

Till statsrådet

Statsrådet tillsatte den 23 september 1999 en kommitté med uppgift att bereda ett förslag till reformering av lagstiftningen om fängelsestraff och verkställighet av fängelsestraff.

Enligt uppdraget skulle kommittén bereda sitt förslag till ny lagstiftning om fängelsestraff och verkställighet av fängelsestraff i form av en regeringsproposition. Kommittén hade dessutom i uppgift att utreda åtminstone riktlinjerna för utvecklingen av normer på lägre nivå. Kommittén skulle i sitt arbete beakta strafflagsprojektets förslag som gällde fängelse och villkorlig frihet (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation nr 3/1994), remissyttranden med anledning av förslaget och det material som samlats under den vidare beredningen.

Kommitténs arbete omfattade inte de allmänna bestämmelserna om fängelsestraff som redan ingår i strafflagen.

Enligt uppdraget bestämdes några utgångspunkter för kommitténs arbete:

1. Beredningen av normer som reglerar frigivningen från fängelse utgår ifrån att villkorlig frihet skall bevaras som en del av straffsystemet. Fångvårdsmyndigheternas omfattande prövningsrätt vid villkorlig frigivning enligt nuvarande bestämmelser skall emellertid preciseras. Samtidigt skall övervakningen under villkorlig frihet och uppföljningen utvecklas.

2. En viktig specialfråga i samband med frigivning är om man i lagen skall bestämma även om andra möjligheter till villkorlig frigivning för livstidsfångar än benådning. Andra grupper vars frigivning från fängelse regleras genom specialbestämmelser i lag är personer som upprepade gånger har gjort sig skyldiga till grova våldsbrott och unga fångar. Kommittén skall också utreda bestämmelserna om tvångsinrättning och ungdomsfängelse.

3. Ett omfattande regelverk som skall utvärderas av kommittén gäller innehållet i verkställigheten av fängelsestraff. Denna lagstiftning skall bedömas åtminstone på tre nivåer. För det första skall man begrunda det egentliga innehållet i bestämmelserna, m.a.o. hur verkställigheten i praktiken skall se ut. Kommitténs förslag bör särskilt när det gäller denna fråga gå in för att reducera skador som orsakas av kriminalitet.

En annan utgångspunkt vid reformeringen av verkställighetsbestämmelserna är att klargöra reglerna om de intagnas rättigheter och de anställdas befogenheter. Rättigheterna och skyldigheterna skall bedömas såväl med hänsyn till normer om grundläggande och mänskliga rättigheter som med hänsyn till den riktiga författningsnivån. Det tredje målet vid reformeringen av verkställighetslagstiftningen är att förtydliga regelverket.

4. Kommitténs betänkande skall innehålla en bedömning av de föreslagna ändringarnas inverkan på det totala antalet fångar.

Till ordförande för kommittén kallades justitierådet Markku Arponen från högsta domstolen. Till medlemmar kallade statsrådet biträdande chef Kauko Aaltomaa från

centralkriminalpolisen, direktör Anna-Katrina Grönholm från Helsingfors fängelse, biträdande avdelningschef Aino-Inkeri Hansson från social- och hälsovårdsministeriet, direktören för forskningscentralen för social- och hälsovården, nu verkställande direktör Aulikki Kananoja från Helsingfors stads socialverk, utvecklingsdirektör Maija-Liisa Kukkonen från Kriminalvårdsförbundet, direktör Tapio Lappi-Seppälä från Rättspolitiska forskningsinstitutet, överdirektör Markku Salminen från justitieministeriet, lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist från justitieministeriet och professor Terttu Utriainen från Lapplands universitet.

Till permanenta sakkunniga kallades professor Pekka Koskinen från Helsingfors universitet, överläkaren vid Rättsskyddscentralen för hälsovården, nu sakkunnigläkare Kerstin Kronqvist från Folkpensionsanstalten, biträdande professor, nu professor Ari-Matti Nuutila från Åbo universitet och polisöverinspektör Jouni Välkki från inrikesministeriet.

Till sekreterare kallade statsrådet överinspektör Ulla Mohell för justitieministeriet och specialsakkunnig Jussi Pajuojä från justitieministeriet.

Kommittén kallade sig fängelsestraffkommittén och valde Jan Törnqvist till vice ordförande.

Kommittén har under arbetets gång samlats 32 gånger. Några av sammanträdena har varit heldagsmöten. Kommittén har också sammanträtt i arbetsgrupper. Den har under arbetets gång bekantat sig med Helsingfors fängelse och Kervo fängelse. Under studiebesöken diskuterade den med anställda, fångar och representanter för fångarnas kamratkrets. Kommittén gjorde också ett studiebesök till Sverige, där den bekantade sig med kriminalvården i Hall, Huddinge häkte och frivården Stockholm söder i Huddinge.

Som sakkunniga har kommittén hört regeringsrådet Paavo Siltanen från justitieministeriet, biträdande direktör Juha Hilska från Åbo rannsakningsfängelse samt överinspektör Jukka Mäki, fångvårdsinspektör Kimmo Hypén och specialplanerare Maarit Suomela från justitieministeriet. Kommitténs preliminära förslag behandlades på fångelsedirektörernas konferens i januari 2001. Kommitténs sekreterare har samarbetat med sekreterarna i Kommissionen för samordning av påföljdssystemet och de samhälleliga stödåtgärderna (KB 2001:2) samt med dem som berett lagstiftningen om bemötandet av anhållna.

Justitieministeriet kompletterade den 22 juni 2000 kommitténs uppdrag på så sätt att kommittén fick till uppgift att före den 30 oktober 2000 bereda ett förslag om fångars besvär rätt. Kommitténs mellanrapport om fångars rätt att söka ändring överlämnades till justitieministern den 30 oktober 2000. En regeringsproposition (RP 13/2001 rd) som grundade sig på mellanrapporten lämnades till riksdagen i februari 2001. Riksdagens grundlagsutskott avgav ett utlåtande (GrUU 9/2001 rd) och lagutskottet ett betänkande (LaUB 12/2001 rd) om propositionen. Lagförslaget godkändes vid andra behandlingen vid riksdagens plenum den 5 juni 2001. Lagen som gäller fångars besvär rätt träder i kraft den 1 augusti 2001.

Tidsfristen för kommitténs arbete som löpte ut den 31 mars 2001 senarelades på begäran av kommittén till den 15 juni 2001.

Kommittén har i form av en regeringsproposition berett ett förslag till totalreform av verkställighet av fängelsestraff och rannsakningsfängelse samt till nya regler för villkorlig frigivning.

Utgångspunkten för totalreformen var att på lagnivå exakt och heltäckande ange fångarnas rättigheter och skyldigheter samt begränsningar i fångarnas grundläggande rättigheter i enlighet med kraven i grundlagen och förpliktelserna i människorättskonventionerna. Några människorättsförpliktelser föreslås också i den nationella lagstiftningen. Utgångspunkten för arbetet var att även i lagstiftningen beakta förändringarna i fångpopulationens sammansättning, fångvården och det kriminalpolitiska tänkandet. Ett viktigt syfte med reformen har varit att öka den lagtekniska åskådligheten.

De viktigaste ändringsförslagen i fängeslagen gäller en omdefiniering av fångvårdens mål, en reform av lagstiftningen om behörighet, en reglering av placeringsenheternas verksamhet, en reform av permissionssystemet, en reform av straffidsberäkningen, ett stadfästande av säkerhetsklassificeringen av anstalterna och en reform av förfarandet vid placering och förflyttning av fångar.

En viktig ändring är också utarbetandet av en plan för strafftiden för samtliga intagna. Placeringen och förflyttningen av fångar, deras verksamhet under strafftiden, permissioner och villkorlig frigivning skall grunda sig på denna plan. Detta skall öka förutsebarheten i straffverkställigheten och förbättra de intagnas förutsättningar för en livsföring utan kriminalitet. Också bestämmelserna om fångarnas kontakter utanför anstalten, besök, granskning och övervakning skall enligt förslaget preciseras. Fångarnas besvär rätt skall enligt förslaget utvidgas.

Enligt kommittéförslaget skall fångarnas bostadsutrymmen uppfylla kraven i den allmänna lagstiftningen senast den 1 januari 2011. Kommittén anser det vara nödvändigt att fångarnas bostadsutrymmen och de anställdas arbetslokaler skall renoveras så att de svarar mot kraven i den allmänna lagstiftningen. Också i slutna anstalter skall man enligt kommitténs förslag kunna utföra produktivt arbete för vilket full lön betalas. Tilläggskostnaderna för detta uppgår enligt kommitténs uppskattning till 3,4 miljoner mark.

Kommittén föreslår att godkännandet av lokaler för rannsakningsfångar som upprätthålls av polisen skall överföras från inrikesministeriet till justitieministeriet. Med stöd av ställningstaganden från internationella organ för bevakning av de mänskliga rättigheterna föreslår kommittén att det skall bestämmas en maximitid för förvaring i polishäkte. Beslutanderätten vid utplacering skall överföras till domstol. Domstolen skall också besluta om de inskränkningar i rätten till kontakt som påförs rannsakningsfångar under förundersökningen. Det nya vore att även rannsakningsfångar kan påföras disciplinstraff.

Huvudreglerna för villkorlig frigivning föreslås inte bli ändrade. En förstagångsintagen skall friges villkorligt efter att ha avtjänat hälften av straffet, och den som har intagits flera gånger efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet.

Alla som begått ett brott vid under 21 års ålder skall friges efter att ha avtjänat hälften av straffet. Den nuvarande möjligheten till villkorlig frigivning när de som förordnats till ungdomsfängelse avtjänat en tredjedel av straffet skall frångås.

I syfte att främja fångarnas anpassning i samhället skall man enligt förslaget övergå till ett frigivningssystem i flera steg. Enligt förslaget skall en fånge kunna placeras i övervakad frihet utanför anstalten under en prøvotid på högst sex månader före den villkorliga frigivningen. Detta kräver att utplaceringen grundar sig på planen för strafftiden och att fången förbinder sig att avstå från rusmedel och iaktta de villkor som ställts. Provfriheten skall kunna övervakas med tekniska hjälpmedel.

Det föreslås att gällande tvångsinrättningssystem ändras till system där fången avtjänar hela strafftiden. Villkoren för avtjänandet av hela straffet skall i huvuddrag motsvara de nuvarande bestämmelserna om tvångsinrättning. Det föreslås att fängelsestolen upphävs. Beslut som gäller avtjänandet av hela straffet skall överföras till allmän domstol.

Det föreslås ändringar också i förfarandet vid frigivning av livstidsfångar. Möjligheten till villkorlig frihet kan prövas när tolv år av straffet har avtjänats. Högsta domstolen skall besluta om villkorlig frigivning. För närvarande kan en fånge som avtjänar livstids fängelsestraff friges villkorligt endast genom benådning.

Kommittén har utrett kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om fångarnas hälso- och sjukvård. Eftersom en rannsakningsfånge och en fånge under tiden i rannsakningsfängelse och under strafftiden fortfarande är medlem i sin hemkommun och har de rättigheter och skyldigheter detta innebär, skall hemkommunen delta i kostnaderna för fångens hälso- och sjukvård. Det är främst fråga om kostnader för specialsjukvård som ges utanför straffanstalten.

I kommittén utreddes olika alternativ för fördelningen av kostnaderna för fångarnas hälso- och sjukvård. Eftersom det å andra sidan är fråga om verkställighet av straff, kom man fram till att det vore motiverat att dela kostnaderna jämnt mellan staten och kommunerna. Kostnaderna kunde beaktas när statsandelarna till kommunerna bestäms, även om ett sådant genomförande i praktiken är svårt i och med att statsandelarna för närvarande bestäms på kalkylmässiga grunder. Enligt kommittén kräver frågan utredning. Av denna anledning och då Finlands Kommunförbund inte var företrätt i kommittén, beslöt kommittén att inte föreslå några ändringar i den nuvarande kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Kommittén anser det dock viktigt att kostnaderna utreds som ett särskilt projekt.

Kommittén har också granskat socialskyddet och utkomststödet, vilket påverkar fångarnas rättsställning. Fångar och rannsakningsfångar särbehandlas i många avseenden jämfört med andra medborgare. Som exempel kan nämnas att förmåner enligt folkpensionslagen och lagen om olycksfallsförsäkring inte betalas för längre fängelsetid än tre månader och att utkomststöd betalas på olika grunder beroende på fångens bosättningsort, vilket strider mot jämlikhetsprincipen.

Kommittén anser att socialskyddet för fångar och rannsakningsfångar så snabbt som möjligt skall reformeras så att det motsvarar kraven i grundlagen.

En organisationsreform pågår vid justitieministeriet. Till detta anknyter också inrättandet av brottspåföljdsverket. Organisationsreformen träder i kraft den 1 augusti 2001, dvs. efter det att kommittébetänkandet blivit klart. I kommittébetänkandet har de kommande lagstiftningsändringarna beaktats. För ämbetsverken används de benämningar de kommer att ha efter organisationsreformen.

Efter att ha slutfört sitt arbete överlämnar kommittén vördsamt sitt betänkande till Statsrådet.

Helsingfors den 15 juni 2001

Markku Arponen

Kauko Aaltomaa

Anna-Katrina Grönholm

Aino-Inkeri Hansson

Aulikki Kananoja

Maija-Liisa Kukkonen

Tapio Lappi-Seppälä

Markku Salminen

Jan Törnqvist

Terttu Utriainen

Pekka Koskinen

Kerstin Kronqvist

Ari-Matti Nuutila

Jouni Välkki

Ulla Mohell

Jussi Pajuoja

