

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2003 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2004

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2003 regeringens proposition om statsbudgeten för 2004 (RP 55/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna ett utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet till den del den gäller lagutskottets behörighetsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- planeringschef Harri Mäkinen, utvecklingschef Jouko Laitinen, regeringsråd Jussi Paju-

- oja och konsultativ tjänsteman Eeva Virkkunen, justitieministeriet
- generaldirektör Markku Salminen, Brottsåklädersverket
- överinspektör Anne Hujala och regeringssekreterare Päivi Kaartamo, social- och hälsovårdsministeriet
- advokat Aarno Arvela, Finlands Advokatförbund
- ordförande Jari Tuomela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- professor Hannu Lauerma.

Lagutskottet besökte i augusti fängelset i Kuopio. Där fick utskottet förutom en presentation av de dagliga rutinerna och pågående handlingsprogram en rapport om det ekonomiska läget inom fängenvårdsväsendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avgränsning av utlåtandet

Lagutskottet koncentrerar behandlingen av budgetpropositionen till justitieministeriets förvaltningsområde och främst då anslagen för fängenvården. Om det visar sig nödvändigt kommer utskottet att se närmare på situationen i domstolarna längre fram under valperioden, när pågående utredningar vid justitieministeriet har blivit färdiga.

I lagutskottet finns en proposition som har samband med budgetpropositionen, nämligen RP 26/2003 rd med förslag till revidering av konkurslagstiftningen. I samband med behandlingen av den kommer utskottet att bedöma om anslagen för att införa förfarandet med offentlig utredning räcker till eller inte.

Utgångspunkter

Budgetpropositionen. Enligt den utredning lagutskottet fått har budgetpropositionen för justi-

tieministeriets förvaltningsområde för 2004 anpassats till de utgiftsramar som regeringen spikat för de närmaste åren. Ett viktigt mål har varit att dimensionera omkostnadsanslaget för verkställighet av straff (25.50.21) så att tilläggsbudgetar inte behöver tillgripas för att finansiera fängsvårdsväsendets verksamhet som under en rad tidigare år.

Justitieministeriet bedömer att budgetanslaget för fängsvårdens omkostnader räcker till för att hålla funktionerna på ungefär nuvarande nivå 2004, förutsatt att antalet fångar inte ökar mer än beräknat. Men det har inte undgått ministeriet att överbeläggningen i fängelserna skapar en mängd problem och att de föreslagna anslagen inte räcker till för att finansiera utvecklingsprojekt och nyanställningar som ses som viktiga inom fängsvårdsväsendet.

Lagutskottets angreppspunkter. Lagutskottet ansåg i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2003 att de föreslagna anslagen inte räckte till (LaUU 19/2002 rd). Det föreslog en höjning av anslagen för att fängsvårdsväsendet på behörigt sätt ska kunna utveckla fängsvården på sikt. Målet är att kunna rehabilitera fångarna, minska deras beroende av droger och återfallsbrottsligheten och garantera att personalen räcker till och har skäliga löner.

Fångarna befrias efter avtjänat straff. Fängsvården har som mål att hjälpa dem att anpassa sig till samhället utanför fängelset. Det lyckas om de kan återgå till ett normalt liv och avbryta sin brottsliga bana. Då är verkningarna positiva för säkerheten och välfärden i hela samhället.

Lagutskottet vill än en gång påpeka att det behövs adekvata resurser för fängsvården. Det motiverar sina ståndpunkter med förpliktelse i lagen om verkställighet av straff:

- Förhållandena i straffanstalterna måste om möjligt ordnas så att de svarar mot levnadsförhållandena i samhället över lag.
- Det enda straffet bör vara frihetsberövandet. Andra begränsningar kan tillämpas i den mån en säker internering och ordningen i anstalten kräver det.

- Straffet bör verkställas så att det snarare främjar än försvårar fångens integrering i samhället.
- De negativa konsekvenserna av frihetsberövandet ska så vitt möjligt förebyggas.
- Fångar ska behandlas rättvist med respekt för deras människovärde.

Antalet fångar

Enligt budgetpropositionen beräknas antalet fångar 2003 uppgå till 3 750 och 2004 till 3 900. Under de senaste åren har antalet fångar ökat till den grad att vi är tillbaka på nivån i början av 1990-talet. År 1999 var antalet fångar lägst, 2 600.

Bedömningarna av ökningen i antalet fångar pekar i samma riktning. Ökningen beror delvis på att rättspraxis har skärpts och på att det finns fler narkotikabrottslingar och utländska fångar. Dessutom har de som avtjänar förvandlingsstraff för böter blivit fler.

Anstalterna

För tillfället finns det fler internerade i slutna anstalter än det finns fastställda platser. Om antalet fångar fortsätter att öka betyder det fortsatt överbeläggning och en försämring av läget. Överbeläggningen tar sig uttryck i rastlöshet bland fångarna och ökat våld i anstalterna.

De nya fängelsebyggnaderna är funktionella och uppfyller dagens krav. Men i de gamla fängelserna finns det fortfarande kvar omkring 900 s.k. baljceller där fångarna inte har tillträde till toalett dygnet runt. Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig behandling CPT har gett Finland en anmärkning för detta missförhållande. Dessutom finns det ett antal celler som är så små att de inte uppfyller några som helst krav på boende.

Det ökade antalet fångar, den allt mer professionella narkotikabrottsligheten och övriga brottsligheten och diverse gängbildningsfenomen understryker säkerhetskraven i anstalterna. Överbeläggning och trångboddhet försvårar placeringen av fångar. En del fångar isoleras på deras egen begäran, trots att situationen borde vara

den rakt motsatta — de fångar som utgör ett hot mot andra fångar eller personalen borde vara de som isoleras i sitt boende och sina aktiviteter. Den ökade brottsligheten i fängelserna och det ökade våldet mellan fångarna ställer precis som behovet av knarkkontroller nya krav framför allt på den övervakande personalen.

Enligt uppgift från justitieministeriet kommer behovet av att se över planerade anstaltsinves teringar att bedömas under den närmaste tiden.

Sysselsättningsplikt

Enligt lagen om verkställighet av straff ska för en fånge i mån av möjlighet ordnas sådant arbete eller någon annan sysselsättning som motsvarar hans anlag och som är ägnad att upprätthålla och utveckla hans yrkesskicklighet eller annars främja hans möjligheter att klara sig i samhället. Fången är under fångenskapen i sin tur skyldig att under ordinarie arbetstid arbeta eller delta i utbildning eller någon annan sysselsättning som straffanstalten ordnar eller godkänner, om han inte helt eller delvis befrias från plikten t.ex. på grund av sitt hälsotillstånd.

Deltagande i verksamhet. I budgetpropositionen noteras att samtidigt som antalet fångar ökat har andelen fångar som dagligen deltar i någon form av verksamhet sjunkit med ca 10 procentenheter i jämförelse med nivån i slutet av 1990-talet. År 2002 deltog i genomsnitt 59 % av fångarna dagligen i arbete, utbildning, aktivitetsprogram eller annan liknande rehabiliterande verksamhet. För 2003 har målet måst sänkas till 53 %. Meningen är att bibehålla denna nivå också 2004.

Om 53 % av det uppskattade totala antalet fångar dagligen deltar i någon form av verksamhet betyder det att inemot hälften av fångarna inte gör det utan tillbringar största delen av dagen i sina celler. Enligt uppskattning går i snitt 1 700 fångar sysselslösa i år. Förändringen är avsevärd jämfört med situationen för några få år sedan, då andelen aktiva låg nära 70. På boendeavdelningarna går nu omkring 600 fler fångar sysselslösa.

Nya verksamhetsformer. Fångvårdsväsendets verksamheter och personalens arbete förändrades på 1990-talet när fångarna blev färre. En bidragande orsak var att drogproblemen ökade och för dem behövdes nya handlingsmodeller. Det inrättades olika slag av drogfria avdelningar och program som innebar att fångarna förband sig att avhålla sig från droger. Handlingsprogrammen ska hjälpa fångarna att klara sig. Fångvårdspersonalen, däribland fångvaktarna, skolades in i programhandledning.

Det finns för tillfället tre olika former av aktiviteter i fängelserna:

- Ett kognitivt program, Cognitive Skills, som ska förbereda fångarna för ett icke-kriminellt liv.

- Bland program som ska påverka vissa typer av brott kan nämnas en kurs i att kontrollera sin ilska, ett program för eget initiativ till förändring, ett program för längre stubin och programmet STOP, som är avsedda för dem som dömts för våldsbrott. Det första riktar sig till fångar som har problem med att tygla sina vredskänslor och som därför begår våldshandlingar. Eget initiativ till förändring är avsett för fångar med en svår historia av våldsbeteende. Programmet STOP är avsett för dem som dömts för sexualbrott.

- För missbrukarrehabilitering finns kursformiga rehabiliteringsprogram som varar mellan några veckor och några månader.

Handlingsprogrammets resultat har följts upp från början, dvs. 1997, och följs fortsatt upp. På grund av att så få fångar varit med och uppföljningstiden är så kort kan statistiskt och vetenskapligt tillförlitliga slutsatser ännu inte dras om resultaten. Men det allmänna intrycket är positivt. Fångarna ställer sig positiva till kurserna och personalen anser att fångarna håller sig lugnare än förr.

Erfarenheterna av programmet STOP för sexualbrottslingar har varit uppmuntrande både internationellt och nationellt. Enligt utredningar återfaller omkring 30 % av dem som dömts för sexualbrott, men inte en enda av de 45 fångar vid fångelset i Kuopio som genomgått programmet STOP har än så länge dömts för ett nytt sexual-

brott. Bara två av fångarna har dömts, men för andra brott.

Utifrån den utredning lagutskottet fått anser det att handlingsprogrammen försvarar sin plats. Programmen bör göras ännu mer omfattande, menar utskottet. Utskottet noterar att det s.k. ADHD-syndromet, dvs. koncentrationsstörningar, behöver åtgärdas. I en svensk undersökning har det nämligen visat sig att hälften av fångarna i Sverige har ADHD. De drabbade löper en tio gånger större risk för att hamna i fängelse än andra. Hittills har man inte kunnat ställa diagnos på störningen eller behandla den, men nu finns det tillgång till effektiva läkemedel. Frågan har än så länge inte utretts i Finland, men situationen för våra fångar förmodas svara mot situationen i Sverige.

Nackdelen med handlingsprogrammen är att personalen redan nu är överbelastad och upplever det som svårt och i vissa delar omöjligt att delta i programmen eller att handleda dem, eftersom de vanligtvis inte får någon inhoppare för sina ordinarie uppgifter.

Personalens storlek och löner

Personalknappheten upplevs som ett allt större problem i fängelserna. När justitieministeriet förberedde budgeten och utgiftsramarna ville det få till stånd åtminstone vissa justeringar i antalet anställda i de anstalter där problemen är störst. Men budgetpropositionen medger inga nyrekryteringar.

Storleken på den övervakande personalen motsvarar inte längre vare sig operativa krav eller kraven på anstaltssäkerhet. Fångvårdsväsendet har under 2002 och 2003 utrett om det finns tillräckligt med övervakande personal utgående från mängden övertidsarbete. Utredningarna visar att den övervakande personalen går med ett underskott på ca 40 årsverken. Utöver övertidsarbete utreddes också underskottet på personal under arbetsskiftet, vilket inverkar på verksamheten i fängelserna. I tjugo fängelser förekom det att ett arbetsställe enligt skiftlistan måste lämnas obemannat. I åtta fängelser förekom sådana situationer nästan dagligen och i tolv fängelser 1—4 gånger i veckan. Sexton fängelser

uppgav ett dagligt underskott på 1—5 personer, två ett dagligt underskott på 6—10 personer. Orsakerna var överbeläggning, antalet anställda i relation till antalet fångar, olika slag av transporter och sjukskrivningar av personalen.

På grund av personalbrist måste vissa funktioner ställas in eller också sköts de genom att personalen avstår från sina pauser eller genom att en person svarar för flera arbetsställen. Bristen på fångvaktare gör att ledningen på fångarbetsplatserna får svara för övervakningen. Om en arbetsgrupp står under en fångvaktares ledning händer det att fångarna i gruppen hålls inlåsta i sina celler hela dagen. Bristen på personal är störst i fängelset i Vanda. Det har hänt att det inte funnits några fångvaktare alls på plats för att de skött fångtransporter till domstol eller sjukhus eller varit ute i andra liknande tjänsteuppdrag.

Det finns för lite personal för att de operativa villkoren ska vara uppfyllda och säkerheten motsvara det nuvarande antalet fångar. Aktiviteter måste ställas in dagligen och flera arbetsställen är bemannade av en enda person. Då blir läget mycket ansträngt på boendeavdelningarna. Fångarna anser att ingen vill ta sig an deras angelägenheter eller att inställningen till dem är likgiltig. Om personalen fortsatt måste arbeta med psykiskt sjuka och svårhanterliga fångar blir bördan ännu tyngre. Bristen på personal tar sig också uttryck i ökat våld mellan fångar.

Personalen måste arbeta på gränsen för vad den står ut med. Arbetsmotivationen urholkas om man bara kan utföra det allra nödvändigaste för att hålla det hela flytande. Detta betyder i sin tur att målen i lagstiftningen inte fullföljs. Omläggningen av statens lönesystem är ett ytterligare irritationsmoment eftersom det inte finns anslag för det i fångvårdsväsendets budget.

Fångarnas hälso- och sjukvård

Enligt lagen måste fångarnas hälso- och sjukvård ordnas så att fångarna har samma möjligheter att främja sin hälsa, förebygga sjukdomar och få hälso- och sjukvårdstjänster som den övriga befolkningen. Fångarnas hälsa får inte ta skada av fängelsevistelsen. Fängelserna försöker genom hälso- och sjukvårdsinsatser främja fångar-

nas möjligheter att klara sig i friheten. Lagen om patientens ställning och rättigheter gäller också fångpatienter.

Allt fler fångar i fängelserna är i behov av sjukvård. Både utgifterna för sjukvård utanför fängelset och utgifterna för läkemedel har ökat med tiotals procent per år under de senaste åren. En arbetsgrupp vid Brottsförhållningsverket lade i början av 2003 fram en rapport om behovet av att utveckla hälso- och sjukvården i fängelserna och av resurser för detta.

Arbetsgruppen kom fram till att 46 % av fångarna var narkotikaberoende eller narkotikamissbrukare. Psykiatriska störningar som kräver behandling konstaterades hos 39 % av fångarna. Inom 30 % hade C-hepatit, 1,1 % hiv. Av fångarna är 58 % under fortsatt medicinering och 39 % under psykiatrisk medicinering. I och med att de svåra fallen blivit allt fler arbetar hälso- och sjukvårdspersonalen i fängelserna på gränsen för sina resurser.

År 2001 fick fångar poliklinisk behandling fler än 28 000 gånger. Inom 17 % av behandlingarna gavs utanför hälso- och sjukvården i fängelserna. Kostnaderna för hälso- och sjukvård utanför fängelserna uppgick i fjol till 1,8 miljoner euro. Det betydde en ökning på 64 % på två år. Kostnaderna för vård dagar på sjukhus har ökat med upp till 120 %. Extern sjukhusvård behövs bl.a. när fängelsesjukhuset inte kan tillhandahålla tillräckligt med tjänster eller när patientplatserna är belagda.

Arbetsgruppen fäste sig också vid att fängelserna ser ut att samla upp allt fler ytterst svårbehandlade och allvarligt sjuka patienter med både kroniska psykiatriska sjukdomar och livshotande avgiftningssymptom. Arbetsgruppen ansåg med stöd av sina medlemmars kliniska erfarenhet och sin utredning att hälso- och sjukvården inom fångvården uppenbart i allt större utsträckning får axla ansvaret för alla allvarliga hälsoproblem som kan sättas i samband med utslagning. Orsaken förefaller helt klart att vara det ökade bruket av alkohol och narkotika och ytterst sannolikt också den nästintill totala nedkörningen av den psykiatriska sjukvården i kommunerna i början av 1990-talet. Allvarligt störda,

t.o.m. kroniskt schizofrena patienter hamnar i fängelse till följd av sitt drogberoende, eftersom deras brott är så lindriga att de inte förpassas till sinnesundersökning.

Fångarnas hälso- och sjukvård är i kris. Fängelserna har svårt att rekrytera ordinarie läkare. Fängelset står för samtliga kostnader för fångarnas hälso- och sjukvård. Fångvårdsväsendet har små möjligheter att påverka kostnadsutvecklingen. Sjuka och vårdbehövande fångar måste skötas under straffverkställighetstiden.

Hälso- och sjukvårdsutgifterna ökar därmed okontrollerat helt oberoende av fångvårdsväsendet. Om det inte anvisas adekvata resurser för dem, slukar de fångvårdens omkostnader och inskränker verksamheterna. Arbetsgruppen föreslog därför att det bör övervägas om inte finansieringen av hälso- och sjukvården kan lösas från den övriga finansieringen av fångvården för att övriga funktioner eller personalen inte ska bli lidande på grund av sjukligheten bland fångarna. Lagutskottet anser att anslagen absolut bör administreras så att kostnaderna för hälso- och sjukvården tillgodoses och att fångarna garanteras en behörig behandling och behöriga villkor också inom andra områden av fångvården.

Hälso- och sjukvården hör till de frågor som justitieministeriet vill klarlägga genom ett större utvecklingsprojekt som omfattar bl.a. fångvårdens struktur och funktioner.

Utveckling av verkställigheten och påföljdssystemet

Enligt budgetpropositionen kommer regeringen att lämna en proposition till riksdagen om revidering av lagstiftningen om verkställighet av straff och rannsakningsfängelse. Under 2004 avser regeringen dessutom att komma med en proposition om kontraktsvård.

Fånglag. Ett av de främsta målen för propositionen om en ny fånglagstiftning är att utveckla aktiviteter för fångarna och åtgärder i syfte att förebygga återfallsbrottslighet. Arbetet utgår från individuella planer och risk- och behovsbedömningar. De individuella planerna, insatserna för placering av fångar och uppföljningen av

planerna beräknas ta flera tiotal årsverken i anspråk. Justitieministeriet bedömer att den nuvarande anslagsramen inte medger att verksamheten utvecklas helt i linje med målen i den nya fängslagen. Lagutskottet omfattar denna bedömning.

Kontraktsvård. Justitieministeriet har berett en proposition om kontraktsvård. Med kontraktsvård avses en ny straffrättslig påföljd som är ett alternativ till korta fängelsestraff för brottslingar vars brottsliga handling i betydande grad har påverkats av missbrukarproblem och som kan förväntas hålla fast vid ett avtalat vårdprogram. Kontraktsvården kommer att inledas som ett regionalt försök. Ursprungligen var det meningen att propositionen skulle lämnas till riksdagen redan 2003, men tidsplanerna har skjutits fram för att utgifterna ska kunna anpassas till ramen för de närmaste åren. Enligt aktuella bedömningar räcker förvaltningens resurser inte till för att införa några nya påföljder.

Lagutskottet har alltsedan 1980-talet upprepade gånger understrukt att det straffrättsliga påföljdssystemet måste kompletteras. På 2000-talet har utskottet två gånger framhållit att det anser kontraktsvården brådskande (LaUB 13/2001 rd — RP 213/2000 rd och LaUB 28/2002 rd — RP 44/2002 rd).

Lagutskottet förutsätter att regeringen håller sitt löfte i budgetpropositionen och lämnar en proposition om kontraktsvård under 2004 års riksmöte.

Slutsatser

Anslagen för samtliga omkostnader inom justitieministeriets förvaltningsområde är mycket knappa. Situationen är speciellt besvärlig inom fängsvårdsväsendet.

Utgiftsramen för justitieministeriets förvaltningsområde är snäv. Den medger så lite svängrum att pengarna inte räcker för att reformerna i regeringsprogrammet ska kunna verkställas på behörigt sätt. Det är inte ens möjligt att genomföra reformer som på sikt kan ge inbesparingar.

Lagutskottet anser att anslagen för fångvården inte harmonierar med fångarnas ökade behov av hälso- och sjukvård, rehabilitering och insatser mot narkotikabruk eller för att upprätthålla och utveckla programmen för minskad återfallsbrottslighet. Anslagssituationen blir ännu värre 2005. Om anslagen håller sig på nuvarande nivå kommer de inte att räcka till för att upprätthålla verksamheten på behörig nivå.

Utlåtande

Med hänvisning till det ovan sagda anför lagutskottet

att finansutskottet i budgeten för 2004 bör beakta behovet av mera personal, dvs. tiotal anställda, inom fångvården och

att finansutskottet redan i samband med att denna budget godkänns gör regeringen uppmärksam på att utgiftsramen för justitieministeriets förvaltningsområde måste breddas avsevärt redan 2005.

Helsingfors den 17 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /kd
Tero Rönni /sd

Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kaisa Vuorisalo.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Utskottet fäster i sitt utlåtande helt befogat uppmärksamheten vid fångarnas och fängelsernas situation. För tillfället finns det allvarliga brister i fångarnas hälso- och sjukvård. Justitieministeriet har varit allvarligt bekymrat för situationen. Antalet fångar har ökat på senare år och belägningsgraden i fängelserna överskrider duktigt alla normer. Men samtidigt har hälso- och sjukvårdstjänsterna inte byggts ut i samma mån. I motiveringen till sitt utlåtande påpekar utskottet att fångarnas hälso- och sjukvård redan hamnat i en kris och att fångvårdsväsendet självt har små möjligheter att påverka utvecklingen i hälso- och sjukvårdskostnaderna utan att rubba på fångarnas tillgång till hälso- och sjukvård på lika villkor som alla andra. Anslaget i budget-

propositionen kommer inte med någon lösning, utan skjuter snarare fram problemet.

Därför borde utskottet utöver det som det uttalade om budgetpropositionen för 2004 i sitt utlåtande ha krävt extra anslag för utgifterna för fångarnas hälso- och sjukvård redan i budgeten för 2004.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan sagda anser jag att lagutskottet borde ha antagit följande kläm i sitt utlåtande:

att finansutskottet ökar moment 25.50.21 med 1 200 000 euro för hälso- och sjukvårdstjänster för fångarna.

Helsingfors den 17 oktober 2003

Minna Sirnö /vänst