

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 35/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagar som har samband med organisationsreformen på brottspåföljdsområdet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 december 2010 en proposition med förslag till ändring av lagar som har samband med organisationsreformen på brottspåföljdsområdet (RP 279/2010 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Leena Kuusama, justitieministeriet

- hovrättsråd Pertti Lattunen, Helsingfors hovrätt
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottspåföljdsverket
- ansvarig överläkare Hannu Lauerma, Psykiatriska fängelset för fångar, enheten i Åbo
- vice ordförande Ilpo Nummela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- riksdagens justitieombudsman
- utvärderingscentrumet i Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregion
- Västra Finlands brottspåföljdsregion.

PROPOSITIONEN

Brottspåföljdsområdets organisation reformerades vid ingången av 2010 så att Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet ombildades till en myndighet med namnet Brottspåföljdsmyndigheten. Den nya organisationen består av en centralförvaltningsenhet, en hälsovårdsenhet och tre brottspåföljdsregioner. Varje region har ett bedömningscentrum, enheter för samhällspåföljder och fängelser.

Reformen genomfördes genom en lag om Brottspåföljdsmyndigheten som trädde i kraft den 1 januari 2010. I samband med reformen ändrades organisationens namn och namnen på största delen av de enheter som hör till den. I la-

gen om Brottspåföljdsmyndigheten finns det en övergångsbestämmelse om myndighetsuppgifterna där den ändrade organisationsstrukturen och namnändringarna har beaktats. Organisationen eller dess enheter nämns dessutom i flera andra lagar där bestämmelserna om organisationsstrukturen och befogenheter också behöver ses över.

Propositionen innehåller förslag till ändring av tio lagar där det finns en hänvisning till Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet, Fångvårdsväsendet, Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet, Kriminalvårdsväsendets distriktsbyrå, regionfängelse eller placeringsenhet.

Propositionen är huvudsakligen teknisk till sin karaktär. Vid sidan av tekniska ändringar görs det innehållsmässiga ändringar i några befogenhetsbestämmelser på grund av de krav som grundlagen ställer och de behov som uppstått i praktiken. Detta gäller befogenhetsbestämmelserna i lagen om ungdomsstraff och lagen om övervakning av villkorlig frihet. Dessutom föreslås det att den jourhavande tjänstemannens befogenhet enligt fängelselagen utvidgas och att bestämmelserna om anmälningar som görs till hälsovårdspersonalen om vissa säkerhetsåtgär-

der och om undersökning av fångens hälsotillstånd ses över.

Förfarandet för frigivning av fångar som dömts till fängelse på livstid utvecklas genom ökade riskbedömningar som utförs i fängelset. Dessutom ska övervakningen av villkorlig frihet effektiviseras genom att den maximala tiden för sammankomster och uppgifter och program för de övervakade som behöver särskilt stöd och särskild övervakning ökas till 30 timmar i månaden.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Propositionen innehåller företrädesvis tekniska följdändringar i en rad lagar med anledning av den nya organisation på brottspåföljdsområdet som trädde i kraft den 1 januari 2010 (953/2009). Det är viktigt att lagstiftningen uppdateras även på dessa punkter, menar utskottet.

I propositionen föreslås vissa ändringar i befogenhetsbestämmelserna bl.a. utifrån ställningstaganden av riksdagens biträdande justitieombudsman. Den befogenhet som fängelselagen (767/2005) ger den jourhavande tjänstemannen utvidgas för att undvika onödiga frihetsberövandetider då någon snabbt ska friges utanför tjänstetid. Dessutom ändras bestämmelserna om underrättelse till hälso- och sjukvårdspersonal om att en fånge har ställts under observation eller observation i isolering och om undersökning av fångens hälsotillstånd i det sammanhanget. Brottspåföljdmyndigheten har infört ett internt joursystem. De föreslagna bestämmelserna om mottagning av underrättelse och undersökning av hälsotillståndet utvidgar systemet genom att tillåta att även utomstående hälso- och sjukvårdspersonal kan anlitas när det behövs. Systemet måste vara flexibelt för att fångarnas grundläggande fri- och rättigheter och säkerhet ska

kunna tryggas. I uppdragsavtalet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och en utomstående hälso- och sjukvårdsenhet är det viktigt att försäkra sig om att den som tar emot underrättelsen och den som utför undersökningen har adekvat yrkeskompetens, att uppgifterna hemlighålls och skyddas och om annat av vital betydelse.

Dessutom föreslås lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar (781/2005) bli ändrad så att Brottspåföljdsmyndigheten centralförvaltningsenhet ska foga en bedömning av risken för att fången uppför sig våldsamt till sitt utlåntande till Helsingfors hovrätt när ärendet gäller villkorlig frigivning av en fånge som dömts till fängelse på livstid. Bedömningen görs av psykiatriska sjukhuset för fångar som hör till Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet. Riskbedömningen av livstidsfångar hör till de instrument som ska förbättra frigivningsförfarandet för fångar som gjort sig skyldiga till allvarliga våldsbrott. Enligt uppgift har man för avsikt att i ett vidare perspektiv undersöka vad som kan göras för att minska risken för att personer som begått allvarliga våldsbrott återfaller i våldsbrott. Men det är ytterst angeläget, menar utskottet, att riskbedömningen tas i bruk redan utifrån den nu aktuella propositionen.

Detaljmotivering

5. Lag om ändring av fängelselagen

4 kap. Ankomst till ett fängelse och placering i fängelset

11 §. Beslutanderätt. Paragrafen ändrades i samband med den nya lagstiftning om övervakningsstraff och elektronisk övervakning i öppna anstalter (RP 17/2010 rd — LaUB 30/2010 rd) som riksdagen antog den 19 januari 2011. Den nu föreslagna paragrafen måste samordnas med den lagändringen. Av samma skäl måste också *ingressen* ses över.

7. Lag om ändring av lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar

1 §. Ansökan. Ett ärende som gäller villkorlig frigivning av fångar som dömts till fängelse på livstid ska behandlas vid Helsingfors hovrätt. När frågan om villkorlig frigivning prövas, ska enligt 2 c kap. 10 § i strafflagen vikt bl.a. fästas vid arten av det eller de brott som ledde till fängelse på livstid och vid de omständigheter som avses i kapitlets 9 § 2 mom. Enligt den sistnämnda bestämmelsen kan villkorlig frigivning skjutas upp utan en fånges samtycke, om det på grund av fångens beteende eller hotelser finns en uppenbar fara för att han eller hon 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 att förhindra brottet. Helsingfors hovrätt ska alltså redan enligt den gällande lagen ta hänsyn till om en fånge som dömts till livstids fängelse kan tänkas göra sig skyldig till sådana brott.

Enligt det gällande 1 § 2 mom. i lagen om frigivning av långtidsfångar ska Brottspåföljdsmyndigheten i sitt utlåtande om en ansökan om villkorlig frigivning konstatera om den förordar eller motsätter sig frigivning och om fången ska placeras i övervakad frihet på prov enligt 2 c kap. i strafflagen. Till utlåtandet ska fogas Brottspåföljdsmyndighetens bedömning av förutsättningarna för frigivning och annan utred-

ning som gäller fången. I praktiken har hovrätten tillgång inte bara till Brottspåföljdsmyndighetens utlåtande utan också till bl.a. ett utlåtande från fängelsedirektören, en utredning från bedömningscentrumets direktör och i regel ett psykologutlåtande om fången gått hos en psykolog. Bedömningen av hur våldsbenägen en livstidsfånge är bygger i dagsläget på fängelsepersonalens observationer och en psykiatrisk bedömning. Nu föreslår det att det alltid ska göras en rättspsykiatrisk bedömning av risken för återfall och att den bedömningen ska fogas till Brottspåföljdsmyndighetens utlåtande till Helsingfors hovrätt vid sidan av andra utredningar. En psykiatrisk bedömning av detta slag ger hovrätten viktig information som hjälper den att ta ställning till frigivningen. En bedömning av risken för framtida våldsamt beteende bland livstidsfångar i kombination med intensivare övervakning plus handlingsprogram för att minska drogmissbruk och våld ökar den frigivnes möjligheter att leva ett brottsfritt liv och ökar säkerheten i samhället.

Enligt det föreslagna 1 § 2 mom. handlar det om en bedömning av "risken för att fången uppför sig brottsligt". I propositionsmotiven påpekas det att bestämmelsen inte ändrar de grunder för frigivningsprövningen som strafflagen föreskriver. Riskbedömningen ger inte nödvändigtvis underlag för att exakt ange vad för slags våldsbrott fången eventuellt kommer att begå utan peklar vilken risken för våldsamt beteende generellt sett är. Därför anser utskottet det motiverat att bestämmelsen saknar en explicit hänvisning till 2 c kap. 9 § 2 mom. i strafflagen. Å andra sidan är det inte heller meningen att blotta risken för den allra minsta tillstymmelse till våldsamt beteende ska leda till att en ansökan om villkorlig frigivning förkastas. Utskottet anser att bestämmelsen behöver preciseras och föreslår att där talas om risken för att fången begår ett våldsbrott. Meningen är att utlåtandet ska kommentera återfallsbedömningarna. Beslutet om villkorlig frigivning sker alltid utifrån hovrättens sammantagna bedömning, vilket betyder att det även framöver är hovrätten som avgör om en fånge kan frigges villkorligt eller inte.

Psykiatriska sjukhuset för fångar måste absolut få tillgång till alla uppgifter som behövs för bedömningen, menar utskottet. De flesta uppgifter som används i riskbedömningen finns att få inom Brottspåföljdsmyndigheten. I 13 § 2 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992, nedan patientlagen) står det att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården eller någon annan som arbetar vid en verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård eller utför uppdrag för den inte utan patientens skriftliga samtycke får lämna uppgifter som ingår i journalhandlingarna till utomstående. Med utomstående avses i patientlagen personer som inte vid verksamhetsenheten eller på uppdrag av den deltar i vården av patienten eller i andra uppgifter i samband med vården. Uppgifter som ingår i journalhandlingarna eller exempelvis i handlingar som utvisar hur farlig eller våldsbenägen fången är kan följaktligen lämnas ut internt inom en verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård utan skriftligt samtycke av fången, när en tjänsteman behöver dem för att sköta sina tjänsteuppgifter.

I patientlagens 2 § anges vad som avses med verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård. I punkt 4 gjordes genom lag 1230/2010 en teknisk ändring i anknytning till organisationsreformen på brottspåföljdsområdet. Enligt den avses med verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård sjukhus, polikliniker och andra verksamhetsenheter inom Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet som inrättats med stöd av lagen om Brottspåföljdsmyndigheten. Men bestämmelsen motsvarar inte den nuvarande organisationsstrukturen. De sjukhus och polikliniker som hör till Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet har ända sedan 2006 utgjort en rikstäckande verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård. Utskottet föreslår nedan ett nytt lagförslag 11 där bestämmelsen ändras för att motsvara nuläget. Samtidigt slipper man oklarheter i tolkningen då det gäller upprätthållande av hälso- och sjukvårdsregister och möjligheten att överlämna sekretessbelagda uppgifter inom Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet.

Om det för riskbedömningen behövs uppgifter från hälso- och sjukvårdsenheter utanför Brottspåföljdsmyndigheten gäller de allmänna bestämmelserna om utlämnade av uppgifter. Enligt uppgift kan riskbedömningar börja göras utifrån gällande bestämmelser. Men det är trots allt viktigt att undersöka om specialbestämmelserna om rätt att få uppgifter behöver kompletteras, menar utskottet. Eventuella kompletteringsförslag kunde t.ex. inlemmas i den pågående beredningen av en ändring av lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff (422/2002).

I propositionsmotiven (s. 16/II) står det att om en fånge inte friges villkorligt, kan riskbedömningen utnyttjas i fängelset vid planeringen av sysselsättning och sysselsättningsprogram avsedda att minska våldsamhet och påverka beteendet hos honom eller henne. Om fången friges villkorligt, kan resultaten av riskbedömningen utnyttjas vid planeringen av och under själva övervakningstiden. Utskottet är av den uppfattningen att riskbedömningarna är sekretessbelagda åtminstone i vissa delar enligt patientlagen och lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994). Men enligt utredning kräver utnyttjandet av uppgifterna på ovan avsett sätt inte nödvändigtvis att testresultat, hälsovårdsuppgifter eller andra detaljer är offentliga eller att uppgifter trots sekretess kan utlämnas, utan hälso- och sjukvårdspersonalen, dit även en del av psykologerna hör, kan utifrån bedömningen generellt tipsa annan personal som planerar åtgärder för fången om hurdan sysselsättning som kunde ordnas för honom eller henne. Enligt 18 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff kan utan skriftligt samtycke av den berörde lämnas ut sådana uppgifter om hans eller hennes vård eller bemötande som inte anger sjukdomens art eller någon annan detalj om hans eller hennes hälsotillstånd eller vård till andra anställda vid Rättspåföljdsmyndigheten än dess yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Utskottet menar att man i samband med beredningen av ändringar i den lagen även bör titta på hur 18 § fungerar med avseende på den information som

avses här och i förekommande fall ta fram förslag till komplettering av bestämmelserna.

8. Lag om ändring av lagen om övervakning av villkorlig frihet

12 c §. *Beslutanderätt.* Regeringen föreslår en ny 12 c § med bestämmelser om vilken tjänsteman på Brottsförhållningsmyndigheten som är behörig att fatta de i lagen angivna beslut som påverkar individens rättsliga ställning. Utskottet har utgått från den löpande numreringen och korrigerat paragrafnumret till 12 a. Ändringen bör beaktas även i *ingressen*.

11. Lag om ändring av 2 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (Nytt lagförslag)

2 §. *Definitioner.* Av orsaker som nämns i samband med lagförslag 7 föreslår utskottet en tek-

nisk ändring i 2 § 4 *punkten* för att definitionen av verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård då det gäller Brottsförhållningsmyndighetens hälsovårdsenhet ska motsvara den nuvarande organisationsstrukturen. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner det nya lagförslaget.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1—4, 6, 9 och 10 utan ändringar,

godkänner lagförslag 5, 7 och 8 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett nytt lagförslag 11 (Utskottets nya lagförslag).

Utskottets ändringsförslag

5.

Lag om ändring av fängelselagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i fängelselagen (767/2005) 1 kap. 4, 6 och 8–10 §, 11 § 1 mom. och 12 §, 2 kap. 1 § 1 mom. och 10 § 1 mom., 3 kap. 8 och 9 §, 4 kap. 7, 11 och 12 §, 5 kap. 5 § 1 mom. och 9 §, 6 kap. 2 § 3 mom. samt 6 och 7 §, 7 kap. 8 §, 8 kap. 8 § 1 mom., 14 § 2 och 3 mom. samt 15 §, 9 kap. 2 § 1 mom., 5 § 1 mom., 9 § 3 mom. och 10 § 2 mom., 10 kap. 1 § 1 mom. samt 7, 8, 10 och 11 §, 12 kap. 11 §, 13 kap. 7 och 12 §, 14 kap. 11 och 12 §, 15 kap. 3 §, 10 § 3 mom., 16 § 1 mom. och 18 § 2 mom., 16 kap. 9 § 1 och 4 mom., samt 10 § 2 mom., 18 kap. 3 § 2 mom., 4 § 3 mom., det inledande stycket i 6 § 1 mom. samt 9 §, 19 kap. 1 § 1 mom., 9 § 1 mom. och 10 § 1 mom., 20 kap. 1 § 2 mom., 3 § 2 mom., det inledande stycket i 9 § 1 mom. och mellanrubriken före 9 §, 11 § 1 mom., 12 och 13 § samt 21 kap. 3 §, av dem 4 kap. 11 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 328/2011 *samt* 12 kap. 11 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 265/2007, som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser om verkställighet av fängelse4, 6 och 8—12 §
(Som i RP)

2 kap.

Inledande av verkställighet1 och 10 §
(Som i RP)

3 kap.

Beräkning av strafftid8 och 9 §
(Som i RP)

4 kap.

Ankomst till ett fängelse och placering i fängelset7 §
(Som i RP)

11 §

Beslutanderätt

Direktören för ett bedömningscentrum ska besluta om planen för strafftiden och placeringen av fångar i fängelse. *Centralförvaltningsenheten vid Brottsförvaltningsmyndigheten beslutar om de öppna anstalter och öppna avdelningar där fångar övervakas tekniskt på det sätt som avses i 1 § 2 mom.*

12 §
(Som i RP)

5 kap.

Placering i fängelset5 och 9 §
(Som i RP)

6 kap.

Förflyttning från ett fängelse till ett annat2, 6 och 7 §
(Som i RP)

7 kap.

Basvård och boende8 §
(Som i RP)

8 kap.

Sysselsättning8, 14 och 15 §
(Som i RP)

9 kap.

Fångarnas egendom och inkomster2, 5, 9 och 10 §
(Som i RP)

10 kap.

Social- och hälsovård1, 7, 8, 10 och 11 §
(Som i RP)

12 kap.	18 kap.
Brevväxling och telefonsamtal	Säkerhetsåtgärder och användning av maktmedel
11 § (Som i RP)	3, 4, 6 och 9 § (Som i RP)
13 kap.	19 kap.
Besök och andra kontakter utom fängelset	Anmälningar och lämnande av upplysningar
7 och 12 § (Som i RP)	1, 9 och 10 § (Som i RP)
14 kap.	20 kap.
Permission	Ändringssökande
11 och 12 § (Som i RP)	1 och 3 § (Som i RP)
15 kap.	<i>Rättelseyrkande hos regiondirektören och besvär hos förvaltningsdomstol</i>
Ordningen och disciplinen i ett fängelse	9 och 11—13 § (Som i RP)
3, 10, 16 och 18 § (Som i RP)	21 kap.
16 kap.	Frigivning
Granskning av fängelselokaler och fångar	3 § (Som i RP)
9 och 10 § (Som i RP)	<u>Ikraftträdandebestämmelsen</u> (Som i RP)

7.

Lag**om ändring av lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar (781/2005) 1 och 3 §, 5 § 2 mom. och 9 § som följer:

1 §

Ansökan

(1 mom. som i RP)

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ska ge ett utlåtande om ansökan till hovrätten. Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ska i utlåtandet konstatera huruvida den förordar eller motsätter sig frigivning och om fången ska placeras i övervakad frihet på prov enligt 2 c kap. i strafflagen (39/1889). Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet bedömning av förutsättning-

arna för frigivning och annan utredning som gäller fången ska bifogas utlåtandet. Till utlåtandet om en fånge som dömts till fängelse på livstid ska det dessutom fogas en bedömningen av risken för att fången *begår ett våldsbrott*.

(3 och 4 mom. som i RP)

3, 5 och 9 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

8.

Lag**om ändring av lagen om övervakning av villkorlig frihet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om övervakning av villkorlig frihet (782/2005) 2, 3 och 5 §, 7 § 3 mom., 8 §, 9 § 2 mom. och 10–12 §, samt
fogas till lagen en ny 12 a §, som följer:

2, 3, 5 och 7—12 §
(Som i RP)

12 a §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

11.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om patientens ställning och rättigheter

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) 2 § 4 punkten, sådan den lyder i lag 1230/2010, som följer:

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

— — — — —
4) *verksamhetsenhet för hälso- och sjukvården* hälsovårdscentral enligt folkhälsolagen (66/1972) och andra kommunala verksamhetsenheter som sköter uppgifter enligt folkhälsolagen, sjukhus och separata verksamhetsenheter för sjukvård samt andra helheter med ansvar för vården som samkommunen för sjukvårdsdistriktet bestämmer enligt lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989), enheter som tillhandahå-

ler hälso- och sjukvårdstjänster enligt lagen om privat hälso- och sjukvård (152/1990), arbetshälsoinstitutet till den del det tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster enligt lagen om arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering (159/1978), statens sinnessjukhus enligt lagen om statens sinnessjukhus (1292/1987), sjukvårdsanstalter enligt lagen om hälsovården inom försvarsmakten (322/1987) samt *hälsovårdsenheten* enligt lagen om Brottsåtgärdsmyndigheten (953/2009), och
— — — — —

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 4 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml

Jari Larikka /saml
Outi Mäkelä /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Mauri Salo /cent
Kari Uotila /vänt
Mirja Vehkaperä /cent
Lasse Virén /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.