

**Lagutskottets betänkande nr 17 om regeringens proposition med
förslag till lagar om ändring av förordningen om verkställighet av
straff och lagen om rannsakningsfängelse**

Riksdagen remitterade den 10 juni 1994 regeringens proposition nr 66 till lagutskottet för beredning.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, överdirektören K. J. Lång och äldre regeringssekreteraren Leena Kuusama vid justitieministeriet, tf. överinspektören Anne Hujala vid social- och hälsovårdsministeriet, riksdagens justitieombudsman Jacob Söderman, direktören Raimo Valtonen vid Helsingfors länsfängelse, direktören Esko Aaltonen vid Helsingfors centralfängelse, kriminalöverkommissarien Tuomo Koho vid centralkriminalpolisen, konsultative juristen Antero Jaakkola vid Finlands Kommunförbund, sekreteraren för kyrkans kriminalarbete Pekka Viirre, ombudsmannen Harri Montonen vid Kriminalvårdsföreningen, ordföranden Risto Kettunen, fullmäktigeordföranden Jouni Syrjänen, övervakten Olli-Pekka Olkkonen och biträdande chefen Taisto Piik vid Vankilavirkailijain liitto VVL ry.

Regeringens proposition

Förordningen om verkställighet av straff, som är en författning på lagnivå, föreslås genomgå en revidering så att fångarna i stället för och vid sidan av den nuvarande arbetsplikten åläggs en vidare plikt att delta i de aktiviteter som ordnas vid anstalten. Samtidigt föreslås förutsättningarna för förordnande till öppen anstalt bli utvidgade.

Ändringar föreslås i stadgandena om fångars ekonomiska situation. Fångarnas möjligheter att stå i telefonförbindelse med personer utanför straffanstalten skall utvidgas och rätten att granska fångars brev begränsas på det sätt som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter anger.

Rusmedelsbekämpningen skall enligt förslaget effektiveras genom att en fånge som misstänks vara påverkad av alkohol eller andra rusmedel blir skyldig att lämna ett urin- eller utandningsprov. Till lagen fogas samtidigt stad-

ganden om kroppsvisitation av dem som besöker fångar samt om en möjlighet att ordna besök under särskilt övervakade förhållanden och att meddela en besökare som har fört in narkotika, rusmedel eller förbjudna föremål till fängelset ett tidsbestämt besöksförbud.

Lagarna avses träda i kraft tidigast vid ingången av 1995.

Utskottets ställningstaganden

Allmänna synpunkter

Till sin karaktär är propositionen en partiell revidering och därför är innehållet rätt splittrat. Stadgandena om verkställighet av frihetsstraff genomgick en större revidering än den nu föreslagna för ca 20 år sedan och behovet av en totalrevidering är mycket stort för att stadgandena skall kunna förenhetligas till en helhet som svarar mot dagens samhälleliga och kriminalpolitiska uppfattningar.

Förslaget till lag om verkställighet av straff innehåller sådana allmänna stadganden om målsättningarna för verkställigheten, ordnande av förhållandena vid en anstalt och om fångars bemötande som tidigare ingick i förordningen. De sakkunniga som utskottet hört har ägnat uppmärksamhet åt vissa olägenheter som hindrar eller försvårar möjligheterna att uppnå målen för fångvården. En dylik olägenhet är våldet i fängelserna. I propositionen föreslås att det vid straffanstalterna skall kunna inrättas avdelningar för fångar som förbinder sig att avstå från rusmedel. Dessa avdelningar torde tillsammans med övriga reformer bidra till att förbättra situationen. Fängelsevåldet och andra olägenheter vid verkställighet av straff förutsätter dock mer genomgripande åtgärder än de som ingår i förslaget för att de uppställda målen skall kunna nås.

Trots det ovan anförda anser utskottet att regeringens proposition är behövlig och tillstyrker lagförslagen i den med följande anmärkningar.

Fångars ekonomiska situation

I propositionen föreslås att storleken av den arbets-, bruks- och sysselsättningspenning som betalas till en fånge skall vara beroende av ekonomiskt stöd från andra myndigheter så att olika stöd inte är sinsemellan överlappande. Detta innebär också att förmåner som en straffanstalt betalar åtminstone delvis skall vara subsidiära i förhållande till stöd som betalas av andra myndigheter. Statens och en fånges hemkommuns ansvar för en fånges utkomst och fördelningen av övriga ekonomiska kostnader är en svår och mångfasetterad fråga som inte kan lösas i samband med denna partiella reform. Därför kan de nu omfattade lösningarna inte betraktas som ett principiellt svar på kostnadsfördelningsfrågan utan den bör bedömas utgående från ett mera omfattande utredningsarbete. Utskottet påskynar en utredning som leder till klara lösningar.

Utskottet ägnar uppmärksamhet åt att praxis är oenhetlig vid olika straffanstalter då det gäller innehållning på fångars arbets- och brukspenning för främjande av deras möjligheter att klara sig i friheten. Målet bör vara en enhetlig praxis vid alla straffanstalter.

Överföring av behörighet

Enligt 1 kap. 7 § i förslaget till lag om verkstälighet av straff kan beslutanderätt som hör till fängelsedirektören genom beslut av justitieministeriet överföras på andra tjänstemän vid anstalten. Utskottet godkänner inte överföring av beslutanderätt då det gäller utdömande av disciplinära straff, eftersom detta kan leda till ett oenhetligt disciplinärt förfarande inom anstalten. Därför föreslår utskottet att 1 mom. skall kompletteras med en begränsning av delegeringsrätten.

Dessutom ägnar utskottet allvarlig uppmärksamhet åt att det i fråga om det disciplinära förfarandet numera finns betydande skillnader mellan anstalterna. Praxis måste bli enhetlig med hjälp av exaktare stadganden och övervakning samt systemet för ändringssökande.

Visitation av besökare

I propositionen föreslås att det om missbruk kan befaras kan ställas som villkor för ett besök att besökaren kroppsvisiteras. Om besökaren inte samtycker till visitation kan besöket ordnas

under särskilt övervakade förhållanden eller förbjudas. Det föreslagna stadgandet går ut på att förhindra att otillåtna föremål och ämnen införs till straffanstalterna.

Enligt utskottets mening bör detta syfte nås genom metoder som innebär så ringa intrång i utomstående personers kroppsliga integritet och frihet som möjligt. Straffanstalterna bör få tillräckliga möjligheter att anordna särskilt övervakade besök för att besöken skall kunna genomföras med så få kroppsvisitationer av besökare som möjligt. Efter det att arrangemang av denna typ genomförts kan man på nytt granska det urval av metoder som nämns i det föreslagna stadgandet och bedöma deras inbördes prioritetsordning.

Utskottet finner det dessutom viktigt att klara stadganden på lägre nivå ges om kroppsvisitation av besökare. I stadgandena skall den myndighet som beslutar om visitation, förutsättningarna för visitation och tillvägagångssättet samt bestämmelserna om anteckning av åtgärderna specificeras.

Visitation av fångar

Kroppsvisitation och -besiktning av fångar regleras genom lagstadganden som följer principerna i tvångsmedelslagen. Om dessa tvångsmedel bör emellertid noggrannare stadganden utfärdas. De skall klart ange vilken myndighet som beslutar om kroppsvisitation och tillvägagångssättet och att åtgärderna skall bokföras.

Tvångsmedel som hänför sig till personer är behövliga bl.a. därför att det skall kunna förhindras att otillbörliga föremål och ämnen förs in i straffanstalterna. Dessutom hålls fångar isolerade från andra fångar och under ständig bevakning för att det skall kunna utredas om de transporterar förbjudna föremål eller ämnen i sin kropp. För närvarande bygger praxis på en bestämmelse som utfärdats av fängsvårdsavdelningen. Om en dylik åtgärd är nödvändig bör det finnas stadganden i lag om detta. Stadgandena bör beredas snabbt.

I propositionen föreslås att också stadgandet om visitation av fångar skall revideras. Visitation är en åtgärd som är mindre grundlig och ytligare än vad fallet är vid kroppsvisitation. Enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i det första lagförslaget skall en fånge visiteras när han anländer till fängelset och även annars när ordningen så kräver. Visitationen bör i bägge fallet göras i vittnes, i praktiken en fängselstjänstemans närvaro.

En del av de sakkunniga som utskottet hört har påpekat att ett ovillkorligt krav på närvaro av ett vittne betydligt försvårar den dagliga rutinen i fängelserna. När en vaktare arbetar ensam kan han inte t.ex. frånta ett sådant förbjudet föremål som en fänge gömt i sina kläder.

Utskottet föreslår att 1 mom. skall ändras så att ett vittne måste vara närvarande då en fänge visiteras vid sin ankomst till ett fängelse. Där- emot bör en fänge i mån av möjlighet visiteras i vittnes närvaro om han är intagen i fängelset. Arbetsskiftena i fängelserna och de anställdas arbete bör ordnas så att det finns tillgång till vittnen om en fänge måste visiteras.

Ändringssökande i disciplinära straff

I regel kan ändring inte sökas i disciplinära straff som en fänge ådömts för ordningsförelser. Med tanke på rättsskyddet och en enhetlig

straffpraxis måste det finnas ett system för ändringssökande. Ärendets beredning förutsätter en mera omfattande beredning än vad som är möjligt i samband med denna partiella revidering. Justitieministeriet tillsatte 23.11.1993 en arbetsgrupp för att utreda förutsättningarna för den som döms till fängelsestraff eller samhällstjänst att söka ändring i en verkställande myndighets beslut som gäller honom själv.

Övriga paragrafbestämda ändringsförslag

Utskottet föreslår dessutom i flera paragrafer vissa ändringar av teknisk karaktär.

På basis av det ovan anförda föreslår lagutskottet vördsamt

att lagförslagen skall godkännas sålydande:

1.

Lag

om ändring av förordningen om verkställighet av straff

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i förordningen den 19 december 1889 om verkställighet av straff 2 kap. 9 § 4 mom. samt 12 och 21 §§, 3 kap. 8 § 1 mom. samt 5 kap. 5 §, av dessa lagrum 2 kap. 9 § 4 mom., 3 kap. 8 § 1 mom. och 5 kap. 5 § sådana de lyder i lag av den 19 juli 1974 (612/74),

ändras lagens rubrik, 2 kap. 1 d § 1 mom., 3 b § 2 mom., 9 § 2 och 3 mom., 10 § 1 och 2 mom., 3 kap. 3 § 1 mom. samt 5, 7, 10 och 12 §§, 4 kap. 2, 5 och 6 §§, (*utesl.*) 7 § 1 och 2 mom. *samt* 8 §,

av dessa lagrum 2 kap. 1 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 15 juni 1990 (555/90), 2 kap. 3 b § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 23 april 1971 (302/71), 9 § 2 och 3 mom. samt 10 § 1 och 2 mom., 3 kap. 3 § 1 mom. samt 5, 10 och 12 §§ samt 4 kap. 5 och 6 §§, (*utesl.*) 7 § 1 och 2 mom. *samt* 8 § sådana de lyder i nämnda lag av den 19 juli 1974, 3 kap. 7 § sådan den lyder i lag av den 15 december 1978 (993/78) samt 4 kap. 2 § sådan den lyder ändrad genom nämnda lag av den 19 juli 1974 och lagar av den 15 december 1978 och den 17 november 1989 (969/78 och 993/89), samt

fogas till lagen ett nytt 1 kap. i stället för det 1 kap. som upphävdes genom nämnda lag av den 19 juli 1974 samt till 2 kap. nya 9 a §—9 c §§ som följer:

Lag

om verkställighet av straff

1 kap.

Allmänna stadganden

1—6 §§

(Såsom i regeringens proposition)

7 §

Överföring av behörighet

Ärenden som enligt denna lag eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag avgörs av straffanstaltens direktör kan genom

justitieministeriets beslut anförtros även någon annan tjänsteman vid anstalten för avgörande. *Beslutanderätt i disciplinära ärenden kan dock inte överföras.*

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

8 §

(Såsom i regeringens proposition)

2 kap.

Allmänna stadganden om fängelsestraff och förvandlingsstraff för böter

1 d §

Uppskov med verkställighet av straff med högst ett år på de grunder som anges i 1 c § beviljas av *utmättningsman* i egenskap av verkställande *myndighet*. Tiden räknas från den dag då verkställighetshandlingen kom *utmättningsmannen* till handa. Justitieministeriet kan på de grunder som anges i 1 c § ytterligare skjuta upp verkställigheten av fängelsestraffet med högst ett år åt gången, om det är förenligt med allmän fördel.

3 b, 9, 9 a och 9 b §§

(Såsom i regeringens proposition)

9 c §

I en *straffanstalt* kan det finnas avdelningar för fångar som förbinder sig att avstå från alkohol och andra rusmedel samt att på anmaning lämna urin- eller utandningsprov. En fånge som bryter sin förbindelse avlägsnas från avdelningen. *Genom beslut av justitieministeriet kan också en hel straffanstalt förordnas att vara en sådan enhet.*

10 §

(Såsom i regeringens proposition)

3 kap.

Om verkställighet i fängelse

3 §

När en fånge har anlänt till fängelset (*utesl.*) skall han visiteras i vittnes närvaro. *När ordningen så kräver kan en fånge visiteras även annars. Härvid skall visitationen i mån av möjlighet utföras i vittnes närvaro.* De utrymmen som står till

fångarnas förfogande och egendom som fångarna innehar kan vid behov granskas. De föremål som är ägnade att förorsaka olägenhet med tanke på renligheten, ordningen eller säkerheten vid anstalten kan omhändertas för att förvaras i anstalten eller sändas till ett ställe utanför straffanstalten som fången har anvisat. Direktören för anstalten beslutar om övervakningen av utrymmena i fängelset och huruvida de skall hållas låsta.

5, 7, 10 och 12 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 kap.

Om verkställighet i öppen anstalt

2 §

(Såsom i regeringens proposition)

5 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Den som är intagen i en öppen anstalt skall helt eller delvis befrias från sysselsättningsplikten, om hans hälsotillstånd eller andra viktiga skäl kräver det. *Om befrielse från sysselsättningsplikten beslutar direktören.*

6 §

För arbete för statens räkning skall betalas gängse lön. Till dem som deltar i utbildning eller någon annan sysselsättning *som anstalten ordnar eller godkänner* betalas sysselsättningspenning. Om grunderna för och beloppet av lön och sysselsättningspenning beslutar justitieministeriet.

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

Till den som är intagen i en öppen anstalt och som (*utesl.*) har *befriats* från sysselsättningsplikten betalas brukspenning med iakttagande i tillämpliga delar av vad som stadgas i 3 kap. 10 §.

(5 mom. såsom i regeringens proposition)

7 och 8 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

2.

Lag**om ändring av lagen om rannsakningsfängelse**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 19 juli 1974 om rannsakningsfängelse (615/74) 4 § 2 mom., 5 §, 11 § 1 mom. samt 13 § 1 och 2 mom., av dessa lagrum 13 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 30 april 1987 (455/87), samt *fogas* till 11 § ett nytt 4 mom. och till 13 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 30 april 1987, ett nytt 4 mom. som följer:

4 §

— — — — —
Ett litet barn till en rannsakningsfånge *kan* tas in för vård i anstalten, om detta är förenligt med barnets fördel och fången själv önskar det.

5, 11 och 13 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 25 november 1994

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lax, vice ordföranden Halonen samt medlemmarna Aittoniemi, Hassi, Komi, Korte-

niemi, Mäkelä, Polvi, Rossi, Savela, Seivästö och Suhola samt suppleanterna Hacklin och Lehtinen.

Reservation

Propositionen är en välkommen reform eftersom den innebär att bestämmelserna om verkställighet av straff härefter huvudsakligen ingår i lag. Propositionen innehåller också förslag till ändring av nuvarande praxis. Huvudsakligen omfattar vi förslagen, men i fråga om besök som fångar mottar och visitation av fångar avviker vår ståndpunkt från utskottsmajoritetens.

Visitation av besökare

Besök som en fånge tar emot kan vara av stor betydelse för fångens sociala anpassning, men å andra sidan bör myndigheterna se till att bl.a. inte olovliga ämnen eller föremål utväxlas. Enligt vår åsikt får kroppsvisitation av besökare inte vara den primära metoden för att förhindra att olovliga föremål och ämnen förs in i en straffanstalt. Målet måste nås genom så lindriga metoder

som möjligt så att intrång i minsta möjliga grad görs i utomstående personers kroppsliga integritet och frihet. Straffanstalterna måste ordna tillräckliga förutsättningar särskilt för övervakade besök så att besöken kan genomföras med så få kroppsvisitationer av besökare som möjligt.

Kroppsvisitation av besökare är den yttersta metoden för att förhindra missbruk och ett alternativ till att besöket förbjuds. I utskottet behandlades ett förslag till ändring av 2 kap. 9 a § 2 och 3 mom. lagen om verkställighet av straff, som innebar att åtgärdernas prioriteringsordning skulle ha blivit klarare. Stadgandet om visitation av fångar i lagen om ändring av lagen om rannsakningsfängelse hade stiliserats på samma sätt.

Det är beklagligt att detta första utkast till utskottsbetänkande slutligen inte omfattades av majoriteten. Det är ju inte fråga om vilka olika

slags metoder som står till fängelsepersonalens förfogande utan om deras prioriteringsordning.

Om adekvata, vid behov strängt bevakade besökslokaler byggs skulle en stor del av problemen elimineras. Därför stödde vi undertecknare av reservationen också det i utskottet framförda förslaget, som förlorade efter lottning, att principen i betänkandet att det bör anlitas "metoder som innebär så ringa intrång i utomstående personers kroppsliga integritet och frihet som möjligt" skall bli en riksdagskläm. Man bör komma ihåg att det är den som är intagen på en straffanstalt som gjort sig skyldig till ett brott och inte hans familjemedlemmar eller andra nära anhöriga. Detta bör vara en klar princip också vid inriktningen av säkerhetsåtgärder.

Visitation av fångar

Utskottsmajoriteten har luckrat upp kravet i propositionen att visitation av fångar måste utföras i vittnes närvaro också i fängelset.

Enligt majoritetens åsikt "bör en fånge i mån av möjlighet visiteras i vittnes närvaro om han är intagen i fängelset". Dessutom hemställer utskottet enhälligt att "arbetsskiftena i fängelserna och de anställdas arbete bör ordnas så att det finns tillgång till vittnen om en fånge måste visiteras". Till vår förvåning var utskottsmajoriteten inte beredd att ägna uppmärksamhet åt att fängelserna får tillräckliga personalresurser för dessa arrangemang. Vi vill understryka att våra ändringsförslag föranleds av vårt bekymmer för såväl fångarnas rättsskydd som fängelsepersonalens säkerhet i arbetet.

På grund av lagsystematiken föreslår vi samma ändringar både i det första och andra lagförslaget i regeringens proposition.

På grundval av det ovan anförda föreslår vi vördsamt

att lagförslagen skall godkännas i enlighet med utskottets förslag utom att det första lagförslagens 2 kap. 9 a § och

det andra lagförslagens 13 § skall godkännas sålydande:

1:a lagförslaget

9 a §

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Om det finns grundad anledning att befara missbruk, kan ett besök ordnas under särskilt övervakade förhållanden. Om sådan övervakning inte kan ordnas kan en fånge visiteras efter besöket på det sätt som nämns i 9 b § i detta kapitel, besöket kan förvägras eller det kan ställas som villkor för ett besök att den som har kommit för att träffa fången samtycker till kroppsvisitation för utredning av vad han har i sina kläder eller annars bär på sig. En kroppsvisitation skall för rättas finkänsligt och den får inte förorsaka mer olägenhet för besökaren än genomförandet av visitationen oundvikligen kräver. Besök av en advokat eller ett allmänt rättsbiträde som fungerar såsom fångens ombud får dock inte förbjudas.

(3 mom. utsl.)

(3 mom. såsom 4 mom. i utskottets betänkande)

2:a lagförslaget

13 §

(1 och 2 mom. såsom i utskottets betänkande)

Om det finns grundad anledning att befara missbruk, kan ett besök ordnas under särskilt övervakade förhållanden. Om sådan bevakning inte kan ordnas kan en fånge visiteras efter besöket på det sätt som nämns i 5 §, besöket kan förbjudas eller det kan ställas som villkor för ett besök att den som har kommit för att träffa fången samtycker till kroppsvisitation för att utreda vad han har i sina kläder eller annars bär på sig. En kroppsvisitation skall för rättas finkänsligt och den får inte förorsaka mer olägenhet för besökaren än genomförandet av visitationen oundvikligen kräver. (Utsl.)

Helsingfors den 25 november 1994

Tarja Halonen
Iivo Polvi

Iiris Hacklin
Satu Hassi