna regleringen enligt grundlagsutskottet inte i den nu aktuella synnerligen speciella regleringssituationen till att annan verksamhet än sådan som hänför sig till det ursprungliga användningsändamålet blir den huvudsakliga formen eller ens en betydande form för användning av registret på ett sätt som skulle påverka lagstiftningsordningen. Genom den föreslagna bestämmelsen begränsas enligt grundlagsutskottets utlåtande behandlingen av uppgifterna i indexet till vad som är nödvändigt och proportionellt för att säkerställa att syftet med regleringen, det vill säga att se till att den dömdes strafftid blir korrekt bestämd.

Lagutskottet anser dock att regleringen bör förtydligas i fråga om användningsändamålen för det index som avses i 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten. Lagutskottet föreslår på det sätt som anges närmare nedan i detaljmotiveringen att lagförslag 2 ändras så att det till bestämmelserna om användningsändamål för registret i 33 § utöver forskning eller något annat godtagbart ändamål, som anges i den gällande paragrafen, fogas beräkning av strafftiden samt prövning av förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning.

Grundlagsutskottet konstaterar också i sitt utlåtande att lagutskottet noggrant bör utreda om regleringen är förenlig med EU-rätten, särskilt med beaktande av vad som i EU-rätten föreskrivs om ändamålsbundenhet och behandlingen av personuppgifter för forskningsändamål (GrUU 37/2024 rd, stycke 19). Grundlagsutskottet menar att lagutskottet därför också bör bedöma hur möjligheten att i fortsättningen samla in personuppgifter för vetenskaplig forskning påverkas, i fråga om konsekvenser som sträcker sig utanför den nu aktuella propositionen, av att det index som inrättats för forskning öppnas för användning för beslutsfattande som anknyter till verkställighet.

Lagutskottet konstaterar att behandlingen av personuppgifter i anslutning till verkställigheten av brottspåföljder i EU:s regelverk om dataskydd i princip hör till tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter (direktiv (EU) 2016/680). Direktivet har genomförts nationellt genom lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, nedan dataskyddslagen avseende brottmål). Lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten kompletterar denna allmänna lag. I artikel 8.2 i direktivet sägs det att medlemsstaternas nationella rätt, som reglerar behandling av personuppgifter inom tillämpningsområdet för direktivet, åtminstone ska specificera syftet med behandlingen, vilka personuppgifter som ska behandlas och behandlingens ändamål.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Enligt artikel 4.1 b i dataskyddsdirektivet ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

I 5 § i dataskyddslagen avseende brottmål föreskrivs det om ändamålsbegränsning. Enligt 1 mom. får den personuppgiftsansvarige samla in personuppgifter endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte behandla dem på ett sätt som står i strid med dessa ändamål. I 4 § i dataskyddslagen avseende brottmål föreskrivs det om kravet på att behandlingen ska vara laglig. Enligt kravet får personuppgifter behandlas endast om det behövs för att en behörig myndighet ska kunna utföra en i lag angiven uppgift på ett område som anges i 1 § 1 eller 2 mom. Till den del den myndighet som är behörig i ett brottmål behandlar personuppgifter för att utföra en uppgift som avses i 1 § 1 eller 2 mom. i lagen är behandlingen i princip lagenlig. Om ett annat, senare användningsändamål också omfattas av någotdera momentet är ändamålet förenligt med det ursprungliga användningsändamålet. Eftersom den föreslagna behandlingen av uppgifter i indexet hör till tillämpningsområdet för 1 § 1 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål (handläggning av brottmål i domstol och verkställighet av straffrättsliga påföljder), kan denna behandling anses vara ett användningssyfte som är förenligt med det ursprungliga ändamålet med uppgifterna i brottspåföljdsregistret. När uppgifter i indexet behandlas enligt den föreslagna regleringen är det också för domstolarnas del fråga om att utföra en uppgift som hör till tillämpningsområdet för 1 § 1 mom. i den nämnda lagen (handläggning av brottmål i domstol).

I dataskyddslagen avseende brottmål förutsätts det att de uppgifter som behandlas är korrekta och uppdaterade med hänsyn till ändamålet med behandlingen (7 §). Det är viktigt att korrekta uppgifter också i fortsättningen kan användas vid fastställandet av strafftiden. Den föreslagna regleringen om indexets användningsändamål säkerställer också att domstolen vid behandlingen av häktningsärendet har tillgång till korrekta uppgifter som uppdaterats med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Bestämmelsen om tillämpningsområde i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter är inte tydlig i fråga om domstolarna. Frågan huruvida de domstolar som är behöriga i brottmål omfattas av direktivets tillämpningsområde kan dock härledas från andra bestämmelser i direktivet, särskilt artiklarna 18, 32.1 och 45.2. Närmare vägledning om tolkningen finns i detta avseende i skälen, enligt vilka syftet också varit att säkerställa att lagstiftningen om genomförande av direktivet tillämpas på domstolar (rättsliga myndigheter) när de behandlar åtal eller frågor som rör verkställighet av straff (skälen 11, 20 och 80). Finlands genomförandelag, det vill säga dataskyddslagen avseende brottmål, är entydigare än direktivet till den del det är fråga om tillämpning av lagen på domstolarna. När uppgifter i indexet behandlas enligt den föreslagna regleringen är det som konstateras ovan också för domstolarnas del fråga om att utföra en uppgift som hör till tillämpningsområdet för 1 § 1 mom. i den nämnda lagen (handläggning av brottmål i domstol).

På behandlingen av uppgifterna i indexet tillämpas den allmänna dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679) till den del behandlingen sker för andra ändamål än de som avses i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter. När det gäller de ändamål som hänför sig till tillämpningen av bestämmelserna av så kallade förstagångsförbrytare som nu fogas till lagen är det dock inte fråga om behandling av personuppgifter som hör till den allmänna dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

För att förtydliga den nationella reglering om användningsändamålet som förutsätts i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter föreslår lagutskottet som det sägs ovan att 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten preciseras så att användningsändamålet för det index som avses i paragrafen utöver forskning och annat godtagbart ändamål också är beräkning av strafftiden samt prövning av förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning.

Enligt utskottets uppfattning är det med stöd av dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter godtagbart och lagenligt att bevara personuppgifter för beräkning av strafftiden och för prövning av förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning. Särskilt artiklarna 4.1 e och 5 samt skäl 26 i direktivet är relevanta i detta avseende. Direktivet ger handlingsutrymme angående huruvida bevaringstiden ska fastställas i lag eller inte. Syftena för den reglering som föreslås i propositionen förutsätter nödvändigtvis att uppgifterna bevaras under en mycket lång tid, och detta krav uppfylls av den nuvarande bevaringstiden för uppgifterna i indexet. Enligt utskottets uppfattning kan direktivet inte bedömas medföra hinder för att fastställa en sådan bevaringstiden.

När det gäller behandling av uppgifter för forskningsändamål konstaterar lagutskottet följande. Behandlingen av personuppgifter för forskningsändamål kan grunda sig direkt på de allmänna bestämmelserna om dataskydd. Bestämmelser om behandling av personuppgifter för forskningsändamål finns i artiklarna 5.1 b och e, 9.2 j och 89 i den allmänna dataskyddsförordningen samt i 4 § 3 punkten, 6 § 1 mom. 7 punkten och 31 § i dataskyddslagen (1050/2018). Eftersom behandling av personuppgifter för forskningsändamål redan har möjliggjorts genom allmän lagstiftning, kan det inte anses sannolikt att den nu föreslagna regleringen i framtiden påverkar möjligheterna att samla in personuppgifter för vetenskaplig forskning. Enligt utredning till utskottet finns det ingen reglering som motsvarar 33 § om index någon annanstans i lagstiftningen, vilket visar bestämmelsens exceptionella karaktär. Det är också av betydelse att 5 § 3 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål gör det möjligt att behandla personuppgifter i ett i 1 § 1 eller 2 mom. angivet syfte också för arkivändamål av allmänt intresse eller för vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål, om uppgifterna behandlas för dessa ändamål av en myndighet som är behörig i brottmål. Således får till exempel Brottspåföljdsmyndigheten själv i princip använda uppgifterna i sina egna index för forskningsändamål direkt med stöd av 5 § i dataskyddslagen avseende brottmål.

På behandlingen av uppgifterna i indexet tillämpas som det sägs ovan den allmänna dataskyddsförordningen till den del behandlingen sker för andra ändamål än de som avses i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter. Av betydelse i detta avseende är särskilt artiklarna 10 och 6.4 i den allmänna dataskyddsförordningen. Bestämmelserna i artikel 10 i den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter i regel att behandlingen av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser för andra ändamål än det ursprungliga grundar sig på uttryckliga bestämmelser i lag.

Mot bakgrund av det som sägs ovan anser lagutskottet att den reglering som avses i propositionen genom utskottets ändringsförslag uppfyller de ramvillkor för behandling av personuppgifter som ställs i EU-lagstiftningen.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Ekonomiska konsekvenser

Den ändring som föreslås i propositionen beräknas öka det dagliga fångantalet med cirka 40 fångar, när fler återfallsförbrytare än för närvarande avtjänar en längre tid av sitt fängelsestraff i fängelse. Förändringen i antalet fångar bedöms kunna realiseras fullt ut inom cirka fem år från lagens ikraftträdande, men effekten börjar kumuleras gradvis genast efter ikraftträdandet.

Enligt propositionen ska de anslagsbehov som propositionen enligt avsnittet om ekonomiska konsekvenser bedöms medföra finansieras med anslag enligt statsbudgeten och rambesluten för statsfinanserna (s. 13 och 18). Enligt utredning till utskottet uppgår behovet av tilläggsanslag 2025 till 656 000 euro på Brottspåföljdsmyndighetens framställning, om lagarna enligt vad som föreslås träder i kraft den 1 januari 2025. Behovet av anslag ökar stegvis så att det efter fem år från ikraftträdandet är 3 280 000 euro.

Den ökning av fångantalet som följer av den föreslagna ändringen ökar också kostnaderna för och därmed också behovet av anslag till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. År 2025 uppgår enhetens anslagsbehov till 46 000 euro, om lagarna träder i kraft den 1 januari 2025. Konsekvenserna realiseras fullt ut fem år efter ikraftträdandet, varvid behovet av tilläggsanslag beräknas uppgå till 229 000 euro.

Tilläggsanslagen för nästa år för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har inte tagits in i budgetpropositionen för 2025. Ramreserveringen på 12 miljoner euro för skärpningen av straffen enligt regeringsprogrammet möjliggör enligt utredning till utskottet de tilläggsanslag som propositionen medför under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel.

Bedömningen av det ökande antalet fångar som följer av propositionen har inte beaktat att antalet fångar kan öka av andra orsaker. Enligt utredning till utskottet kan antalet fångar beräknas stiga med cirka 570 fram till 2028 till följd av lagstiftningsreformer som trätt i kraft tidigare och genomförts i enlighet med regeringsprogrammet. För närvarande är dock särskilt de slutna fängelserna redan fulla.

Utifrån det som sägs ovan anser lagutskottet att det är nödvändigt att noggrant följa Brottspåföljdsmyndighetens verksamhetsförutsättningar och se till att myndigheten har tillräckliga anslag. Lagutskottet har redan länge fäst uppmärksamhet vid att resurser är utgör en avsevärd risk för Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet, säkerheten vid verkställigheten av straff och säkerheten i arbetet (se LaUU 17/2024 rd, LaUU 11/2024 rd, LaUU 14/2023 rd och LaUB 31/2022 rd, s. 3 och de tidigare ställningstaganden som det hänvisas till där). Utskottet har också fått en separat utredning om Brottspåföljdsmyndighetens verksamhetsförutsättningar. Utskottet behandlar utredningen separat (EÅ 21/2023 rd). Det är också väsentligt att se till att Brottspåföljdsmyndigheten har tillräckligt med både fängelsekapacitet och personal (se även LaUU 17/2024 rd).

DETALJMOTIVERING

2. Lagen om ändring av lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

5 kap. Utlämnande av personuppgifter

19 §. Utlämnande av uppgifter till en annan behörig myndighet som avses i dataskyddslagen avseende brottmål. (Ny). Paragrafen innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter till en annan behörig myndighet som avses i dataskyddslagen avseende brottmål. Regeringen föreslår inga ändringar i paragrafen.

Av de skäl som anges ovan i utskottets överväganden föreslår lagutskottet ett *nytt 2 mom.* som gör det möjligt att till en domstol lämna ut uppgifter som överförts till det index som avses i 33 § till den del det är nödvändigt i ett anhängigt ärende för prövning av förutsättningarna för häktning eller hållande i häkte. Regleringen behövs för att också tidpunkten för den villkorliga frigivningen har betydelse när domstolen överväger förutsättningarna för häktning eller hållande i häkte. Enligt det nya 2 mom. som utskottet föreslår får Brottspåföljdsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna på begäran och även på eget initiativ till domstolen lämna ut i 6 § 1—4 punkten avsedda uppgifter som överförts till det i 33 § avsedda indexet till den del det i ett anhängigt ärende är nödvändigt för prövning av förutsättningarna för häktning eller hållande i häkte.

I tvångsmedelslagens (806/2011) bestämmelser om häktning finns bland annat bestämmelser om förutsättningarna för häktning av en dömd (2 kap. 12 §) och om förbud mot oskälig häktning (2 kap. 13 §). Också tidpunkten för den villkorliga frigivningen har betydelse när domstolen överväger förutsättningarna för häktning eller hållande i häkte. Enligt motiveringen till tvångsmedelslagen (RP 222/2010 rd, s. 260—261) ska man vid bedömningen av om häktningen är oskälig bland annat beakta hur länge frihetsberövandet till följd av häktningen varade och tidpunkten för villkorlig frigivning. När domstolen överväger om den som dömts till ovillkorligt fängelsestraff ska häktas eller fortfarande hållas häktad, ska den bedöma om den tid som den dömde redan varit frihetsberövad blir oskälig i förhållande till hur lång den frihetsberövning är som kommer att dömas ut eller som är att vänta för ett redan utdömt straff. Vid granskningen av denna fråga måste också bestämmelserna om villkorlig frigivning beaktas (HD 2023:37, punkt 10).

Enligt uppgifter till utskottet bedömer domstolen vid behandlingen av ett häktningsärende i regel tidpunkten för villkorlig frigivning utifrån ett straffregisterutdrag med uppgift om tidpunkten för verkställigheten av eventuella tidigare fängelsestraff. Utifrån detta framgår också den kvotdel som ska tillämpas på den villkorliga frigivningen och den förväntade tiden för frihetsberövande. I fortsättningen kommer detta inte att vara fallet när det gått så lång tid sedan det tidigare fängelsestraffet avtjänades att uppgiften om verkställighet av straffet inte längre syns i straffregisterutdraget. I sådana situationer är den enda möjliga sättet att ta reda på om en person eventuellt tidigare avtjänat fängelsestraff att kontrollera uppgifterna i Brottspåföljdsmyndighetens index, om uppgifterna redan har utplånats också ur Brottspåföljdsmyndighetens brottspåföljdsregister. Därför behövs det bestämmelser om att Brottspåföljdsmyndigheten ska lämna ut nödvändiga uppgifter i ett häktningsärende till domstolen när uppgifterna överförts till myndighetens index. Behovet att be Brottspåföljdsmyndigheten om uppgifter uppstår endast i det fall att uppgifter om verk-

Betänkande LaUB 11/2024 rd

ställigheten av ett tidigare fängelsestraff inte framgår av straffregisterutdraget. Då uppstår nämligen en presumtion om att den berörda personen är förstagångsförbrytare och därför bör friges, om inte den uppgift om verkställighet av ett tidigare fängelsestraff som eventuellt finns i Brottpåföljdsmyndighetens index leder till ett annat resultat under omständigheterna i det aktuella fallet. Eventuella uppgifter i Brottpåföljdsmyndighetens index om verkställigheten av en persons tidigare fängelsestraff och därmed om tillämpningen av en strängare kvotdel för villkorlig frigivning kan således i vissa situationer vara en avgörande omständighet till stöd för fortsatt häktning.

Praxis i dagsläget är att de tjänstemän vid Brottpåföljdsmyndigheten som ansvarar för verkställighet och vars tjänsteuppgifter inbegriper beräkning av strafftiden kontrollerar om kvotdelar av fängelsestraff som dömts ut av tingsrätter och som inte har vunnit laga kraft och som eventuellt blir avtjänade. Tjänstemännen vid Brottpåföljdsmyndigheten informerar vid behov fullföljdsdomstolen om att den häktade kommer att avtjäna de föreskrivna kvotdelarna för villkorlig frigivning innan fullföljdsdomstolens dom meddelas och att tiden för frihetsberövande som häktad kommer att vara längre än vad verkställigheten av det förväntade fängelsestraffet skulle innebära för den häktade.

Därför är det motiverat att föreskriva att Brottpåföljdsmyndigheten får lämna ut uppgifterna i indexet också på eget initiativ, precis som i fråga om uppgifter som fortfarande finns i brottpåföljdsregistret. Indexuppgifter kan behöva kontrolleras och lämnas ut när det förväntade fängelsestraffet är några år, brottpåföljdsregistret inte innehåller uppgifter om verkställighet av tidigare fängelsestraff för den häktade och det med tanke på den häktades ålder är möjligt att uppgifterna om den tidigare tiden i fängelse har hunnit överföras från brottpåföljdsregistret till indexet.

I det nya 2 mom. som utskottet föreslår har utlämnandet av uppgifter med beaktande av principerna för behandling av personuppgifter begränsats till endast de uppgifter som domstolen nödvändigtvis behöver när den prövar förutsättningarna för häktning eller kvarhållande i häkte. Bestämmelsen begränsar därför utlämnandet av uppgifter till de uppgifter som avses i 6 § 1—4 punkten. Detta motsvarar de uppgifter som överförts till indexet och som Brottpåföljdsmyndigheten enligt förslaget ska kunna behandla med stöd av den nya 15 a § för beräkning av strafftiden. De uppgifter som avses i 6 § 1—4 punkten får lämnas ut endast till den del de är nödvändiga för prövning av förutsättningarna för häktning eller hållande i häkte. I praktiken är det de tjänstemän vid Brottpåföljdsmyndigheten som ansvarar för verkställighet och vars tjänsteuppgifter inbegriper beräkning av strafftiden som får lämna ut uppgifter. Bestämmelser om deras rätt att behandla uppgifterna i indexet finns i den nya 15 a § i propositionen.

Enligt uppgifter till utskottet bedöms den nya bestämmelse som utskottet föreslår inte avsevärt öka Brottpåföljdsmyndighetens eller domstolarnas arbetsmängd, eftersom regleringen kommer att bli tillämplig i ett relativt litet antal fall.

Till följd av det nya 2 mom. som utskottet föreslår måste också *ingressen* i lagförslag 2 ändras.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

6 kap. Gallring och arkivering av uppgifter i Brottspåföljdsmyndighetens register

33 §. Bevaring av uppgifter för forskning eller något annat godtagbart ändamål. (Ny). Paragrafen innehåller bestämmelser om bevarande av uppgifter för forskning eller något annat godtagbart ändamål. Regeringen föreslår inga ändringar i paragrafen.

Av de skäl som anges i utskottets överväganden föreslår lagutskottet att 33 § ändras för att förtydliga indexets användningsändamål. Utskottet föreslår att 33 § ändras så att det till användningsändamål för indexet utöver forskning eller något annat godtagbart ändamål, som anges i den gällande paragrafen, fogas beräkning av strafftiden samt prövning av förutsättningarna för häktning eller hållande i häkte.

Den precisering som utskottet föreslår kräver också att *ingressen* i lagförslag 2 ändras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 64/2024 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 64/2024 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 2 c kap. 5 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 2 c kap. 5 § 2–4 mom., sådana de lyder i lag 521/2019, som följer:

Betänkande LaUB 11/2024 rd

2 c kap.

Om fängelse och kombinationsstraff

5 §

Definition och bestämmande av villkorlig frigivning

Den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid ska friges villkorligt, om inte något annat följer av 9 §, när den som avtjänar fängelsestraffet har avtjänat två tredjedelar av straffet. En fånge som innan brottet begicks inte avtjänat ett fängelsestraff i ett fängelse ska friges villkorligt när hälften av straffet har avtjänats.

Trots det som föreskrivs i 2 mom. ska en fånge som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid för ett brott som fången har begått före 21 års ålder friges villkorligt, om inte något annat följer av 9 §, när fången har avtjänat hälften av straffet. En fånge som innan brottet begicks inte avtjänat ett fängelsestraff i fängelse ska friges villkorligt när en tredjedel av straffet för ett brott som fången begått före 21 års ålder avtjänats.

De lindrigare kvotdelarna enligt 2 och 3 mom. kan tillämpas även om personen i fråga innan brottet begicks i fängelse har avtjänat förvandlingsstraff för böter eller straff för vägran att fullgöra civiltjänst enligt 74 § i civiltjänstlagen (1446/2007) eller för civiltjänstgöringsbrott enligt 75 § i den lagen, för vägran att fullgöra civiltjänst under extra tjänstgöring eller under mobilisering enligt 76 § i den lagen eller för civiltjänstgöringsbrott under extra tjänstgöring eller under mobilisering enligt 77 § i den lagen eller för vägran att fullgöra värnplikt enligt 118 § i värnpliktslagen (1438/2007), för uteblivande från uppbåd under mobilisering enligt 120 § i den lagen, för undvikande av tjänstgöring enligt 122 § i den lagen eller för undvikande av tjänstgöring under mobilisering enligt 123 § i den lagen. Vid beräkning av kvotdelar beaktas inte delar av en dag. Den avräkning för tiden för frihetsberövande som avses i 6 kap. 13 § i denna lag ska dras av från ovan nämnda kvotdelar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På brott som har begåtts före ikraftträdandet av denna lag och på verkställigheten av straff som följer av ett sådant brott tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (1301/2021) 33 § och

fogas till lagen ~~om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (1301/2021)~~ en ny 15 a § och till 19 § ett nytt 2 mom. som följer:

3 kap.

Principer för behandling av personuppgifter

15 a §

Behandling av uppgifter för beräkning av strafftiden

Utöver vad som i 14 § föreskrivs om rätten för tjänstemännen vid Brottspåföljdsmyndigheten att behandla uppgifter i Brottspåföljdsmyndighetens register, har de tjänstemän i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden rätt att behandla sådana i 6 § 1–4 punkten avsedda uppgifter som överförts till det i 33 § avsedda indexet och som är nödvändiga för beräkning av strafftiden.

19 § (Ny)

Utlämnande av uppgifter till en annan behörig myndighet som avses i dataskyddslagen avseende brottmål

Brottspåföljdsmyndigheten får trots sekretessbestämmelserna på begäran och även på eget initiativ lämna ut i 6 § 1–4 punkten avsedda uppgifter som överförts till det i 33 § avsedda indexet till domstolar till den del det i ett anhängigt ärende är nödvändigt för prövning av förutsättningarna för häktning eller hållande i häkte. (Nytt 2 mom.)

33 § (Ny)

Bevaring av uppgifter för forskning eller något annat godtagbart ändamål

Av de uppgifter som gallras ur brottspåföljdsregistret bildas ett index för bevaring av uppgifter för forskning, beräkning av strafftid, prövning av förutsättningarna för häktning eller hållande i

Betänkande LaUB 11/2024 rd

häkte eller något annat godtagbart ändamål. Uppgifter som avses i 13 § överförs inte till detta index. Uppgifterna gallras ur indexet då 50 år förflutit sedan personen i fråga senast frigavs från en enhet vid Brottsförhållningsmyndigheten eller slutförde avtjänandet av en samhällspåföljd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 4.12.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Pekka Aittakumpu saf
medlem Elisa Gebhard sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Jessi Jokelainen vänst
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Mika Riipi cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd
ersättare Anna-Kristiina Mikkonen sd
ersättare Mikko Polvinen saf
ersättare Sami Savio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto
utskottsråd Marja Tuokila.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Reservation

Reservation

Motivering

Allmänna synpunkter på propositionen

I Finlands lagstiftning har det nuvarande systemet med villkorlig frigivning varit i bruk sedan 1944 och det är väl etablerat. Den viktigaste ändringen kan anses vara den reform som trädde i kraft 2019. Genom en lagändring som bereddes under regeringen Sipilä regering förlängdes då den tid som ett tidigare fängelsestraff påverkar villkorlig frigivning till fem år från det att det föregående ovillkorliga fängelsestraffet avtjänats i stället för tidigare tre år.

Vid behandlingen av den aktuella ändringen av strafflagen intog lagutskottet en enhällig standpunkt i ärendet (LaUB 20/2018 rd). Lagutskottet ansåg i sitt betänkande att det kan anses vara motiverat att förlänga tiden, men också att det kan anses motiverat att fångar frigives villkorligt efter att avtjänat en kortare tid av sitt straff, om de efter det att de senast frigavs från fängelset inte under en lång tid har begått ett brott som leder till ett ovillkorligt fängelsestraff.

Alla partier som var företrädare i utskottet ansåg alltså ännu 2019 att det var ändamålsenligt att beakta gärningsmannens brottsfria tid vid bedömningen av villkorlig frigivning. Propositionen förkastar nu kategoriskt denna princip, vilket till denna del innebär en betydande principiell förändring i Finlands rättssystem. Denna linjeändring bygger främst på regeringsprogrammet, utan att det har gjorts en tillräcklig bedömning av alternativen. Utifrån utskottets sakkunnigutfrågningen har det också förblivit oklart vilket problem den ändring som regeringen föreslår syftar till att lösa.

I Finland har man också i stor utsträckning instämt i lagutskottets uppfattning att upprepade brott i vissa situationer bör inverka på såväl straffmätningen som den villkorliga frigivningen från fängelsestraff. En person som avtjänat fängelsestraff mindre än 5 år tidigare behandlas redan nu strängare i systemet för villkorlig frigivning, men av detta bör man inte dra den slutsatsen att tidigare fängelsestraff bör inverka på personens situation för evigt. Regeringens mekaniska lösning leder till situationer där till exempel den som dömts till fängelsestraff som ung och begått ett nytt brott 20 år senare behandlas på samma sätt som en person som gjort sig skyldig till ett flertal upprepade brott. Den modell som regeringen föreslår kan alltså också anses leda till oskäligen situationer.

I propositionen motiveras ändringen närmast med en förmodad rättvisa, inte exempelvis med något särskilt kriminalpolitiskt problem eller med ett behov av att ingripa i en viss typ av brottslighet. Ändringen gäller alla typer av brott utan möjlighet till prövning från fall till fall. Det primära syftet med propositionen är inte heller att minska brottsligheten, och ändringen av praxis för villkorlig frigivning kommer enligt sakkunnigyttrandena knappast att ha några sådana konsekvenser. Det är ytterst oroväckande att regeringen inte heller stöder sig på några forskningsrön.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Reservation

Det bör också noteras att enligt utredning till utskottet sker en stor del av återfallen i brott rätt snart efter frigivningen, och ändringen berör därför inte särskilt många människor. För dem som berörs av ändringen förlängs strafftiden dock avsevärt.

Det centrala problemet med propositionen är att den är mekanisk: trots att man i motiveringen till propositionen exempelvis hänvisar till det ökade antalet våldsbrott bland unga, har propositionen inte på något sätt avgränsats till att gälla exempelvis enbart våldsbrott. Behandlingen av propositionen som budgetlag har dessutom lett till en situation där utskottet de facto inte har haft tillräckligt med tid att granska alternativa modeller för att nå propositionens mål.

De sakkunniga är i huvudsak kritiska till förslaget

Av de 15 sakkunniga som yttrade sig var 10 kritiska till propositionen. Flera sakkunniga lyfte fram att terminologin i propositionen är inexact.

I yttrandena betonades betydelsen av brottsfria tider vid bedömningen av villkorlig frigivning, vilket tidigare har varit en central princip. Att denna princip åsidosätts i propositionen innebär en betydande förändring jämfört med den tidigare linjen. Som det konstateras är det också fråga om en princip som lagutskottet enhälligt fastställde ännu under valperioden 2015—2019.

I yttrandena kritiserades också att tidigare sakkunnigyttanden inte har beaktats, särskilt i fråga om proportionalitet och undvikande av sanktionskumulation. Dessutom konstaterades det att bedömningen av kostnadseffekterna var bristfällig. Propositionen beräknas öka antalet fångar på dagsnivå med cirka 40, vilket ökar kostnaderna för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar med cirka 165 000 euro per år för ytterligare tre sjukskötare. De farhågor som framfördes under remissbehandlingen gällde alltså oklarhet i terminologin, otillräcklig internationell jämförelse, åsidosättande av brottsfria tider, bemötande av unga, åsidosättande av sakkunnigyttanden och underskattning av kostnadseffekterna. De här aspekterna visar att propositionen kräver betydande preciseringar och omvärderingar.

Om problematiken med begreppet förstagångsförbrytare

Propositionens term ”förstagångsförbrytare” är inexact och problematisk ur rättslig synvinkel. Begreppet används inte i den gällande lagstiftningen och det finns ingen tydlig rättslig definition av begreppet. I sakkunnigyttandena har det betonats att användningen av ett sådant begrepp kan leda till vilseledande tolkningar. Därför lämpar det sig inte som grund för en exakt och konsekvent lagberedning.

Internationell jämförelse

I propositionen sägs det att Finlands praxis är avvikande i ett internationellt perspektiv, vilket är ett svårmotiverat påstående. De straffrättsliga systemen i olika länder skiljer sig så mycket från varandra att Finlands rådande praxis inte entydigt kan påstås vara avvikande. Internationella jämförelser visar att flera länder tillämpar bedömningskriterier för villkorlig frigivning som beaktar individuella förhållanden och perioder utan brott.

Betänkande LaUB 11/2024 rd

Reservation

Enligt utredning till utskottet har också Europarådet gett en rekommendation som uppmuntrar till villkorlig frigivning så tidigt som möjligt i syfte att minska de olägenheter som fängelsestraff orsakar.

Rättvis behandling av unga

Propositionen har konsekvenser för unga under 21 år. Enligt utredning till utskottet är fängelsemiljön särskilt skadlig för unga och kan rentav misstänkas öka risken för återfall i brott. Det beror bland annat på att den unga lär känna andra unga för vilka kriminaliteten är ett symptom.

Såväl internationellt som nationellt har man tillämpat principen att fängelsestraff oftast inte är det bästa eller lämpligaste sättet att ingripa i ungdomsbrottslighet. Ovillkorliga fängelsestraff bör i stället vara ett alternativ i sista hand.

Till denna princip hänför sig också den lösning som valdes i en proposition (RP 175/2018 rd) under regeringen Sipiläs tid, där man trots skärpningen av systemet beslutade att tillämpa lindrigare bestämmelser på gärningsmän under 21 år. Lagutskottet konstaterade då i sitt enhälliga betänkande bland annat att om en ung person döms till ett ovillkorligt fängelsestraff bör målet vara att begränsa tiden i fängelset så att den blir så kort som det med hänsyn till straffsystemets allmänna godtagbarhet är möjligt, för att förhindra utslagning och upprepade anstaltsplaceringar. Lagutskottet noterade då också att grundlagsutskottet tidigare pekat på problem med regeringens proposition RP 262/2004 rd, som innefattade ett förslag som skulle ha försvårat för unga gärningsmän att bli villkorligt frigivna.

Oändamålsenlig lösning på kriminalpolitiska problem

Innan den nu aktuella principiellt sett betydande ändringen på systemnivå borde regeringen noggrant ha granskat andra lösningar som bättre lämpar sig för Finlands rättssystem och dess långa tradition. Exempelvis grundlagsutskottet lyfte i sitt utlåtande fram att propositionen inte är problemfri i ljuset av den praxis som gäller kravet på ändamålsbundenhet vid insamling av personuppgifter. Grundlagsutskottet uppmanade därför av konstitutionella skäl lagutskottet att överväga om syftet med regleringen kan nås utifrån uppgifter om straff som dömts ut exempelvis under de tio senaste åren och som finns tillgängliga i brottspåföljdsregistret.

Regeringen får inte låta sig klavbindas av regeringsprogrammet, utan propositionerna bör kunna förbättras utifrån sakkunnigresponserna. Så har inte skett nu, utan regeringen klamrar sig fast vid den modell som skrivits in i regeringsprogrammet och som de sakkunniga i stor utsträckning dömt ut.

Om man anser att det finns problem i det nuvarande systemet, kan den straffrättsliga linjen i stället skärpas rättvist och riktat. I propositionen har man till exempel inte i tillräcklig grad bedömt om skärpningen bör gälla vissa typer av brott, såsom våldsbrott, och om åtgärderna kan riktas mer specifikt till personer som begår upprepade brott. Ändringarna i bestämmelserna om villkorlig frigivning förutsätter omsorgsfullare prövning och en mer omfattande granskning av alternativen.

Betänkande LaUB 11/2024 rd
Reservation

Propositionen har kritiserats kraftigt i sakkunnigyttrandena. De sakkunnigas synpunkter har inte beaktats tillräckligt vid beredningen, och regeringen har satt det slaviska genomförandet av regeringsprogrammet framför sakkunskapen. Det är problematiskt, eftersom syftet med att höra sakkunniga är att utveckla lagstiftningen i en mer motiverad och balanserad riktning. Regeringen håller fast vid ett oändamålsenligt förslag som bygger på regeringsprogrammet, och lagutskottet har de facto inte haft möjlighet att ta fram en bättre lösning för att nå syftena med propositionen. För att bristerna i propositionen skulle kunna åtgärdas skulle det enligt sakkunnigyttrandena också krävas att propositionen i hög grad bereds på nytt.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 4.12.2024

Elisa Gebhard sd
Pia Hiltunen sd
Jessi Jokelainen vänst
Eemeli Peltonen sd
Juha Viitala sd
Anna-Kristiina Mikkonen sd