

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin. Syftet med den föreslagna lagen är att under coronaviruspandemin säkerställa en tillräckligt exakt författningsgrund för verkställigheten av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning.

I propositionen föreslås det att Brottsförvaltningsmyndighetens centralförvaltningsenhet ska kunna besluta att i fängelset eller på en avdelning i fängelset begränsa eller ställa in olika sysselsättningar, besök hos fångar och permission för fångar i syfte att förhindra spridning av epidemin. Ett sådant beslut kan fattas om de åtgärder för att förhindra spridning av epidemin som fängelselagen, häktningenslagen och lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör redan har vidtagits och det är uppenbart att de inte är tillräckliga för att förhindra spridning av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna. En ytterligare förutsättning för beslutet är att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har bedömt att epidemisituationen har överskridit en viss gräns i det område där fängelset ligger. Alternativt kan beslutet fattas om det redan har förekommit smitta i fängelset i fråga och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar bedömer att smittfallen medför en betydande risk för spridning av nya smittor. I bruktagandet av åtgärder för begränsning eller inställande förutsätter att åtgärderna är nödvändiga. I lagen föreslås bestämmelser om vilken sysselsättning och vilka besök och permissioner som kan begränsas eller ställas in. Exempelvis kan besök av barn inte begränsas eller ställas in med stöd av lagen. I lagen föreskrivs dessutom bland annat att om besök eller permissioner har begränsats eller ställts in helt, ska fångarna ges möjlighet att mer flexibelt än vanligt hålla kontakt med personer utanför fängelset via videolänk eller något annat lämpligt tekniskt kommunikationsmedel.

Dessutom föreslås det att justitieministeriet genom förordning ska kunna begränsa inledandet av verkställighet av samhällspåföljder, om det till följd av epidemin är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verkställighet av straff. Under förordningens giltighetstid ska också samhällspåföljder som redan verkställs kunna skjutas upp eller avbrytas.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med 31.10.2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	5
2.1 Allmänt.....	5
2.2 Begränsning av sysselsättningar i fängelset.....	7
2.2.1 Sysselsättningar i fängelserna.....	7
2.2.2 Möjligheter att anpassa, begränsa eller ställa in sysselsättning.....	8
2.2.3 Bedömning av nuläget.....	8
2.3 Begränsning och inställande av besök hos och permissioner för fångar.....	9
2.3.1 Besöksrätt och permission.....	9
2.3.2 Begränsning och inställande av besök och permissioner.....	10
2.3.3 Bedömning av nuläget.....	10
2.4 Begränsning av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder..	11
2.4.1 Samhällspåföljder.....	11
2.4.2 Inledande av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder ...	12
2.4.3 Bedömning av nuläget.....	14
3 Målsättning.....	15
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	16
4.1 De viktigaste förslagen.....	16
4.1.1 Allmänt.....	16
4.1.2 Förslag som gäller fängelser.....	16
4.1.3 Förslag som gäller samhällspåföljder.....	16
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	17
4.2.1 Konsekvenser för myndigheterna.....	17
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	18
4.2.3 Konsekvenser för fångarnas ställning.....	18
4.2.4 Konsekvenser för ställningen för dem som dömts till samhällspåföljder.....	18
4.2.5 Konsekvenser för barn.....	19
5 Alternativa handlingsvägar.....	19
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	19
5.1.1 Begränsning av verkställighet av fängelsestraff.....	19
5.1.2 Begränsning av verkställigheten av samhällspåföljder.....	19
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	20
6 Remissvar.....	22
7 Specialmotivering.....	22
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag.....	37
9 Ikraftträdande.....	37
10 Verkställighet och uppföljning.....	37
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	37
11.1 Allmänt.....	37
11.2 Begränsning och inställande av sysselsättning i fängelset samt av besök hos och permission för fångar.....	38

RP 44/2021 rd

11.2.1 Befogenheter	38
11.2.2 Allmänna villkor för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna....	39
11.2.3 Begränsningarnas innehåll	42
11.3 Begränsning av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder	44
LAGFÖRSLAG	46
Lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin	46

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Coronavirusepidemin (covid-19-epidemin), som spred sig till en global pandemi våren 2020, har i betydande grad påverkat Brottspåföljdsmyndighetens och Enheten för hälso- och sjukvård för fångars verksamhet. Brottspåföljdsmyndigheten svarar för verkställigheten av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ansvarar å sin sida för hälso- och sjukvården för fångar.

Genast efter att epidemin nått Finland utfärdade justitieministeriet med stöd av 2 kap. 1 § 4 mom. i fängelselagen (767/2005) en förordning (122/2020) om begränsning av inledning av verkställighet av kortvariga fängelsestraff. Syftet var att förhindra att coronaviruset kom in i fängelserna via nya fångar och att minska antalet fångar i fängelserna, och genom det ökade utrymmet förhindra spridning av coronaviruset i fängelserna. Det nämnda bemyndigandet att utfärda förordning i fängelselagen gäller endast korttidsfångar och fångar som avtjänar förvandlingsstraff för böter. Med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning kan inledning av verkställighet av fängelsestraff skjutas upp med högst åtta månader.

I april 2020 konstaterades det att man med stöd av den nämnda förordningen inte kan säkerställa tillräckligt personligt avstånd i fängelserna i den epidemiologiska situation som då rådde. Därför stiftades det snabbt en lag om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och av verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff (194/2020). I lagen förbjöds under vissa villkor verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och verkställigheten av fängelsestraff fram till den 31 juli 2020. Begränsningen av verkställigheten av straff hade i den temporära lagen samband med de då rådande undantagsförhållandena. När undantagsförhållandena upphörde på sommaren inleddes verkställigheten av de fängelsestraff som skjuts upp med stöd av lagen, och antalet fångar började stiga på hösten 2020. För att minska antalet fångar när epidemiläget försämrats utfärdade justitieministeriet i början av december 2020 återigen en förordning om begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och verkställigheten av kortvariga fängelsestraff (919/2020). Vidare utfärdade justitieministeriet i februari 2021 en ny förordning om temporär begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter (177/2021), som gäller till utgången av 2021. I mars utfärdade justitieministeriet ytterligare en förordning om temporär begränsning av fängelsestraff på högst sex månader. Förordningen gäller till slutet av juni 2021.

Även om man genom den lag som antogs i april 2020 och genom de utfärdade förordningarna har lyckats minska antalet fångar i fängelserna tillfälligt och därigenom underlätta kampen mot spridningen av viruset i fängelserna, har epidemin visat att den gällande lagstiftningen inte i tillräcklig grad ger beredskap för pandemisituationer som den coronaviruset orsakat eller för de utmaningar som sådana situationer kan medföra vid verkställigheten av straff. Verkställigheten av straff har inte heller beaktats i beredskapslagen (1552/2011). Brottspåföljdsmyndigheten och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har dock vidtagit åtskilliga åtgärder för att förhindra att viruset sprids, och antalet infektioner har i en internationell jämförelse hållits mycket lågt i fängelserna. Endast enstaka infektioner har konstaterats i fängelserna. När epidemin drar ut på tiden kan det dock inte anses hållbart att Brottspåföljdsmyndigheten till stöd för sin verksamhet inte har lagstiftning utifrån vilken spridningen av epidemin kan bekämpas och straffen samtidigt verkställas på ett säkert och ändamålsenligt sätt. Det kan inte exakt förutses coronavirusepidemin kommer att utvecklas under de kommande månaderna, och det är möjligt att pandemin kommer att pågå ännu länge i hela världen. Coronavirusmutationerna, som förekommer också

i Finland, och problemen med tillgången till vacciner har gjort situationen än mer osäker. Epidemiläget har i början av året krävt stränga restriktioner på olika håll i Finland, och den 1 mars 2021 konstaterade regeringen i samverkan med republikens president att det råder undantagsförhållanden i Finland.

1.2 Beredning

Justitieministeriet tillsatte den 1 oktober 2020 en arbetsgrupp (VN/20692/2020) för att utreda bestämmelserna om myndigheternas befogenheter att införa begränsningar och fatta beslut för att bekämpa en smittsam sjukdom vid verkställighet av fängelsestraff och samhällspåföljder samt vid verkställighet av häktning. Arbetsgruppen hade till uppgift att bedöma behoven att ändra bestämmelserna så att det vid verkställigheten av fängelsestraff och samhällspåföljder samt vid verkställigheten av häktning finns en tillräckligt exakt författningsgrund för pandemi-situationer som den coronaviruset orsakat.

Till medlemmar i arbetsgruppen utsågs företrädare för justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd, Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och Brottspåföljdsmyndigheten. Arbetsgruppen skulle föreslå behövliga lagstiftningsändringar och utarbeta ett betänkande i form av en regeringsproposition. Arbetsgruppens mandatperiod löpte ut den 30 november 2020.

Arbetsgruppens betänkande var ute på remiss mellan den 14 december 2020 och den 15 januari 2021. Utlåtande begärdes av 21 remissinstanser, av vilka 7 lämnade utlåtande. Utlåtanden lämnades av social- och hälsovårdsministeriet, Riksdagens justitieombudsmans kansli, Institutet för hälsa och välfärd, Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, Brottspåföljdsmyndigheten, Regionförvaltningsverket i Norra Finland och stiftelsen Kriminaalihuollon tukisäätiö. Dessutom meddelade justitiekanslersämbetet att det inte har något att yttra. Utlåtandena finns på [justitieministeriets projektsidor](#).

Kommentarer om det slutliga lagutkastet och specialmotiveringen till det begärdes av ovan nämnda instanser innan propositionen färdigställdes. På grund av propositionens brådskande natur ansågs det nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning i fråga om remisstidens längd.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Allmänt

Spridningen av coronavirusepidemin i Finland har krävt olika åtgärder av Brottspåföljdsmyndigheten. Syftet med åtgärderna har varit att förhindra att coronaviruset sprids till fängelserna och att säkerställa att fängelsestraff och samhällspåföljder verkställs på ett säkert och korrekt sätt. Det har varit möjligt att i viss mån begränsa intagningen av dömda i fängelserna genom att på ovan beskrivet sätt utnyttja justitieministeriets bemyndigande att utfärda förordning och på våren 2020 också genom att stifta en temporär lag som är bunden till undantagsförhållandena. Besök hos fångarna och permissioner har under epidemin tidvis vägrats i stor skala. Det kan i viss mån anses vara problematiskt, eftersom flera beslutsgrunder som enligt den gällande lagstiftningen möjliggör förvägran i princip gäller omständigheter som hänför sig till person. I fråga om exceptionella förhållanden som situationer med smittsamma sjukdomar saknar lagstiftningen en allmän beslutsgrund genom vilken begränsningsåtgärder kan vidtas samtidigt för ett större antal personer. Utöver besök och permissioner har fängelsernas interna sysselsättningar, såsom arbets- och fritidsverksamhet, i viss mån begränsats.

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) konstaterade den 20 mars 2020 i en principförklaring om behandling av frihetsberövade personer i samband med coronaviruspandemin (covid-19) att man bör göra allt som är möjligt för att skydda de frihetsberövades hälsa och säkerhet under pandemin. Genom åtgärderna skyddas också personalens hälsa och säkerhet. Enligt kommittén får dock de skyddsåtgärder som coronaviruset kräver inte leda till omänsklig eller förnedrande behandling av frihetsberövade. Riksdagens justitieombudsman, som på nationell nivå utför inspektioner i fängelser och andra slutna anstalter, har på grund av coronavirusepidemin avbrutit inspektionerna, men har på eget initiativ beslutat utreda hur epidemin har påverkat fängelsernas verksamhet samt behandlingen av och förhållandena för dem som berövats sin frihet. Något avgörande i frågan har ännu inte meddelats.

Vid de byråer för samhällspåföljder som ansvarar för verkställigheten av samhällspåföljder har man också varit tvungen att reagera på de utmaningar som epidemiläget medför. Till följd av det undantagstillstånd som utlystes våren 2020 antingen stängdes merparten av tjänstgöringsplatserna för samhällstjänst eller tog de inte längre emot dem som dömts till samhällstjänst. Till följd av detta avbröts i mars 2020 avtjänandet av samhällstjänster för viss tid sammanlagt 490 gånger. I april fattades sammanlagt 315 nya beslut om avbrytande. Tidigare, i januari–februari 2020, hade antalet avbrott för viss tid varit några tiotals per månad. När platserna för samhällstjänst stängdes ersattes arbetstjänsten med programverksamhet eller självständiga uppgifter. I fråga om övervakningen av dem som dömts till villkorligt fängelse övergick man huvudsakligen till att hålla kontakt med dem genom telefonsamtal och andra fjärrförbindelser. I början av 2021 har verkställigheten av samhällspåföljder åter i viss mån försvärats i och med den försämrade sjukdomssituationen.

Även om Brottspåföljdsmyndigheten har vidtagit olika åtgärder inom ramen för den gällande lagstiftningen, har det upptäckts brister i beredskapen inför exceptionella situationer av det rådande slaget. Fångarnas hälsotillstånd är ofta sämre än genomsnittet för befolkningen, så virusinfektionens inverkan på enskilda fångars hälsa kan vara stor. Fångarna har många underliggande sjukdomar, såsom astma, hjärt- och cirkulationsorganssjukdomar samt lever- och buk-sjukdomar. En stor del av fångarna röker också. Enligt Institutet för hälsa och välfärd kan daglig rökning öka risken för svår coronavirusinfektion. Om en fånge eller anställd insjuknar i covid-19 utsätts lätt också andra fångar och personalen för smitta under de trånga anstaltsförhållandena. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, som lyder under Institutet för hälsa och välfärd, svarar för hälso- och sjukvården för fångar i fängelser. Med stöd av 10 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) fattar Enheten för hälso- och sjukvård för fångar också beslut om till exempel karantän och isolering av fångar. Om en fånge är sjuk och inte på tillbörligt sätt kan vårdas eller undersökas vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, ska fången enligt 10 kap. 2 § i fängelselagen temporärt sändas för vård utanför fängelset. Brottspåföljdsmyndigheten svarar också då för den behövliga bevakningen av honom eller henne.

Grundlagsutskottet betonade våren 2020 flera gånger i betänkandena om ibruktagnig av beredskapslagen (GrUB 9/2020 rd, GrUB 17/2020 rd och GrUB 20/2020 rd) att lagstiftningen för normalförhållanden är primär. Utskottet konstaterade att i synnerhet om epidemin drar ut på tiden måste de ändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen för normalförhållanden inledas, påpekar utskottet. Det är dock motiverat att föreskriva om bestående ändringar under normala förhållanden och efter noggrann beredning (GrUU 14/2020 rd och GrUB 11/2020 rd). Vidare hänvisade utskottet i sina betänkanden till kravet enligt 4 § 2 mom. i beredskapslagen att befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter (bl.a. GrUB 20/2020). Därför måste det genom lagstiftning säkerställas att de behöriga myndigheterna har tillräckliga befogenheter att hantera situationen.

Även om man åtminstone tills vidare lyckats förhindra en omfattande spridning av coronaviruset i fängelserna och i huvudsak kunnat fortsätta verkställigheten av samhällspåföljder, står det klart att den gällande lagstiftningen inte till alla delar är tillräcklig för att svara på de utmaningar som en sådan allmänfarlig smittsam sjukdom medför. I åtskilliga andra länder har coronaviruset spridit sig i stor skala i fängelserna, och motsvarande spridning av sjukdomen kan inte heller uteslutas i Finland. Det är därför nödvändigt att föreskriva om vissa temporära åtgärder för att förhindra att sjukdomen sprids vid verkställighet av straff och samtidigt säkerställa en säker och ändamålsenlig verkställighet av straff. En proportionerlig och noggrant avgränsad lagstiftning tryggar också tillgodoseendet av fångarnas och de häktades rättigheter.

2.2 Begränsning av sysselsättningar i fängelset

2.2.1 Sysselsättningar i fängelserna

I Finland finns det 26 fängelser, av vilka 15 är slutna anstalter och 11 öppna anstalter. Antalet fångar är i genomsnitt 2 900 per dag. På grund av begränsningen av verkställigheten är antalet för närvarande cirka 2 600 fångar. Normalt kommer 5 000 personer varje år från friheten till fängelset, och årligen frigges 5 000 fångar från fängelserna. Fängelserna har sammanlagt 1 900 anställda. Sysselsättningen i fängelsernas verksamhet är av den arten att den inte helt kan stängas ned eller flyttas någon annanstans.

Enligt 1 kap. 3 § i fängelselagen ska förhållandena i fängelserna ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället. Dessutom ska fångarnas möjligheter att bevara sin hälsa och handlingsförmåga stödjas och de skador som orsakas av förlusten av frihet om möjligt förebyggas. I fängelserna ordnas därför olika slags arbets- och fritidssysselsättningar. Fångar som avtjänar fängelsestraff är skyldiga att under den fastställda arbets- och sysselsättningstiden delta i sysselsättning som ordnas eller godkänns av fängelset. Bestämmelser om deltagande i sysselsättning finns i 8 kap. i fängelselagen. Enligt 3 § i det kapitlet ska fången under den fastställda arbets- och sysselsättningstiden ges tillfälle att uppfylla sysselsättningsplikten i en sysselsättning som främjar genomförandet av planen för strafftiden. Fängelserna är alltså skyldiga att ordna sysselsättning samtidigt som fångarna är skyldiga att delta i sysselsättningen. Häktade har inte samma skyldighet att delta, men enligt 4 kap. 1 § i häktningsslagen ska den häktade, om han eller hon vill delta i verksamheten, i mån av möjlighet ges tillfälle till det. Sysselsättningar enligt lagen är till exempel att arbeta antingen i eller utanför fängelset samt att delta i utbildning. En fånge som inte har slutfört den grundläggande utbildningens lärokurs ska ges tillfälle att slutföra den. En fånge kan också delta i olika slags rehabiliterande verksamhet som kan ordnas i eller utanför fängelset. Häktade har dock inte möjlighet att delta i sysselsättning som ordnas utanför fängelset.

I fängelserna ska det dessutom ordnas fritidsverksamhet som lämpar sig för fängelseförhållanden. Närmare bestämmelser om detta finns i 11 kap. i fängelselagen och 7 kap. i häktningsslagen. Utgångspunkten är att fången får delta i fritidsverksamhet och tillbringa fritiden tillsammans med andra fångar. Till fritidsaktiviteterna hör till exempel deltagande i religionsutövning och användning av bibliotek.

Varje avdelning i ett fängelse ska enligt 5 kap. 8 § i fängelselagen ha en dagordning. I dagordningen fastställs närmare till exempel tidpunkterna för ordnandet av olika sysselsättningar. Dagordningen på en säkerhetsavdelning fastställs av regiondirektören och på andra avdelningar av fängelsedirektören. Placeringen av fången i sysselsättning grundar sig å sin sida på en individuell plan för strafftiden, som kan omfatta arbete, utbildning, missbrukarvård eller annan rehabilitering eller sysselsättningsprogram. Bestämmelser om planen för strafftiden finns i 4 kap. 6 och 7 § i fängelselagen.

Till exempel utomhusvistelse, hygienvård och mathållning är en del av basvården i fängelserna, och bestämmelser om dessa finns särskilt i 7 kap. i fängelselagen och 3 kap. i häktningsslagen. För tydlighetens skull bör det konstateras att dessa inte hör till de sysselsättningar som avses i propositionen och inte omfattas av de föreslagna begränsningarna.

2.2.2 Möjligheter att anpassa, begränsa eller ställa in sysselsättning

En del av sysselsättningarna i fängelser är av den arten att det enligt gällande lagstiftning i princip alltid ska finnas möjlighet att utöva dem. Hit hör i synnerhet möjligheten enligt 8 kap. 3 § i fängelselagen att under arbets- och sysselsättningstiden uppfylla sysselsättningsplikten i en sysselsättning som främjar genomförandet av planen för strafftiden. I praktiken är det fråga om arbete, studier eller deltagande i verksamhet i rehabiliteringssyfte. Även fångar som hålls avskilda ska om möjligt ges tillfälle att delta i sådan sysselsättning.

En del av fängelsernas sysselsättning är av den arten att Brottsförmyndigheten enligt lag har större prövningsrätt i fråga om huruvida fången får delta i den. Till exempel i 11 kap. 5 § i fängelselagen föreskrivs det att en fånge under fritiden får utföra sådant arbete som lämpligen kan utföras i ett fängelse och som inte medför olägenhet för ordningen eller säkerheten i fängelset eller äventyrar någons säkerhet. Det är också möjligt att delta i civilt arbete eller i utbildning utanför fängelset, men fången ska då ansöka om ett särskilt tillstånd. Bestämmelser om förutsättningar för tillstånd finns i 8 kap. 10 och 4 § i fängelselagen och bestämmelser om återkallande av tillstånd i 11 §. En del av sysselsättningarna är sådana att i princip alla fångar har rätt att delta i dem, men en fånge kan vägras att delta till exempel om han eller hon äventyrar ordningen eller säkerheten i fängelset. Sådana sysselsättningar är exempelvis deltagande i religiösa sammankomster enligt 11 kap. 3 § i fängelselagen och användning av bibliotek enligt 4 § i samma kapitel.

I dagordningen för fängelseavdelningarna definieras närmare ordnandet av sysselsättning per dag och vecka. Fängelserna kan således relativt fritt ordna det praktiska genomförandet av de olika avdelningarnas sysselsättning inom de ramar som anges i fängelselagen och häktningsslagen. Anpassning av sysselsättning exempelvis genom att minska gruppstorlekarna kan i viss mån lyckas utan att verksamheten i egentlig mening måste begränsas eller ställas in.

2.2.3 Bedömning av nuläget

Enligt lagen är utgångspunkten att sysselsättning ska ordnas i fängelset i alla situationer, och den gällande lagstiftningen innehåller inga bestämmelser om allmän begränsning eller allmänt inställande av sysselsättningarna för att till exempel förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom. Eftersom spridningen av coronavirusepidemin eller risken för spridning av den dock ska beaktas förutom i det övriga samhället också i fängelsemiljön, bör det föreskrivas om saken så att Brottsförmyndigheten har lagenliga förutsättningar att se till att straffen verkställs på behörigt sätt och att häktningen verkställs även när en allmänfarlig smittsam sjukdom sprider sig.

Enligt 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan till exempel daghem, läroanstalter och verksamhetsenheter inom social- och hälsovården stängas när en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom som medför omfattande smittrisk har konstaterats eller med fog kan väntas förekomma. Till lagen om smittsamma sjukdomar har det på grund av coronavirusepidemin fogats också temporära bestämmelser med stöd av vilka det exempelvis går att begränsa vissa företags verksamhet eller genom myndighetsbeslut stänga företagets verksamhet för att förhindra att epidemin sprids. Det är inte möjligt att stänga fängelser på samma sätt, men det kan anses motiverat att man då också i fråga

om fängelser enligt lag ska kunna avvika från den normala verksamheten. Eftersom man för att förhindra att sjukdomen sprids i praktiken blir tvungen att begränsa sysselsättningarna i en sådan situation, är det motiverat att bestämmelserna om detta är så noggrant avgränsade som möjligt. Genom att föreskriva om saken säkerställer man också att inskränkningarna begränsas till vad som är nödvändigt i den vid varje tid rådande epidemisituationen.

En begränsning av sysselsättningarna torde också ur fångarnas synvinkel åtminstone delvis kunna betraktas som en positiv sak. I trånga fängelseförhållanden har fångarna små möjligheter att själva påverka risken för smitta vid iakttagande av normal dagordning, och därför bör myndigheterna kunna sörja för att risken för smitta minskas och därigenom trygga fångarnas hälsa. Till följd av coronavirusepidemin har samhället i stort tvingats tillämpa olika restriktioner för att förhindra att sjukdomen sprids, och med hjälp av tidvis strama lokala begränsningsåtgärder har man kunnat kontrollera spridningen av epidemin.

Vid bedömningen av olika sysselsättningar ska eventuella begränsningar eller inställanden avgränsas till att gälla endast sysselsättningar i fråga om vilka Brottsförhållandenmyndigheten enligt gällande lag inte har möjlighet att fatta beslut om fångar på ett relativt flexibelt sätt. Sysselsättningar i fråga om vilka det enligt den gällande lagen är möjligt att fatta tillräckliga beslut om ordnande eller deltagande kan således lämnas utanför regleringen.

2.3 Begränsning och inställande av besök hos och permissioner för fångar

2.3.1 Besöksrätt och permission

Bestämmelser om besök hos fångar finns i 13 kap. i fängelselagen och bestämmelser om permission i 14 kap. i den lagen. Bestämmelser om besök hos häktade finns i 9 kap. i häktningsslagen. När besök tillåts är det framför allt fråga om att bevara familjeband och andra mänskliga relationer samt att möjliggöra besök av ombud. Syftet med permissioner är att stödja bevarandet av fångens kontakter och deras placering i samhället samt att minska de olägenheter som frihetsberövandet orsakar.

I princip har fångar och häktade samma rätt att ta emot besökare. På grund av häktningens karaktär har det dock föreskrivits striktare om besöksrätt för häktade. Domstolen har till exempel kunnat begränsa den häktades kontakter med stöd av 4 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011). Besök kan ordnas under eller utan övervakning. Det föreskrivs särskilt om besök av barn, ombud och andra fångar.

Enligt 9 kap. 14 § i häktningsslagen har häktade möjlighet att få permission av synnerligen viktiga skäl och tillstånd att avlägsna sig från fängelset under ledsagning. Det är fråga om tillstånd att under behövlig bevakning för en kort tid avlägsna sig från fängelset för att på finskt territorium besöka en svårt sjuk nära anhörig eller annan närstående och för att närvara vid en nära anhörigs eller annan närståendes begravning samt av något annat motsvarande synnerligen viktigt skäl. Tillstånd kan också beviljas för att under behövlig bevakning för en kort tid avlägsna sig från fängelset för att sköta ett brådskande och tvingande ärende.

Andra fångar har enligt 14 kap. i fängelselagen möjlighet att ansöka om permission på basis av strafftidens längd, av viktigt skäl och av synnerligen viktigt skäl. Tillstånd som beviljas av synnerligen viktigt skäl motsvarar det som ovan konstaterats om motsvarande bestämmelse i häktningsslagen. Permission av viktigt skäl beviljas, om permissionen är viktig av något skäl i anknytning till fångens familj, hälso- och sjukvård eller utkomst eller till skötseln av arbets- eller utbildningsfrågor eller socialärenden eller bostadsfrågor eller av något annat motsvarande skäl. Permission som beviljas utan ledsagning förutsätter bland annat att det utifrån uppgifterna

om fångens uppträdande under strafftiden samt om fångens person och brottslighet kan anses sannolikt att permissionsvillkoren följs. En livstidsfånge ska beviljas permission under ledsagning minst en gång per år.

2.3.2 Begränsning och inställande av besök och permissioner

Tillåtandet och förvägrandet av olika typer av besök är förknippat med Brottsförklaringsmyndighetens prövningsrätt på olika nivåer. Utgångspunkten är att alla fångar har rätt till övervakade besök. Däremot ställs det tilläggs villkor till exempel för beviljande av oövervakade besök. Tillstånd för besök utan övervakning kan beviljas då det är fråga om besök av en nära anhörig till en fånge, någon annan närstående samt, om det finns skäl till det, även av någon annan person som är viktig för fången, om det är motiverat för bevarandet av fångens kontakter eller av någon annan motsvarande orsak. För att tillstånd till ett sådant besök ska beviljas förutsätts det att besöket inte äventyrar ordningen eller säkerheten i fängelset eller fångens eller någon annans säkerhet och att besöket inte stör verksamheten i fängelset.

I 13 kap. 8 och 9 § i fängelselagen föreskrivs det om avbrytande, återkallande och förvägran av besök. Motsvarande bestämmelser finns i 9 kap. 6 och 7 § i häktningsslagen. Besök kan förvägras bland annat om det finns grundad anledning att misstänka att besöket medför fara för ordningen eller säkerheten i fängelset eller fångens eller någon annans säkerhet.

Permission kan enligt 14 kap. 9 § i fängelselagen återkallas, om villkoren för beviljande av permission inte längre uppfylls efter att beslutet fattats.

2.3.3 Bedömning av nuläget

Med stöd av gällande lagstiftning kan besöken begränsas i någon mån exempelvis på den grunden att besöket anses äventyra ordningen eller säkerheten i fängelset eller fångens eller någon annans säkerhet. I förarbetena till fängelselagen (RP 263/2004 rd och RP 45/2014 rd) har det inte i nämnvärd utsträckning klargjorts vilka slags situationer detta täcker. Det har närmast konstaterats att det åtminstone kan vara fråga om att besökaren eller fången uppför sig hotfullt eller aggressivt. Det är oklart om formuleringen också kan anses omfatta spridningen av en epidemi som coronavirusepidemin till fängelset. Även om en sådan situation skulle kunna anses föreligga, särskilt om smittsituationen är svår på den ort där fängelset är beläget, är lagstiftningen dock inte tydlig till denna del.

I fråga om permissioner kan det vara fråga om en begränsning närmast när förutsättningarna för beviljande av permission inte uppfylls. Det kan i fråga om coronavirusepidemin bli aktuellt till exempel om permission har beviljats för deltagande i en tillställning och förutsättningarna för permissionen inte längre föreligger därför att tillställningen har ställts in.

Besök hos och permission för fångar har tidvis under epidemin begränsats i betydande grad för att förhindra att viruset sprids. Detta kan dock anses vara något problematiskt, eftersom den gällande lagstiftningen åtminstone inte direkt möjliggör en exceptionell situation som coronavirusepidemin som grund för förvägran av besök eller permissioner. Innehållet i bestämmelserna i fängelselagen är därför åtminstone oklart till denna del. Eftersom det vid besök och permissioner dock är fråga om rättigheter som är viktiga för fångarna, är det motiverat att föreskriva om saken tillräckligt noggrant, för den händelse att epidemin fortsätter.

2.4 Begränsning av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder

2.4.1 Samhällspåföljder

Samhällspåföljder är enligt 1 § 1 mom. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015) samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning och ungdomsstraff. Nedan beskrivs närmare innehållet i de olika samhällspåföljderna.

Samhällstjänst

I 8 kap. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder finns bestämmelser om innehållet i samhällstjänst och den dömdes skyldigheter. Samhällstjänsten omfattar minst 14 och högst 240 timmar regelbundet, oavlönat arbete som utförs under övervakning. Högst 30 timmar av samhällstjänststraffet kan avtjänas genom att den dömda deltar i verksamhet som ordnas eller godkänns av Brottsförmyndigheten eller i öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent inom social- och hälsovården. Arbetets andel ska dock utgöra minst hälften av det straff som dömts ut. Samhällstjänst som utdöms för ett brott begånget av en person innan han eller hon fyllt 21 år kan dessutom innefatta uppgifter och program som främjar den sociala handlingsförmågan och som särskilt är riktade till unga, samt stöd och handledning i samband med dessa. Det är då möjligt att avvika från de nämnda begränsningarna av verksamhetens omfattning.

Tjänstgöringsplatsen för samhällstjänst bestäms av Brottsförmyndigheten, som ingår avtal med tjänstgöringsplatsen. När en tjänstgöringsplats ordnas strävar man efter att hitta uppgifter som lämpar sig för den dömda. Tjänstgöringsplatser för samhällstjänst kan ordnas av offentliga sammanslutningar eller offentligrättsliga föreningar eller av andra sammanslutningar som inte bedriver verksamheten i vinstsyfte. Tjänstgöringsplatser kan också ordnas av en näringsidkare som avses i lagen om sociala företag. I hela landet har det ingåtts cirka 2 600 avtal om tjänstgöringsplatser.

Övervakningsstraff

Bestämmelser om övervakningsstraffets innehåll och den dömdes skyldigheter finns i 9 kap. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Övervakningsstraffet innebär en skyldighet för den dömda att stanna i sin bostad eller på någon annan lämplig plats där den dömda vårdas eller vistas i enlighet med planen för strafftiden samt att delta i sådan verksamhet som anvisas honom eller henne.

För den dömda utarbetas en plan för strafftiden. Planen omfattar verksamhetsskyldighet och dagsprogram. Verksamhetsskyldigheten kan omfatta minst 10 och högst 40 timmar i veckan av arbete, utbildning, rehabilitering eller annan verksamhet för att främja den dömdes funktionsförmåga. I dagsprogrammet anges exakt var den dömda ska befinna sig vid varje given tidpunkt. Den dömda ska alltid stanna i sin bostad, om han eller hon inte har någon orsak att avlägsna sig som är godkänd i planen. Den dömda övervakas med hjälp av en teknisk anordning som installeras i hans eller hennes bostad eller någon annan plats som bestäms i planen för strafftiden, ges i den dömdes besittning eller fästs på den dömdes handled, vrist eller midja eller genom en kombination av sådana anordningar. I praktiken fästs i den övervakades vrist ett band som är kopplat till en uppföljningsanordning i den övervakades hem.

Övervakning av den som dömts till villkorligt fängelse

Bestämmelser om innehållet i och den dömdes skyldigheter vid övervakning av den som dömts till villkorligt fängelse finns i 10 kap. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Övervakningen av den som dömts till villkorligt fängelse inbegriper regelbundna möten mellan övervakaren och den dömda. Syftet med mötena är att följa den dömdes förhållanden och förändringarna i dem samt att främja den dömdes beredskap för ett liv utan kriminalitet. Övervakningen kan även omfatta uppgifter eller program som främjar den dömdes sociala handlingsförmåga. För den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet kan övervakningen omfatta högst 30 timmars deltagande i rehabilitering eller öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent.

Ungdomsstraff

Bestämmelser om ungdomsstraffets innehåll och den dömdes skyldigheter finns i 11 kap. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Ungdomsstraffet varar i minst fyra månader och högst ett år, och det omfattar övervakning och anknytande uppgifter och program som särskilt är riktade till unga och främjar den sociala handlingsförmågan samt stöd och handledning i samband med dessa uppgifter och program. Ungdomsstraffet omfattar även övervakad orientering i arbetslivet och i arbete, om inte detta anses uppenbart onödigt eller är synnerligen svårt att ordna. De sammankomster som hör till verkställigheten av ungdomsstraffet och i vilka den som avtjänar straffet är skyldig att delta får omfatta högst åtta timmar per vecka. Antalet timmar per vecka kan variera i enlighet med vad verkställigheten kräver.

Den egentliga orienteringen i arbetet görs på en separat plats. Platsen för orienteringen väljs så att arbetet där så bra som möjligt stöder den ungas eventuella studie- eller karriärplaner. Brottspåföljdsmyndigheten ingår ett avtal med platsen för orienteringen. Orienteringen i arbetslivet kan bestå av till exempel utredning av utbildningsmöjligheterna, ansökan om studieplats eller genomgång av arbetslivets spelregler med övervakaren.

2.4.2 Inledande av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder

Påbörjande av verkställighet

Enligt 17 § 1 mom. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder ska verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning och ungdomsstraff påbörjas utan ogrundat dröjsmål och påföljden ska avtjänas inom ett år och tre månader från det att domen blivit verkställbar. När flera samhällspåföljder verkställs är tidsfristen emellertid ett år och sex månader räknat från den sista domen som blivit verkställbar. Till tidsfristerna räknas inte den tid under vilken påbörjandet av verkställigheten varit uppskjuten eller verkställigheten varit avbruten enligt 18 eller 26 §.

Enligt 17 § 2 mom. i lagen börjar avtjänandet av samhällstjänst och övervakningsstraff den dag då det första övervakarmötet ordnas, den första arbetstjänstdagen infaller, deltagandet i annan verksamhet inleds eller då annan övervakning som hänför sig till samhällspåföljdens verkställighet inleds i enlighet med den preciserade planen för strafftiden. Avtjänandet av sådan samhällstjänst som den dömda i påföljdsutredningen konstaterats vara lämpad för med hjälp av stödåtgärder och avtjänandet av ungdomsstraff inleds den dag då den dömda och övervakaren möts första gången efter det att domen blivit verkställbar. Övervakningstiden för villkorligt fängelse som förenats med övervakning börjar löpa då den dömda har gett sitt samtycke till att verkställigheten av övervakningen inleds eller då domen har vunnit laga kraft till den del den gäller övervakningen.

Enligt 14 § ska Brottspåföljdsmyndigheten utan dröjsmål utarbeta och fastställa en preciserad plan för strafftiden för samhällspåföljden när den dom genom vilken samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning eller ungdomsstraff dömts ut har vunnit laga kraft eller blivit verkställbar. Den preciserade och fastställda planen för strafftiden innehåller mer detaljerade uppgifter och bestämmelser om hela den tid verkställigheten av samhällspåföljden omfattar än vad som ingår i den plan för strafftiden som utarbetats innan domen meddelades. I planen ska finnas uppgifter och bestämmelser om 1) den dag verkställigheten inleds, 2) övervakarmötena, 3) de stödåtgärder som behövs för att främja den sociala anpassningen, 4) de platser där samhällspåföljden ska avtjänas, vilket innebär den bostad som anvisats den dömda, tjänstgöringsplatsen för samhällstjänst, den vårdplats som tillhandahålls av en offentlig eller privat aktör inom social- och hälsovården eller någon annan plats där verksamhets-skyldigheten ska fullgöras, 5) de arbetsuppgifter som hör till verksamhets-skyldigheten eller innebörden av annan verksamhet, 6) begränsningar av rörelsefriheten och andra särskilda villkor för avtjänandet av samhällspåföljden samt sådana villkor som tjänstgöringsplatsen och förhållandena i anslutning till uppgifterna kräver, 7) ett detaljerat tidsschema, 8) den dag avtjänandet av påföljden upphör, 9) tryggnad av kontinuiteten för de stödåtgärder som främjar den dömdes livshandling när straffet har avtjänats och 10) andra motsvarande uppgifter, bestämmelser och villkor som är nödvändiga för verkställigheten av samhällspåföljden.

Uppskov med eller avbrott i verkställigheten

Bestämmelser om uppskov med eller avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder finns i 18 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Enligt 1 mom. får Brottspåföljdsmyndigheten skjuta upp eller avbryta verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff och ungdomsstraff för viss tid, om det finns ett tillfälligt hinder för avtjänande av samhällspåföljden på grund av att den dömda har en sjukdom som inte är kortvarig, deltar i missbrukarrehabilitering, fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor eller civiltjänst, vårdar sitt barn under en moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenningsperiod enligt sjukförsäkringslagen eller av någon annan därmed jämförbar godtagbar orsak. Strafftiden löper inte under uppskovet eller avbrottet.

Enligt paragrafens 2 mom. kan verkställigheten av ett straff skjutas upp eller avbrytas också när avtjänandet av ett ovillkorligt fängelsestraff eller någon annan samhällspåföljd eller verkställighet av häktning utgör ett hinder för att inleda eller fortsätta verkställigheten. Dessutom får verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff eller ungdomsstraff för en person som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet skjutas upp eller avbrytas på grundval av att den dömda inte anträffas och det inte går att få reda på var han eller hon vistas. Enligt 3 mom. får uppskov eller avbrott som avses i 1 eller 2 mom. fortgå i sammanlagt högst ett år efter det att domen blivit verkställbar.

Verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff och ungdomsstraff kan enligt 4 mom. avbrytas eller uppskjutas för viss tid, om ändrade förhållanden hos den dömda förutsätter nya arrangemang i fråga om verksamhets-skyldigheten eller skyldigheten att stanna på en viss plats. Samhällstjänst, övervakningsstraff och ungdomsstraff kan likaså avbrytas för viss tid om den dömda misstänks ha brutit mot sina skyldigheter och ärendet inte kan utredas omedelbart. Avbrottet får fortgå högst en månad. Brottspåföljdsmyndigheten ska enligt 5 mom. återkalla ett uppskov med eller avbrott i verkställigheten, om det framgår att det inte längre finns grunder för uppskovet eller avbrottet.

I 19 § föreskrivs det dessutom om förlängning av avtjäningstiden genom domstolsbeslut. Om samhällspåföljden av någon annan orsak än ett i 26 § avsett grovt brott mot skyldigheter inte kan avtjänas inom den maximitid som anges i 17 § 1 mom., får domstolen förlänga den tid under

vilken samhällspåföljden ska verkställas eller förvandla den icke avtjänade delen av samhällstjänst till ett övervakningsstraff eller ett ovillkorligt fängelsestraff och den icke avtjänade delen av ett övervakningsstraff till ett ovillkorligt fängelsestraff.

2.4.3 Bedömning av nuläget

Det är på det sätt som beskrivs ovan möjligt att i vissa situationer skjuta upp eller avbryta verkställigheten av samhällspåföljder. De grunder för uppskov och avbrott som nämns i 18 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder anknyter dock till omständigheter som framför allt hänför sig till den dömdes personliga förhållanden. I bestämmelsen nämns bland annat en sjukdom som inte är kortvarig, värnplikt och föräldrapenningsperiod. Den jämställande satsen i 1 mom. ("eller ett tillfälligt hinder ... på grund av ... någon annan därmed jämförbar godtagbar orsak") kan således anses lämpa sig närmast för tillfälliga hinder som uttryckligen beror på den dömdes personliga förhållanden. I förarbetena till bestämmelsen (RP 215/2014 rd, s. 65) redogörs det inte för vilka slags andra tillfälliga hinder som utöver de orsaker som räknas upp i momentet kan betraktas som därmed jämförbara godtagbara orsaker som möjliggör uppskov och avbrytande. I motiveringen konstateras endast på allmän nivå att grundidén för avtjänandet av en samhällspåföljd är att den kan verkställas i den dömdes egen omgivning och med så få begränsningar av den dömdes normala liv som möjligt.

Också de förutsättningar för uppskov och avbrott som nämns i 18 § 2 och 4 mom. gäller den dömdes personliga förhållanden. Bestämmelser om möjlighet att genom domstolsbeslut vid behov förlänga den tid under vilken en samhällspåföljd ska verkställas finns i 19 §, men också i det fallet är det enligt motiveringen till bestämmelsen (RP 215/2014 rd, s. 66) fråga om situationer som beror på den dömdes personliga förhållanden. Som exempel nämns i motiveringen en förändring i den dömdes arbetsförmåga som gör att det inte längre är möjligt för honom eller henne att utföra arbetstjänst.

De gällande bestämmelserna om uppskov med eller avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder verkar således inte omfatta situationer där verkställigheten behöver skjutas upp eller avbrytas av skäl som inte beror på den dömdes, såsom exceptionella omständigheter i samhället. Coronavirusepidemin har visat att en utbredd risk för spridning av en allmänfarlig smittsam sjukdom kan inverka på hur smidigt samhällspåföljder kan verkställas inom ramen för lagstiftning som utfärdats för normala förhållanden. Antalet samhällspåföljder som döms ut för verkställighet är cirka 2 700–3 000 per år. Vanligen fattas några tiotal beslut om avbrott och uppskov per månad. Efter att coronavirusepidemin hade börjat fattades i april–maj 2020 ungefär tio gånger så många motsvarande beslut. Under sommaren och hösten sjönk antalet beslut till normal nivå. I början av 2021 har tjänstgöringsplatser åter stängts i någon mån eller så har de inte längre tagit emot dem som dömts till samhällstjänst.

Det kan anses vara problematiskt att man de facto varit tvungen att skjuta upp och avbryta samhällspåföljder i stor skala på det sätt som beskrivs ovan. Eftersom en samhällspåföljd i princip ska avtjänas inom ett år och tre månader från det att den blivit verkställbar, kan denna tidsfrist löpa ut för många dömda under epidemin. Uppskov med avtjänandet förutsätter att ärendet behandlas i tingsrätten, vilket kan bedömas öka tingsrätternas arbete, om Brottspåföljdsmyndigheten måste ansöka om extra tid för avtjänandet av straff för ett stort antal dömda.

Till sitt innehåll skiljer sig samhällspåföljderna delvis väsentligt från varandra. Därför påverkar coronavirusepidemin verkställigheten av olika samhällspåföljder på olika sätt. Till exempel i samhällstjänst är det väsentliga innehållet oavlönad arbetstjänst som utförs under ledning av en samarbetspartner utanför Brottspåföljdsmyndigheten. Utförandet av arbetstjänsten och verkställigheten av samhällstjänst är således starkt kopplade till tjänstgöringsplatsens öppethållning.

Om en tjänstgöringsplats måste stängas eller dess verksamhet begränsas kan det i praktiken bli svårt att avtjäna samhällstjänsten. En viss flexibilitet i avtjänandet av samhällstjänst möjliggörs genom den gällande bestämmelsen om att högst 30 timmar av samhällstjänststraffet kan avtjänas genom att den dömda deltar i verksamhet som ordnas eller godkänns av Brottspåföljdsmyndigheten eller i öppen vård som tillhandahålls av en offentlig eller privat serviceproducent inom social- och hälsovården. Om det utdömda antalet timmar i samhällstjänst är stort, till exempel det maximiantal på 240 timmar som lagen möjliggör, utgör dock det nämnda antalet på 30 timmar endast en liten del av det totala timantalet.

Det viktigaste elementet i ett övervakningsstraff är den dömdes skyldighet att stanna i sin bostad eller på någon annan lämplig plats samt att delta i den verksamhet som ålagts honom eller henne. Verksamheten ordnas eller godkänns av Brottspåföljdsmyndigheten eller alternativt ges vård som ordnas av en serviceproducent inom social- och hälsovården. Verkställigheten av övervakningsstraff kan således vid behov ordnas flexibla så att den dömda i huvudsak vistas i sin bostad och utför uppgifter som Brottspåföljdsmyndigheten anvisat honom eller henne till exempel med hjälp av e-post och fjärranslutning.

Eftersom coronavirusepidemin de facto har försvårat verkställigheten av samhällspåföljder, har Brottspåföljdsmyndigheten varit tvungen att ordna de straff som verkställs utan tydliga lagbestämmelser. I lagstiftningen finns det inte heller någon möjlighet att genom förordning av justitieministeriet begränsa inledandet av verkställigheten av samhällspåföljder på samma sätt som fängelselagen möjliggör i fråga om kortvariga fängelsestraff och förvandlingsstraff för böter. Situationen försvåras ytterligare av att det i lagen har fastställts exakta tidsfrister inom vilka samhällspåföljderna ska avtjänas. Det är därför motiverat att föreskriva om möjligheten att begränsa verkställigheten av samhällspåföljder samt att skjuta upp och avbryta verkställigheten om det är nödvändigt på grund av coronavirusepidemin.

3 Målsättning

Syftet med den föreslagna lagen är att i samband med coronavirusepidemin säkerställa en tillräckligt exakt författningsgrund för verkställigheten av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning. Målet är att säkerställa att behövliga åtgärder kan vidtas utan onödigt dröjsmål. Ett ytterligare mål är att säkerställa att prövningen av nödvändigheten i tillräcklig utsträckning grundar sig på en bedömning av hälso- och sjukvårdsmyndigheterna, dvs. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och Institutet för hälsa och välfärd. Å andra sidan är målet att säkerställa att Brottspåföljdsmyndigheten har tillräckliga möjligheter att fatta beslut om sin egen verksamhet för att säkerställa att straffen verkställs på ett ändamålsenligt och säkert sätt. Målet är vidare att säkerställa att också justitieministeriet för sin del kan trygga en korrekt verkställighet av samhällspåföljder genom att utfärda en förordning om begränsning av verkställigheten, om det anses nödvändigt.

Målet är att de nödvändiga åtgärder som vidtas på grund av coronaviruspandemin ska ge så små konsekvenser som möjligt vid verkställigheten av straff. Ett mål är också att trygga tillgodoseendet av fångarnas centrala rättigheter under epidemin. Detta gäller i synnerhet begränsningsåtgärder som vidtas i fängelser och deras konsekvenser för fångarnas rättigheter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

4.1.1 Allmänt

I denna proposition föreslås en lag om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin. Lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning under coronavirusepidemin. Det föreslås att den temporära lagen ska gälla till och med 31.10.2021.

4.1.2 Förslag som gäller fängelser

I propositionen föreslås det att Brottsförmyndighetens centralförvaltningsenhet ska kunna besluta om begränsning eller inställande av sysselsättning i fängelse, besök hos fångar och permission för fångar, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av coronavirussmitta i fängelset. Beslutet kan gälla ett eller flera fängelser eller fängelseavdelningar och kan gälla både fångar och häktade. Ett beslut om begränsning eller inställande förutsätter att incidensen av smittfall i det område där fängelset är beläget överskrider den nivå som anges i lagen. Dessutom förutsätts det att smittfallen enligt en sakkunnigbedömning som gjorts av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar medför en betydande risk för spridning av nya smittor. Alternativt kan beslutet fattas, om det inom fängelset redan har konstaterats en betydande mängd smittfall och dessa enligt en sakkunnigbedömning medför en betydande risk för spridning av nya smittor i fängelset, och åtgärder för begränsning eller inställande inte kan undvikas genom beslut om karantän enligt 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Tröskeln för att begränsa eller ställa in besök hos och permission för fångar är lägre än tröskeln för att begränsa eller ställa in sysselsättning i fängelset. Ett beslut om begränsningsåtgärder kan fattas för högst en månad och om strängare åtgärder för inställande för två veckor åt gången. Åtgärderna för begränsningar eller inställande kan vid behov riktas mot sysselsättning i fängelset, fångarnas besök hos eller permission för fångar eller vid behov mot alla dessa. För att åtgärderna ska kunna vidtas förutsätts att de är nödvändiga för att förhindra att sjukdomen sprids och för att säkerställa att verkställigheten av fängelsestraff är säker för samhället, personalen och fångarna. I lagen föreskrivs det också om vissa arrangemang för att minska de olägenheter som begränsningarna medför för fångarna, såsom friare kontakt än normalt med personer utanför fängelset via videolänk.

Enligt propositionen kan åtgärderna för begränsning och inställande inte gälla åtgärder som hör till basvården i fängelserna, såsom utomhusvistelse. Lagen gör det inte heller möjligt att begränsa eller avbryta besök av barn eller ombud eller permission som beviljas av synnerligen viktigt skäl. Övervakade besök får inte ställas in helt och hållet.

4.1.3 Förslag som gäller samhällspåföljder

I propositionen föreslås det att justitieministeriet under en viss tidsperiod genom förordning ska kunna begränsa samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse som har förenats med övervakning och inledande av verkställigheten av ungdomsstraff, om det är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verkställighet av samhällspåföljderna. Begränsningen kan gälla alla eller endast en del av de nämnda samhällspåföljderna. Förordningen får utfärdas för högst den tid under vilken lagen är i kraft. Det kan bli aktuellt att begränsa verkställigheten i situationer där verkställigheten av samhällspåföljder är förhindrad eller oskäligt försvårad på grund av coronavirusepidemi. Detta gäller i synnerhet samhällstjänst när tjänstgöringsplatserna är stängda. När det gäller andra samhällspåföljder är det lättare att utforma straffets innehåll så att

det motsvarar förändringarna i samhället, även om det också i de fallen kan bli nödvändigt att begränsa inledandet av verkställigheten.

När verkställigheten av samhällspåföljder har begränsats genom förordning av justitieministeriet, kan Brottspåföljdsmyndigheten i fråga om enskilda straff som redan har verkställts skjuta upp eller avbryta verkställigheten för den tid förordningen är i kraft. När uppskov eller avbrott övervägs ska straffets innebörd, den dömdes personliga förhållanden och den återstående strafftiden beaktas.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen beror på om begränsningsmöjligheterna måste tas i bruk och i så fall i vilken omfattning. Därför är det svårt att på förhand exakt bedöma propositionens konsekvenser.

4.2.1 Konsekvenser för myndigheterna

I propositionen föreslås det att justitieministeriet ges ett mer omfattande bemyndigande än tidigare att begränsa verkställigheten av påföljder i exceptionella situationer. Detta säkerställer bättre än för närvarande Brottspåföljdsmyndighetens möjligheter att under coronavirusepidemin också se till att samhällspåföljderna verkställs på behörigt sätt.

Coronavirusepidemin har visat att det under detta slag av exceptionella omständigheter har varit nödvändigt för olika myndigheter att vidta olika åtgärder för att förhindra att en smittsam sjukdom sprids. Epidemin har också påverkat Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet på olika sätt, men den gällande lagstiftningen har inte till alla delar gett klara ramar för vilket slag av åtgärder som kan vidtas. Genom de föreslagna temporära lagen säkerställs det att lagstiftningen innehåller tillräckligt tydliga bestämmelser med tanke på coronavirusepidemin. Den föreslagna lagstiftningen förbättrar Brottspåföljdsmyndighetens ställning så att den bättre än för närvarande kan säkerställa att dess skyldigheter enligt lagstiftningen om ändamålsenlig verkställighet av straff uppfylls och samtidigt sörja för de dömdas, personalens och samhällets hälsa och säkerhet.

Den föreslagna lagstiftningen stärker också Enheten för hälso- och sjukvård för fångars roll när behövliga åtgärder för att förhindra spridningen av coronaviruset övervägs.

De föreslagna bestämmelserna om samhällspåföljder kan möjligen också antas ha konsekvenser för tingsrätternas arbetsmängd. Eftersom en samhällspåföljd i princip ska avtjänas inom ett år och tre månader från det att den blivit verkställbar, kan denna tidsfrist löpa ut för många dömda under epidemin, om uppskov och avbrott beviljas med stöd av den gällande lagstiftningen. Uppskov med avtjänandet förutsätter att ärendet behandlas i tingsrätten, vilket kan bedömas öka tingsrätternas arbete, om Brottspåföljdsmyndigheten måste ansöka om extra tid för avtjänandet av straff för ett stort antal dömda. Den föreslagna regleringen gör det möjligt att på grund av coronavirusepidemi inte tillämpa den ovan nämnda tidsfristen för uppskov eller avbrott, och därför behöver Brottspåföljdsmyndigheten inte föra ärendet om uppskov med avtjänandet till tingsrätten för avgörande.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna lagstiftningen bedöms inte ha några betydande självständiga ekonomiska konsekvenser. Man kan tänka sig att begränsningen av sysselsättning i fängelserna möjligen kan medföra vissa inbesparingar. Avsikten är dock i princip att begränsningarna ska vara kortvariga. Begränsningarna införs också med kort varsel, varför till exempel antalet anställda inte kan reduceras på grund av dem. Det kan också antas att om den interna sysselsättningen i fängelserna begränsas, måste personal samtidigt bindas upp för uppgifter som avviker från de sedvanliga, såsom att se till att städningen effektiviseras eller övervaka att vissa begränsningar iakttas.

Det kan inte heller bedömas att begränsningen av verkställigheten av samhällspåföljder eller uppskov med eller avbrott i verkställigheten medför några betydande ekonomiska konsekvenser. Brottspåföljdsmyndigheten betalar till exempel inte för verksamheten till de platser som ordnar samhällstjänst. Om kostnaderna till vissa delar sjunker på grund av en begränsning av verkställigheten, är detta temporärt, eftersom alla straff slutligen kommer att verkställas efter att begränsningarna har upphört.

4.2.3 Konsekvenser för fångarnas ställning

De viktigaste konsekvenserna har den föreslagna lagstiftningen för fångarnas grundläggande fri- och rättigheter. Om man blir tvungen att ta i bruk de föreslagna begränsningsåtgärderna, kan det också leda till betydande begränsningar ur fångarnas synvinkel. Till exempel inskränker begränsningen av besök och permissioner avsevärt fångarnas möjligheter att träffa sina närstående och även i övrigt hålla kontakt med världen utanför fängelset. Å andra sidan kan besök och permissioner redan med stöd av gällande lagstiftning förbjudas på olika grunder, vilket också har skett under coronavirusepidemin. Den föreslagna regleringen tryggar också fångarnas rättigheter genom att säkerställa att de åtgärder som epidemin förutsätter i fängelserna grundar sig på lag och att åtgärderna kan användas endast när det är nödvändigt.

Även om tillämpning av de föreslagna bestämmelserna kan anses ha en synnerligen betydande inverkan på fångarnas rättigheter, kan de samtidigt också skydda fångarnas hälsa och till och med deras liv. Strävan har varit att göra begränsningsåtgärderna mindre kännbara genom att föreslå bestämmelser om att åtgärder för begränsning och inställande är möjliga endast i det fall att andra åtgärder inte är tillräckliga. I princip ska i synnerhet sysselsättning i fängelset i mån av möjlighet anpassas så att begränsningar inte behövs. Dessutom förutsätts det i lagen bland annat att fångarnas kontakter genom videolänk med personer utanför fängelset ska göras smidigare än vanligt under begränsningstiden. Den föreslagna regleringen säkerställer således också att fångarnas rättigheter tillgodoses under epidemin. I den föreslagna lagen har det också gjorts vissa avgränsningar som för sin del säkerställer att rättigheterna tillgodoses. Hit hör bland annat att besök av barn helt och hållet ska lämnas utanför den föreslagna regleringen och att övervakade besök inte får ställas in helt med stöd av lagen. Detta säkerställer att fångarnas kontakter utanför fängelset bibehålls även under epidemin.

4.2.4 Konsekvenser för ställningen för dem som dömts till samhällspåföljder

De föreslagna bestämmelserna har inte samma betydande konsekvenser för dem som dömts till samhällspåföljd som för fångar. Utgångspunkten är att det för dem som dömts till samhällspåföljd kan anses vara positivt att de inte behöver inleda verkställigheten av straffet när en ändamålsenlig verkställighet inte kan tryggas. Till exempel med tanke på den som dömts till samhällstjänst kan det bedömas vara bättre om han eller hon får avtjäna sitt straff under så kallade normala samhällsförhållanden. När man överväger uppskov med och avbrott i straff som redan verkställs ska den dömdes personliga förhållanden beaktas, vilket innebär att verkställigheten i

så stor utsträckning som möjligt kan ordnas i den dömdes intresse. Ett uppskov med inledandet av eller ett avbrott i verkställigheten av en samhällspåföljd kan tidsmässigt pågå endast under den tid som den temporära lagen är i kraft, varför dröjsmålet inte kan anses vara oskäligt långt.

4.2.5 Konsekvenser för barn

I synnerhet begränsning av besök och permissioner kan ha konsekvenser för minderåriga fångar och å andra sidan för små barn som bor med en förälder i fängelsets familjeavdelning samt för annanstans boende barn till fångar. I motiveringen till bestämmelserna om begränsning av besök och permissioner betonas därför att man vid beslut om begränsningar bör beakta konsekvenserna för dessa gruppers ställning. Begränsning av sysselsättningen kan också påverka minderåriga fångar. Därför betonas det i propositionens specialmotivering att man vid prövningen av begränsningsåtgärder bör fästa särskild uppmärksamhet vid deras konsekvenser för minderåriga fångar.

Sådana besök av barn som avses i fängelselagen och häktninglagen ska enligt lagförslaget inte omfattas av åtgärderna för begränsning och inställande, vilket innebär att sådana besök i alla situationer ska möjliggöras i enlighet med gällande lagstiftning. Enligt gällande lagstiftning ska alltid barnets bästa beaktas vid besök av barn.

I specialmotiveringen lyfts det också fram att när det är fråga om en minderårig eller en ung dömd ska uppskov med eller avbrott i verkställigheten av samhällspåföljden övervägas särskilt noggrant och dess betydelse för den unga bedömas.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Begränsning av verkställighet av fängelsestraff

Sedan våren 2020 har verkställigheten av fängelse periodvis begränsats, en gång genom en temporär lag och flera gånger genom förordning av justitieministeriet. Därigenom har antalet fångar minskat och det personliga utrymmet i fängelserna ökat, vilket i sin tur har gjort det lättare att bekämpa spridningen av smittor. Justitieministeriet utfärdade den senaste förordningen om begränsning av verkställigheten av förvandlingsstraff för böter i februari och förordningen gäller till utgången av 2021. Likaså har verkställigheten av fängelsestraff på högst sex månader begränsats genom förordning till utgången av juni. Den har bedömts att antalet fångar kan minskas tillräckligt genom dessa förordningar. Därför föreslås det i propositionen inga fler bestämmelser om begränsning av verkställigheten av fängelse. Dessutom kan det konstateras att en mer omfattande begränsning av verkställigheten av fängelse skulle medföra utmaningar för Brottsåtgärdsmyndigheten och även för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar när verkställigheten åter har inletts och ett stort antal fångar som väntar på verkställighet därefter kommer till fängelserna.

5.1.2 Begränsning av verkställigheten av samhällspåföljder

Möjligheten att begränsa verkställigheten av samhällspåföljder har ansetts nödvändig, eftersom coronavirusepidemin har visat att det under exceptionella förhållanden i samhället kan bli oskäligt svårt eller i praktiken omöjligt att genomföra det lagenliga innehållet i samhällspåföljderna. Möjligheten att vid behov ändra straffens innehåll från det som anges i lagen har aktualiserats som ett alternativ till begränsning av inledandet av verkställighet och uppskov med eller avbrott i straff som redan verkställs. Till vissa delar är det redan möjligt att ändra straffens innehåll

inom ramen för den gällande lagstiftningen. Större ändringar i innehållet förutsätter dock mer omfattande ändringar i lagstiftningen och omsorgsfull beredning. Utdömandet av samhällspåföljder alltid grundar sig på en påföljdsutredning där den dömdes förutsättningar att klara av olika samhällspåföljder bedöms. En ändring av straffets innehåll förutsätter därför alltid en ny individuell bedömning, vilket i den rådande coronavirusepidemin i praktiken kan vara omöjligt att genomföra för alla som dömts till samhällspåföljd. Brott mot skyldigheterna i fråga om samhällspåföljd kan också medföra påföljder för den dömden, och rentav förvandla samhällspåföljden till fängelse. Därför ska man vid en omvandling av straffets innehåll bedöma den dömdes faktiska möjligheter att klara av det förändrade innehållet. Eftersom många dömda har problem med livshandlingen kan det bli svårt att följa det ändrade innehållet, särskilt om det kräver att han eller hon arbetar mer självständigt. Därför har man i propositionen valt att inte föreslå något sådant alternativ.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Alla europeiska länder har vidtagit åtgärder för att fängelserna ska kunna förbereda sig på coronavirusepidemin. I många länder har man dock på samma sätt som i Finland varit tvungen att snabbt anta ny lagstiftning eller handla genom bestämmelser på lägre nivå än lag. Åtgärderna varierar från anvisningar till fångar och personal om begränsningar för besök och sysselsättning samt restriktioner i mobiliteten mellan fängelset och civilsamhället. Till exempel i Frankrike bestämde justitieministern våren 2020 att korta fängelsestraff inte skulle verkställas. I vissa länder har man också genomfört förtida frigivning av fångar på grund av epidemin.

De åtgärder som vidtogs hösten 2020 skiljer sig i viss mån från de åtgärder som vidtogs under våren 2020. I många länder har man till exempel i stället för besöksförbud vidtagit olika extra försiktighetsåtgärder för att förhindra fysiska kontakter. Plexiglas har tagits i bruk vid besök i många länder, och vid besöken iaktas försiktighet, avstånd, hygienbestämmelser och användning av mask. I vissa länder var man dock tvungen att införa kraftiga restriktioner även under hösten, då sjukdomsläget förvärrades.

Sverige

I Sverige tog justitieombudsmannen i ett beslut av den 30 juni 2020 ställning till de åtgärder som Kriminalvården vidtagit med anledning av coronaviruset och till de konsekvenser som åtgärderna hade medfört för fångarna. Enligt ombudsmannens redogörelse hörde de beslut om vissa rutiner, bland annat angående rätten att ta emot besök och genomföra permissioner, till de första åtgärder som Kriminalvården vidtog i mitten av mars 2020. Rutinerna utvecklades i första hand för att hantera coronavirusepidemin och togs med i en bilaga till Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdshandbok. Justitieombudsmannen betonade att det sätt på vilket Kriminalvården har infört restriktioner är problematiskt. I normhierarkin befinner sig en myndighets handbok under såväl grundlag, lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter, och det är alltså inte möjligt att kringgå en rättighet garanterad i lag genom en instruktion i en handbok.

Justitieombudsmannen konstaterade i sin redogörelse att en väl förberedd krishantering med tydliga regler och strukturer bidrar till en förutsebarhet för såväl intagna som personal kring vilka åtgärder som kan komma att vidtas i en krissituation. Den svenska justitieombudsmannens redogörelse kan läsas på adressen <https://www.jo.se/PageFiles/15549/O%2012-2020.pdf>.

Danmark

I Danmark ändrades lagen om smittsamma sjukdomar i mars 2020. Regeringen gavs behörighet att besluta om restriktioner för medborgare, sammanslutningar samt privata och offentliga institutioner i syfte att bekämpa coronavirusepidemin. Efter det har lagen ändrats ytterligare genom bestämmelser om nya restriktioner.

Med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar utfärdade regeringen i mars en förordning om restriktioner i fängelser (Bekendtgørelse om forebyggelse og inddæmmelse af udbredelse af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19) på kriminalforsorgens område). För att förhindra spridning av coronaviruset har fängelsetjänstemännen bland annat möjlighet att neka fångarna rätt att ta emot besök. Förordningens giltighetstid förlängdes flera gånger. Från och med ingången av oktober har det i danska fängelser krävts att besökarna använder ansiktsmask. Dessutom har fångarna endast kunnat ta emot nära släktingar, biträden och representanter för religiösa samfund på besök. I december 2020 fortsatte införandet av olika restriktioner. Från och med mitten av december har Kriminalforsorgen inte heller förordnat personer som har dömts till straff men är på fri fot att infinna sig i fängelserna. Dessutom har verkställigheten av övervakningsstraff med elektronisk fotboja avbrutits. Även inledandet och avtjänandet av samhällstjänst avbröts.

I februari 2021 meddelade danska Kriminalforsorgen att den börjar kalla in alla dömda att avtjäna de påföljder som ålagts dem, men restriktionerna i fråga om besök och permission fortsätter att gälla tills vidare. Ett begränsat antal cellplatser i anstalterna kan enligt pressmeddelandet reserveras som buffert för den händelse att smitta sprider sig eller att det uppstår behov av karantänsplatser. Om det allmänna coronaläget inte försämras inom den närmaste framtiden, överväger man att lindra restriktionerna i fråga om besök och permissioner från och med mars 2021. Pressmeddelande i februari 2021 (endast på danska): <https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/nyt-og-presse/#/news/alle-doemte-indkaldes-nu-til-afsoning-igen-420785>.

(Kriminalforsorgens, den danska brottsåklagarmyndighetens webbplats (endast på danska): <https://www.kriminalforsorgen.dk>)

Norge

I Norge infördes våren 2020 olika restriktioner som gällde hela brottsåklagarbranschen. Restriktionerna gällde bland annat besök i fängelser. Besök tilläts på nytt i juni 2020.

I februari 2021 införde Norges Kriminalomsorgen nya åtgärder och restriktioner för att bekämpa spridningen av covid-19-epidemin inom brottsåklagarsektorn. Besök kan förbjudas på grund av smittrisk eller om det är svårt att ordna besök på grund av brist på fängelsepersonal. Även beviljandet av permission kan begränsas. I vissa områden har inledandet av verkställigheten av fängelsestraff avbrutits tills vidare. Verkställigheten av påföljden kan på ansökan skjutas upp i en situation där personen har tidsbokning för vaccination och i synnerhet om han eller hon redan har fått den första dosen vaccin. Umgänget fångar emellan kan också begränsas om vissa villkor uppfylls. Det ska ordnas olika ersättande åtgärder för fångarna, såsom digitala kontakter, möjlighet att få spel och böcker samt längre tid för utomhusvistelse och motion utomhus än normalt. (Norska Kriminalomsorgens webbplats: <https://www.kriminalomsorgen.no/tiltak-som-gjelder-fengsel.525465.no.html>)

(Norska Kriminalomsorgens webbplats: <https://www.kriminalomsorgen.no/tiltak-som-gjelder-fengsel.525465.no.html>)

6 Remissvar

På grund av ärendets brådskande natur har remisstiden för propositionsutkastet varit kortare än normalt. Ett utkast till proposition som beretts av en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet var på remiss från den 14 december 2020 till den 15 januari 2021. Utlåtanden lämnades av social- och hälsovårdsministeriet, Riksdagens justitieombudsmans kansli, Institutet för hälsa och välfärd, Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, Brottspåföljdsmyndigheten, Regionförvaltningsverket i Norra Finland och stiftelsen Kriminaalihuollon tukisäätiö. Dessutom meddelade justitiekanslersämbetet att det inte har något att yttra. Av remissinstanserna understödde nästan alla den beslutsmodell som arbetsgruppen föreslagit, och de ansåg det viktigt att det i lagen föreskrivs om myndigheternas behörighet att vidta behövliga begränsningsåtgärder för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom i fängelser. I utlåtandet från riksdagens justitieombudsmans kansli konstaterades det också att lagstiftningen behöver kompletteras och preciseras, eftersom bekämpningen av smittsamma sjukdomar inte har beaktats i de gällande bestämmelserna. Riksdagens justitieombudsmans kansli ansåg dock att propositionen till många delar är problematisk. Justitieombudsmannens kansli framförde kritiska synpunkter bland annat på huruvida bestämmelserna uppfyllde kraven på är noggrann avgränsning, exakthet och proportionalitet.

Med anledning av remissvaren ändrades propositionen vid den fortsatta beredningen så att den endast gäller förhindrande av spridning av coronavirusepidemin vid verkställighet av påföljder och häktning, inte allmänt förhindrande av spridning av allmänfarliga smittsamma sjukdomar. I stället för permanent lagstiftning beslöt man att föreslå temporär lagstiftning. Uppmärksamhet har fästs vid de föreslagna bestämmelsernas exakthet och proportionalitet, och i propositionen har olika åtgärder för att förhindra att epidemin sprids graderats enligt det aktuella epidemiläget.

Innan propositionen färdigställdes begärdes kommentarer om det slutliga lagutkastet och specialmotiveringen till det av dem som lämnat utlåtande. Kommentarer lämnades av social- och hälsovårdsministeriet, Riksdagens justitieombudsmans kansli, Institutet för hälsa och välfärd, Brottspåföljdsmyndigheten och stiftelsen Kriminaalihuollon tukisäätiö.

Riksdagens justitieombudsmans kansli ansåg att utkastet inte verkar vara lika problematiskt som det ursprungliga propositionsutkastet. Den mest problematiska frågan är enligt utlåtandet fortfarande huruvida de begränsningar som fortfarande föreslås är nödvändiga i ett läge där restriktionerna i samhället i övrigt inte är lika stränga. De övriga remissinstanserna understödde allmänt propositionsutkastet. Brottspåföljdsmyndigheten ansåg att graderingen av de föreslagna begränsningsåtgärderna är bra och att enhetliga epidemiologiska förutsättningar i sig är bra. Enligt Brottspåföljdsmyndighetens uppfattning är användningen av incidenttalet dock förknippad med vissa utmaningar, till exempel när det gäller personer som kommer på besök från en annan del av landet och epidemisituationen varierar mellan olika områden. Enligt Institutet för hälsa och välfärd är det viktigt att den temporära lagen är i kraft tills flockimmunitet genom vaccinationer har uppnåtts, uppskattningsvis i slutet av 2021.

I propositionen har remissinstansernas förslag till precisering av bestämmelserna beaktats och motiveringen till propositionen justerats på basis av remissyttrandena.

7 Specialmotivering

1 §. Lagens tillämpningsområde. Enligt paragrafen föreskrivs det i lagen om möjlighet att till följd av covid-19-epidemin till vissa delar avvika från verkställigheten av straff enligt fängelselagen och lagen om verkställighet av samhällspåföljder samt från verkställigheten av häktning enligt häktningsslagen. Denna möjlighet till undantag behövs eftersom man i de nämnda lagarna

inte har beaktat de utmaningar som situationer som coronavirusepidemin medför när det gäller verkställigheten av straff och häktning. Ett undantag i fråga om en viss bestämmelse i en gällande lag innebär att den gällande lagen fortfarande ska tillämpas till alla andra delar än i fråga om det lagrum från vilket avvikelser kan göras enligt den föreslagna lagen. Lagen medför inga direkta ändringar i verkställigheten av straff eller häktning när den träder i kraft, utan den gör det möjligt för Brottsförhållningsmyndigheten och justitieministeriet att till vissa delar avvika från den normala verkställigheten, om epidemiläget kräver det.

2 §. Begränsning eller inställande av sysselsättning i fängelset. Lagens 2 § gäller begränsning eller inställande av sysselsättning i fängelset. I 1 mom. föreskrivs det bland annat om vilken sysselsättning som kan begränsas och i vilket syfte. En förutsättning för begränsning av sysselsättning är för det första att de andra åtgärder för att förhindra spridning av epidemin som fängelselagen, häktningslagen och lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör redan har vidtagits och det är uppenbart att de inte är tillräckliga. Sådana åtgärder kan åtminstone vara att förbättra hygien och städningen, använda munskydd, isolera de insjuknade och förordna att de exponerade ska hållas i karantän, ge anvisningar om tillräckliga avstånd, minska gruppstorlekarna och anpassa den sysselsättning som ordnas. Dessa är alltså primära metoder vars genomförande ska säkerställas i fängelserna innan åtgärder för begränsning eller inställande kan vidtas. Vid ordnandet av dessa åtgärder är det viktigt att Brottsförhållningsmyndigheten och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar samarbetar nära med varandra och att fängelserna får tydliga anvisningar.

Fängelselagen möjliggör i viss mån att olika aktiviteter anpassas enligt behov. Till exempel 11 kap. 1 och 2 § i fängelselagen, som gäller fritidsverksamhet, är tämligen allmänt formulerade och förpliktar inte i sig fängelset att ordna en viss typ av fritidsverksamhet. I bestämmelserna förutsätts dock att det i fängelset ordnas fritidsverksamhet som lämpar sig för fängelseförhållanden. Å andra sidan förutsätts det också att fången får delta i fritidsverksamhet och tillbringa fritiden tillsammans med andra fångar. I fängelselagen åläggs med andra ord samtidigt fängelset en skyldighet att ordna sysselsättning och fångarna rätt att delta i den. I första hand, innan begränsningsåtgärder kan införas, bör man sträva efter att omorganisera sysselsättningen inom de gränser som de gällande bestämmelserna möjliggör, så att begränsningar enligt den föreslagna bestämmelsen inte behövs. Vissa aktiviteter är lättare att omorganisera än andra. Möjligheterna att omorganisera sysselsättningen påverkas också av antalet fångar och beläggningsgraden i fängelset eller fängelseavdelningen vid varje tidpunkt. Också omfattande karantän av personal kan påverka hur man till exempel lyckas differentiera sysselsättningen till exempel i mindre grupper än vanligt utan att fångarnas och personalens säkerhet äventyras. I vissa fångelser har exempelvis användningen av bibliotek ordnats så att fångarna regelbundet transporteras till ett allmänt bibliotek utanför fängelset. Om personal i omfattande utsträckning försätts i karantän kan det också i ett bredare samhällsligt perspektiv bli svårt att tryggt genomföra denna praxis.

Sysselsättning får begränsas endast till de delar och i den utsträckning det är nödvändigt för att förhindra spridningen av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna på det sätt som förutsätts i 1 kap. 3 § 2 mom. Det första villkoret hänför sig alltså till förhindrande av spridning av sjukdomen och det andra till säkerställande av säkerheten vid verkställighet av fängelse. Det primära syftet med begränsning av sysselsättning är att förhindra att sjukdomen sprids. Till exempel kan det bli nödvändigt att begränsa deltagandet i arbetsverksamhet, om det i fängelselokaler inte finns tillräckligt med utrymme så att alla fångar på normalt sätt kan fortsätta arbeta tillräckligt tryggt med tanke på spridning av sjukdomen.

När arten och omfattningen av begränsningen av sysselsättning fastställs är det dock också relevant att beakta de utmaningar som bekämpningen av sjukdomen medför för verkställigheten av fängelse. I fängelselagen ställs olika krav på verkställigheten. I 1 kap. 3 § 2 mom. i fängelselagen, som nämns i den föreslagna paragrafen, fastställs som allmän skyldighet att fängelse ska verkställas så att verkställigheten är säker för samhället, personalen och fångarna. Denna grundläggande skyldighet som rör säkerheten måste kunna fullgöras även i en exceptionell situation som coronavirusepidemin. Det kan förutsätta att man avviker från fängelsernas normala verksamhet så att inte all sysselsättning i fängelset genomförs fullt ut. Utöver den allmänna skyldighet som gäller säkerheten fastställs det som ovan konstaterats i fängelselagen å ena sidan flera skyldigheter för fängelserna att ordna viss sysselsättning och å andra sidan rätt för fångarna att delta i olika slags sysselsättning.

Eftersom sysselsättning kan begränsas endast till de delar och i den utsträckning det är nödvändigt, är den primära åtgärden att begränsa sysselsättningen partiellt. Det kan till exempel göras så att begränsningarna gäller endast en del av de aktiviteter som nämns i momentets förteckning. Vid bedömningen av begränsningarnas omfattning är det fråga om huruvida det är nödvändigt att begränsa sysselsättningen i hela fängelset eller i flera fängelser eller endast i en viss avdelning i fängelset. Begränsningarna ska också till denna del begränsas till det som är nödvändigt.

Det bör för varje enskild sysselsättning övervägas separat om en begränsning är nödvändig. Dessa överväganden bör utgå från att om sysselsättning i fängelset kan ordnas så att till exempel arbetsverksamheten kan fortsätta normalt åtminstone periodiskt genom ändring av dagordningen, bör man välja detta alternativ även om exempelvis fritidsverksamheten måste begränsas. Man kan å andra sidan försöka att utan att införa begränsningar lägga om och ändra fritidsverksamheten till exempel så att man i stället för att ge tillträde till gymmet ordnar mer möjligheter för fångarna att vistas utomhus, varvid risken för smitta kan vara mindre. Olika verksamhetsprogram och studier kan i mån av möjlighet ordnas i mindre grupper än vanligt och till exempel via videolänk. Gruppverksamhet kan ersättas med individuell verksamhet, om det är möjligt. Sådana arrangemang bör alltså ha företräde. Om det fortfarande är möjligt att i normal omfattning, men på ett sätt som avviker från det normala och som tryggar hälsan, ordna sysselsättning enligt fängelselagen och häktninglagen, är det alltså fråga om att sysselsättningen ändras inom de ramar som den gällande lagstiftningen möjliggör, och det är inte ännu fråga om sådana begränsningar som avses i lagen.

När begränsningsåtgärder övervägs bör särskild uppmärksamhet fästas vid begränsningarnas konsekvenser för minderåriga fångar. Införandet av begränsningsåtgärder får inte heller leda till en oskälig minskning av kommunikationen mellan fångarna och personalen. Personalen ska fortfarande vara tillgänglig för fångarna och till exempel beredningen av övervakad frihet på prov och frigivning får inte försvåras avsevärt på grund av begränsningarna.

Paragrafens 1 mom. innehåller en förteckning över de aktiviteter som kan begränsas. Enligt *1 punkten* i momentet kan ordnande av sysselsättning enligt 8 kap. 3 § i fängelselagen begränsas. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska fången under den fastställda arbets- och sysselsättningstiden ges tillfälle att uppfylla sysselsättningsplikten i en sysselsättning som främjar genomförandet av planen för strafftiden. Sysselsättning enligt bestämmelsen kan vara arbetsverksamhet eller exempelvis deltagande i olika rehabiliterande verksamhetsprogram eller studier. Fångens deltagande i viss sysselsättning fastställs i den plan för strafftiden som görs upp för fången. För varje fånge fattas beslut om deltagande i sysselsättning, och detta inverkar också på den sysselsättningspenning eller lön som betalas till fången.

En fånge kan också delta i sysselsättning utanför fängelset. En fånge kan till exempel i enlighet med 8 kap. 6 § i fängelselagen ges tillstånd att under ordinarie arbetstid arbeta eller delta i

arbetspraktik utanför fängelset. En fånge kan också med stöd av 8 kap. 9 § i fängelselagen ges tillstånd att bedriva studier utanför fängelset. En begränsning kan till denna del innebära till exempel att tillstånd kan ges för civilt arbete eller för studier utanför fängelset endast under förutsättning att arbetet eller studierna inte medför risk för smitta eller att studierna annars riskerar att helt avbrytas eller att fången riskerar att förlora sitt arbete. Närmare bestämmelser om återkallande av ett beviljat tillstånd finns i 5 § 1 mom.

Den begränsning av sysselsättning som avses i punkten innebär att det i fängelset vid behov ska fattas ett nytt beslut om placering av fången i sysselsättning. Beslutet kan dock fattas så att ett beslut kan gälla till exempel alla fångar på avdelningen, om arrangemanget är detsamma för dem. Begränsning av sysselsättning och omplacering av fången påverkar inte sysselsättningspenningen eller lönen. Om detta föreskrivs det särskilt i 6 § 1 mom.

Enligt 2 punkten kan utbildning enligt 8 kap. 8 § i fängelselagen begränsas, med undantag av studier enligt lärokursen för den grundläggande utbildningen. Med undantag för lärokursen för den grundläggande utbildningen kan ordnande och deltagande av utbildning begränsas både i och utanför fängelset. Studier enligt lärokursen för den grundläggande utbildningen utanför fängelset kan alltså inte begränsas, om utbildningen fortsätter som sedvanlig närundervisning utanför fängelset. Begränsning av andra studier utanför fängelset kan i praktiken innebära detsamma som ovan konstaterats i fråga om begränsning av civilt arbete. Vid begränsning av utbildning bör utbildningens betydelse och begränsningarnas eventuella konsekvenser för fångens framtid beaktas. Även medan beslutet om begränsning är i kraft kan en enskild fånge beviljas tillstånd att studera utanför fängelset i enlighet med de normala bestämmelserna i fängelselagen, om det finns grunder för det. Tillståndsbeslut som gäller en enskild fånge ska fattas i fängelset med normal prövningsrätt, vilket konstateras i motiveringen till 5 §.

Enligt 2 punkten kan ordnande av fritidsverksamhet enligt 11 kap. 1 § och deltagande i fritidsverksamhet enligt 11 kap. 2 § i fängelselagen begränsas. I dessa bestämmelser åläggs fängelserna å ena sidan skyldighet att ordna fritidsverksamhet (11 kap. 1 §) och ges å andra sidan fångarna rätt att delta i sådan verksamhet (11 kap. 2 §). För tydlighetens skull nämns båda dessa i bestämmelsen. Enligt 11 kap. 1 § i fängelselagen ska fritidsverksamhet som lämpar sig för fängelseförhållanden ordnas i fängelserna. Fångarna ska också ges möjlighet att delta i planeringen och ordnandet av fritidsverksamheten. Med fritidsverksamhet avses till exempel motion, hobbyverksamhet, studier på eget initiativ samt konst- och kulturverksamhet. Fritidsverksamhet kan begränsas exempelvis så att endast sysselsättning som kan genomföras tryggt och inte bidrar till spridning av sjukdomen fortsätter. Begränsningen kan också innebära att fångarna kan delta i en viss sysselsättning exempelvis endast under alternerande veckor. Då kan storleken av de grupper som deltar i sysselsättningen hållas mindre än vanligt.

Med stöd av 4 punkten kan tillträde till bibliotek begränsas. Enligt 11 kap. 4 § i fängelselagen ska det i ett fängelse finnas ett bibliotek eller fångarna i annat fall ges möjlighet att använda allmänna bibliotekstjänster. Fångarna ska dessutom tillräckligt ofta ges tillträde till fängelsebiblioteket och handledas i användningen av biblioteket. Enligt paragrafen ska bland annat bibliotekstjänsterna för fångar som har placerats på en säkerhetsavdelning ordnas på något annat sätt. Bestämmelsen innebär att normalt fysiskt tillträde till biblioteket kan begränsas. Det kan till exempel innebära att fången får tillträde till biblioteket mer sällan än vanligt, varvid antalet fångar som besöker biblioteket samtidigt kan hållas nere. I 6 § 2 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs det att om normalt tillträde till bibliotek begränsas eller ställs in, ska bibliotekstjänster för fångar likväl ordnas på något annat sätt.

I 2 mom. föreskrivs det om möjlighet att helt ställa in sysselsättning som nämns i 1 mom. Sysselsättning kan som en sista utväg ställas in, om det är uppenbart att begränsningarna enligt 1 mom.

inte är tillräckliga för att förhindra spridning av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna. Sysselsättning kan ställas in helt och hållet endast till de delar det är nödvändigt. Det ska alltså bedömas separat för varje sysselsättning om det är nödvändigt att ställa in den. Om det i fråga om viss sysselsättning skulle räcka med en partiell begränsning, finns det inte förutsättningar för att ställa in sysselsättningen. Man kan till exempel tänka sig att i en situation där smitta inte påträffats i fängelset men incidenstalet är högt i det område fängelset ligger i, skulle deltagande i civilt arbete, studier eller annan verksamhet utanför fängelset kunna ställas in helt och hållet på grund av den högre smittorisken, medan annan sysselsättning som nämns i förteckningen och som sker inom fängelset skulle begränsas endast delvis om sysselsättningen kan ordnas på ett säkert sätt med tanke på risken för spridning av sjukdomen. Tröskeln för att all sysselsättning som anges i förteckningen ska ställas in helt bör vara mycket hög. Det kan tänkas bli aktuellt om viruset redan har spridit sig mycket inom fängelset eller om epidemiläget i samhället annars är mycket svårt.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om de villkor under vilka ett beslut om begränsning eller inställande av sysselsättning får fattas. Det första villkoret är att incidensen av bekräftade smittfall inom det sjukvårdsdistrikts område där fängelset eller fängelseavdelningen ligger är minst 50 per 100 000 invånare under de senaste 14 dagarna. Det andra villkoret är att det inom den kommuns eller det sjukvårdsdistrikts område där fängelset eller fängelseavdelningen ligger konstateras sjukdomskluster vars smittkedjor inte kan spåras tillförlitligt och som enligt en sakkunnigbedömning medför en betydande risk för spridning av nya smittor inom området. Närmare bestämmelser om lämnande av sakkunnigbedömning finns i 5 mom. Kriterierna motsvarar till denna del vad som temporärt föreskrivs i 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar, som gäller temporär stängning av utrymmen för kunder och deltagare i syfte att förhindra spridning av covid-19-epidemin. Ett undantag jämfört med den bestämmelsen är att det inte krävs att social- och hälsovårdssystemet dessutom är överbelastat. Det kan anses motiverat, eftersom det i de åtgärder som avses i den föreslagna paragrafen endast kan vara fråga om en partiell begränsning av sysselsättning, varvid tröskeln inte bör sättas för högt. Dessutom utgör ett fängelse en tät anstaltsmiljö som är särskilt utmanande med tanke på spridningen av sjukdomen, vilket också talar för att tröskeln bör vara lägre än i bestämmelsen i lagen om smittsamma sjukdomar.

På grund av coronavirusets egenskaper måste åtgärderna i princip vara förebyggande för att de effektivt ska kunna förhindras smittspridning i fängelserna. Därför är det motiverat att kunna begränsa sysselsättning i fängelset även om det ännu inte nödvändigtvis har förekommit smitta i fängelset. Syftet med de villkor som anges i momentet är dock att ställa begränsningen eller inställandet av sysselsättning i rätt förhållande till det primära målet, det vill säga att förhindra att sjukdomen sprids. Sysselsättningen i fängelset har stor betydelse för fångarnas dagliga liv och välbefinnande. Enligt 1 kap. 2 § i fängelselagen är målet för verkställighet av fängelse bland annat att öka fångarnas beredskap för ett liv utan brott genom att främja deras livshandling och anpassning i samhället. Enligt 3 § i samma kapitel ska förhållandena i fängelserna ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället. Dessutom ska enligt paragrafen fångens möjligheter att bevara sin hälsa och handlingsförmåga stödjas. Det blir svårt att uppnå dessa mål om sysselsättningen begränsas långvarigt och i stor utsträckning. Därför är det motiverat att i bestämmelsen sätta upp en relativt hög tröskel för begränsning av sysselsättning, om det inte längre förekommer smitta inom fängelset. Villkoren kan dock uppfyllas i fängelser i området i fråga genast när incidensen överstiger nämnda 50 per 100 000 invånare, även om siffran kan variera lite innan beslutet har hunnit fattas. Det väsentliga är de sakkunnigas helhetsbedömning av smittrisken.

I 4 mom. föreskrivs det om ett alternativt kriterium som gör det möjligt att begränsa eller ställa in sysselsättning. Enligt momentet kan ett beslut om begränsning eller inställande fattas också om smitta har konstaterats hos en betydande del av fångarna eller personalen i det fängelse som

beslutet gäller och smittfallen enligt en sakkunnigbedömning medför betydande risk för spridning av nya smittor i fängelset. Fängelset utgör en sluten miljö, och därför är det motiverat att tillåta att sysselsättning begränsas eller ställs in också när smittsituationen i fängelset är oroväckande, även om situationen inom sjukvårdsdistriktet eller kommunen i övrigt inte uppfyller kriterierna i 3 mom. I momentet förutsätts det att åtskilliga fångar eller anställda har konstaterats vara smittade. Det exakta antalet fastställs inte i bestämmelsen, utan hur betydande antalet är beror på hur många de smittade är i förhållande till det totala antalet fångar eller personal i fängelset eller på den aktuella fängelseavdelningen. Det bör i vilket fall samtidigt finnas flera smittbärare. Smittfallen bör enligt sakkunnigbedömningen också utgöra en betydande risk för nya smittor. Närmare bestämmelser om sakkunnigbedömningar finns i 5 mom.

En ytterligare förutsättning enligt momentet är att åtgärder för begränsning eller inställande inte kan undvikas genom beslut om karantän av dem som konstaterats eller med fog misstänks ha utsatts för sjukdomen i enlighet med 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Det kan bli aktuellt av åtminstone två olika orsaker. För det första, om en stor del av fängelsepersonalen har försatts i karantän samtidigt kan det i praktiken oskäligt försvåra ordnandet av sysselsättning på normalt sätt. I det läget kan fångar dock inte nödvändigtvis sättas i karantän med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar, om de inte med fog misstänks ha utsatts för smitta. För det andra kan det vara svårt att i fängelseförhållanden förordna om omfattande och långvarig karantän, eftersom fängelserna inte nödvändigtvis har möjlighet att ordna eget rum för varje fånge. Avdelningarnas tvättrum är i regel gemensamma. Likaså ska möjlighet till utomhusvistelse ordnas också för dem som hålls i karantän, vilket kan bli en utmaning om karantänen är omfattande.

I 5 mom. föreskrivs det närmare om att aktörer inom hälso- och sjukvården ska ge en sakkunnigbedömning om epidemisituationen. Bestämmelsen motsvarar till sin grundtanke 58 f § 3 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar, där det förutsätts att samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt utan dröjsmål ska meddela Transport- och kommunikationsverket om att en situation som avses i paragrafen föreligger eller att det finns en motiverad risk för att en sådan situation uppkommer inom området. Den bestämmelsen avser en tillfällig begränsning av antalet passagerare för att förhindra spridning av covid-19-epidemin. Enligt det föreslagna 5 mom. ska Enheten för hälso- och sjukvård för fångar på eget initiativ eller på begäran av Brottsåtgärdsmyndighetens centralförvaltningsenhet lämna en i 3 och 4 mom. avsedd sakkunnigbedömning till centralförvaltningsenheten. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ska för sin egen bedömning höra samkommunen för det sjukvårdsdistrikt inom vars området det aktuella fängelset ligger eller Institutet för hälsa och välfärd, beroende på epidemisituationen. Av hälso- och sjukvårdsmyndigheterna är det Enheten för hälso- och sjukvård för fångar som har den bästa uppfattningen om sysselsättningen i fängelserna och därmed de bästa förutsättningarna att bedöma risken för spridning av sjukdomen i fängelserna.

I enlighet med 7 § i lagen om smittsamma sjukdomar är Institutet för hälsa och välfärd nationell sakkunniginrättning för bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Institutet styr och stöder bekämpningen av smittsamma sjukdomar i kommunerna, samkommunerna för sjukvårdsdistriktet och verksamhetsenheterna inom socialvården och hälso- och sjukvården. Samkommunen för sjukvårdsdistriktet preciserar i sin tur i enlighet med 8 § i lagen om smittsamma sjukdomar bilden av den epidemiologiska situationen i området. Eftersom samkommunen för sjukvårdsdistriktet och Institutet för hälsa och välfärd har den bästa informationen om sjukdomsläget i olika områden och i hela landet och om eventuella nya risker i anslutning till viruset, ska Enheten för hälso- och sjukvård för fångar höra dessa aktörer när den gör sin egen sakkunnigbedömning. Sakkunnigbedömningen ska vid behov kunna bildas mycket snabbt, i synnerhet om det är fråga om en situation enligt 4 mom., där det kan finnas stor risk för att sjukdomen snabbt sprids inom fängelset. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ska kontinuerligt följa utvecklingen av

sjukdomssituationen i olika områden och vid behov på eget initiativ lämna en sakkunnigbedömning till Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Också Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet kan vara initiativtagare till en sakkunnigbedömning, om oro över sjukdomsläget har väckts vid enheten.

Enligt 6 mom. får ett beslut om begränsning av sysselsättning enligt 1 mom. fattas för högst en månad och ett beslut om inställande av sysselsättning enligt 2 mom. för högst två veckor. Eftersom ett fullständigt inställande av sysselsättningen kan innebära betydande ingrepp i fångarnas förhållanden, är det motiverat att ett sådant beslut är i kraft under en mer begränsad tid. Beslutet kan förnyas, om åtgärderna för begränsning eller inställande fortfarande är nödvändiga.

Åtgärder för begränsning eller inställande ska upphöra genast när de inte är nödvändiga med tanke på bekämpningen av sjukdomen och med tanke på de förutsättningar för verkställighet av fängelse som anges i 1 kap. 3 § 2 mom. i fängelselagen. Beslutet om avslutande av åtgärder för begränsning eller inställande ska grunda sig på en helhetsbedömning. Enbart det faktum att incidenttalet sjunker under 50 per 100 000 invånare innebär inte nödvändigtvis att åtgärderna omedelbart måste avslutas, eftersom incidenttalet kan variera från dag till dag.

Vid prövningen av huruvida en åtgärd för begränsning eller inställande är nödvändig och av hur länge en åtgärd ska pågå och huruvida den ska upphöra ska Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet enligt 7 mom. höra Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. Vid bedömningen av nödvändigheten av olika åtgärder ska det vid sidan av en ändamålsenlig och säker verkställighet av fängelse och häktning också fästas vikt vid nödvändigheten av åtgärderna med tanke på spridningen av sjukdomen. I likhet med det egentliga beslutet ska Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet fatta beslut om att avsluta en begränsning av eller ett inställande av sysselsättning. Eftersom det ursprungliga beslutet om begränsning eller inställande grundar sig inte bara på Brottspåföljdsmyndighetens egen prövning utan också på en sakkunnigbedömning som ges av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och som representerar sakkunskapen inom hälso- och sjukvården, ska även Enheten för hälso- och sjukvård för fångar höras när beslutet om att avsluta begränsningen eller inställandet prövas, så att enheten kan framföra sin åsikt om huruvida det är nödvändigt att beslutet om begränsning eller inställande vidmakthålls.

Enligt 8 mom. ska det som föreskrivs i 1–7 mom. tillämpas också på deltagande i sysselsättning enligt 4 kap. 1 § i häktningsslagen, deltagande i fritidsverksamhet enligt 7 kap. 1 § i den lagen och tillträde till bibliotek enligt 7 kap. 3 § i den lagen. Detta behövs eftersom bestämmelserna i häktningsslagen tillämpas på deltagande i sysselsättning för häktade i fängelse. Häktade har inte samma skyldighet att delta i sysselsättning som fångar i fängelse. Enligt 4 kap. 1 § i häktningsslagen ska den häktade likväl, om han eller hon så önskar, i mån av möjlighet ges tillfälle att delta i sysselsättning som ordnas eller godkänns av fängelset. Enligt 7 kap. 1 § i häktningsslagen förutsätts det också att en häktad får delta i fritidsverksamhet och tillbringa fritiden tillsammans med andra fångar och häktade. I 7 kap. 3 § i häktningsslagen föreskrivs det om häktades tillträde till biblioteket på motsvarande sätt som det i fängelselagen föreskrivs om saken för fångars del. Enligt bestämmelsen ska den häktade tillräckligt ofta ges tillträde till fängelsebiblioteket eller möjlighet att anlita använda bibliotekstjänster. Dessa aktiviteter kan alltså begränsas eller ställas in också i fråga om häktade på motsvarande sätt som i fråga om fängelsefångar.

Enligt 4 kap. 1 § 3 mom. i häktningsslagen får en häktad inte beviljas tillstånd till civilt arbete enligt 8 kap. 6 § i fängelselagen, och inte heller studietillstånd eller tillstånd till sysselsättning under övervakning utanför fängelset enligt 9 § i samma kapitel, varför omnämningen av dessa saknas i hänvisningarna till häktade.

3 §. Begränsning eller inställande av besök hos fångar. Bestämmelsen motsvarar till sina principer 2 §, men den gäller besök hos fångar. Om det är uppenbart att de redan vidtagna åtgärderna för att förhindra spridning av epidemin inte är tillräckliga, kan det i ett fängelse eller på en fängelseavdelning, till de delar och i den utsträckning som det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna på det sätt som förutsätts i 1 kap. 3 § 2 mom. i fängelselagen, införas begränsningar avseende besök enligt 13 kap. i fängelselagen, med undantag för besök av barn och besök av ombud. Med stöd av bestämmelsen kan alltså övervakade besök enligt 13 kap. 2 § i fängelselagen, oövervakade besök enligt 4 § i det kapitlet och övervakade besök fångar emellan enligt 7 § i det kapitlet begränsas.

Det är alltså möjligt att begränsa besök, om andra åtgärder såsom förbättrad hygien och säkerställande av tillräckliga avstånd inte är räcker till. När behovet av att begränsa besöken övervägs bör man bedöma om det är nödvändigt att förbjuda alla besök som tillåts i bestämmelsen eller om besök fortfarande kan ordnas till exempel under övervakning och så att det finns konstruktionsmässiga hinder mellan fången och besökaren. Vid oövervakade besök är risken för smitta naturligtvis stor, eftersom fysisk beröring då är möjlig. Därför är tröskeln för att begränsa dem lägre än för övervakade besök. Med begränsning avses i momentet att sådana besök fortfarande kan ordnas i någon form, men antalet tillåtna besök minskas jämfört med det normala.

Bestämmelsen gör det inte möjligt att begränsa besök av barn. I fråga om besök av barn iakttas alltså de gällande bestämmelserna i fängelselagen och häktningsslagen. Utgångspunkten för bestämmelsen om besök av barn är att kontakten mellan barnet och föräldern ska bevaras under fängelsetiden. Särskilt när det gäller små barn kan det vara svårare att ersätta ett vanligt fysiskt besök på något annat sätt, till exempel via videolänk. Det ligger inte heller nödvändigtvis i barnets intresse att träffa sin förälder i fängelset till exempel bakom ett plexiglas, varför man i propositionen inte har beslutat föreslå en sådan avvikande besöksform för barn. Vid besök av barn ska man alltså beakta principen att barnet har rätt att träffa sin förälder. Enligt bestämmelsen ska det dessutom alltid vara tillåtet att ta emot besök av ett ombud i enlighet med fängelselagen och häktningsslagen.

När beslut fattas om begränsning av besök ska särskild uppmärksamhet fästas vid barn som befinner sig på familjeavdelningen i fängelset och på vilka barnskyddslagen tillämpas. Begränsningen av besök kan i själva verket också påverka barnets kontakter med personer som bor utanför fängelset, även om begränsningarna inte direkt berör barnet självt. I fråga om personer som har begått sitt brott innan de fyllt 21 år ska vid verkställigheten av fängelsestraffet eller häktningen enligt fängelselagen och häktningsslagen de behov som följer av fångens ålder och utvecklingsnivå särskilt beaktas. I synnerhet när det gäller minderåriga fångar kan en begränsning av besöken bli kännbar, och när beslut om begränsningar fattas bör man sträva efter att minderåriga fångar ska kunna beviljas besök mer flexibelt än andra fångar.

I 2 mom. föreskrivs det om möjlighet att helt ställa in besök enligt i 1 mom. Bestämmelsens struktur motsvarar således 2 §. Beslut om inställande av besök kan fattas, om det är uppenbart att begränsningarna enligt 1 mom. inte är tillräckliga för att trygga de mål som avses i momentet. Besök kan ställas in helt och hållet endast som en sista utväg och till de delar det är nödvändigt. Det ska alltså bedömas separat för de olika besöksformerna om det är nödvändigt att ställa in dem. Tröskeln för att ställa in besök bör vara hög.

Utöver besök av barn och av ombud, vilka helt lämnats utanför begränsningarna, föreskrivs det i momentet att övervakade besök inte får avbrytas helt och hållet. I praktiken innebär detta alltså att övervakade besök fortfarande ska ordnas oberoende av epidemiläget, men de kan ordnas i begränsad omfattning så att till exempel endast en del av fångarna får ta emot besök samtidigt.

På detta sätt kan tillräckligt med utrymme säkerställas i besökslokalen och besöken ordnas på ett hälsosäkrare sätt. Tiden mellan besöken kan därför förlängas under begränsningarna, men besöken kan inte ställas in helt.

I 3 mom. konstateras att det som i 2 § 3–7 mom. föreskrivs om beslut ska tillämpas också på begränsning och inställande av besök som avses i 1 mom. Ett undantag är dock att den incidens av smittfall som avses i 2 § 3 mom. 1 punkten ska vara minst 25 per 100 000 invånare. Tröskeln för att begränsa och ställa in besök är alltså lägre än vad som föreskrivs om begränsning och inställande av sysselsättning. Det kan anses motiverat, eftersom besök i princip är förenade med en större smittrisk än de interna sysselsättningarna i fängelset i en situation där det inte har konstaterats smitta i fängelset, men sjukdomsläget i det område där fängelset ligger är oroväckande.

I övrigt kan det i fråga om motiveringen i stor utsträckning hänvisas till det som konstaterats i samband med 2 § till exempel om förutsättningarna för och varaktigheten av ett begränsningsbeslut samt om lämnande av en sakkunnigbedömning.

Enligt paragrafens 4 mom. ska det som föreskrivs i 1–3 mom. tillämpas också på besök enligt 9 kap. i häktningsslagen, med undantag för besök av barn enligt 3 § och besök av ombud enligt 4 § i det kapitlet. Dessutom föreskrivs det att övervakade besök inte får ställas in helt. Enligt häktningsslagen har en häktad i princip motsvarande rätt till besök som fångar i fängelse, om inte särskilda begränsningar för kontakter har bestämts för honom eller henne.

4 §. Begränsning eller inställande av permission för fångar. Bestämmelsen motsvarar 3 § både i fråga om principer och struktur, men gäller permission för fångar. Bestämmelsen gör det möjligt att begränsa eller ställa in andra permissioner än permission av synnerligen viktigt skäl enligt 14 kap. 5 § i fängelselagen. Paragrafens 1 mom. gäller begränsning av permissioner. Enligt fängelselagen kan permission normalt beviljas till exempel på basis av strafftidens längd eller av viktigt skäl. Permission kan begränsas till exempel så att andra permissioner i öppna anstalter förbjuds, men fångarnas regelbundna inköpsresor tillåts. Enligt paragrafens 2 mom. kan permission som en sista utväg ställas in helt. Det innebär att beviljandet av permission ställs in helt för en eller alla typer av permission. Liksom när det gäller besök bör man bedöma hur begränsning eller inställande av permission påverkar i synnerhet förhållandena för minderåriga fångar och de barn som bor på fängelsets familjeavdelning tillsammans med en förälder.

I 3 mom. konstateras att det som i 2 § 3–7 mom. föreskrivs om beslut ska tillämpas också på begränsning och inställande av permission som avses i 1 mom. Ett undantag är dock att den incidens av smittfall som avses i 2 § 3 mom. 1 punkten ska vara minst 25 per 100 000 invånare. Till denna del kan det hänvisas till det som konstateras i motiveringen till 3 § 3 mom. I övrigt kan det i fråga om motiveringen i stor utsträckning hänvisas till det som konstaterats i samband med 2 § till exempel om förutsättningarna för och varaktigheten av ett begränsningsbeslut samt om lämnande av en sakkunnigbedömning.

Häktade kan enligt 9 kap. 14 § i häktningsslagen beviljas tillstånd att under behövlig bevakning för en kort tid avlägsna sig från fängelset för att på finskt territorium besöka en svårt sjuk nära anhörig eller annan närstående och för att närvara vid en nära anhörigs eller annan närståendes begravning samt av något annat motsvarande synnerligen viktigt skäl. En häktad kan också beviljas tillstånd att under behövlig bevakning för en kort tid avlägsna sig från fängelset för att sköta ett brådskande och tvingande ärende. Eftersom det är möjligt att bevilja permission för häktade endast i mycket avgränsade situationer, föreslås det inte i bestämmelsen någon möjlighet att begränsa dem ytterligare.

5 §. *Begränsningarnas och inställandenas konsekvenser för beslut som berör fångar.* I 1 mom. föreskrivs det för det första att beslut om placering av fångar i sysselsättning och om civilt arbete eller placering i sysselsättning utanför fängelset kan ändras, om Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet har ställt upp begränsningar enligt 2 § för fängelset eller en avdelning i fängelset. Dessutom ska det vara möjligt att återkalla redan beviljade permissioner och besök, om beslut om begränsning eller inställande av dem har fattats på det sätt som avses i 3 eller 4 §.

I 8 kap. i fängelselagen föreskrivs det om placering av fångar i sysselsättning. Beslut om placering i sysselsättning fattas för varje fånge. Om sysselsättningen äger rum utanför fängelset är det fråga om civilt arbete enligt kapitlets 6 § eller placering i sysselsättning utanför fängelset enligt kapitlets 9 §. Placeringen i sysselsättning ändras så att den kan genomföras i enlighet med de uppställda begränsningarna. Det kan exempelvis innebära att sysselsättningens längd förkortas eller att innehållet ändras så att det lämpar sig för situationen. Besluten om hur innehållet i sysselsättningen i praktiken ska ändras fattas i fängelset.

På motsvarande sätt fattas beslut om oövervakade besök och besök fångar emellan enligt 13 kap. i fängelselagen samt om permission enligt 14 kap. i fängelselagen i fängelset. Om exempelvis ett oövervakat besök har beviljats innan ett beslut om begränsning eller inställande av sådana besök har fattats, kan tillståndet återkallas på basis av beslutet. Vidare kan med stöd av bestämmelsen nya ansökningar avslås i fråga om de permissioner för vilka begränsningar gäller.

Beslut om återkallande eller förvägran av permission eller besök och beslut om placering i sysselsättning fattas av fängelsedirektören eller av en säkerhetsansvarig eller sysselsättningsansvarig. Särskilda bestämmelser om detta finns i 10 § om beslutanderätt. Vid beslutsfattandet tillämpas prövningsrätt på samma sätt som i övrigt föreskrivs om beviljande och återkallande av tillstånd. Av ett allmänt begränsningsbeslut som meddelats av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet följer alltså inte direkt att alla beviljade permissioner och besök återkallas eller vägras. Ett beslut om begränsning som fattats av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet, exempelvis om inställande av permissioner, innebär alltså inte att man kan ge fångarna en kategorisk anvisning om att inte ansöka om permission. Centralförvaltningsenhetens beslut ger fängelset möjlighet att avslå ansökningarna, men fångarna har fortfarande rätt att ansöka på sedvanligt sätt, och alla ansökningar ska behandlas och förutsättningarna för att bevilja permission ska bedömas individuellt. Vid beviljande av tillstånd ska särskild uppmärksamhet fästas vid konsekvenserna av att tillstånd vägras för en enskild fånges del. Till exempel när det gäller tillstånd för studier utanför fängelset bör det ses till att förvägran av ansökan om tillstånd i praktiken inte leder till att studierna avbryts helt. En sådan konsekvens kan ha långvariga negativa konsekvenser för fångarnas möjligheter att återgå till samhället efter fängelsetiden.

Paragrafens 2 mom. gäller motsvarande beslut i fråga om häktade.

6 §. *Vissa arrangemang i fängelset när ett beslut om begränsning eller inställande är i kraft.* Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att åtgärderna för begränsning eller inställande försvagar fångarnas förhållanden och rättigheter så lite som möjligt.

Eftersom det i praktiken kan vara svårt att hålla fast vid planen för strafftiden när sysselsättningen minskar eller dess karaktär förändras, föreskrivs det i 1 mom. att fångarna kan fullgöra sysselsättningsplikten också genom deltagande i sysselsättning som avviker från den normala. För tydlighetens skull föreskrivs det också att avvikelser från den normala sysselsättningsplikten inte påverkar den sysselsättningspenning eller lön som med stöd av 9 kap. 6 § betalas till fångar. Vägran att delta i sysselsättning av nytt slag får inte heller inverka på sysselsättningspenningen eller lönen.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att om normalt tillträde till bibliotek begränsas eller ställs in, ska bibliotekstjänster för fångar och häktade likväl ordnas på något annat sätt. En motsvarande bestämmelse finns redan i 11 kap. 4 § 2 mom. i fängelselagen och 7 kap. 3 § 1 mom. i häktningsslagen, där det förutsätts att bibliotekstjänster ska tillhandahållas på något annat sätt för fångar och häktade som inte har tillträde till bibliotek till exempel på grund av placering på en säkerhetsavdelning.

I 3 mom. föreskrivs det att om besök eller permissioner begränsas, ställs in eller återkallas ska fångarna i den utsträckning det är möjligt ges flexiblere möjligheter än vanligt att stå i kontakt med personer utanför fängelset via videolänk eller något annat tekniskt kommunikationsmedel. I 13 kap. 13 § 1 mom. i fängelselagen har kontakt via videolänk eller motsvarande begränsats till fångens nära anhöriga eller andra närstående. För bevarandet av fångens kontakter eller av något annat viktigt skäl kan kontakt ordnas också med någon annan person som är viktig för fången. Under begränsningen ska fången tillåtas hålla kontakt också med andra personer, om detta är möjligt. Syftet med att möjliggöra sådana kontakter är att minska de olägenheter som fångarna kan förorsakas av att permissioner eller besök förhindras. På övervakning, avbrytande och återkallande av kontakter tillämpas dock de normala bestämmelserna i fängelselagen och häktningsslagen.

Enligt 12 kap. 6 § i fängelselagen ska fången ges möjlighet att på egen bekostnad stå i telefonkontakt med personer utanför fängelset. Kostnadsfri användning av telefon kan tillåtas för skötseln av nödvändiga ärenden eller av andra särskilda skäl. Bestämmelsen gör det således möjligt att flexibelt tillåta användning av telefon i fängelser. Denna möjlighet bör därför utnyttjas så flexibelt som möjligt. Det kan anses vara särskilt viktigt för fångar vars anhöriga inte har möjlighet att kommunicera via videolänk eller någon annan teknisk anordning.

7 §. Begränsning av verkställigheten av samhällspåföljder. Paragrafen är avsedd för situationer där en ändamålsenlig verkställighet av samhällspåföljder har försvårats oskäligt på grund av coronaepidemin. Det kan bli aktuellt åtminstone om åtskilliga sedvanliga tjänstgöringsställen har stängt eller begränsat sin verksamhet. Då är det i praktiken omöjligt eller åtminstone mycket utmanande att fullgöra i synnerhet samhällstjänst och eventuellt även andra samhällspåföljder.

Om justitieministeriet bedömer att det i en sådan situation är nödvändigt, kan ministeriet enligt 1 mom. utfärda en förordning om begränsning av inledandet av verkställigheten av samhällspåföljder under en viss tidsperiod. Begränsningen kan gälla alla eller endast en del av samhällspåföljderna. Enligt 2 mom. kan förordningen utfärdas för högst den tid som lagen är i kraft. I 3 mom. föreskrivs det att verkställigheten av straff likväl ska inledas medan förordningen är i kraft, om ett utdömt straff annars skulle förfalla.

8 §. Uppskov med eller avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder. I 1 mom. föreskrivs det om möjlighet att skjuta upp eller avbryta verkställigheten av en samhällspåföljd som begränsats genom förordning för den tid verkställigheten av samhällspåföljden i fråga har begränsats genom förordning av justitieministeriet på det sätt som avses i 7 mom. När uppskov eller avbrott övervägs ska straffets innebörd, den dömdes personliga förhållanden och den återstående strafftiden beaktas. Ett beslut om uppskov eller avbrott gäller alltså alltid en enskild dömd. Beslutet fattas av direktören för byrån för samhällspåföljder, och om detta föreskrivs särskilt i 10 § om beslutanderätt.

När det gäller prövningsgrunderna avser det som sägs om innehållet i ett straff att en del av straffen till sitt innehåll är lättare att omvandla, varvid fortsatt verkställighet med ändrat innehåll är det primära alternativet. Det är svårt att ändra innehållet i samhällstjänst särskilt i fråga om ett längre straff, vilket gör det lättare att motivera ett avbrott. Även verkställigheten av andra

samhällspåföljder kan vara förenad med element som av olika orsaker i praktiken kan bli omöjliga att genomföra. Med den dömdes personliga förhållanden avses att den dömdes förutsättningar att klara av det ändrade innehållet i straffet varierar. Om den dömdes förutsättningar till exempel att klara av uppgifter som ska utföras självständigt eller av annat slag av ändrat innehåll bedöms vara svaga, är detta en omständighet som talar för att straffet ska avbrytas. Vid prövningen av detta bör man beakta att brott mot skyldigheterna i anslutning till samhällspåföljder kan medföra olika påföljder för den dömda. I värsta fall kan grovt brott mot skyldigheterna leda till att en del av samhällspåföljderna omvandlas till fängelse. När uppskov eller avbrott övervägs ska saken i första hand bedömas utifrån den dömdes bästa. Den återstående strafftiden ska beaktas så att om den återstående strafftiden är kort, ska man i den utsträckning det är möjligt sträva efter att slutföra strafftiden genom att flexibelt ändra innehållet inom de gränser som lagen möjliggör. Å andra sidan kan man tänka sig att om den dömda egentligen ännu inte har hunnit börja avtjäna sitt straff ordentligt, kan uppskov eller avbrott vara ett bättre alternativ, varvid den dömda får avtjäna straffet under normala förhållanden och utan avbrott när de exceptionella omständigheterna vikit. När det är fråga om en minderårig eller en ung dömd ska uppskov med eller avbrott i verkställigheten övervägas särskilt noggrant, och betydelsen av drömsålet med verkställigheten bedömas för honom eller henne med beaktande av 4 § 2 mom. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Enligt det momentet ska man vid verkställigheten av en samhällspåföljd för en ung person som inte hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet särskilt beakta de behov som följer av den dömdes ålder och utvecklingsnivå.

Uppskov med eller avbrott i verkställigheten ska enligt 2 mom. återkallas, om det framgår att det inte längre finns förutsättningar för uppskovet eller avbrottet. Det kan bli aktuellt till exempel om en tjänstgöringsplats som ursprungligen bestämts för den dömda efter att den stängts åter öppnas eller om den dömdes personliga förhållanden har förbättrats så att han eller hon till exempel bedöms klara av det ändrade innehållet i straffet.

Verkställigheten av uppskjutna och avbrutna straff ska fortsätta när förordningen inte längre är i kraft. Eftersom inte bara uppskjutna och avbrutna straff då skulle verkställas, utan också straff som skjutits upp med stöd av förordningen och som väntar på verkställighet, kan det förväntas att det uppstår stockningar i verkställigheten. Brottspåföljdsmyndigheten bör därför på förhand förbereda sig på en anhopning av ärenden. Det är i synnerhet fallet om begränsningen av inledandet av verkställigheten har varat en längre tid och antalet dömda som väntar på verkställighet av sitt straff har hunnit öka betydligt.

I 3 mom. föreskrivs det att verkställigheten av straff ska inledas oberoende av det som föreskrivs i 1 och 2 mom., om ett utdömt straff annars skulle förfalla. Bestämmelser om förfall av utdömt straff finns i 8 kap. i strafflagen. Till exempel samhällstjänst förfaller när fem år har förflutit från den dag då den lagakraftvunna domen gavs. Bestämmelsen kan anses motiverad trots att verkställigheten av denna orsak i princip kan fördröjas avsevärt, eftersom åtgärderna är bundna till nödvändighetskravet, och verkställigheten av samhällspåföljder i de situationer som avses i bestämmelsen kunde förhindras eller försvåras oskäligt om samhället stängts ned till många delar. Brottspåföljdsmyndigheten har då inga faktiska möjligheter att verkställa straffet på det sätt som lagen förutsätter. Dessutom kan det i princip anses vara förenligt med den dömdes intresse att han eller hon inte behöver avtjäna sitt straff under exceptionella förhållanden där det finns risk för att bli smittad. I vilket fall som helst avgränsas uppskjutandet av verkställigheten genom det att lagen föreslås vara i kraft endast temporärt.

9 §. Konsekvenser av begränsning av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder. I paragrafen föreskrivs det för det första att den tid för vilken inledandet av verkställigheten av domen ändras, skjuts upp eller avbryts med stöd av 7 eller 8 § i denna lag inte ska inräknas i strafftiden. Vidare föreskrivs det att denna tid inte heller beaktas vid beräkningen av

den maximitid för verkställighet eller den maximitid för uppskov eller avbrott som avses i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Med detta avses de tidsfrister som anges i 17 § 1 mom. och 18 § 3 mom. i den lagen.

Enligt 17 § är huvudregeln att verkställigheten av en samhällspåföljd ska avtjänas inom ett år och tre månader från det att domen blivit verkställbar. Om detta inte är möjligt, ska Brottspåföljdsmyndigheten hos domstolen ansöka om förlängning av den tid under vilken samhällspåföljden ska verkställas. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att på verkställighet av en påföljd som uppskjutits eller avbrutits på grund av coronavirusepidemi inte tillämpa den nämnda maximitiden på ett år och tre månader, och därför behöver påföljder som skjutits upp på denna grund inte föras till domstol för förlängning av den tid under vilken påföljden ska verkställas. Det förebygger extra arbete både vid Brottspåföljdsmyndigheten och vid tingsrätterna.

10 §. Beslutanderätt. I paragrafen föreskrivs det utifrån den systematik som används i fängelselagen och häktningslagen om vilka som ska fatta de beslut som avses i lagen och om vissa omständigheter som hänför sig till beslutsfattandet. Enligt 1 mom. beslutar Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet om begränsningar och inställanden enligt 2–4 §. Eftersom det kan vara fråga om betydande begränsningar i fängarnas normala rättigheter, är det motiverat att beslutsfattandet samlas hos centralförvaltningsenheten också i situationer där begränsningarna gäller endast en enskild avdelning i fängelset. Att beslutsfattandet samlas hos centralförvaltningsenheten säkerställer också att åtgärderna för begränsning och inställande är enhetliga i olika fängelser. Innan beslutet fattas ska Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet dock ge direktören för det fängelse eller de fängelser som är föremål för beslutet tillfälle att framföra sina synpunkter på beslutets nödvändighet och innehåll. Fängelsedirektörerna har vanligen den bästa uppfattningen om situationen i sitt eget fängelse, till exempel när det gäller hur sysselsättningen kan omorganiseras på varje avdelning i fängelset.

När sysselsättningen begränsas eller ställs in bör man naturligtvis bedöma behovet av att uppdatera fängelsets eller en eller flera fängelseavdelningars dagordning för den tid som begränsningsåtgärderna pågår. I fråga om dagordningar iakttas de normala beslutsprocesserna enligt fängelselagen.

I 2 mom. föreskrivs det om brådskande situationer där fängelsedirektören undantagsvis kan besluta om begränsningar eller avbrott. En situation som avses i momentet kan bli aktuell närmast om det under veckoslutet eller någon annan helg förekommer flera smittfall i fängelset i enlighet med 2 § 3 mom. Det kan också bli aktuellt om Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet har fattat partiella begränsningsbeslut för fängelset i fråga, varefter läget plötsligt försvåras så att strängare begränsningsåtgärder behövs. Fängelsedirektören ska innan han eller hon fattar sitt beslut utreda om Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet har förutsättningar att fatta ett snabbt beslut i ärendet, och således säkerställa att han eller hon har förutsättningar för sitt eget beslutsfattande. Innan fängelsedirektören fattar beslut ska han eller hon likväl höra en läkare i tjänsteförhållande vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar eller den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar angående beslutets nödvändighet. Fängelsedirektören kan alltså fatta beslut om begränsning endast i det fall att den ovan nämnda yrkesutbildade personen inom hälso- och sjukvården anser att det finns en betydande risk för spridning av nya smittor i fängelset. Fängelsedirektören ska omedelbart lämna över ärendet till Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet för avgörande, vilket innebär att fängelsedirektörens beslut gäller endast tills centralförvaltningsenheten har fattat sitt eget beslut i ärendet.

Fängelsedirektören eller en säkerhetsansvarig eller sysselsättningsansvarig ska enligt 3 mom. fatta de beslut som avses i 5 § och 6 § 3 mom. En sådan centralisering av beslutsfattandet inom fängelset är motiverad med beaktande av att åtgärderna för begränsning och inställande är exceptionella.

För tydlighetens skull bör det konstateras att beslut om begränsning eller inställande av sysselsättning enligt 2 § fattas av Brottsförvaltningsmyndighetens centralförvaltningsenhet på det sätt som konstateras ovan. Det är fråga om ett allmänt beslut som gäller fängelset eller en avdelning i fängelset och som i princip gäller alla dess fångar. Till den del det är fråga om sysselsättning för vilken det enligt lag inte fattas beslut om en enskild fånge, kan centralförvaltningsenhetens beslut verkställas som sådant. Sådan sysselsättning är i princip åtminstone deltagande i fritidsverksamhet och besök på biblioteket. Om centralförvaltningsenhetens beslut däremot gäller en sysselsättning för vilken det enligt lag ska fattas beslut för en enskild fånge, kräver centralförvaltningsenhetens beslut att det i fängelset vid behov fattas nya beslut för enskilda fångar. Till dessa sysselsättningar hör till exempel deltagande i sysselsättning under den fastställda arbets- och sysselsättningstiden och civilt arbete utanför fängelset.

Eftersom det är fråga om beslut som gäller fångarnas rättigheter tillämpas i första hand förvaltningslagens (434/2003) bestämmelser om bland annat hörande och delgivning av beslut på meddelande av dem. Sätten att fullgöra dessa skyldigheter kan påverkas av att beslut enligt denna lag delvis kan vara kollektiva beslut som kan gälla ett stort antal fångar. Besluten är i allmänhet också brådskande, vilket också påverkar de förfaranden som tillämpas. Till exempel får enligt 34 § 2 mom. 4 punkten i förvaltningslagen ett ärende avgöras utan hörande, om hörandet kan äventyra syftet med beslutet eller om det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande skada för människors hälsa, den allmänna säkerheten eller miljön.

I 43 § i förvaltningslagen föreskrivs det om beslutets form. Enligt paragrafen ska förvaltningsbeslut ges skriftligen. Ett beslut kan dock meddelas muntligen, om det är nödvändigt på grund av att ärendet är brådskande. Ett muntligt beslut ska utan dröjsmål också ges skriftligen tillsammans med en anvisning om hur man begär omprövning eller en besväransvisning. I 54 § i förvaltningslagen föreskrivs det om delgivningsskyldighet. Ett beslut som en myndighet har fattat ska enligt paragrafen av myndigheten utan dröjsmål delges en part och andra kända som har rätt att begära omprövning av beslutet eller att överklaga det genom besvär. Enligt 55 § i samma lag verkställs delgivningen som vanlig eller bevislig delgivning eller, om den inte kan verkställas på nämnt sätt, såsom offentlig delgivning. Offentlig delgivning kan användas också när en handling skall delges över trettio personer som är kända eller när personernas antal är okänt. Närmare bestämmelser om offentlig delgivning finns i 62 § i förvaltningslagen. Vid offentlig delgivning hålls en handling en viss tid tillgänglig för mottagaren hos myndigheten. Ett meddelande om att en handling finns tillgänglig ska publiceras på myndighetens webbplats i det allmänna datanätet och vid behov i den tidning ur vilken mottagaren kan antas bäst få information om saken.

Eftersom fångarna har begränsade möjligheter att få tillträde till datanätet, ska fängelserna se till att fångarna de facto får del av beslutet. Vid delgivningen ska man fästa uppmärksamhet vid att språket är lättläst och vid att utländska fångar får tillgång till information. Delgivningen kan skötas exempelvis genom att man kungör beslutets innehåll i fängelset och berättar att beslutet med anvisningar om begäran om omprövning eller besväransvisning är framlagt skriftligen till exempel på avdelningens anslagstavla. Om inte alla fångar har tillträde till anslagstavlan på grund av begränsningsåtgärder eller av någon annan orsak, ska beslutet delges dessa fångar till exempel genom att beslutet delas ut i cellerna. Det är också viktigt att personalen ges tillräcklig information om innehållet i åtgärderna för begränsning eller inställande så att de kan ge fångarna korrekt information. Brottsförvaltningsmyndighetens centralförvaltningsenhet bör informera om

beslut om begränsning eller inställande också på sin webbplats så att anhöriga till fångar kan få aktuell information om gällande beslut.

Direktören för byrån för samhällspåföljder beslutar enligt 4 mom. om uppskov med inledandet av verkställigheten eller avbrott i verkställigheten och återkallande av uppskov och avbrott. Detta motsvarar det som i 30 § 2 mom. i lagen om verkställighet av samhällspåföljder föreskrivs om uppskov med eller avbrott i verkställigheten.

11 §. Ändringssökande. Enligt 1 mom. får en fånge eller häktad anföra besvär över ett allmänt beslut om begränsning eller inställande som Brottsförvaltningsmyndighetens centralförvaltningsenhet har fattat med stöd av 2–4 §. En fånge eller en häktad får däremot inte begära omprövning av eller anföra besvär över ett beslut som har fattats av fängelsedirektören med stöd av 10 § 2 mom. Det kan anses motiverat, eftersom beslutet har varit brådskande och i vilket fall som helst är temporärt och fängelsedirektören omedelbart ska föra ärendet till centralförvaltningsenheten för avgörande. Ett beslut av centralförvaltningsenheten kan överklagas på det sätt som konstateras ovan.

På ett beslut enligt 5 § eller 6 § 3 mom. som har fattats av fängelsedirektören eller av en säkerhetsansvarig eller sysselsättningsansvarig tillämpas enligt paragrafens 2 mom. det som föreskrivs om rätt att söka ändring i 20 kap. 1 och 2 § i fängelselagen och 15 kap. 1 och 2 § i häktninglagen. Det innebär att samma principer ska iakttas i fråga om rätten att söka ändring i dessa beslut som i vanliga fall. Exempelvis återkallande eller förvägran av tillstånd för civilt arbete med stöd av denna lag är ett överklagbart beslut på det sätt som föreskrivs i 20 kap. 1 § 1 mom. 8 punkten i fängelselagen. Däremot är till exempel placering i sysselsättning inte ett överklagbart beslut, eftersom det också annars omfattas av besvärshänsyn i enlighet med 20 kap. 2 § 1 mom. 6 punkten i fängelselagen. Syftet med den valda formuleringen av bestämmelsen har varit att klargöra att beslut som avses i 5 § och 6 § 3 mom. och som i sig motsvarar beslut som fattas under normala förhållanden kan överklagas till samma delar som enligt fängelselagen och häktninglagen. Till beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen ska det således fogas en anvisning om begäran om omprövning på samma sätt som man också annars gör i fråga om olika typer av beslut.

På ett beslut enligt 8 § som har fattats av direktören för byrån för samhällspåföljder tillämpas det som föreskrivs om rätt att söka ändring i 86 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. Ett sådant beslut är enligt 1 mom. 1 punkten i den paragrafen överklagbart.

I bestämmelsen uppräknas på samma sätt som i fängelselagen och häktninglagen de beslut som kan överklagas och de som omfattas av besvärshänsyn. I bestämmelsen har man dock valt att inte på det sätt som i de nämnda lagarna använda en sista punkt av mer allmän karaktär i förteckningen över överklagbara beslut. I stället ges en fullständig förteckning över de beslut som får respektive inte får överklagas. Det är dessutom fråga om en temporär lag, vilket innebär att risken för att någon typ av beslut saknas i förteckningen och måste fogas till lagen senare är mycket liten. Även om det i bestämmelsen uttryckligen nämns vilka beslut som kan överklagas, begränsar detta inte någons rätt att söka ändring. I så fall tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) på normalt sätt, om inte sökande av ändring uttryckligen har förbjudits.

Enligt 3 mom. tillämpas vid sökande av ändring i övrigt det som föreskrivs i 20 kap. 3–5 och 7–8 § i fängelselagen och i 87–89 och 91–92 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. I 15 kap. 3 § i häktninglagen hänvisas det i fråga om förfarandet vid ändringssökande till motsvarande bestämmelser i fängelselagen, varför häktninglagen inte behöver nämnas i momentet.

12 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreskrivs om lagens ikraftträdande och om när lagen upphör att gälla.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Enligt 7 § i den föreslagna lagen får justitieministeriet genom förordning begränsa inledandet av verkställigheten av samhällspåföljder. Begränsningen kan gälla alla eller endast en del av samhällspåföljderna. Förordningen får utfärdas för högst den tid under vilken den föreslagna lagen är i kraft.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits.

Det föreslås att lagen ska gälla till och med 31.10.2021. Den föreslagna giltighetstiden grundar sig på att det är svårt att i förväg bedöma hur coronavirusepidemin kommer att utvecklas och när den kommer att upphöra. Som framgått kan epidemin framskrida i vågor; antalet smittfall kan börja minska bland annat på grund av restriktionerna, vilket likväl kan följas av en ny våg, varvid antalet smittfall snabbt ökar, vilket skedde i slutet av november 2020 och i februari 2021. Vaccinationerna har börjat, men det har förekommit problem med tillgången på vacciner, och därför finns det inga exakta uppgifter om hur vaccinationerna fortskrider. Det är inte heller känt hur och inom vilken tid ens en omfattande tillgång till vacciner påverkar hur epidemin utvecklas globalt och nationellt. Förekomsten av olika virusvarianter har ökat osäkerheten när det gäller epidemins utveckling. De bestämmelser som föreslås i propositionen förutsätter ett myndighetsbeslut som i sin tur kräver att de nyckeltal för spridning av sjukdomen som anges i paragraferna uppfylls. Bestämmelserna kan således i praktiken inte tillämpas om sjukdomsläget förbättras nationellt eller regionalt, men de kan tas i bruk på nytt om sjukdomsläget förvärras.

10 Verkställighet och uppföljning

Brottspåföljdsmyndigheten och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar förbereder sig innan lagen träder i kraft på att beslut om åtgärder om begränsning och inställande ska kunna fattas utan dröjsmål, om det anses nödvändigt att vidta dem. Brottspåföljdsmyndigheten bedömer redan innan lagen träder i kraft också hur sysselsättning i fängelset kan anpassas så att det inte behövs omfattande åtgärder för begränsning eller inställande åtminstone för någon längre tid. Brottspåföljdsmyndigheten förbereder sig också så att fångarna smidigt kan informeras om eventuella lagenliga åtgärder. Ett smidigt verkställande främjas av att man redan år 2020 i fångelserna och vid byråerna för samhällspåföljder vidtog varierande åtgärder för att bekämpa coronavirusepidemin.

Justitieministeriet följer hur den temporära lagen fungerar under dess giltighetstid.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

11.1 Allmänt

I den föreslagna lagen föreskrivs det om Brottspåföljdsmyndighetens behörighet att besluta om begränsningar av sysselsättningen i fångelserna samt av besök hos och permission i syfte att förebygga spridningen av coronavirusepidemin. Om det är uppenbart att begränsningsåtgär-

derna inte är tillräckliga för att förhindra spridning av sjukdomen, kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att sysselsättning, besök och permissioner ställs in helt och hållet. Beslutet om begränsningar och inställanden ska fattas för viss tid. Dessutom föreskrivs det om bemyndigande för justitieministeriet att utfärda förordning om begränsning av verkställigheten av samhällspåföljder. Lagen föreslås gälla till och med den 31 december 2021. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att skydda de häktades, fångarnas och fängelsepersonalens liv och hälsa och att trygga en ändamålsenlig och säker organisering av verkställigheten av fängelsestraff genom att förhindra att coronavirusepidemin sprids till och i fängelser. Syftet med begränsningarna är alltså att på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen genom det allmänna trygga vars och ens rätt till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen, verkställighet av straff utan att människovärdet kränks på det sätt som avses i 7 § 2 mom. och det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Med stöd av artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen är Finland skyldigt att se till att förhållandena i fängelserna inte äventyrar någons liv eller hälsa eller behandlar någon omänskligt eller förnedrande.

11.2 Begränsning och inställande av sysselsättning i fängelset samt av besök hos och permission för fångar

11.2.1 Befogenheter

Enligt propositionen ska Brottspåföljdsmyndigheten fatta beslut om begränsning av sysselsättning i fängelset, besök hos fångar och permission för fångar i syfte att förhindra spridningen av coronavirusepidemin. Om det är uppenbart att en begränsning inte räcker till för att förhindra spridning av sjukdomen, kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att sysselsättning, besök och permissioner ställs in. Brottspåföljdsmyndighetens beslut förutsätter alltid att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ger en sakkunnigbedömning av sjukdomsläget. Sakkunnigbedömningen gäller incidensen av sjukdomen och risken för spridning inom det sjukvårdsdistrikt där fängelset eller fängelseavdelningen är beläget. Beslutet kan också fattas i en situation där coronavirussmitta redan har konstaterats hos ett betydande antal fångar eller anställda i fängelset och detta enligt en sakkunnigbedömning av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar medför en betydande risk för spridning av nya smittor i fängelset och det inte räcker att försätta de smittade och exponerade i karantän till för att förhindra spridningen. Ett beslut om begränsningar kan fattas för högst en månad och ett beslut om inställande för högst två veckor. Grundlagsutskottet bedömde i utlåtandet GrUU 32/2020 rd bestämmelser om myndigheternas befogenheter. Utskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter också utgått från att regleringen av myndigheternas befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). För lagar gäller det allmänna kravet att de ska vara exakt och noga avgränsade (GrUU 10/2016 rd, s. 2). Utskottet anser att det är extra viktigt med tydlig reglering vid den här typen av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (se också GrUU 45/2016 rd, s.3, GrUU 41/2006 rd, s 4).

Grundlagsutskottet har också tagit ställning till den beslutanderätt som föreslås för expertmyndigheten (GrUU 32/2020 rd). Det var fråga om Institutet för hälsa och välfärds föreslagna behörighet att besluta att en person som anländer till Finland vid ankomsten har med sig ett intyg över negativt testresultat för covid-19-smitta. Grundlagsutskottet konstaterade att den föreslagna behörigheten att fatta beslut inte lämpar sig särskilt bra för en expertmyndighet.

Brottspåföljdsmyndigheten har till uppgift att verkställa fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter, samhällspåföljder och häktning. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ansvarar å sin sida för ordnandet av hälso- och sjukvård för fångar. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ansvarar också för bekämpningen av smittsamma sjukdomar som en del av den hälso- och sjukvård som hör till dess organiseringsansvar. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar får fatta de myndighetsbeslut som anges i lagen om smittsamma sjukdomar i fråga om de personer som omfattas av enhetens hälso- och sjukvård, såvida inte personen i fråga har permission eller vårdas vid en annan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården. Enligt propositionen ska Enheten för hälso- och sjukvård för fångar vara expertmyndighet i samarbete med sjukvårdsdistriktet eller Institutet för hälsa och välfärd. Enligt propositionen ska Brottspåföljdsmyndigheten ha beslutanderätt i egenskap av den myndighet som svarar för verkställigheten av de nämnda straffen.

11.2.2 Allmänna villkor för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag. I fängelselagen föreskrivs det i fråga om de krav som ska ställas på innehållet i verkställigheten av fängelse bland annat att innehållet i fängelsestraffet är frihetsberövande eller begränsning av friheten, att verkställigheten av fängelset inte får medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter eller förhållanden än de som det föreskrivs om i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet, att fängelse ska verkställas så att verkställigheten är säker för samhället, personalen och fångarna och att fångens möjligheter att upprätthålla sin hälsa och handlingsförmåga ska stödjas. Förhållandena i fångelserna ska ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället.

De föreslagna bestämmelserna ska bedömas med tanke på såväl de allmänna som de särskilda villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Till de allmänna villkoren för inskränkning hör krav på bestämmelser i lag, exakthet och noggrann avgränsning, inskränkningens godtagbarhet och dess proportionalitet i förhållande till det eftersträvade målet, integritet för kärnområdet i den grundläggande rättigheten, rättsskyddsarrangemangens tillräcklighet samt iakttagandet av människorättsförpliktelserna.

I den föreslagna lagen föreskrivs det om grunderna för åtgärder för begränsning och inställande i fängelset. Brottspåföljdsmyndigheten kan fatta beslut om begränsning eller inställande när de lagstadgade förutsättningarna i fråga om sjukdomssituationen uppfylls. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ska ge en sakkunnigbedömning av huruvida dessa förutsättningar uppfylls. Brottspåföljdsmyndighetens beslut är alltid tidsbegränsat och kan vara i kraft högst en månad, ett beslut om avbrytande högst två veckor. Det föreslås att ändring ska kunna sökas i beslutet i enlighet med 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet konstaterade vid behandlingen av lagen om smittsamma sjukdomar att individens rättsskydd hade ordnats på behörigt sätt när det fanns normal rätt att söka ändring i ett kommunalt organs beslut (GrUU 6/2003 rd). Fångarnas rättsskydd tillgodoses genom rätten att söka ändring. Med beaktande av syftet med åtgärderna för begränsning och inställande, tryggheten av fångarnas, de häktades och fängelsepersonalens hälsa är besluten verkställbara genast trots att ändring har sökts. På ett beslut om återkallande eller förvägran av exempelvis permission för enskilda fångar som fattas i fängelset med stöd av ett allmänt beslut som fattats av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet tillämpas enligt den föreslagna lagen de normala bestämmelserna om ändringssökande i fängelselagen och häktninglagen. Detta innebär att fången kan begära omprövning av eller söka ändring i beslutet på samma sätt som i gällande lag i fråga om motsvarande tillstånd eller andra beslut. Bestämmelserna om rätten att söka ändring motsvarar alltså till denna del bestämmelserna i den gällande lagstiftningen.

Grunden för inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet ska vara godtagbar med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. Grundlagsutskottet har konstaterat att skydd av befolkningens hälsa utan tvivel är ett mycket vägande skäl med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet. Även bevarandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under coronaviruspandemin är med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna ett synnerligen vägande skäl som berättigar till exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 44/2020 rd och de betänkanden från grundlagsutskottet som det hänvisas till i det utlåtandet). Enligt artikel 12 i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen, FördrS 6/1976) erkänner konventionsstaterna rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. I artikeln åläggs parterna att vidta åtgärder för att till fullo tillgodose denna rätt. Särskilt nämns åtgärder som är nödvändiga för att förebygga, behandla och bekämpa smittsamma sjukdomar. Utifrån de allmänna kommentarer som styr tolkningen av konventionen förpliktar rätten till hälsa det allmänna att bland annat bekämpa farliga smittsamma sjukdomar och skydda grupper som löper särskild risk.

Fångarnas hälsotillstånd är ofta sämre än bland befolkningen i genomsnitt. Fångarna har många underliggande sjukdomar, såsom astma, hjärt- och cirkulationsorganssjukdomar samt lever- och pankreassjukdomar, varvid en virusinfektion kan ha en stor inverkan på enskilda fångars hälsa. En stor del av fångarna röker också. I fängelset bor man relativt trångt i anstaltsförhållanden, där till exempel sanitetsutrymmena ofta är gemensamma. Fångarna har också begränsade möjligheter att själva påverka sin egen exponeringsrisk när fängelsets normala dagordning iakttas. Genom de föreslagna åtgärderna för begränsning och inställande kan man minska risken för att viruset sprids till fängelset och vidare inom fängelset och på så sätt skydda fångarnas rätt till hälsa.

Utöver att skydda fångarnas hälsa har Brottspåföljdsmyndigheten också under coronavirusepidemin skyldighet att i enlighet med fängelselagen se till att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna. Genom bestämmelsens tryggas den rätt som var och en enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Sysselsättning i fängelset ska under alla förhållanden kunna ordnas så att säkerheten i fängelset och även i samhället i vidare bemärkelse kan tryggas. Coronavirusepidemin innebär osedvanliga utmaningar och hot mot en säker verkställighet av fängelsestraff och häktning. Till exempel en omfattande placering av fängelsepersonal i karantän påverkar oundvikligen möjligheterna att på ett säkert sätt fortsätta ordna sysselsättning i fängelset på det sätt som förutsätts i fängelselagen. För att de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 7 § 1 mom. i grundlagen ska tillgodoses ska Brottspåföljdsmyndigheten på det sätt som avses i den föreslagna lagen ha möjlighet att, om sjukdomssituationen så kräver, begränsa eller ställa in sysselsättning i fängelset och därigenom skydda fångarnas och personalens hälsa och därigenom också mer allmänt säkerställa säkerheten i den fängelseverksamhet som Brottspåföljdsmyndigheten ansvarar för.

Bestämmelserna om begränsning ska vara godtagbara och även påkallade av ett vägande samhälleligt behov. De grundläggande fri- och rättigheterna ska inte inskränkas i onödan eller enbart för säkerhets skull, även om det i sig skulle föreligga en godtagbar grund för inskränkning. I den föreslagna regleringen ska myndighetens beslutsfattande alltid basera sig på den epidemiologiska lägesbild och expertkunskap som finns att tillgå på riksnivå och regional nivå i Finland.

Den föreslagna regleringen har, genom den flexibilitet som den gällande lagstiftningen möjliggör i fråga om exempelvis hygienåtgärder och minskning av gruppstorlekarna i sysselsättningen i fängelset, graderats så att viss i den föreslagna lagen fastställd sysselsättning i fängelset och deltagande i den samt besök hos och permission för fångar kan begränsas och så att sysselsättning, besök och permission som en sista utväg kan ställas in helt. Graderingen av olika åtgärder

för att förhindra spridningen av coronavirusepidemin i fängelser uppfyller för sin del kravet på att regleringen ska vara proportionerlig. En uttrycklig förutsättning som skrivits in i lagen är i fråga om både begränsning av sysselsättning och begränsning av besök och permissioner att de åtgärder som fängelselagen, häktningsslagen och lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör redan vidtagits och det är uppenbart att de inte är tillräckliga för att förhindra att epidemin sprids. Sysselsättning, besök och permissioner kan som en sista utväg ställas in helt, om det är uppenbart att begränsningarna enligt 1 mom. inte är tillräckliga för att förhindra spridning av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna. Kravet på proportionalitet uppfylls för sin del av att tröskeln för att begränsa och ställa in sysselsättning i fängelset är högre än för att begränsa och ställa in besök och permissioner. I fråga om de sistnämnda är det epidemiologiska kravet enligt lagen att incidensen är minst 25 smittfall per 100 000 invånare. För att sysselsättning i fängelset ska kunna begränsas eller ställas in måste incidensen vara minst 50 smittfall per 100 000 invånare.

Med tanke på begränsningarnas proportionalitet bör det också anses vara av betydelse att det enligt propositionen även under begränsningstiden i den utsträckning det är möjligt ska ordnas sådan verksamhet för fångarna som tryggt kan ordnas i en situation med en smittsam sjukdom. Dessutom föreslås det lättnader i bestämmelserna om fångarnas möjlighet att hålla kontakt via videolänk eller något annat lämpligt tekniskt kommunikationsmedel. Avsikten är alltså att i den mån det är möjligt minska de negativa konsekvenserna av begränsningarna för fångarna.

De föreslagna inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna inkräktar exempelvis inte på kärnområdet för skyddet för privatlivet på ett sätt som skulle upphäva dess kärninnehåll. Det är inte möjligt att under några omständigheter begränsa eller ställa in ordnandet av de mest centrala rättigheter som anges i fängelselagen och häktningsslagen, såsom vistelse utomhus, hygien och mathållning. När det gäller begränsning av besök och permission möjliggör den föreslagna regleringen inte begränsning av besök av barn eller av ombud eller av permission av synnerligen viktigt skäl. Övervakade besök får inte heller ställas in helt.

Det allmänna ska i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa. Syftet med den föreslagna regleringen är att skydda fångarna, de häktades och fängelsepersonalens hälsa och därigenom säkerställa att fängelsestraffet verkställs på ett säkert sätt. Den befogenhet som föreslås för Brottsåtgärdsmyndigheten att besluta om begränsning och inställande av sysselsättning i fängelset, besök hos och permission för fångar gäller endast situationer där begränsningarna är nödvändiga för att förhindra spridning av coronavirusepidemin till och i fängelser, och när det är uppenbart att de åtgärder som vidtagits för att förhindra spridning av epidemin och som i mindre grad ingriper i fångarnas och de häktades rättigheter inte är tillräckliga. Brottsåtgärdsmyndighetens beslut ska alltid föregås av att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ger en sakkunnigbedömning av sjukdomsläget. Omfattningen av åtgärderna för begränsning och inställande bestäms således utifrån det hot som sjukdomsläget utgör för hälsosäkerheten. I Brottsåtgärdsmyndighetens beslut ska begränsningarna fortsättningsvis avgränsas exempelvis till en viss avdelning i fängelset, om en mer omfattande begränsning inte är nödvändig. Begränsningarna gäller endast aktiviteter som det är nödvändigt att begränsa för att bekämpa spridningen av epidemin. Dessutom ska beslutet om begränsning eller inställande gälla endast en viss tid och åtgärderna för begränsning eller inställande avslutas omedelbart, om de inte är nödvändiga med tanke på bekämpningen av epidemin och säkerheten vid verkställigheten av fängelse.

11.2.3 Begränsningarnas innehåll

Deltagande i arbets- och fritidsverksamhet

Enligt propositionen kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta om begränsningar som gäller den verksamhet som ordnas under arbets- och sysselsättningstiden och deltagandet i civilt arbete samt den verksamhet som ordnas på fritiden och fångarnas möjligheter att tillbringa fritiden tillsammans med andra fångar. Begränsningarna kan anses ingripa i den rörelsefrihet som tryggas i 9 § i grundlagen och i det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen och som inbegriper rätten att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor. Avtjänande av fängelsestraff, liksom häktning, innebär redan i sig vissa lagstadgade begränsningar i tillgodo-seendet av dessa rättigheter. De föreslagna bestämmelserna innebär en ny lagstadgad begränsning av deltagandet i sysselsättning och tillbringande av fritid, när det är nödvändigt för att bekämpa spridningen av coronavirusepidemin och när de åtgärder som redan vidtagits, såsom hygienåtgärder eller minskning av gruppstorleken, inte är tillräckliga.

Deltagande i utbildning och tillträde till bibliotek

De i propositionen föreslagna begränsningarna av deltagande i utbildning och av tillträde till bibliotek kan anses vara av betydelse också med tanke på att det i 16 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs att det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Enligt fängelselagen ska det finnas ett bibliotek i fängelset eller så ska fångarna ges möjlighet att använda allmänna bibliotekstjänster. Genom de föreslagna bestämmelserna kan tillträde till biblioteket begränsas eller ställas in helt, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av coronaviruset. Även om det inte är möjligt att besöka biblioteket, ska bibliotekstjänsterna för fångar och häktade skötas på något annat sätt. Det föreslås uttryckliga bestämmelser om detta. För att förhindra spridningen av coronaviruset är det enligt propositionen möjligt att begränsa fångarnas deltagande i utbildning med undantag för studier enligt lärokursen för den grundläggande utbildningen. Enligt propositionen ska man i första hand sträva efter att i begränsad utsträckning fortsätta ordna olika sysselsättningar, inklusive deltagande i utbildning, om verksamheten inte kan fortsätta anpassad till sjukdomssituationen med hjälp av exempelvis fjärrförbindelse. Deltagande i utbildning kan som en sista utväg ställas in helt. I propositionens specialmotivering betonas det att man i fråga om en enskild fånge till exempel vid prövningen av ansökan om tillstånd till studier utanför fängelset även under begränsningstiden bör beakta hur beviljande eller förvägran av tillstånd påverkar fången i fråga.

Besök

Genom begränsningen av besöksrätten ingriper man i skyddet för privatlivet, som tryggas i 10 § i grundlagen. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna omfattas också familjelivet av skyddet för privatlivet (RP 309/1993 rd s. 57). Skyddet för familjelivet omfattar en persons rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor. Skyddet för privatlivet och familjelivet tryggas också i de internationella människorättskonventionerna. I artikel 17 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter tryggas rätten till privatliv, hem, familj och korrespondens. Artikel 8 i Europakonventionen garanterar var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Myndigheterna får inte ingripa i utövandet av en rättighet som tryggas i artikeln annat än med stöd av lag och om det är nödvändigt för att uppnå de mål som räknas upp i artikeln. En grund för ingripande kan vara att det är nödvändigt till skydd för hälsa. Enligt Europadomstolen har fångar alla grundläggande fri- och rättigheter

som garanteras i Europakonventionen, med undantag för rätten till personlig frihet. Fängelsemyndigheten ska erbjuda fången möjlighet att träffa sina närstående och vid behov stödja fången i dessa strävanden.

I fängelsemiljön är skyddet för privatlivet och familjelivet förenat med nödvändiga lagstadgade begränsningar, vilket följer av behovet att säkerställa att straffet verkställs på ett ändamålsenligt och säkert sätt. När det gäller häktade beror de begränsningar som föreskrivs i lag på syftet med häktningen, det vill säga att säkra förundersökningen och domstolsbehandlingen av brottet samt att förhindra fortsatt brottslig verksamhet. Den föreslagna regleringen innebär en ny begränsning i fråga om möten mellan fångar och häktade och deras familjer och andra närstående. Begränsningar kan enligt lagförslaget införas endast när de epidemiologiska förutsättningar som föreskrivs i lagen uppfylls och när de är nödvändiga för att förhindra spridningen av coronavirusepidemin och trygga fångarnas och andra personers hälsa. Att i den utsträckning det är möjligt ordna hälsosäkra besök är alltid det primära alternativet och att helt ställa in besök det sista. I propositionen föreslås det att det uttryckligen ska föreskrivas att om besök eller permissioner begränsas eller ställs in, ska fångarna mer flexibelt än vanligt ha möjlighet att hålla kontakt med personer utanför fängelset med hjälp av videolänk eller något annat tekniskt kommunikationsmedel.

Den föreslagna regleringen gör det inte möjligt att begränsa eller helt ställa in besök av barn. Enligt artikel 9 i FN-konventionen om barnets rättigheter har ett barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. I fängelselagen är utgångspunkten att kontakten mellan ett barn och en förälder ska bevaras under fängelsetiden, och i propositionen föreslås det inte att avvikelser till denna del ska kunna göras på grund av coronavirusepidemin. I propositionens specialmotivering lyfts det fram att när beslut fattas om begränsning av besök ska särskild uppmärksamhet fästas vid barn som befinner sig på familjeavdelningen i fängelset och på vilka barnskyddslagen tillämpas. Begränsning av besök kan i själva verket också påverka barnets kontakter med personer som bor utanför fängelset, även om begränsningarna inte direkt berör barn på familjeavdelningen. I motiveringen påpekas också att i fråga om personer som har begått sitt brott innan de fyllt 21 år ska vid verkställigheten av fängelsestraffet eller häktningen enligt fängelselagen och häktningsslagen de behov som följer av fångens ålder och utvecklingsnivå särskilt beaktas. Särskilt i fråga om minderåriga fångar kan en begränsning av besök bli en kännbar begränsningsåtgärd. När beslut fattas om begränsningsåtgärder ska man i synnerhet bedöma om begränsningarna är nödvändiga för minderåriga och sträva efter att ordna besök hos på något hälsosäkert sätt.

Enligt förslaget kan inte heller övervakade besök ställas in helt. Detta tryggar fångens kontakter utanför fängelset och skyddar därmed fångens privatliv.

Fångar och häktade har också rätt att ta emot besök av ett rättsligt biträde eller en advokat, vilket utgör en del av rätten till en rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen. Till denna del är får enligt propositionen besöksrätten inte begränsas.

Permission

Förvägran av permission kan anses utgöra ett ingrepp i den i 9 § i grundlagen tryggade rörelsefriheten. Det kan anses ha betydelse också för det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen, eftersom fångarna under sina permissioner vanligen kan träffa nära anhöriga och vänner. Ett fängelsestraff och ett förvandlingsstraff för böter innebär frihetsberövande eller begränsning av friheten. Som konstateras ovan är fängelsestraffet också förenat med begräns-

ningar som gäller privatlivet och familjelivet. Straffets innehåll innebär således redan i sig betydande inskränkningar i rörelsefriheten. Enligt de föreslagna bestämmelserna kan permissionerna begränsas eller ställas in och kan redan beviljad permission återkallas när det är nödvändigt för att förhindra spridning av coronavirusepidemin. Permission som beviljas av synnerligen viktigt skäl kan dock inte heller i detta fall begränsas eller ställas in. Med synnerligen viktigt skäl avses i fängelselagen och häktningslagen besök hos en svårt sjuk nära anhörig eller annan närstående eller en nära anhörigs eller annan närståendes begravning eller något annat motsvarande synnerligen viktigt skäl.

11.3 Begränsning av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder

Justitieministeriet föreslås få bemyndigande att utfärda förordning med stöd av vilket inledandet av verkställigheten av samhällspåföljder kan begränsas. Genom det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning avviker man i viss mån från det att verkställigheten av straff ska ske utan dröjsmål. Bestämmelser om detta finns i lagen om verkställighet av samhällspåföljder. De människorättsförpliktelser som är bindande för Finland ställer inga absoluta krav på hur snabbt verkställigheten av straff ska inledas.

Genom förordning av justitieministeriet kan inledandet av samhällspåföljder begränsas, om det på grund av coronavirusepidemin är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verkställighet av straffet. Förordningen kan utfärdas för högst den tid den föreslagna temporära lagen är i kraft, och verkställigheten av påföljden ska inledas trots förordningen, om den utdömda samhällspåföljden annars skulle förfalla. Behovet av att utfärda förordning kan uppstå i synnerhet i situationer där de platser där samhällstjänst tillhandahålls måste stängas i stor skala eller deras verksamhet avsevärt minskas.

Bemyndigandet att utfärda förordning är exakt och förordningens giltighetstid är begränsad. Den gällande lagen om verkställighet av samhällspåföljder innehåller inga bestämmelser om begränsning av inledandet av verkställigheten av påföljder. I enskilda fall är det möjligt att skjuta upp verkställigheten på de grunder som anges i lagen. De möjliggör dock inte beaktande av en omfattande samhällslig situation, såsom förekomsten av en smittsam sjukdom. Det är ändamålsenligt att behörigheten att överföra inledandet av verkställigheten ordnas på samma sätt som i den gällande fängelselagen i fråga om förvandlingsstraff för fängelse och böter, det vill säga genom förordning av justitieministeriet. Det gällande bemyndigandet att utfärda förordning har utfärdats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 20/2005 rd). Med stöd av det bemyndigandet har justitieministeriet utfärdat förordningar i mars och december 2020 samt i februari 2021. Inte heller i fråga om samhällspåföljder har bemyndigandet att utfärda förordning till sitt innehåll ansetts vara av den art att det förutsätter att statsrådet utfärdar förordningen. Det föreslagna bemyndigandet för justitieministeriet att utfärda förordning också i fråga om samhällspåföljder kan anses motiverat och proportionerligt med tanke på en ändamålsenlig verkställighet av påföljderna. Formuleringen av den föreslagna bestämmelsen motsvarar i stor utsträckning formuleringen av bemyndigandet att utfärda förordning i fängelselagen. I fängelselagens bestämmelse har det fastställts en striktare tidsgräns på åtta månader för uppskov med verkställigheten, men å andra sidan kan enligt den föreslagna bestämmelsen verkställigheten med stöd av förordningen skjutas upp endast för den tid som lagen är i kraft.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan Brottsförmyndigheten dessutom genom enskilda beslut avbryta verkställigheten av en samhällspåföljd eller skjuta upp redan avtalad verkställighet för den tid som inledandet av verkställigheten av samhällspåföljden i fråga har begränsats genom förordning av justitieministeriet. När uppskov med eller avbrott i verkställigheten över-

RP 44/2021 rd

vägs ska Brottsförmyndigheten beakta straffets innebörd, den dömdes personliga förhållanden och den återstående strafftiden. När avbrott eller uppskov övervägs ska beslutet i första hand fattas i enlighet med den dömdes bästa.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om temporära åtgärder vid verkställighet av straff och häktning till följd av covid-19-epidemin

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det om möjlighet att till följd av covid-19-epidemin till vissa delar avvika från verkställigheten av straff enligt fängelselagen (767/2005) och lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015) samt från verkställigheten av häktning enligt häktningslagen (768/2005).

2 §

Begränsning eller inställande av sysselsättning i fängelset

Om de åtgärder för att förhindra spridning av covid-19-epidemin som fängelselagen, häktningenslagen och lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) möjliggör redan har vidtagits och det är uppenbart att de inte är tillräckliga, kan det i ett fängelse eller på en fängelseavdelning, till de delar och i den utsträckning som det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna på det sätt som förutsätts i 1 kap. 3 § 2 mom. i fängelselagen, införas begränsningar avseende

- 1) ordnande av sysselsättning enligt 8 kap. 3 § i fängelselagen,
- 2) utbildning enligt 8 kap. 8 § i fängelselagen, med undantag av studier enligt lärokursen för den grundläggande utbildningen,
- 3) ordnande av fritidsverksamhet enligt 11 kap. 1 § och deltagande i fritidsverksamhet enligt 11 kap. 2 § i fängelselagen,
- 4) tillträde till bibliotek enligt 11 kap. 4 § i fängelselagen.

Om det är uppenbart att begränsningarna enligt 1 mom. inte är tillräckliga för att säkerställa de mål som avses i det momentet, kan de sysselsättningar som nämns där som en sista utväg ställas in helt till de delar det är nödvändigt.

Ett beslut enligt 1 och 2 mom. får fattas om

1) incidensen av bekräftade smittfall inom det sjukvårdsdistrikts område där fängelset eller fängelseavdelningen ligger är minst 50 per 100 000 invånare under de senaste 14 dagar för vilka information finns att tillgå, och

2) det inom den kommuns eller det sjukvårdsdistrikts område där fängelset eller fängelseavdelningen ligger konstateras sjukdomskluster vars smittkedjor inte kan spåras tillförlitligt och som enligt en sakkunnigbedömning medför en betydande risk för spridning av nya smittor inom området.

Trots det som föreskrivs i 3 mom. får ett beslut enligt 1 och 2 mom. fattas också när covid-19-smitta har konstaterats hos en betydande del av fångarna eller personalen i det fängelse som beslutet gäller och smittfallen enligt en sakkunnigbedömning medför en betydande risk för

spridning av nya smittor i fängelset, och åtgärder för begränsning eller inställande inte kan undvikas genom beslut om karantän enligt 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ska på eget initiativ eller på begäran av Brottsåtgärdsmyndighetens centralförvaltningsenhet lämna en i 3 och 4 mom. avsedd sakkunnigbedömning till centralförvaltningsenheten. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar ska för sin egen bedömning höra samkommunen för det sjukvårdsdistrikt inom vars område det aktuella fängelset ligger eller Institutet för hälsa och välfärd.

Ett beslut enligt 1 mom. får fattas för högst en månad och ett beslut enligt 2 mom. för högst två veckor åt gången. Åtgärderna för begränsning eller inställande ska upphöra genast när de inte är nödvändiga med tanke på bekämpningen av sjukdomen och med tanke på de förutsättningar för verkställighet av fängelse som anges i 1 kap. 3 § 2 mom. i fängelselagen.

Vid prövningen av huruvida en åtgärd för begränsning eller inställande är nödvändig och av hur länge en åtgärd ska pågå och huruvida den ska upphöra ska Enheten för hälso- och sjukvård för fångar höras.

Det som föreskrivs i 1–7 mom. tillämpas också på deltagande i sysselsättning enligt 4 kap. 1 § i häktningsslagen, deltagande i fritidsverksamhet enligt 7 kap. 1 § i den lagen och tillträde till bibliotek enligt 7 kap. 3 § i den lagen.

3 §

Begränsning eller inställande av besök hos fångar

Om de åtgärder för att förhindra spridning av covid-19-epidemin som fängelselagen, häktningsslagen och lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör redan har vidtagits och det är uppenbart att de inte är tillräckliga, kan det i ett fängelse eller på en fängelseavdelning, till de delar och i den utsträckning som det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen och för att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna på det sätt som förutsätts i 1 kap. 3 § 2 mom. i fängelselagen, införas begränsningar avseende besök enligt 13 kap. i fängelselagen, med undantag för besök av barn enligt 5 § och besök av ombud enligt 6 § i det kapitlet.

Om det är uppenbart att de begränsningar som avses i 1 mom. inte är tillräckliga för att säkerställa de mål som avses i det momentet, kan besök som avses i 13 kap. i fängelselagen som en sista utväg ställas in helt till de delar det är nödvändigt. Övervakade besök enligt 3 § i det kapitlet, besök av barn enligt 5 § i det kapitlet och besök av ombud enligt 6 § i det kapitlet får dock inte ställas in.

Det som i 2 § 3–7 mom. föreskrivs om beslut tillämpas också på begränsning och inställande av besök som avses i 1 mom., dock så att den incidens av bekräftade smittfall som avses i 2 § 3 mom. 1 punkten ska vara minst 25 per 100 000 invånare.

Det som föreskrivs i 1–3 mom. tillämpas också på besök enligt 9 kap. i häktningsslagen. Besök av barn enligt 3 § i det kapitlet och besök av ombud enligt 4 § i det kapitlet får dock inte begränsas eller ställas in, och övervakade besök enligt 1 § i det kapitlet får inte ställas in.

4 §

Begränsning eller inställande av permission för fångar

Om de åtgärder för att förhindra spridningen av covid-19-epidemin som fängelselagen, häktningsslagen och lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör redan har vidtagits och det är uppenbart att de inte är tillräckliga, kan det i ett fängelse eller på en fängelseavdelning, till de delar och i den utsträckning som det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen och för

att säkerställa att verkställigheten av fängelse är säker för samhället, personalen och fångarna på det sätt som förutsätts i 1 kap. 3 § 2 mom. i fängelselagen, införs begränsningar avseende permission enligt 14 kap. i fängelselagen, med undantag för permission av synnerligen viktigt skäl enligt 5 § i det kapitlet.

Om det är uppenbart att de begränsningar som avses i 1 mom. inte är tillräckliga för att säkerställa de mål som avses i det momentet, kan permission som avses i 14 kap. i fängelselagen som en sista utväg ställas in helt till de delar det är nödvändigt. Permission av synnerligen viktigt skäl enligt 5 § i det kapitlet får dock inte ställas in.

Det som i 2 § 3–7 mom. föreskrivs om beslut tillämpas också på begränsning och inställande av permission som avses i 1 mom., dock så att den incidens av bekräftade smittfall som avses i 2 § 3 mom. 1 punkten ska vara minst 25 per 100 000 invånare.

5 §

Begränsningarnas och inställandenas konsekvenser för beslut som berör fångar

På grundval av ett beslut enligt 2–4 § kan medan beslutet är i kraft ett beslut enligt 8 kap. 4 § i fängelselagen om placering av en fånge i sysselsättning ändras, ett tillstånd som söks med stöd av 8 kap. 6 eller 9 § i den lagen vägras eller ett redan beviljat tillstånd återkallas, ett besök enligt 12 kap. 4 eller 7 § i den lagen vägras eller ett redan beviljat besök återkallas och permission enligt 14 kap. 2, 4 eller 6 § i den lagen vägras eller redan beviljad permission återkallas.

Det som bestäms i 1 mom. tillämpas också på beslut enligt 4 kap. 1 § och 9 kap. 2 och 5 § i häktningslagen.

6 §

Vissa arrangemang i fängelset när ett beslut om begränsning eller inställande är i kraft

Om sysselsättning i fängelset är begränsad eller inställd på det sätt som avses i 2 §, kan sysselsättningsplikten enligt 8 kap. 2 § 1 mom. i fängelselagen fullgöras också i annan sysselsättning än sådan som främjar genomförandet av planen för strafftiden, i enlighet med vilket slag av ersättande sysselsättning som med beaktande av förhållandena kan ordnas i fängelset. Avvikelse från den normala sysselsättningsplikten påverkar inte den sysselsättningspenning eller lön som med stöd av 9 kap. 6 § i fängelselagen betalas till fångar.

Om normalt tillträde till bibliotek begränsas eller ställs in på det sätt som avses i 2 §, ska bibliotekstjänster för fångar och häktade ordnas på något annat sätt.

Om besök eller permissioner begränsas, ställs in eller återkallas på det sätt som avses i 3–5 §, ska fången eller den häktade, med avvikelse från 13 kap. 13 § 1 mom. i fängelselagen och 9 kap. 10 § 1 mom. i häktningslagen, i den utsträckning det är möjligt tillåtas att via videolänk eller något annat lämpligt tekniskt kommunikationsmedel stå i kontakt även med någon annan än den som avses i det momentet och även i annat syfte än för bevarandet av kontakterna eller av något annat viktigt skäl. En förutsättning är dock att den häktades rätt till kontakter inte har begränsats med stöd av 4 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011). I fråga om övervakning och avbrytande av kontakter samt återkallande av tillstånd till kontakter tillämpas vad som föreskrivs i 13 kap. 2 § 2 mom. och 8 och 9 § i fängelselagen och i 9 kap. 1 § 2 mom. och 6 och 7 § i häktningslagen.

7 §

Begränsning av verkställigheten av samhällspåföljder

Om det till följd av covid-19-epidemin är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verkställighet av straff, får det genom förordning av justitieministeriet föreskrivas att inledandet av verkställigheten av samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning och ungdomsstraff begränsas under en viss tidsperiod. Begränsningen kan gälla alla eller endast en del av de nämnda samhällspåföljderna.

En förordning enligt 1 mom. får utfärdas högst för den tid denna lag är i kraft.

Oberoende av det som föreskrivs i 1 mom. ska verkställigheten av straff inledas, om ett utdömt straff annars skulle förfalla.

8 §

Uppskov med eller avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder

Verkställigheten av ett straff som avses i 7 § får skjutas upp eller avbrytas för den tid verkställigheten av samhällspåföljden i fråga har begränsats på det sätt som avses i den paragrafen. När uppskov eller avbrott övervägs ska straffets innebörd, den dömdes personliga förhållanden och den återstående strafftiden beaktas.

Uppskov med eller avbrott i verkställigheten ska återkallas, om det framgår att det inte längre finns förutsättningar för uppskovet eller avbrottet.

Oberoende av det som föreskrivs i 1 mom. ska verkställigheten av straff inledas, om ett utdömt straff annars skulle förfalla.

9 §

Konsekvenser av begränsning av, uppskov med och avbrott i verkställigheten av samhällspåföljder

Den tid för vilken inledandet av verkställigheten av domen ändras, skjuts upp eller avbryts med stöd av 7 eller 8 § ska inte inräknas i strafftiden. Denna tid beaktas inte heller vid beräkningen av den maximitid för verkställighet eller den maximitid för uppskov eller avbrott som avses i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

10 §

Beslutanderätt

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet beslutar om begränsningar och inställanden enligt 2–4 §. Innan ett beslut fattas ska Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ge direktören för det fängelse eller direktörerna för de fängelser som är föremål för beslutet tillfälle att framföra sina synpunkter på beslutets nödvändighet och innehåll.

Om ett beslut enligt 1 mom. inte tål uppskov kan fängelsedirektören med avvikelse från 1 mom. besluta om begränsningar eller inställanden, varefter ärendet omedelbart ska lämnas över till Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet för avgörande i enlighet med 1 mom. Innan fängelsedirektören fattar beslut ska han eller hon höra en läkare i tjänsteförhållande vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar eller den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar

RP 44/2021 rd

angående beslutets nödvändighet. Hörandet ersätter den sakkunnigbedömning som avses i 2 § 5 mom.

När ett beslut enligt 2–4 § är i kraft, fattas beslut enligt 5 § och 6 § 3 mom. av fängelsedirektören eller av en säkerhetsansvarig eller sysselsättningsansvarig.

Direktören för byrån för samhällspåföljder beslutar om uppskov med eller avbrott i verkställigheten och återkallande av uppskov och avbrott enligt 8 §.

11 §

Ändringssökande

En fånge eller en häktad får anföra besvär över ett beslut som Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet har fattat med stöd av 2–4 §. En fånge eller en häktad får inte begära omprövning av eller anföra besvär över ett beslut som har fattats av fängelsedirektören med stöd av 10 § 2 mom.

På ett beslut enligt 5 § eller 6 § 3 mom. som har fattats av fängelsedirektören eller av en säkerhetsansvarig eller sysselsättningsansvarig tillämpas det som föreskrivs om rätt att söka ändring i 20 kap. 1 och 2 § i fängelselagen och 15 kap. 1 och 2 § i häktninglagen. På ett beslut enligt 8 § av direktören för byrån för samhällspåföljder tillämpas det som bestäms om rätt att söka ändring i 86 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

Vid sökande av ändring tillämpas i övrigt 20 kap. 3–5 och 7–8 § i fängelselagen samt 87–89 och 91–92 § i lagen om verkställighet av samhällspåföljder.

12 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 oktober 2021.

Helsingfors den 8 april 2021

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson