

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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 frigives 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 frigives villkorligt när hälften av straffet har avtjänats. En fånge som har begått sitt brott före 21 års ålder frigives 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 frigives efter att ha avtjänat en kortare kvotdel av sitt straff och att den dömda 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Bakgrund till den gällande lagstiftningen.....	4
2.2 Gällande lagstiftning.....	5
2.2.1 Villkorlig frigivning.....	5
2.2.2 Villkorlig frigivning från fängelsestraff på viss tid	6
2.2.3 Bevarande av uppgifter om fängelse	7
2.3 Bedömning av nuläget	7
2.3.1 Villkorlig frigivning från fängelsestraff på viss tid	7
2.3.2 Bevarande av uppgifter om fängelse	9
2.3.3 Slutsatser av bedömningen	10
3 Målsättning	10
4 Förslagen och deras konsekvenser	10
4.1 De viktigaste förslagen	10
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	11
4.2.1 Samhälleliga konsekvenser.....	11
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	12
5 Alternativa handlingsvägar.....	13
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	13
5.2 Lagstiftningen i utlandet	14
6 Remissvar	14
7 Specialmotivering.....	16
7.1 Strafflagen.....	16
7.2 Lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten.....	16
8 Ikraftträdande	17
9 Verkställighet och uppföljning	17
10 Förhållande till andra propositioner	18
10.1 Samband med andra propositioner	18
10.2 Förhållande till budgetpropositionen.....	18
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	18
11.1 Bestämmelserna om villkorlig frigivning.....	18
11.2 Skyddet för personuppgifter	20
LAGFÖRSLAG.....	23
1. Lag om ändring av 2 c kap. 5 § i strafflagen	23
2. Lag om ändring av lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten.....	24
BILAGA	25
PARALLELLTEXTER.....	25
1. Lag om ändring av 2 c kap. 5 § i strafflagen	25

2. Lag om ändring av lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten	26
--	----

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Villkorlig frigivning innebär att en fånge som dömts till ovillkorligt fängelsestraff får avtjäna resten av straffet i frihet. I det straffrättsliga systemet har det varit allmänt accepterat att den som första gången gör sig skyldig till ett brott som leder till ett ovillkorligt fängelsestraff behandlas lindrigare än de som gör sig skyldiga till upprepade brott. Det har också ansetts vara godtagbart att verkställigheten av påföljden blir strängare om brotten upprepas.

I det finländska systemet för villkorlig frigivning behandlas inte bara de som första gången har dömts till fängelsestraff lindrigare, utan det gör också sådana lagöverträdare som inte har begått några brott under en viss tid efter avtjänandet av en tidigare fängelsedom. På dessa lagöverträdare tillämpas samma kvotdelar för villkorlig frigivning som på dem som sitter i fängelse för första gången. I praktiken innebär dessa bestämmelser att en fånge på nytt kan bli villkorligt frigiven på samma sätt som en förstagångsförbrytare om fången inte har begått några brott under en tidsperiod som anges i lagen. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska bestämmelserna om villkorlig frigivning ändras så att en person kan räknas som förstagångsförbrytare endast en gång. Syftet med skrivningen i regeringsprogrammet är att skärpa bestämmelserna om villkorlig frigivning så att återfallsförbrytare frigives villkorligt när de har avtjänat en i lag angiven större kvotdel av sitt straff, oberoende av hur lång tid som har förflutit sedan deras tidigare fängelsestraff.

1.2 Beredning

Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Vid beredningen har Brottspåföljdsmyndigheten hört om den ökning av antalet fångar som förslaget medför och om kostnaderna för ökningen samt om den föreslagna ändringens konsekvenser för Brottspåföljdsmyndighetens informationssystem. Vid beredningen har också Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som finns inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, hört om de kostnader som det ökade antalet fångar orsakar enheten.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Bakgrund till den gällande lagstiftningen

Villkorlig frigivning blev en del av det finländska straffsystemet i 1889 års strafflag (39/1889). Systemet har så småningom genom många lagändringar utvecklats till sin nuvarande form. År 1931 blev villkorlig frigivning huvudregeln inom straffsystemet i stället för att vara ett undantagsförfarande. Villkorlig frigivning var också länge efter det formellt sett beroende av prövning, och systemet har stegvis utvecklats mot regelmässig frigivning.

Sedan 1944 har det varit möjligt att villkorligt frige en fånge som första gången avtjänar ett fängelsestraff, när fången har avtjänat hälften av fängelsestraffet. Det ansågs att denna mindre kvotdel också kunde tillämpas på en lagöverträdare som hade varit i fängelse tidigare och som under de fem år som föregick det senaste brottet inte hade avtjänat ett ovillkorligt fängelsestraff (lagen angående ändring av förordningen om verkställighet av straff (339/1944)). Modellen motsvarade i hög grad det system som tillämpades i Frankrike och enligt vilket fångar som tidigare hade varit i fängelse för mer än fem år sedan jämfördes med förstagångsförbrytare (Mohell & Pajuoja 2006, s. 258).

Villkorlig frigivning var emellertid fortfarande beroende av fängelsemyndigheternas prövning, men på 1970- och 1980-talet blev det efterhand mindre vanligt att villkorlig frigivning sköts upp efter prövning. Efter det att justitieministeriets fängenvårdsavdelning 1995 meddelade föreskriften 9/011/95 har det varit sällsynt med uppskov efter prövning.

Den tid efter vilken det var möjligt för en fånge som hade blivit frigiven från fängelset att efter en ny fängelsedom bli villkorligt frigiven efter en kortare tid på samma sätt som en fånge som första gången avtjänade ett straff ändrades genom en administrativ föreskrift från justitieministeriets fängenvårdsavdelning från fem till tre år på 1970-talet. Enligt frihetsstraffkommitténs betänkande (1969:A 4) var anledningen ett statsfinansiellt behov att minska de utgifter som fängenvårdsväsendet orsakade staten. Först 2001 ändrades lagstiftningen i enlighet med den praxis som föreskriften ledde till (lagen om ändring av lagen om verkställighet av straff (580/2001)).

Den senaste ändring som gällde villkorlig frigivning och möjligheten att på nytt räknas som förstagångsförbrytare gjordes 2019 (lagen om ändring av 2 c kap. i strafflagen (521/2019)). Ändringen grundade sig på regeringsprogrammet för statsminister Sipiläs regering. Då ändrades tiden för att en fånge 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, detta till följd av grundlagsutskottets kommentarer i samband med riksdagsbehandlingen av ärendet (GrUU 56/2018 rd och LaUB 20/2018 rd). I detta sammanhang gjordes också bestämmelserna om villkorlig frigivning i 2 c kap. 5 § i strafflagen tydligare genom att paragrafen delades upp i flera moment.

2.2 Gällande lagstiftning

2.2.1 Villkorlig frigivning

Villkorlig frigivning innebär att en fånge som dömts till ovillkorligt fängelsestraff får avtjäna resten av straffet i frihet. När den dömde friges villkorligt, börjar en provotid som till sin längd motsvarar det reststraff som återstår vid tidpunkten för frigivningen. Provotiden är dock högst tre år (strafflagen 2 c kap. 13 §). En domstol kan på yrkande av åklagaren besluta att ett reststraff ska verkställas, om den dömde under provotiden begår ett brott för vilket han eller hon enligt domstolens prövning ska dömas till ovillkorligt fängelse eller kombinationsstraff och för vilket åtal väckts inom ett år från utgången av provotiden (strafflagen 2 c kap. 14 §).

En fånge som friges villkorligt kan ställas under övervakning på de villkor som anges i lag. En fånge ställs under övervakning för den tid provotiden pågår bland annat om provotiden är längre än ett år eller fången har begått brottet innan han eller hon fyllt 21 år. Dessutom ställs en fånge som har dömts för ett vålds- eller sexualbrott under övervakning på vissa i lag angivna villkor, om risken för att fången begår ett nytt vålds- eller sexualbrott bedöms vara stor. Övervakningen innefattar regelbundna möten mellan övervakaren och den dömde. Syftet med mötena är att följa den dömdes förhållanden och förändringarna i dem samt att främja den dömdes beredskap för ett liv utan kriminalitet. Övervakningen kan även omfatta uppgifter eller program som främjar den dömdes sociala handlingsförmåga. Om domstolen konstaterar att den dömde har brutit mot de skyldigheter som hör till övervakningen på ett grovt sätt och om det med hänsyn till den dömdes person och orsakerna till överträdelsen enligt en helhetsbedömning finns särskilda skäl till det, kan domstolen bestämma att minst fyra och högst 14 dagar av reststraffet ska verkställas. Bestämmelser om övervakning av den som frigetts villkorligt finns i 12 kap. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015).

2.2.2 Villkorlig frigivning från fängelsestraff på viss tid

Bestämmelser om villkorlig frigivning av den som dömts till ett fängelsestraff på viss tid finns i 2 c kap. 5 § i strafflagen. Bestämmelserna tillämpas också på en dömd som i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff på högst sex månader har dömts till övervakningsstraff (lagen om verkställighet av samhällspåföljder 53 §).

Den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid ska enligt 2 c kap. 5 § 2 mom. i strafflagen friges villkorligt, om inte något annat följer av kapitlets 9 §, när han eller hon har avtjänat två tredjedelar av straffet. En fänge som under fem år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i ett fängelse ska friges villkorligt när hälften av straffet har avtjänats. Den nämnda 9 § innehåller bestämmelser om förutsättningarna för uppskov med villkorlig frigivning. Villkorlig frigivning kan skjutas upp utan en fånges samtycke, om det på grund av fångens beteende eller hotelser finns en uppenbar fara för att fången efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt kränker någon annans liv, hälsa eller frihet och uppskov med frigivningen är nödvändigt för förhindrande av brottet.

I 2 c kap. 5 § 3 mom. i strafflagen föreskrivs det om villkorlig frigivning av unga lagöverträdare. I momentet sägs att trots det som föreskrivs i 2 mom. ska en fänge som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid för ett brott som han eller hon har begått före 21 års ålder friges villkorligt, om inte något annat följer av 9 §, när han eller hon har avtjänat hälften av straffet. En fänge som under tre år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i fängelse ska friges villkorligt när en tredjedel av straffet för ett brott som han eller hon begått före 21 års ålder avtjänats.

Lagens 2 c kap. 5 § 4 mom. innehåller bestämmelser om tillämpning av de lindrigare kvotdelarna enligt 2 och 3 mom. på personer som har dömts till förvandlingsstraff för böter eller till straff i enlighet med civiltjänstlagen (1446/2007) eller värnpliktslagen (1438/2007). Enligt momentet kan de lindrigare kvotdelarna tillämpas även om personen i fråga under fem eller tre år före brottet i fängelse har avtjänat förvandlingsstraff för böter eller straff för vägran att fullgöra civiltjänst enligt 74 § i civiltjänstlagen 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, 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.

Den nämnda undantagsbestämmelsen grundar sig på att bestämmelserna om villkorlig frigivning inte tillämpas på förvandlingsstraff för böter. Den som har dömts till förvandlingsstraff avtjänar således hela straffet i fängelse. Bestämmelserna om villkorlig frigivning när det gäller fängelsestraff som har dömts ut för brott enligt civiltjänstlagen eller värnpliktslagen avviker i de lagarna delvis från det normala. Den som avtjänar fängelsestraff för civiltjänstgöringsbrott kan exempelvis friges villkorligt, om han eller hon förbinder sig att slutföra tjänstgöringen på behörigt sätt (civiltjänstlagen 75 § 2 mom.).

De ovan beskrivna bestämmelserna i 2 c kap. 5 § i strafflagen tillämpas inte heller på fängelsestraff på livstid eller kombinationsstraff. Bestämmelser om villkorlig frigivning av livstidsfångar finns i 2 c kap. 10 §. Den som har blivit dömd till ett kombinationsstraff har inte möjlighet att bli villkorligt frigiven (strafflagen 2 c kap. 11 §).

2.2.3 Bevarande av uppgifter om fängelse

Lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (1301/2021) innehåller bestämmelser om de personuppgifter som ska bevaras i Brottspåföljdsmyndighetens register och om behandlingen av dessa uppgifter. Lagens 6 § innehåller bestämmelser om behandling av uppgifter vid utförande av uppgifter som rör formell verkställighet. Till de uppgifter som rör formell verkställighet hör bland annat att ta emot domar ur registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem, att utreda om domarna är verkställbara och att sända domarna till fängelserna och byråerna för samhällspåföljder för verkställighet. I de uppgifter som rör formell verkställighet ingår också att beräkna strafftiden och bestämma tidpunkten för villkorlig frigivning. Enligt paragrafen får Brottspåföljdsmyndigheten, bland annat för verkställighet av straff, behandla uppgifter om brott, domar och påföljder samt uppgifter om när verkställigheten av straffet har inletts och avslutats.

Enligt 14 § 1 mom. har tjänstemännen vid Brottspåföljdsmyndigheten rätt att behandla uppgifter i Brottspåföljdsmyndighetens register i den utsträckning som de behöver det för att sköta sina tjänsteuppgifter.

I 31 § 1 mom. föreskrivs det om gallring av uppgifter ur Brottspåföljdsmyndighetens register. Enligt 1 punkten i momentet gallras de uppgifter i brottspåföljdsregistret som avses i 6 § ur registret senast tio år efter personens sista anhängiga verkställighetsärende som antecknats i brottspåföljdsregistret. Av de uppgifter som gallras ur brottspåföljdsregistret bildas enligt 33 § ett index för bevaring av uppgifter för forskning eller något annat godtagbart ändamål. I 13 § avsedda uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter överförs inte till detta index. 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.

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 Villkorlig frigivning från fängelsestraff på viss tid

I det straffrättsliga systemet har det av hävd ansetts vara godtagbart att en fånge som första gången avtjänar ett fängelsestraff frigives 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.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska bestämmelserna om villkorlig frigivning ändras så att en person kan räknas som förstagångsförbrytare endast en gång. Således ska bara en fånge som avtjänar sitt första fängelsestraff kunna frigives efter att ha avtjänat en mindre kvotdel av straffet, och en fånge som inte har begått några brott under en viss tid ska alltså inte på nytt kunna räknas som förstagångsförbrytare. En sådan lösning kan motiveras 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 mer konsekvent än för närvarande också påverka tiden i fängelse.

Vid bedömningen av hur rättvist systemet med villkorlig frigivning är ska det också beaktas att de lagstadgade kvotdelarna iaktas regelmässigt. När det gäller fängelsestraff på viss tid kan en regelmässig villkorlig frigivning frångås endast under de förutsättningar som anges i 2 c kap. 9

§ 2 mom. i strafflagen. Enligt det momentet kan villkorlig frigivning skjutas upp utan en fånges samtycke, om det på grund av fångens beteende eller hotelser finns en uppenbar fara för att fången efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt kränker någon annans liv, hälsa eller frihet och uppskov med frigivningen är nödvändigt för förhindrande av brottet. Uppskov med villkorlig frigivning är enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 262/2004 rd, s. 46) avsett att vara ett exceptionellt förfarande i frigivningsskedet. Denna tid gör det exempelvis möjligt att i oförutsedda fall utreda en fångs behov av psykiatrisk vård vid tidpunkten för frigivningen. I systemet med regelmässig villkorlig frigivning framhävs proportionaliteten mellan kvotdelarna och förutsättningarna för tillämpning av dem.

Eftersom bestämmelserna om villkorlig frigivning inte tillämpas på fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter, utan de avtjänar hela förvandlingsstraffet i fängelse, gäller behovet att ändra lagstiftningen inte sådana fångar. Detsamma gäller dem som har dömts för brott enligt civiltjänstlagen eller värnpliktslagen. På dem tillämpas bestämmelserna om villkorlig frihet delvis på ett sätt som avviker från det normala. Det kan således fortfarande anses motiverat med undantagsbestämmelser för dessa grupper.

Villkorlig frigivning av unga lagöverträdare avviker för närvarande på två sätt från villkorlig frigivning av andra lagöverträdare. För det första tillämpas lindrigare kvotdelar på unga. För det andra är kravet att unga återfallsförbrytare inte har begått några brott på tre år, i stället för fem år för andra, för att fången på nytt ska räknas som förstagångsförbrytare i systemet.

Grundlagsutskottet har tidigare ställt sig avvisande till lagförslag där villkorlig frigivning av unga lagöverträdare har stramats åt. Utskottet har påpekat att artikel 37 b i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) föreskriver att fängslande av ett barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Grundlagsutskottet har fäst lagutskottets uppmärksamhet vid att de bestämmelser som ska tillämpas på barn åtminstone inte de facto ska förlänga tiderna för frihetsberövandet (GrUU 56/2018 rd och GrUU 21/2005 rd, s. 4).

Särskilt med beaktande av den senaste tidens ökade antal våldsbrott bland unga (Rikollisuustilanne 2022: rikollisuuskehitys tilastoja ja tutkimusten valossa, Helsingfors universitet, Institutet för kriminologi och rättspolitik) är det emellertid 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. Detta gäller i synnerhet unga som efter frigivningen från fängelset gör sig skyldiga till nya brott som leder till fängelsestraff. Under de senaste åren har en polarisering kunnat skönjas inom ungdomsbrottsligheten. Brottsligheten har koncentrerats till en liten grupp unga som upprepade gånger begår allvarliga brott (Ett åtgärdsprogram för förebyggande och bekämpning av ungdoms- och gängbrottslighet för åren 2024–2027, Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:13, s. 10–17, på finska, med presentationsblad på svenska). Det är således motiverat att den föreslagna ändringen av strafflagen också ska omfatta unga lagöverträdare. Den föreslagna ändringen ska gälla 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.

Vid en granskning som gäller endast minderåriga lagöverträdare kan det konstateras att den föreslagna ändringen inte påverkar den straffrättsliga behandlingen av dem. Eftersom det enligt de gällande bestämmelserna endast är en fånge 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. Ändringen gäller således endast unga lagöverträdare mellan 18 och 20 år.

I fråga om unga lagöverträdare bör det noteras att de även efter den föreslagna ändringen kommer att behandlas lindrigare än normalt eftersom den som före 21 års ålder har gjort sig skyldig till ett brott som har lett till ett nytt fängelsestraff frigges efter att ha avtjänat hälften av straffet, medan motsvarande kvotdel är två tredjedelar för personer som är äldre än så.

2.3.2 Bevarande av uppgifter om fängelse

För beräkningen av den dömdes strafftid och bestämmandet av den tidpunkt för villkorlig frigivning som ingår i den krävs det uppgifter om den dömdes eventuella tidigare fängelsedomar och de brott som är anledningen till dem samt tidpunkten för när verkställigheten av ett tidigare fängelsestraff har avslutats. Enligt de ovan beskrivna bestämmelserna gallras sådana uppgifter ur Brottspåföljdsmyndighetens brottspåföljdsregister senast tio år efter personens sista anhängiga verkställighetsärende som antecknats i brottspåföljdsregistret. De tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten som svarar för beräkningen av strafftiden har efter denna tid inte någon möjlighet att utreda den dömdes eventuella tidigare vistelse i fängelse. Med tanke på att syftet med den ändring som föreslås i strafflagen är att en lagöverträdare endast en gång ska kunna behandlas som förstagångsförbrytare i systemet med villkorlig frigivning, kan den gällande lagstiftningen om tillgång till uppgifter om de dömdas tidigare fängelsestraff inte anses vara tillräcklig.

Brottspåföljdsmyndigheten svarar emellertid för ett index över de uppgifter som gallras ur det egentliga brottspåföljdsregistret. Uppgifterna gallras ur indexet när 50 år har förflutit sedan personen i fråga senast frigavs från en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten eller slutförde avtjänandet av en samhällspåföljd. Indexet har bildats för forskning eller något annat godtagbart ändamål. Uppgifterna i indexet får behandlas av tjänstemän till vilkas tjänsteuppgifter det hör (RP 246/2020 rd, s. 69). Endast ett fåtal tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten har för närvarande tillgång till indexet. De tjänstemän vid verkställighetsenheten som svarar för beräkningen av strafftiden har ingen rätt att behandla uppgifter i indexet. Eftersom uppgifter som är nödvändiga för beräkning av strafftiden ändå finns i indexet, är det motiverat med en bestämmelse om att de tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten i vars tjänsteuppgifter ingår beräkning av strafftiden har rätt att behandla uppgifter som har överförts till indexet och som är nödvändiga för beräkning av de dömdas strafftid.

Som det konstateras ovan har indexet bildats för forskning eller något annat godtagbart ändamål. Varken bestämmelsen om indexet (33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten) eller förarbetena till den (RP 246/2020 rd, LaUB 13/2021 rd, s. 24–25) innehåller någon närmare redogörelse för vad något annat godtagbart ändamål innefattar. Till denna del grundar sig formuleringen i bestämmelsen på 27 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Enligt motiveringen till den paragrafen är målet för formuleringen ett ändamålsenligt och flexibelt system för avgörande av arkivmaterialärenden anpassat till olika situationer och behov (RP 30/1998 rd, s. 103). Det nu aktuella förslaget att använda uppgifter som har överförts till indexet för beräkning av strafftiden kan i ljuset av detta anses vara ett sådant annat godtagbart ändamål som avses i lagen.

Även om uppgifterna också gallras ur indexet när 50 år har förflutit sedan personen i fråga senast frigavs från en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten eller slutförde avtjänandet av en samhällspåföljd, kan en så pass lång tid anses vara tillräcklig för att målen med propositionen ska nås. I samband med att den föreslagna ändringen görs ska principerna för behandling av personuppgifter samt skyddet för sådana uppgifter beaktas.

2.3.3 Slutsatser av bedömningen

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås det att man i lagstiftningen frångår principen att en person som har dömts till fängelse och redan har avtjänat ett tidigare fängelsestraff på viss tid i fängelse men sedan inte har begått några brott under en viss tid kan bli villkorligt frigiven efter att ha avtjänat en mindre kvotdel för villkorlig frigivning. Den föreslagna ändringen baserar sig på en skrivning i regeringsprogrammet. Det är motiverat att ändringen också ska gälla unga lagöverträdare som har begått sitt brott före 21 års ålder.

Den föreslagna ändringen av strafflagen förutsätter att också lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten ändras för att de uppgifter som är nödvändiga för beräkning av strafftiden och bestämmande av tidpunkten för villkorlig frigivning faktiskt ska vara tillgängliga.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att ändra systemet för villkorlig frigivning så att det är allmänt godtagbart och begripligt och dessutom trovärdigt och rättvist. Avsikten är att se till att en person som har dömts till fängelsestraff kan bli villkorligt frigiven efter att ha avtjänat en i lag angiven mindre kvotdel av straffet endast i det fall att personen avtjänar sitt första fängelsestraff. En lagöverträdare ska således inte längre på nytt kunna bli villkorligt frigiven på samma sätt som en förstagångsförbrytare om lagöverträdaren inte har begått några brott under en viss tid.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att bara en fånge som avtjänar sitt första fängelsestraff ska kunna bli villkorligt frigiven efter att ha avtjänat en i lag angiven mindre kvotdel av straffet, och en fånge som inte har begått några brott under en viss tid ska alltså inte på nytt kunna räknas som förstagångsförbrytare. Den som har dömts till ett fängelsestraff på viss tid och när brottet begicks redan hade avtjänat ett annat fängelsestraff kan således bli villkorligt frigiven först efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet, oavsett hur lång tid som har förflutit sedan det föregående fängelsestraffet avtjänades. Den ändring som föreslås i 2 c kap. 5 § i strafflagen innebär en skärpning av straffsystemet. De nya bestämmelserna ska tillämpas på brott som begås efter lagens ikraftträdande. Ändringen ska också gälla dem som har dömts till övervakningsstraff i stället för ovillkorligt fängelsestraff och på vars villkorliga frigivning den nämnda bestämmelsen i strafflagen ska tillämpas enligt den gällande lagstiftningen.

Enligt propositionen föreslås det dessutom till lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten bli fogat 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. Genom den nya bestämmelsen blir de uppgifter som är nödvändiga för bestämmande av tidpunkten för villkorlig frigivning tillgängliga under en längre tid än för närvarande.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen innebär ett minskat antal sådana situationer som uppfattas som orättvisa i det nuvarande systemet. Den leder således till ett rättvisare och mer godtagbart straffrättsligt system.

Det är sällsynt att någon första gången återfaller i brott fem år efter frigivningen från fängelset. Forskning visar att återfall är vanligast inom ett år från frigivningen, och efter det minskar återfallen avsevärt (Tyni 2020). I fråga om en del typer av brott som är förknippade med en viss planmässighet kan propositionen ha en förebyggande effekt på återfallsbrottsligheten. Längre fängelsetider kan fungera bättre med tanke på rehabiliteringsåtgärderna, vilket i sin tur kan ha en positiv inverkan på återfallsrisken för återfallsförbrytare som avtjänar en större kvotdel.

Den föreslagna ändringen gäller sådana lagöverträdare som mer än fem år efter det att de frigavs från ett tidigare fängelsestraff återfaller i ett brott som leder till fängelse eller övervakningsstraff. I fråga om unga lagöverträdare under 21 år föreslås ändringen gälla unga mellan 18 och 20 år som minst en andra gång har gjort sig skyldiga till ett sådant allvarligt brott för vilket ett ovillkorligt fängelsestraff eller ett övervakningsstraff har dömts ut och från vilkas tidigare fängelsestraff det har hunnit förflyta mer än tre år. Propositionen har konsekvenser för dessa dömda personers rättsliga ställning i och med att de avtjänar en större del av sitt straff i fängelse eller som övervakningsstraff före en villkorlig frigivning. Propositionen har inga konsekvenser för den rättsliga ställningen när det gäller återfallsförbrytare under 18 år, eftersom de inte heller enligt den gällande lagstiftningen får del av lindrigare kvotdelar för villkorlig frigivning innan de hinner bli myndiga. Propositionen påverkar inte heller till andra delar de dömda personernas rättigheter.

Enligt en utredning som Brottsförhållningsmyndigheten har gjort skulle propositionen årligen gälla cirka 140 fångar. Beräkningen grundar sig på ett urval ur Brottsförhållningsmyndighetens informationssystem där man granskade de fångar som började avtjäna ett straff 2019 och för vilka strafftiden hade beräknats. Beräkningen grundar sig på personens första straffperiod under kalenderåret. Tidpunkten för granskningen har valts så att åtgärderna för att begränsa antalet fångar till följd av coronapandemin inte har påverkat beräkningens tillförlitlighet. Under året i fråga hade strafftiden beräknats för sammanlagt 2 829 fångar. Siffran inkluderar inte bötesfångar eftersom villkorlig frigivning inte tillämpas på dem. Av detta totala antal hade cirka 140 fångar tidigare avtjänat ett fängelsestraff men efter det varit i frihet i minst fem år innan de gjorde sig skyldiga till ett nytt brott. Beräkningen är förenad med osäkerhetsfaktorer som beror på informationssystemen, och därför är den siffra som har lagts fram inte exakt.

Den föreslagna ändringen innebär att denna grupp fångar i fortsättningen blir villkorligt frigiven efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet i stället för hälften. Det betyder av straffen för dessa personer i själva verket förlängs med en tredjedel, det vill säga 33,3 procent.

Det är svårt, och förenat med betydande osäkerhet, att bedöma propositionens konsekvenser för brottsligheten. Straffnivåns brottsförebyggande verkan kan beskrivas med begreppet straffelasticitet. Med det avses hur många procent det brottsliga beteendet förändras om straffen blir en procent strängare (så kallad marginalnytta). En straffelasticitet på exempelvis -1 innebär att en höjning av straffen med 33,3 procent leder till att brotten minskar med 33,3 procent. I praktiken är elasticiteten när det gäller brottsligt beteende ändå klart mindre. Förändringarna i brottsligt beteendet är relativt sett klart mindre än förändringarna i straffen.

Inom forskningslitteraturen har det framförts många uppskattningar av brottens straffelasticitet. I vissa översikter har det bedömts att elasticiteten kan vara i storleksklassen $-0,2...-0,4$ men i enskilda undersökningar har också större värden observerats, rentav så mycket som $-0,7$. I många undersökningar är resultaten emellertid också klart mindre: $-0,1...-0,2$. Den minsta elasticitet som har noterats är i storleksklassen $-0,05$. Utifrån vetenskapliga fakta kan man dra den slutsatsen att det inte finns tillräckliga vetenskapliga bevis för att slå fast ett exakt värde (se t.ex. undersökningarna Chalfin, A., & McCrary, J. (2017). Criminal deterrence: A review of the literature. *Journal of Economic Literature*, 55(1), 5–48. Särskilt sidorna 23–33; Al Weswasi, E., Sivertsson, F., Bäckman, O., & Nilsson, A. (2022). Does sentence length affect the risk for criminal recidivism? A quasi-experimental study of three policy reforms in Sweden. *Journal of Experimental Criminology*; Barbarino, A., & Mastrobuoni, G. (2014). The incapacitation effect of incarceration: Evidence from several Italian collective pardons. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 1–37).

Utifrån det ovan sagda kan den ändring som föreslås i propositionen bedömas minska mängden sådana brott inom målgruppen som leder till fängelse med uppskattningsvis mellan några procent och högst cirka tjugo procent. Om straffelasticiteten är $-0,05$ blir minskningen 1,7 procent. Om elasticiteten är $-0,7$ blir minskningen 23 procent.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Utifrån Brottsföljdsmyndighetens utredning har propositionen bedömts leda till en ökning av antalet fångar per dag med cirka 40. Ökningen beror på att fler återfallsförbrytare skulle avtjäna 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 Brottsföljdsmyndighetens beräkningar uppgår kostnaderna för ett fängelseår till i genomsnitt 82 000 euro i de befintliga fängelserna. I denna kostnad ingår bland annat hyror för lokaler och personalkostnader. Man utgår således från att de årliga kostnader för fängelseplatser i Brottsföljdsmyndigheten (25.40.01) som propositionen medför ökar gradvis efter ikraftträdandet och fem år efter ikraftträdandet uppgår till 3 280 000 euro (40 fångar x 82 000 euro).

I uppskattningen av antalet fångar har det inte beaktats någon annan tänkbar ökning av antalet fångar, som kan orsakas av redan genomförda lagstiftningsändringar (exempelvis den ändring av lagstiftningen om sexualbrott som trädde i kraft vid ingången av 2023 (lagen om ändring av strafflagen (723/2022)) och vars konsekvenser ännu inte har realiserats fullt ut, eller som kan orsakas av de kommande reformer av lagstiftningen som leder till strängare fängelsestraff. Det ökade antalet fängelsestraff som ska dömas ut och de förlängda straffen kommer att återspeglas i antalet fångar som blir villkorligt frigivna och även i den faktiska fängelsetiden för återfallsförbrytare som avtjänar en större kvotdel. Samtidigt kan den minskade återfallsbrottslighet som propositionen eventuellt medför och de skärpta straff som ingår i regeringsprogrammet leda till att brottsligheten minskar, vilket i sin tur leder till ett mindre antal fångar.

Särskilt de slutna fängelserna är fulla, och i vissa fängelser överskrider antalet fångar redan nu antalet befintliga fängelseplatser (statistik över antalet fångar 16.5.2024). Om lagförslaget godkänns förutsätter det ändå inte några omedelbara beslut om att bygga fler fängelser eftersom tre nya fängelser håller på att byggas, och när de har blivit färdiga ökar antalet fängelseplatser.

Den uppskattade ökningen av antalet fångar med 40 innebär också mer vårdarbete och annat arbete med anknytning till fångarna för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. Arbetsmängden kommer att öka i synnerhet för de sjukskötare som arbetar på fängelsernas polikliniker. Propositionen bedöms förutsätta en ökning av antalet sjukskötare motsvarande cirka tre årsverken. För närvarande är sjuksköterna cirka 100. Den årliga kostnaden för en sjukskötares årsverke är cirka 55 000 euro. Det uppkommer således personalkostnader på 165 000 euro per år. Det ökade antalet fångar medför också ett ökat administrativt behov, som beräknas medföra årliga kostnader på 20 000 euro för årsverken. Dessutom kommer behovet av läkemedel och vårdförnödenheter att öka i proportion till det ökande antalet fångar. Detta beräknas medföra årliga merkostnader på 44 000 euro. Propositionen leder således till årliga kostnader på 229 000 euro för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (33.01.08).

Utöver det ökade antalet fångar innebär ändringen att antalet övervakningsstraff som håller på att verkställas ökar. Detta är en följd av att en del av dem som har dömts till övervakningsstraff, på motsvarande sätt som de som har dömts till fängelsestraff, kommer att avtjäna sitt straff en längre tid än för närvarande eftersom de blir villkorligt frigivna från övervakningsstraffet först när de har avtjänat två tredjedelar av straffet. Det dagliga antalet övervakningsstraff som verkställs är ändå rätt litet, och därför bedöms effekterna på arbetsmängden för byråerna för samhällspåföljder vara små. Enligt Brottspåföljdsmyndighetens statistik avtjänade sammanlagt 42 dömda övervakningsstraff den 1 maj 2024. Den 1 maj 2023 var siffran 44. Övervakningsstraffen är också högst sex månader långa, och därför innebär en skärpning av kvotdelarna för villkorlig frihet inga tidsmässigt stora förändringar i verkställighetens längd. Ändringen bedöms således inte förutsätta några tilläggsresurser för Brottspåföljdsmyndighetens samhällspåföljdsarbete.

De anslagsbehov som propositionen enligt avsnittet om ekonomiska konsekvenser bedöms medföra finansieras med anslag enligt statsbudgeten och rambesluten för statsfinanserna.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Den föreslagna ändringen av strafflagen grundar sig på en skrivning i regeringsprogrammet enligt vilken bestämmelserna om villkorlig frigivning ska ändras så att en person kan räknas som förstagångsförbrytare endast en gång. Den ändring som föreslås i den lagen kan anses vara det enda alternativet när det gäller att nå detta mål.

Vid beredningen har man behandlat unga lagöverträdarens ställning som en särskild fråga och i enlighet med vad som anges i avsnitt 2.3.1 kommit fram till att det är motiverat att ändringen också ska omfatta återfallsförbrytare under 21 år. Eftersom ändringen i praktiken inte har några konsekvenser för lagöverträdare under 18 år innebär det om unga lagöverträdare inte omfattas av ändringen att den lindrigare behandlingen endast gäller de mycket få återfallsförbrytare mellan 18 och 20 år som första gången återfaller i brott tidigast tre år efter frigivningen från fängelset. Den lösning som man har gått in för i propositionen kan anses motiverad särskilt med tanke på att systemet ska vara tydligt och rättvist och lagöverträdarna behandlas jämnt.

I lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten föreslås det en ny bestämmelse med stöd av vilken de tjänstemän i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden ska ha rätt att behandla sådana uppgifter som har gallrats ur det egentliga brottspåföljdsregistret och överförs till indexet och som är nödvändiga för beräkning av strafftiden.

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 §. 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.

5.2 Lagstiftningen i utlandet

Justitieministeriet gjorde en närmare utredning av andra länders lagstiftning om villkorlig frigivning i samband med att bestämmelserna senast ändrades (RP 175/2018 rd, s. 6–13). Då valdes de nordiska länderna, alltså Sverige, Norge, Island och Danmark, och av de övriga europeiska länderna Belgien, Österrike, Tyskland, Schweiz och Estland till jämförelseländer.

Med stöd av utredningen konstaterades det att Finlands system där en mindre kvotdel för villkorlig frigivning, lika stor som för en fänge som avtjänar sitt första straff, tillämpas om det har förflutit en viss tid från det att personen avtjänade en tidigare dom, avviker från systemen i jämförelseländerna.

I samband med beredningen av den nu aktuella propositionen har eventuella lagstiftningsändringar som har gjorts i dessa länder efter den tidigare utredningen utretts. Det har ändå inte noterats några sådana ändringar som skulle vara av betydelse vid bedömningen av det aktuella förslaget. Således kan det konstateras att slutsatsen att Finlands system avviker från jämförelseländerna i fråga om möjligheten att på nytt kunna räknas som förstagångsförbrytare fortfarande gäller.

Vid beredningen av denna proposition har det dessutom gjorts en utredning om lagstiftningen i Frankrike eftersom de grundläggande principer för det nuvarande systemet som man 1944 fick in för i stor utsträckning motsvarade den lagstiftning som då gällde i Frankrike (Mohell & Pajuoja 2006, s. 258). Enligt fransk lag kunde fångar som avtjänade sitt första straff bli villkorligt frigivna när de hade avtjänat hälften av straffet. På återfallsförbrytare tillämpades en kvotdel på två tredjedelar. Som förstagångsförbrytare betraktades förutom lagöverträdare som dömdes till fängelse för första gången också lagöverträdare för vars del det hade förflutit mer än fem år sedan fängelsestraffet för ett tidigare brott hade avtjänats. I fråga om exceptionellt grova brott för vilka straffhotet enligt strafflagen är fängelse i tio år eller mer var en förutsättning för att lagöverträdarna skulle räknas som förstagångsförbrytare att tio år hade förflutit sedan den senaste frigivningen. Enligt justitieministeriets utredning har lagstiftningen i Frankrike emellertid ändrats efter detta, och den gällande lagstiftningen motsvarar inte längre den modell som tillämpas i Finland.

6 Remissvar

Justitieministeriet har bett 35 aktörer yttra sig om utkastet till proposition. Remisstiden varade från och med den 27 mars till och med den 8 maj 2024. Även andra än de som nämns i sändlistan gavs möjlighet att yttra sig på webbplatsen utlåtande.fi. Det kom in 18 remissvar. De ursprungliga remissvaren finns tillgängliga i sin helhet i statsrådets projektregister på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM076:00/2023>. Remissvar lämnades av Helsingfors tingsrätt, Helsingfors hovrätt, Vasa hovrätt, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry, Brottspåföljdsmyndigheten, Polisstyrelsen, Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, Finlands

Advokatförbund, Rikoksettoman elämän tukisäätiö sr, Östra Finlands universitet (Matti Tolvanen), Institutet för hälsa och välfärd, riksdagens justitieombudsmans kansli, Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry, dataombudsmannens byrå, Åklagarmyndigheten, inrikesministeriet och finansministeriet. Också en enskild person lämnade remissvar. Högsta domstolen meddelade att den inte lämnar något remissvar.

Ungefär hälften av remissinstanserna ställde sig bakom den föreslagna ändringen av strafflagen, och ungefär hälften hade en mer kritisk inställning. De som är för en ändring ansåg bland annat att den föreslagna ändringen gör systemet för villkorlig frigivning rättvisare. Dessutom lyftes det fram att Finlands system för villkorlig frigivning i och med ändringen bättre motsvarar lagstiftningen i andra länder. De remissinstanser som stöder ändringen samtyckte till att den även ska omfatta unga lagöverträdare.

I de remissvar där inställningen till propositionen var kritisk ifrågasattes den motivering till propositionen enligt vilken den föreslagna lagstiftningen är rättvisare och enligt den allmänna uppfattningen mer trovärdig. I remissvaren framfördes det bland annat att det av propositionen inte framgår vad som ligger till grund för tanken att det nuvarande systemet inte är godtagbart utan att det uppfattas som orättvist och att propositionen därför gör systemet mer godtagbart. I vissa remissvar ifrågasattes dessutom nyttan med propositionen när det gäller att förebygga brottslighet, och vikten av socialpolitiska åtgärder i det brottsförebyggande arbetet betonades.

Flera remissinstanser lyfte fram behovet av att garantera tillräckliga resurser för Brottspåföljdsmyndigheten, så att den trots ett ökat antal fångar klarar av att verkställa straffen på behörigt sätt och utan dröjsmål. Vikten av att se till att det finns resurser för rehabilitering och hälso- och sjukvård under fängelsetiden lyftes också fram i vissa remissvar.

Enligt flera remissinstanser behöver bestämmelsen om behandling av personuppgifter preciseras ytterligare i fråga om vilka uppgifter som är nödvändiga för att bestämma tidpunkten för villkorlig frigivning. Dataombudsmannens byrå fäste i sitt remissvar uppmärksamhet vid principen om ändamålsbegränsning för personuppgifter, ändamålet med indexet och det faktum att uppgifterna i fråga är känsliga personuppgifter. I svaret konstaterades att det i detta sammanhang vore ändamålsenligt att bedöma om det finns ett behov av att utvidga de i 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten angivna användningsändamålen på grund av den föreslagna ändringen av strafflagen eller att exempelvis i motiveringen till lagförslaget mer detaljerat föra fram att det är fråga om ett sådant annat godtagbart ändamål som avses i den nämnda 33 §. Med anledning av dessa iakttagelser har den föreslagna bestämmelsen om behandling av personuppgifter och motiveringen till den preciserats i fråga om vilka uppgifter i indexet som får behandlas vid beräkningen av strafftiden. I motiveringen till bestämmelsen har det också skrivits in att det i den föreslagna 15 a § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten är fråga om ett sådant annat godtagbart ändamål som avses i 33 §.

Vissa remissinstanser lyfte fram en alternativ lagstiftningsmodell där domstolen eller Brottspåföljdsmyndigheten ges prövningsrätt i fråga om huruvida en återfallsförbrytare kan frigges villkorligt enligt med en lindrigare kvotdel. Som alternativ föreslogs också en modell där de nuvarande bestämmelserna bibehålls i fråga om de lindrigaste brotten, så att den som inte har begått några brott under en viss tid på nytt ska kunna räknas som förstagångsförbrytare. Ett annat alternativ var att de föreslagna strängare bestämmelserna endast ska tillämpas på återfallsförbrytare som gör sig skyldiga till allvarliga brott. I propositionen har det ändå ansetts att det system som redan länge har varit i bruk i Finland och som grundar sig på tillämpning av de vanliga kvotdelarna är förutsägbart, enkelt och fungerande. De föreslagna alternativen leder också, beroende på vilken modell som väljs, till en ökad arbetsmängd vid domstolarna eller

Brottspåföljdsmyndigheten om frigivningen är förenad med mer individuell prövning än för närvarande. Om olika frigivningstider däremot tillämpas på olika brott blir systemet mindre tydligt.

Helsingfors hovrätt har i sitt remissvar lyft fram övergångsbestämmelsen om den tidsmässiga tillämpningen av ändringen av strafflagen. Hovrätten påpekar att övergångsbestämmelsen bland annat inte omfattar situationer där ett gemensamt fängelsestraff enligt lagen skulle ha kunnat dömas ut för flera brott som har begåtts före och efter lagens ikraftträdande men så har inte gjorts, kanske på grund av slumpen, utan endast den tidigare domen har beaktats med stöd av 7 kap. 6 § i strafflagen. Då friges personen enligt övergångsbestämmelsen efter en större avtjänad kvotdel än i en situation där ett gemensamt fängelsestraff har dömts ut för brotten. I propositionen har det ändå ansetts att formuleringen av den föreslagna övergångsbestämmelsen inte behöver ändras, eftersom bestämmelsen till innehållet motsvarar övergångsbestämmelsen i den föregående ändring som gäller villkorlig frigivning (521/2019). Annars skulle tillämpningen av strafflagens 2 c kap. 5 §, som gäller villkorlig frigivning, styras av två olika övergångsbestämmelser. Detta skulle göra beräkningen av tiden för villkorlig frigivning ännu mer komplicerad i situationer där en lagöverträdare har dömts till fängelsestraff för flera brott som tidsmässigt infaller under giltighetstiden för olika lagar.

7 Specialmotivering

7.1 Strafflagen

2 c kap. Om fängelse och kombinationsstraff

5 §. Det föreslås ändringar i de bestämmelser i 2–4 mom. som gäller tillämpning av en lindrigare kvotdel för villkorlig frigivning av återfallsförbrytare.

Paragrafens 2 mom. gäller huvudregeln för villkorlig frigivning. Den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid ska friges villkorligt, om inte något annat följer av kapitlets 9 §, när han eller hon har avtjänat två tredjedelar av straffet. En fänge som under fem år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i ett fängelse ska friges villkorligt när hälften av straffet har avtjänats. Momentet föreslås bli ändrat på så sätt att en mindre kvotdel i fortsättningen ska tillämpas endast på fångar som innan brottet begicks inte har avtjänat ett fängelsestraff i fängelse. En kortare tid ska således inte heller tillämpas på dem som inte har begått några brott under en lång tid efter frigivningen från fängelset.

Paragrafens 3 mom. innehåller bestämmelser om villkorlig frigivning av unga lagöverträdare. Enligt momentet ska en fänge som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid för ett brott som han eller hon har begått före 21 års ålder friges villkorligt, om inte något annat följer av 9 §, när han eller hon har avtjänat hälften av straffet. En fänge som under tre år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i fängelse ska emellertid friges villkorligt när en tredjedel av straffet för ett brott som han eller hon begått före 21 års ålder avtjänats. Momentet föreslås bli ändrat i analogi med 2 mom., så att en mindre kvotdel i fortsättningen ska tillämpas endast på fångar som innan brottet begicks inte har avtjänat ett fängelsestraff i fängelse.

I 4 mom. föreskrivs det att de lindrigare kvotdelarna enligt 2 och 3 mom. kan tillämpas även om personen i fråga tidigare i fängelse har avtjänat förvandlingsstraff för böter eller straff för vissa brott som avses i civiltjänstlagen eller värnpliktslagen. I momentet ska, i analogi med 2 och 3 mom., tider på fem och tre år inte längre nämnas. Den föreslagna ändringen innebär till denna del ingen ändring i fråga om behandlingen av de grupper av fångar som nämns i momentet. Ett tidigare förvandlingsstraff för böter eller ett fängelsestraff som exempelvis har dömts ut för

vägran att fullgöra civiltjänst utgör således inget hinder för att en person även i fortsättningen ska kunna frigges enligt en lindrigare kvotdel, om personen senare döms till ett fängelsestraff.

7.2 Lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

3 kap. Principer för behandling av personuppgifter

15 a §. *Behandling av uppgifter för beräkning av strafftiden.* Till 3 kap., som gäller principer för behandling av personuppgifter, föreslås det bli fogat en ny 15 a § där det föreskrivs om rätten för tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten att för beräkning av strafftiden behandla uppgifter som har överförs till det i 33 § avsedda indexet. Vid behandlingen av uppgifterna är det fråga om ett sådant annat godtagbart ändamål som nämns i 33 §. Endast de tjänstemän i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden ska ha rätt att behandla uppgifterna. I uppdraget att beräkna strafftiden ingår bland annat att bestämma när den som har dömts till ett fängelsestraff på viss tid eller ett övervakningsstraff kan frigges villkorligt. Syftet med bestämmelsen är att se till att de tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten i vars tjänsteuppdrag det ingår att besluta när en dömd person kan frigges villkorligt på det sätt som anges i 2 c kap. 5 § i strafflagen har de uppgifter som behövs för att bestämma denna tidpunkt. Rätten att behandla uppgifter ska också gälla föredragande som deltar i beslutsfattandet. Eftersom alla uppgifter gallras ur det egentliga brottspåföljdsregistret på det sätt som föreskrivs i 31 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten senast tio år efter personens sista anhängiga verkställighetsärende som antecknats i brottspåföljdsregistret, har de tjänstemän som svarar för beräkningen av strafftiden utan den föreslagna ändringen efter denna tid inte någon möjlighet att utreda den dömdes eventuella tidigare vistelse i fängelse.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller en begränsning av hurdana uppgifter i indexet tjänstemännen i fråga har rätt att behandla. För beräkning av strafftiden ska endast i 6 § 1–4 punkten angiva uppgifter kunna tas fram om en dömd person, nämligen 1) uppgifter om brott, domar och påföljder, 2) uppgifter om beräkning av strafftiden, 3) uppgifter om när verkställigheten av straffet, häktningen eller häktningssarresten eller den tekniska övervakningen av förstärkt reseförbud eller något annat frihetsberövande har inletts och avslutats, och 4) uppgifter om uppskov med och avbrott i verkställigheten. Dessa uppgifter får behandlas endast till den del som de är nödvändiga för beräkning av strafftiden. Behandling av uppgifter som har överförs till indexet ska inte i någon större utsträckning tillåtas för andra ändamål.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

I övergångsbestämmelsen beaktas vad som i 3 kap. 2 § i strafflagen föreskrivs om strafflagstiftningens tidsmässiga räckvidd. Enligt 1 mom. i den paragrafen tillämpas på ett brott den lag som gällde när brottet begicks. Enligt 2 mom. ska, om en annan lag gäller när domen meddelas än den som gällde när brottet begicks, dock den nya lagen tillämpas om den leder till ett lindrigare slutresultat. Om ett brott har begåtts före ikraftträdandet av lagen och ett annat brott efter ikraftträdandet och det för dessa döms ut ett gemensamt straff, tillämpas vid verkställigheten av straffet den lindrigaste lagens princip så att den tid som gällde vid tidpunkten för det första brottet tillämpas. Den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för brottet tillämpas också på ett brott som har begåtts före ikraftträdandet av den nya lagen och för vilket lagöverträdaren döms till ett straff efter den nya lagens ikraftträdande.

9 Verkställighet och uppföljning

Lagförslaget förutsätter att Brottspåföljdsmyndigheten och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar bereder sig på den ökning av antalet fångar som framgår av avsnitt 4, som gäller propositionens konsekvenser. De föreslagna bestämmelserna förutsätter dessutom små ändringar i Brottspåföljdsmyndighetens informationssystem för att behövliga uppgifter om de dömdas eventuella tidigare fängelsestraff ska finnas tillgängliga tillräckligt länge.

Justitieministeriet följer upp hur lagstiftningen om villkorlig frigivning fungerar på ett allmänt plan.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Samband med andra propositioner

Propositionen har inget nämnvärt samband med andra propositioner.

10.2 Förhållande till budgetpropositionen

De anslagsbehov som propositionen enligt avsnittet om ekonomiska konsekvenser bedöms medföra finansieras med anslag enligt statsbudgeten och rambesluten för statsfinanserna.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

11.1 Bestämmelserna om villkorlig frigivning

Propositionens förslag till ändringar i fråga om villkorlig frigivning innebär att påföljdssystemet skärps och tiden för frihetsberövandet förlängs för vissa återfallsförbrytare. Propositionen måste därför bedömas i synnerhet i förhållande till den personliga friheten, som tryggas i 7 § i grundlagen, och till den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i den lagen. Av betydelse är också artikel 7 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 63/1999), nedan *Europeiska människorättskonventionen*, och artikel 15 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976). Enligt dessa konventioner får ett strängare straff inte utmätas än det som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. När det gäller minderåriga lagöverträdare är konventionen om barnets rättigheter viktig. Enligt artikel 37 b i konventionen får fängslande av ett barn endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Grundlagsutskottet har ansett att det måste finnas ett tungt vägande samhälleligt behov av en kriminalisering, och också grunden för kriminaliseringen måste vara godtagbar inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 10/2017 rd, s. 3, GrUU 9/2016 rd, s. 4 och GrUU 61/2014 rd). Detta gäller även ändringar i det straffrättsliga påföljdssystemet, eftersom det finns ett samband mellan straffen och förbuden i strafflagen och syftet med straffen är att stödja och effektivisera förbuden (GrUU 10/2017 rd, s. 3 och GrUU 9/2016 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har också påpekat att strängheten i en straffpåföljd måste stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet och att straffsystemet genomgående måste uppfylla proportionalitetskravet (t.ex. GrUU 56/2018 rd, s. 2, GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2014 rd, s. 3 och GrUU 16/2013 rd, s. 2).

Enligt utskottets etablerade praxis bör straffbestämmelserna uppfylla allmänna villkor för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet och eventuella särskilda villkor som följer av en gällande bestämmelse om sådana rättigheter. Sammantaget gäller grundlagsutskottets praxis när

det gäller förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna den straffrättsliga lagstiftningen rent generellt (t.ex. GrUU 56/2018 rd, s. 2 och GrUU 48/2017 rd, s. 7–8). Kravet på proportionalitet förutsätter en avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en handling för att skydda det bakomliggande rättsobjektet. Det gäller på denna punkt att avgöra om samma syfte kan nås på något annat sätt som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än kriminalisering (se GrUU 56/2018 rd, s. 2 och GrUU 23/1997 rd, s. 2/II).

Det är i sig klart att grundlagen inte sätter några strikta gränser för straffskärpning så länge det finns godtagbara grunder för ändringarna. Grundlagsutskottet har tvärtom konstaterat att lagstiftaren har rätt stort spelrum vid kriminalisering (GrUU 23/1997 rd, s. 2/I). Utskottet ansåg när systemet för villkorlig frigivning senast ändrades (RP 175/2018 rd) att den skärpning av systemet som då föreslogs ligger inom marginalen för lagstiftarens prövning (GrUU 56/2018 rd, s. 2).

Att återfalla i ett brott som leder till fängelsestraff kan i regel anses vara mer klandervärt än att för första gången göra sig skyldig till ett brott, vilket talar för en strängare behandling på lika villkor för alla återfallsförbrytare, i enlighet med förslaget. Den ändring som föreslås i propositionen gäller endast återfallsförbrytare som redan har avtjänat minst ett ovillkorligt fängelsestraff. Återfall är en faktor som gör gärningen mer klandervärd även om tiden mellan brotten är lång.

Syftet med propositionen är att öka rättvisan i systemet med villkorlig frigivning och att på ett mer allmänt plan göra det straffrättsliga påföljdssystemet mer begripligt, godtagbart och trovärdigt. Detta förutsätter att det straff som har dömts ut för ett brott och tiden för det faktiska avtjänandet av straffet står i rättvis proportion till varandra. Förslaget om att tillämpa en större kvotdel för villkorlig frigivning på alla återfallsförbrytare kan anses vara rättvist med tanke på hela påföljdssystemet och proportionerligt särskilt i förhållande till dem som första gången begår ett brott.

För närvarande tillämpas en större kvotdel för villkorlig frigivning på dem som återfaller i brott inom fem år från frigivningen. Enligt förslaget ska en större kvotdel börja tillämpas också på de lagöverträdare som återfaller i brott först efter det att fem år har förflutit sedan deras tidigare fängelsestraff. En sådan ändring kan bedömas överensstämma med proportionalitetsprincipen, eftersom det är fråga om att utvidga tillämpningen av en redan existerande kvotdel till alla återfallsförbrytare.

Vid bedömningen av proportionaliteten ska det beaktas att ändringen föreslås gälla lagöverträdare som åtminstone för andra gången avtjänar ett ovillkorligt fängelsestraff. Med tanke på trovärdigheten och rättvisan i straffsystemet är det motiverat att återfallsförbrytare behandlas strängare vid verkställigheten av straff, vilket de facto bestämmer hur kännbart det straff som dömts ut är. Mot denna bakgrund kan ändringen anses överensstämma med proportionalitetsprincipen.

Propositionen föreslås också gälla unga lagöverträdare. Grundlagsutskottet har tidigare ställt sig avvisande till lagförslag där villkorlig frigivning av unga lagöverträdare har stramats åt. Utskottet har påpekat att artikel 37 b i konventionen om barnets rättigheter föreskriver att fängslande av ett barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Grundlagsutskottet har fäst lagutskottets uppmärksamhet vid att de bestämmelser som ska tillämpas på barn åtminstone inte de facto ska förlänga tiderna för frihetsberövandet (GrUU 56/2018 rd och GrUU 21/2005 rd, s. 4).

Vid bedömningen av om den nu föreslagna ändringen är godtagbar ska det beaktas att bestämmelserna om unga lagöverträdare inte bara gäller minderåriga utan också myndiga lagöverträdare under 21 år. I exempelvis bestämmelserna om straffmätning och val av straffart i 6 kap. i strafflagen har de lindrigare bestämmelserna om minderåriga lagöverträdare inte utsträckts till att gälla lagöverträdare mellan 18 och 20 år. Om endast minderåriga lagöverträdare granskas kan det konstateras att den föreslagna ändringen inte påverkar den straffrättsliga behandlingen av dem. Eftersom det enligt de gällande bestämmelserna endast är en lagöverträdare som under de tre år som föregår brottet inte har avtjänat ett fängelsestraff i fängelse som kan dra nytta av villkorlig frigivning genom att personen i fråga räknas som förstagångsförbrytare, kan minderåriga som har återfallit i brott inte få detta lindrigare bemötande innan de har hunnit fylla 18 år. Den föreslagna ändringen gäller således i praktiken endast myndiga lagöverträdare. I vilket fall som helst föreslås lagöverträdare under 21 år 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 ska således också efter ändringen kunna 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.

Propositionen måste också bedömas med utgångspunkt i den i 8 § i grundlagen föreskrivna straffrättsliga legalitetsprincipen och det förbud mot retroaktiva straff som ingår i den principen. Enligt den paragrafen får för brott inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Enligt artikel 7 i Europeiska människorättskonventionen får ingen fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än det som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Enligt artikel 15 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter får högre straff inte utmätas än det som var tillämpligt vid den tid då den brottsliga gärningen begicks. De bestämmelser som ingår i propositionen handlar inte om att döma ut straff, men propositionen har konsekvenser för straffens faktiska längd och för frihetsberövandet till följd av ett brott.

I propositionen föreslås det med tanke på lagens tydlighet en uttrycklig övergångsbestämmelse om att de föreslagna nya bestämmelserna endast får tillämpas på ett brott som har begåtts efter ikraftträdandet av lagen. Till denna del står förslaget i samklang med förbudet mot retroaktiva straff, det vill säga mot att döma ut ett strängare straff eller en strängare påföljd än vad som var tillämpligt när gärningen begicks.

11.2 Skyddet för personuppgifter

Den allmänna lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff är 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 Brottsförhållningsmyndigheten utgör ett komplement till denna allmänna lag och har antagits med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 27/2021 rd). Den nya bestämmelse som föreslås i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottsförhållningsmyndigheten är av betydelse med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter, vilket tryggas i 10 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har understrukit att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter utan bör stå i proportion till andra grundläggande och mänskliga rättigheter samt till andra vägande samhällsliga intressen som allmän säkerhet, som i extrema fall kan gå tillbaka på den personliga säkerheten som grundläggande rättighet. Lagstiftaren ska garantera skyddet för privatlivet och personuppgifter

på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2018 rd, s. 7–8).

Grundlagsutskottet har vidare ansett att ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen av uppgifter, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser (GrUU 27/2021 rd, s. 2 och GrUU 14/2018 rd, s. 5). Utskottet har i den konstitutionella bedömningen av behandlingen av personuppgifter ansett att det också är av betydelse om syftet med behandlingen är att möjliggöra utövning av offentlig makt mot individer (GrUU 1/2018 rd, s. 6). Utskottet har särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som EU:s dataskyddslagstiftning tillåter (GrUU 27/2021 rd, s. 4, GrUU 65/2018 rd, s. 45 och GrUU 15/2018 rd, s. 40). I tolkningspraxis i fråga om grundlagen avses med känsliga personuppgifter större uppsättningar uppgifter än endast de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i EU:s dataskyddsförordning eller i dataskyddslagen avseende brottmål. Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 15/2018 rd, även GrUU 13/2016 rd och GrUU 14/2009 rd).

Utöver kravet på att behandlingen av känsliga uppgifter ska vara nödvändig har grundlagsutskottet särskilt lyft fram kravet på ändamålsbegränsning. Utskottet har ansett det möjligt att göra bara exakt avgränsade och mycket små undantag från det kravet. Bestämmelserna får inte heller leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga ändamålet eller ens ett viktigt ändamål (se GrUU 40/2021 rd, s. 5 stycke 15, GrUU 15/2018 rd, s. 45, GrUU 1/2018 rd, s. 4 och GrUU 14/2017 rd).

En utgångspunkt vid behandling av personuppgifter ska vara att behandlingen behövs för att en behörig myndighet ska kunna utföra en uppgift inom den aktuella lagens tillämpningsområde och att det föreskrivs om denna uppgift i lagstiftningen. De uppgifter som hänför sig till verkställighet av straff är sådana till sin natur att behandlingen av personuppgifter medför en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. När personuppgifter som hänför sig till verkställighet av straff behandlas är det fråga om behandling av känsliga uppgifter. Det är således motiverat att i detalj föreskriva om sådan behandling av personuppgifter i speciallagstiftning. De bestämmelser som ska ändras hänför sig till en kontext som är känslig med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska endast de tjänstemän i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden ha rätt att behandla uppgifterna. I uppdraget att beräkna strafftiden ingår bland annat att bestämma när den dömda personen kan friges villkorligt. Syftet med bestämmelsen är att se till att de tjänstemän vid Brottsförklaringsmyndigheten i vars tjänsteuppdrag det ingår att besluta när en dömd person kan friges villkorligt på det sätt som anges i 2 c kap. 5 § i strafflagen har de uppgifter som är nödvändiga för att bestämma denna tidpunkt.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller också en begränsning av hurdana uppgifter i indexet tjänstemännen i fråga har rätt att behandla. För beräkning av strafftiden ska endast sådana i 6 § 1–4 punkten angiva uppgifter som är nödvändiga för beräkningen kunna tas fram. I den nu föreslagna bestämmelsen är det fråga om grundläggande uppgifter om verkställigheten, såsom brott, domar och tidpunkten för när verkställigheten av ett straff har inletts och avslutats.

Behandlingen ska inte omfatta i 13 § avsedda uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter.

Varaktig lagring av uppgifter är enligt grundlagsutskottet inte förenlig med skyddet för personuppgifter om den inte är befogad av skäl som är kopplade till informationssystemets art eller syfte. Information som delvis är oförändrad eller ändras långsamt och som inte uppdateras bara för att tiden gått och som behövs för att uppgifter ska kunna skötas kan enligt utskottets uppfattning lagras varaktigt. Utskottet har däremot ansett att en bevaringstid på fem år för känsliga uppgifter är lång och betonat att ju längre bevaringstiden blir, desto viktigare är det att se till datasäkerheten, övervakningen av användningen av uppgifterna och de registrerades rättsskydd (t.ex. GrUU 27/2021 rd, s. 6 och GrUU 28/2016 rd).

Den ändring av strafflagen som ingår i propositionen och som gäller villkorlig frigivning förutsätter att de dömdas eventuella tidigare fängelsestraff utreds för en betydligt längre tid än för närvarande. Medan det för tillämpningen av de gällande bestämmelserna har varit tillräckligt att känna till den dömdes eventuella tidigare fängelsetid under en period av fem eller tre år innan brottet begicks, förutsätter de föreslagna bestämmelserna att sådana uppgifter i princip ska finnas tillgängliga för hela den tid som personen har varit tillräckligt gammal för straffrättsligt ansvar. Även om uppgifterna också gallras ur det i 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottsförhållningsmyndigheten avsedda indexet när 50 år har förflutit sedan personen i fråga senast frigavs från en enhet vid Brottsförhållningsmyndigheten eller slutförde avtjänandet av en samhällspåföljd, kan en så pass lång tid anses vara tillräcklig för att målen med propositionen ska nås.

Det valda regleringssättet, som grundar sig på att uppgifter tas fram ur indexet, kan anses ändamålsenligt även om indexet normalt inte drivs med tanke på arbetsuppgifter som omfattar formell verkställighet av straff. Uppgifterna i indexet har emellertid ursprungligen samlats in för verkställighet av straff. Därför är det förenligt med uppgifternas ursprungliga användningsändamål att de används vid beräkning av strafftiden när det är nödvändigt med tanke på utförandet av uppdraget, trots att uppgifterna har gallrats ur det egentliga brottsförhållningsregistret.

Tjänstemännen kan få tillgång till de uppgifter som är nödvändiga för beräkning av strafftiden också genom att tiderna för bevarande av uppgifterna i brottsförhållningsregistret förlängs avsevärt från de nuvarande tio år som anges i lagens 31 §. Detta skulle emellertid innebära att betydligt fler tjänstemän vid Brottsförhållningsmyndigheten får tillgång till uppgifterna, vilket inte behövs med tanke på syftena med propositionen. Det valda tillvägagångssättet tryggar bättre skyddet för de dömdas personuppgifter.

Sådan behandling av personuppgifter som avviker från indexets nuvarande användningsändamål begränsas genom den föreslagna bestämmelsen till vad som är nödvändigt och proportionellt för att säkerställa syftet med bestämmelsen, det vill säga att se till att den dömdes strafftid blir korrekt bestämd. Användningsändamålet ligger ändå nära det ursprungliga ändamålet med registreringen av uppgifter om påföljder. I enlighet med det ovan sagda grundar sig den begränsning av 10 § i grundlagen som ingår i den föreslagna lagstiftningen på lag, och begränsningarna är med beaktande av regleringens innehåll och syfte exakta och noggrant avgränsade.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

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:

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 fänge 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 fänge 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 fänge 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 ovannämnda 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
fogas till lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten
(1301/2021) en ny 15 a § 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.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 6 juni 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

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:

Gällande lydelse

2 c kap.

Om fängelse och kombinationsstraff

5 §

*Definition och bestämmande av villkorlig
frigivning*

Föreslagen lydelse

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 han eller hon har avtjänat två tredjedelar av straffet. En fänge som *under fem år före brottet* 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 fänge som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid för ett brott som han eller hon har begått före 21 års ålder friges villkorligt, om inte något annat följer av 9 §, när han eller hon har avtjänat hälften av straffet. En fänge *som under tre år före brottet* inte avtjänat ett fängelsestraff i fängelse ska friges villkorligt när en tredjedel av straffet för ett brott som han eller hon begått före 21 års ålder avtjänats.

De lindrigare kvotdelarna enligt 2 och 3 mom. kan tillämpas även om personen i fråga *under fem eller tre år före brottet* 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

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 fänge 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 fänge 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 fänge 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,

Gällande lydelse

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 uppstånd 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 ovannämnda kvotdelar.

Föreslagen lydelse

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 uppstånd 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 ovannämnda 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
fogas till lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (1301/2021) en ny 15 a § som följer:

Gällande lydelse

3 kap.

Principer för behandling av personuppgifter

Föreslagen lydelse

3 kap.

Principer för behandling av personuppgifter

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

*Behandling av uppgifter för beräkning av
strafftiden*

(ny)

*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.*

*Denna lag träder i kraft den
20 .*