

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och vissa lagar som har samband med den (RP 49/2015 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne Koskela, social- och hälsovårdsministeriet
- avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- regeringsråd Leena Kuusama, justitieministeriet
- specialplanerare Tuuli Herlin, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- resultatstyrningsdirektör Pauli Nieminen, Brottspåföljdsmyndigheten
- chefsöverläkare Heikki Vartiainen, Brottspåföljdsmyndigheten
- regionförvaltningsöverläkare Hannele Havanka, Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- ansvarig överläkare Hannu Lauerma, Psykiatriska sjukhuset för fångar, enheten i Åbo
- referendarieråd Arja Myllynpää, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- utvecklingschef Merja Mikkola, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- direktör Anneli Pouta, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- sakkunnig på hälsovårdspolitik Lauri Vuorenkoski, Finlands Läkarförbund rf
- arbetskraftspolitisk sakkunnig Mervi Flinkman, Tehy ry
- ordförande Jari Tuomela, Vankilavirkailijain Liitto VVL r.y.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- dataombudsmannens byrå
- Åbo fängelse
- Sjukhuset för fångar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Överföringen till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och tillsynen av hälso- och sjukvården för fångar

I dag sköts hälso- och sjukvården för fångar som en del av straffverkställigheten, separat från den övriga offentliga hälso- och sjukvården, eftersom den hör till justitieministeriets förvaltningsområde och lyder under Brottsförhållningsmyndighetens ansvar medan det allmänna hälso- och sjukvårdssystemet hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Också organisationstillsynen har ordnats på olika sätt så att hälso- och sjukvården för fångar omfattas av Brottsförhållningsmyndighetens egenkontroll medan tillsynen av den allmänna hälso- och sjukvården hör till tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och regionförvaltningsverken. I fråga om enskilda yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som är anställda vid Brottsförhållningsmyndigheten sköts tillsynen emellertid redan i dag på samma sätt som den allmänna tillsynen inom branschen.

Syftet med propositionen är att göra hälso- och sjukvården för fångar till en mer integrerad del av den övriga offentliga hälso- och sjukvården så att den också omfattas av styrningen och tillsynen av hälso- och sjukvården. Meningen är att främja den i fängelselagen (767/2005) föreskrivna normalitetsprincipen, enligt vilken förhållandena i fängelserna ska motsvara förhållandena i samhället i så hög grad som möjligt. Det är fråga om en central princip inom fångvården. Enligt den får verkställighet av fängelse inte medföra andra begränsningar än frihetsberövandet. Också i många internationella rekommendationer betonas vikten av kontakter mellan hälso- och sjukvården för fångar och den offentliga hälso- och sjukvården för att förhindra diskriminering. Ett ytterligare syfte med reformen är att främja utvecklandet av hälso- och sjukvården för fångar och möjligheterna att få kontinuerlig vård. När hälso- och sjukvården för fångar ordnas separat från de övriga offentliga hälsovårdstjänsterna uppstår det problem särskilt när det gäller säkerställandet av en kontinuerlig vård.

För att kunna nå de mål som anges ovan föreslås det i propositionen att hälso- och sjukvården för fångar överförs till resultatstyrningen för Institutet för hälsa och välfärd (THL) inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och att tillsynen och styrningen av hälso- och sjukvården för fångar överförs till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården samt regionförvaltningsverken.

Utskottet anser att både överföringen till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och integreringen av hälso- och sjukvården för fångar med den allmänna hälso- och sjukvården är välkomna reformer både principiellt och med tanke på de internationella rekommendationerna. På detta sätt kan man garantera att fångarna får lika tillgång till hälso- och sjukvård som de övriga medborgarna. Detta är viktigt när man beaktar att fångarnas hälsa är betydligt sämre än den övriga befolkningens. Utskottet anser också att det är positivt att hälso- och sjukvården för fångar börjar omfattas av samma organisationstillsyn som den allmänna hälso- och sjukvården. Detta kan väntas effektivisera tillsynen och därmed främja kvaliteten på servicen och patientsäkerheten.

Utlåtande LaUU 8/2015 rd

Hälso- och sjukvården för fångar kommer emellertid också efter överföringen att skilja sig från den övriga offentliga hälso- och sjukvården på det sättet att kommunerna ansvarar för att ordna den offentliga servicen medan man i propositionen har valt att grunda en ny enhet för vården, Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som lyder under THL. Det är fråga om ett självständigt verk som omfattas av THL:s resultatstyrning. Enligt utredning från social- och hälsovårdsministeriet övervägde man under beredningen av propositionen att överföra ansvaret för att ordna hälso- och sjukvården för fångar till kommunerna. Man bestämde sig dock för att inte välja detta alternativ, eftersom hälso- och sjukvården för fångar kräver specialkompetens som inte finns inom den kommunala service som är avsedd för befolkningen i gemen. Den nya självständiga enheten anses bäst kunna garantera denna specialkompetens. Dessutom anses hälso- och sjukvården för fångar bättre passa in under THL när man beaktar de hälso- och sjukvårdsuppgifter som institutet sköter redan nu, till exempel resultatstyrningen av statens sinnessjukhus och barnskyddsenheter. Enligt social- och hälsovårdsministeriet är det inte heller värt att skjuta upp reformen tills systemet för social- och hälsovårdstjänster ska reformeras, eftersom överföringen har varit på gång redan i många år och uppskovet skulle försena de innehållsmässiga reformerna.

Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid kostnaderna för det system som valts. Det framgår av propositionen att överföringen kommer att orsaka en bestående tilläggskostnad på 250 000 euro från och med 2016. Tilläggskostnaden beror på det nödvändiga arbete som integreringen av hälso- och sjukvården för fångar i Institutet för hälsa och välfärd orsakar när det gäller att organisera förvaltningsprocesserna, de datatekniska systemen och andra stödtjänster. Dessutom behöver tillsynsmyndigheterna inom hälso- och sjukvården tilläggsresurser för den nya uppgiften att sköta tillsynen över hälso- och sjukvården för fångar och tillsynen över hälso- och sjukvården inom försvarsmakten, som överförs samtidigt (70 000 euro till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården för hälso- och sjukvården för fångar och hälso- och sjukvården inom försvarsmakten gemensamt och 150 000 euro till regionförvaltningsverken). Finansieringen av ny personal sker genom överföringar av anslag från försvarsministeriets, justitieministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Av propositionen framgår det också att man för att inleda förberedelserna inför överföringen redan har reserverat ett anslag på 421 000 euro i tilläggsbudgeten för 2015.

Utskottet anser i ljuset av erhållen utredning att förslaget är godtagbart när man beaktar att överföringen har förberetts i många år och att anslag redan har beviljats för den för 2015. I det rådande svåra statsfinansiella läget bör man dock bedöma reformer som medför kostnadsökningar särskilt noga. Utskottet anser också att det är ytterst viktigt att man noga följer konsekvenserna av reformen och hur den fungerar med hänsyn till det valda genomförandesättet.

Övervakningsuppgifterna separeras från hälso- och sjukvårdsuppgifterna

Den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården för fångar är i dag tjänstemän som är anställda vid Brottsförhållningsmyndigheten. Genom reformen överförs de till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, vilket klargör deras ställning i förhållande till fångarna och kan bidra till att öka fångarnas förtroende för hälso- och sjukvårdstjänsterna och för vårdpersonalen. Hälso- och sjukvårdstjänsterna för fångar ska också i fortsättningen ordnas i samma lokaler som i dag, som Brottsförhållningsmyndigheten ansvarar för.

Utlåtande LaUU 8/2015 rd

Överföringen till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde betyder samtidigt att övervakningsuppgifterna och hälso- och sjukvårdsuppgifterna separeras från varandra. Det är särskilt de internationella rekommendationerna om fångvården som kräver detta.

De yrkesutbildade personer som arbetar inom hälso- och sjukvården för fångar kan i dag utöva en del av de övervaknings- och granskningsbefogenheter som i fängelselagen föreskrivs för tjänstemännen vid Brottspåföljdsmyndigheten. Efter överföringen har de inte längre dessa befogenheter. Vid de flesta hälso- och sjukvårdsenheterna ansvarar fängelsepersonalen redan i dag för övervakningen, så för deras del ändras inte verksamheten efter reformen. Vid Psykiatriska sjukhuset för fångar i Åbo ändras däremot situationen, eftersom det inte har funnits några vakter vid Åbo-enheten. I framtiden är det således endast Brottspåföljdsmyndighetens fängelsepersonal, i praktiken vakterna vid fängelset i Åbo, som får utöva de befogenheter som föreskrivs för Brottspåföljdsmyndighetens tjänstemän, såsom ankomstgranskning, granskning av lokaler och egendom och övervakning av besök, vid det sjukhuset.

Psykiatriska sjukhuset för fångar i Åbo har ansett att propositionen är problematisk till dessa delar, eftersom överföringen till det nya förvaltningsområdet betyder att det kommer vakter till sjukhuset. Också den operativa verksamheten förändras. Enligt utskottet är det emellertid viktigt både från principiell synpunkt och med tanke på de internationella rekommendationerna att övervakningsuppgifterna och hälso- och sjukvårdsuppgifterna separeras från varandra. Också med tanke på styrningen och tillsynen av enheterna inom hälso- och sjukvården för fångar är det konsekvent och tydligt att samma principer för verksamheten följs vid dem alla. I framtiden är det viktigt att som regeringen säger säkerställa att hälso- och sjukvårdspersonalen är förtrogen med lagstiftningen om verkställighet av fängelsestraff och med fångarnas rättigheter och skyldigheter. Å andra sidan ökar Brottspåföljdsmyndighetens ansvar för övervakningen och säkerheten vid Psykiatriska sjukhuset för fångar i Åbo. Utskottet understryker att detta inte får orsaka betydande merkostnader.

I propositionen tar regeringen inte ställning till vilka konsekvenser den föreslagna ändringen har för övervakningsresurserna vid Psykiatriska sjukhuset för fångar i Åbo. Enligt uppgifter som utskottet har fått från social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet kommer de tilläggsresurser som sjukhuset behöver för att säkerställa att det finns tillräckligt med behörig personal för övervakningen (cirka 7 årsverken) att fås genom interna resursöverföringar inom Brottspåföljdsmyndigheten.

Överföring av uppgifter mellan förvaltningsområdena

Efter att hälso- och sjukvården för fångar har överförs till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde är den inte längre en del av straffverkställigheten, och de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som överförs till den nya Enheten för hälso- och sjukvård för fångar är inte tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten. Utskottet anser att det är ytterst viktigt att inte informationsutbytet mellan Brottspåföljdsmyndighetens tjänstemän och de personer som överförs till den nya enheten försämrats på grund av att hälso- och sjukvården för fångar överförs. Det finns därför orsak att säkerställa att registeruppgifter kan överföras mellan förvaltningsområdena.

Utlåtande LaUU 8/2015 rd

Lagen om behandling av personuppgifter vid Brottsåtgärdsmyndigheten (1069/2015) antogs av riksdagen våren 2015. I den lagen ingår bestämmelser om Brottsåtgärdsmyndighetens register, bland annat patientregistret som förs av hälsovårdsenheten. Vid reformen överförs patientregistret från Brottsåtgärdsmyndigheten till den nya Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. Bestämmelserna om behandling av patientuppgifter överförs därför från lagen om behandling av personuppgifter vid Brottsåtgärdsmyndigheten till lagförslag 1 i denna proposition. Vid beredningen av propositionen har man försökt säkerställa att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har rätt att få uppgifter ur Brottsåtgärdsmyndighetens register till den del det är nödvändigt för att utföra enhetens uppgifter (7 § 3 mom. i lagförslag 1). Man har också försökt säkerställa att uppgifter får lämnas ut utan patientens samtycke ur det patientregister som förs av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar till personer som är anställda vid Brottsåtgärdsmyndigheten (6 § i lagförslag 1).

Trots att hälso- och sjukvården för fångar överförs till ett annat förvaltningsområde kommer det fortfarande att finnas yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården vid Brottsåtgärdsmyndigheten, till exempel psykologer som också i fortsättningen sköter hälso- och sjukvårdsuppgifter. Enligt inkommen utredning är det psykologerna som för in hälso- och sjukvårdsuppgifter i patientregistret i dagens läge när hälso- och sjukvården för fångar ordnas av Brottsåtgärdsmyndighetens hälsovårdsenhet. I propositionen har man försökt säkerställa att de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som kvarstår vid Brottsåtgärdsmyndigheten kan få uppgifter ur patientregistret efter att registret börjar föras av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som hör till ett annat förvaltningsområde (6 § 2 mom. i lagförslag 1). Utskottet anser utifrån erhållen utredning att informationsgången behöver säkerställas också i motsatt riktning. Detta kan göras genom att de psykologer som blir kvar vid Brottsåtgärdsmyndigheten lagrar de uppgifter som de får vid skötseln av sina uppgifter inom hälso- och sjukvården i det patientregister som förs av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar.

Lagutskottet föreslår följaktligen för social- och hälsovårdsutskottet att 5 § 2 mom. i lagförslag 1 kompletteras med en ny mening på slutet så att momentet får följande lydelse:

Uppgifter i patientregistret får endast behandlas av personer som vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar eller på uppdrag av den deltar i vården av patienten eller i andra uppgifter i samband med vården. De yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som är anställda vid Brottsåtgärdsmyndigheten ska lagra de uppgifter som de fått vid skötseln av sina uppgifter inom hälso- och sjukvården i det patientregister som avses i denna paragraf.

Lagutskottet anser att man dessutom bör se till att informationsgången mellan de olika aktörerna inom förvaltningsområdet kan skötas på ett mer praktiskt och allmänt hållt sätt än i form av registeruppgifter. Detta är särskilt viktigt i sådana fall när man misstänker att en fånge äventyrar allmän ordning eller säkerhet. Lagutskottet föreslår följaktligen för social- och hälsovårdsutskottet att 19 kap. i fängelselagen kompletteras med en ny 8 a § som följer:

8 a §. Anmälan till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar

Utlåtande LaUU 8/2015 rd

Om det med stöd av omständigheter som framkommit i samband med övervakningen av fångar eller vid skötseln av Brottspåföljdsmyndighetens andra uppgifter finns skäl att misstänka att en fånge äventyrar ordningen eller säkerheten vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar eller en fånges eller någon annan persons säkerhet, får Brottspåföljdsmyndigheten anmäla saken till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar.

I 19 kap. 11 § i fängelselagen föreskrivs det om vem som beslutar om anmälningar och lämnande av upplysningar enligt olika paragrafer. Det är behövligt att samtidigt ta in en hänvisning till den föreslagna nya 8 a § i förteckningen över bestämmelser i paragrafen.

Det är befogat att säkerställa att varningsinformation kan förmedlas också i motsatt riktning. Utskottet föreslår därför för social- och hälsovårdsutskottet att följande bestämmelse tas in som första paragraf, dvs. 16 §, i 4 kap. i lagförslag 1:

16 §. Anmälan till en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten

Om det med stöd av omständigheter som framkommit i samband med anordnandet av hälso- och sjukvård för fångar finns skäl att misstänka att en fånge äventyrar ordningen eller säkerheten vid Brottspåföljdsmyndigheten eller en fånges eller någon annan persons säkerhet, får Enheten för hälso- och sjukvård för fångar anmäla saken till Brottspåföljdsmyndigheten.

Genom kompletteringen blir 16 § i propositionens 4 kap. 17 §.

Ställningen för psykologer, socialarbetare och personer som arbetar med missbrukarvård

Som det sägs ovan gäller överföringen av hälso- och sjukvården för fångar endast hälsovårdsenheten i dess nuvarande form, och en stor del av psykologerna kommer fortfarande att vara anställda vid Brottspåföljdsmyndigheten. Detsamma gäller för socialarbetarna och dem som arbetar med missbrukarvård. Enligt utredning till utskottet är överföringen av de personalgrupperna till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde en mer komplicerad fråga än den nu aktuella överföringen, eftersom personerna i fråga utöver sin respektive yrkesgrupps primära uppgifter också utför en del åtgärder som hänför sig till straffverkställighet och förebyggande av återfallsbrottslighet och som regleras i fängelselagen. Styrningen och tillsynen hör i dessa fall till Brottspåföljdsmyndigheten.

Utskottet anser att det för att främja normalitetsprincipen vore viktigt att också psykologerna, socialarbetarna och de som arbetar med missbrukarvård skulle överföras till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Detta kräver dock en särskild grundlig utredning som beaktar den nu aktuella reformen och dess konsekvenser.

Tekniska korrigeringar

Slutligen fäster utskottet social- och hälsovårdsutskottets uppmärksamhet vid att hänvisningen till 11 § i 13 § 1 mom. i lagförslag 1 behöver ändras till en hänvisning till 12 §. Också ordet "an-

Utlåtande LaUU 8/2015 rd

netusta" i den finska texten i den sista meningen i 2 kap. 10 § 1 mom. i lagförslag 6 bör ändras till "anotusta".

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 10.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Niilo Keränen cent
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sari Multala saml
medlem Tom Packalén saf (delvis)
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

Utlåtande LaUU 8/2015 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi välkomnar förslaget i propositionen om att administrativt överföra hälso- och sjukvården för fångar så att den blir en del av hälso- och sjukvården och den nya riksomfattande Enheten för hälso- och sjukvård för fångar som är underställd Institutet för hälsa och välfärd. Riksdagens justitieombudsman ansåg i sina utlåtanden om lagberedningen att propositionen är behövlig och ett steg i rätt riktning och pekade på behovet av att hälso- och sjukvården för fångar ska omfattas av den organisationstillsyn som utövas av regionförvaltningen och Valvira vilket nu föreslås.

I propositionen har man beslutat att Åboenheten vid Psykiatriska sjukhuset för fångar inte ska ha övervakningsbefogenheter, vilket står i samklang med den folkrättsliga principen för fångvården, den så kallade normalitetsprincipen, och justitieombudsmannens utlåtande. Enligt propositionen ska de personer vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar som arbetar med hälso- och sjukvårdsuppgifter få samma ställning och befogenheter som personalen inom den övriga hälso- och sjukvården. Vi ställer oss bakom utskottets utlåtande till dessa delar.

Vi vill dock poängtera att de sakkunniga var oroliga för om man kan tillgodose eventuella särskilda behov vid Psykiatriska sjukhuset för fångar i Åbo och om resurserna räcker till i den nya situationen. Enligt vår mening har majoriteten i utskottet inte i sitt utlåtande tillräckligt beaktat personalrepresentanternas oro för resurserna. Vi anser att det är nödvändigt att försöka garantera personalens säkerhet på bästa möjliga sätt också efter den nya arbetsfördelningen mellan övervaknings- och vårdpersonalen.

Personalrepresentanterna för Åboenheten vid Psykiatriska sjukhuset för fångar fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid sjukhusets situation och behovet av att trygga patienternas rättssäkerhet och personalens säkerhet. De bedömer att reformen oundvikligen kommer att leda till ett ökat personalbehov och merkostnader. De anser att det inte går att separera övervakningen om inte övervakningspersonalen får större resurser.

Som majoriteten i lagutskottet säger i sitt utlåtande (12) har utskottet utifrån utredning från social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet konstaterat att tilläggsresurserna (cirka 7 årsverken) ska ordnas genom interna överföringar inom Brottsförhållningsmyndigheten så att det finns tillräckligt med personal. Samtidigt konstaterar utskottet (11) att detta inte får orsaka betydande merkostnader.

Vi kan inte instämma med utskottsmajoriteten på denna punkt. Vi anser att det inte är skäligt med ett så kraftfullt uttalande om begränsning av resurserna när det handlar om att trygga säkerheten för fångvårdspersonalen vid en reform där man skapar nya verksamhetssätt och där det är svårt att förutspå följderna av ändringarna. Vi föreslår att social- och hälsovårdsutskottet noga bedömer behovet av mer personal enbart utifrån patient- och personsäkerheten.

Utlåtande LaUU 8/2015 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Vi föreslår

att den sista meningen i stycke 11 i utskottets utlåtande, "Utskottet understryker att detta inte får orsaka betydande extra kostnader" stryks.

Helsingfors 10.11.2015

Eva Biaudet sv
Emma Kari gröna
Katja Hänninen vänst.