

Fångars ändringssökande, laglighetsövervakningen och rättsskyddet

Allmänt om övervakningen av fängelserna

Till riksdagens justitieombudsmans uppgifter hör det som en central del att övervaka behandlingen av dem som placerats i fängelser och andra slutna inrättningar. Enligt lagen om justitieombudsmannen skall denna i sitt övervakningsuppdrag särskilt inspektera fängelser och andra slutna inrättningar. Denna övervakning av behandlingen av personer, som är intagna på anstalter har av hävd hört till den hårda kärnan av justitieombudsmannen laglighetsövervakning. Detta accentueras i synnerhet av att de intagna i fängelser och andra slutna anstalter är synnerligen sårbara och i underordnad ställning till dem som ansvarar för deras behandling.

För en fängelseintern har justitieombudsmannen, vid sidan av fångvårdsväsendets interna tillsyn, i praktiken varit den enda utomstående instans som en fånge kunnat vända sig till om han anser sig ha blivit illa behandlad i fängelset eller att ett beslut som kränker hans rättigheter och skyldigheter har gjorts i fängelset. Enligt lagen om fördelningen av åliggandena mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman är justitiekanslern befriad från att handlägga ärenden gällande fängelser och andra sådana anstalter i vilka en person har intagits emot sin vilja. Justitiekanslern är också befriad från att handlägga sådana ärenden, som ingår i justitieombudsmannens behörighet och som har anhängiggjorts av en person, vars frihet har inskränkts genom häktning, anhållande eller annars. I praktiken överför justitiekanslern regelmässigt till justitieombudsmannen klagomål av sådana personer.

Vid övervakningen av fängelserna har tyngdpunkten legat vid prövningen av klagomål från fångar. Antalet klagomål från fångar och antalet avgöranden gällande sådana klagomål har varierat från år till år. Fångklagomål har dock i allmänhet varit en av de största ärendegrupperna bland justitieombudsmannens avgöranden. Liksom andra ärendegrupper har antalet fångklagomål vuxit stadigt under senare år. T.ex. år 2008 avgjorde biträdande justitieombuds-

mannen 442 fångklagomål (av sammanlagt 3 767 avgjorda klagomål). Avgörandena i fångklagomål utgjorde 12 % av alla avgöranden. Det är däremot anmärkningsvärt att biträdande justitieombudsmannen framförde kritik i en tredjedel av de avgöranden som gällde klagomål mot fångvårdsmyndigheternas verksamhet.

Klagomålen gäller i allmänhet ganska rutinmässiga ärenden såsom behandlingen av fångar, permissioner, förflyttningar mellan fängelser, obehövade besök och andra kontakter utanför fängelset samt innehav av personlig egendom. Också disciplinen samt användningen av säkrings- och tvångsmedel i fängelserna förekommer ofta bland klagomålen. Det stora antalet klagomål har begränsat möjligheterna till inspektioner.

Vid fängelseinspektioner har justitieombudsmannen konkret kunnat bekanta sig med hur fångar behandlas. I detta hänseende har de förtroliga samtalen där fångarna har kunnat ta upp missförhållanden som de upplevt i fängelset eller hos myndigheter i allmänhet varit särskilt informativa. Ärenden som tagits upp vid samtalen har retts upp i samtal med fängelseledningen i samband med inspektionen. Fångens namn nämns inte vid dessa samtal, om inte fången önskar det. Ärendena tas då upp på ett mera allmänt plan. I allmänhet försöker man reda ut uppkomna ärenden i samband med inspektionen. Vid inspektionerna överlämnar fångarna också ofta skriftliga klagomål som utreds senare.

Utvecklingen av fångars besvär rätt i Finland

En viktig orsak till att en av tyngdpunkterna i justitieombudsmannens laglighetsövervakning ligger vid behandlingen av fångar är att ändringssökande mot fängelsernas beslut om fångarnas rättigheter och skyldigheter har underlegat ett generellt besvär förbud. Frågan om besvär rätt har tagits upp i flera olika sammanhang. Jag behandlar huvuddragen i hur fångarnas besvär rätt har utvecklats från reformen av systemet med frihetsstraff, den s.k. SVF-reformen, fram till nutiden.

Stadganden om ändringssökande togs in i förordningen om verkställighet av straff (SVF; förordningen är ett stadgande på lagnivå) i samband med totalrevisionen av systemet med frihetsstraff, som trädde i kraft 1975. Ändring kunde sökas i en fängelsedirektions beslut som förpliktade en fånge att betala skadestånd för skada, som fången vållat anstaltens egendom uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet. Skadeståndet skulle betalas ur fångens flit- eller brukspengar eller annan inkomst, som räknats fången till godo (SVF 3 kap 13 §). Besvär myndighet var fångvårdsavdelningen vid justitieministeriet. Fängelsedirektionernas behörighet att ålägga fångar skadestånd direkt utan domstolsbeslut upphävdes i början av 1990-ta-

let, efter att Finland hade anslutit sig till den europeiska människorättskonventionen (EMRK). Den nyss beskrivna kompetensen för en förvaltningsmyndighet ansågs strida mot EMRK.

Frågan om rätt att söka ändring kom upp också då SVF:s stadganden om uppskov med verkställighet av fängelsestraff förnyades i början av 1990-talet. Då avisade man ännu en utvidgad besvärsmätt. Rättsskyddsfrågan löstes så att negativa uppskovsbeslut, beslut om att återkalla uppskov samt beslut om att ge kortare uppskov än det sökta skulle underställas fångvårdsavdelningen vid justitieministeriet.

Vid SVF-reformen reglerades ändringssökandet i andra ärenden genom fångvårdsförordningen (431/1975). Stadgandet om ändringssökande berodde på ett betänkande av kommissionen för stadganden om fångar (KB 7:1975). Kommissionen konstaterade i sitt betänkande att fängelserna gör beslut som ingriper betydligt i fångarnas rättigheter och föreslog att det absoluta besvärshörbudet skulle omprövas. Enligt kommissionen skulle besvärsmätten utsträckas till de beslut, där fångar hade ett stort behov av rättsskydd. Som sådana räknades beslut om att neka tillstånd till eget arbete, civilt arbete eller studier och beslut om förlust av avtjänad tid eller tidigare villkorligt fastställt avtjänad tid.

Enligt fångvårdsförordningens 73 §, som gällde ändringssökande och som blev snävare än kommissionens förslag, kunde fångar söka ändring (förutom beträffande skadestånd) mot beslut av fängelsedirektionen om ovillkorliga disciplinstraff, som innebar förlust av avtjänad tid för mer än tio dagar, eller sammanlagt mer än trettio dagar för hela straffperioden, eller om verkställighet av ett sådant disciplinstraff, som tidigare hade fastställts villkorligt. Paragrafens andra moment stadgade om ett generellt besvärshörbud för andra beslut om disciplinstraff eller behandlingen av fångar, som givits i fängelset. Stadgandet blev i kraft med samma innehåll ända till år 2001; från år 1995 var stadgandet om ändringssökande i 75 §.

Utredningar om utvidgad besvärsmätt och internationella influenser

Delegationen för fångvårdsärenden fäste i sin utredning om förverkligandet av SVF-reformen (6:1989) uppmärksamhet vid den begränsade besvärsmätten. Utredningen konstaterade att fångars besvärsmätt var begränsad till bara några ärenden. Delegationen ansåg det önskvärt att besvärsmätten skulle utsträckas till andra beslut av betydelse för fångens liv och föreslog att besvärsmätten skulle utvidgas så som kommissionen för stadganden om fångar hade föreslagit. Delegationen föreslog också att det skulle grundas ett besvärorgan av nämndform som skulle vara oberoende av fångvårdsavdelningen. Delegationen avhandlade inte närmare om besvärsmättens principiella vidd.

.....

Den europeiska kommittén mot tortyr (CPT) gjorde sitt första inspektionsbesök i Finland år 1992. I sin rapport fäste kommittén uppmärksamhet bl.a. vid bristerna i förfarandena för fångars klagomål och besvär. Beträffande besvären fäste kommittén uppmärksamhet vid bl.a. det att besvär mot disciplinstraff var möjliga bara i begränsad omfattning, inte t.ex. beträffande överföring i ensamcell. Kommittén föreslog att besvärsrätten skulle utsträckas till alla disciplinstraff.

Intressant med tanke på justitieombudsmannens kanslis nuvarande verksamhet var i alla fall CPT:s förslag om att man också i Finland skulle ta i bruk ett oberoende övervakningsorgan så som en inspektionsnämnd (Board of Visitors) eller en tillsynsdomare (Supervisory Judge). Enligt kommittén skulle ett sådant organ ha i uppdrag att regelbundet inspektera fångelser. Kommittén rekommenderade att de finska myndigheterna skulle utreda möjligheten att skapa ett system med ett oberoende organ som regelbundet skulle inspektera varje fängelse. Tillsynsorganet skulle ha befogenhet att inspektera fångelsernas utrymmen och att höra fångarnas klagomål om behandlingen i fängelset. Kommittén ansåg att justitieombudsmannen, oavsett en imponerad övervakningsverksamhet, inte ständigt kunde inspektera och övervaka varje straffanstalt i Finland, eftersom justitieombudsmannen också hade andra offentligt rättsliga sektorer att bevaka. Den inspektionsnämnd som föreslogs av kommittén har inte införts i Finland.

Det bör noteras i detta sammanhang att Finland har undertecknat det fakultativa tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT). Protokollet trädde i kraft internationellt år 2006. Enligt det fakultativa protokollet förbinder sig fördragsstaterna att inrätta ett oberoende nationellt kontrollorgan för att övervaka behandlingen av personer som berövats sin frihet bl.a. i fångelser. Finland förbereder ratifikation av protokollet och därmed inrättandet av ett kontrollorgan. För närvarande är situationen den att det nationella kontrollorganets uppgifter sannolikt kommer att ges åt riksdagens justitieombudsman.

Beträffande anmärkningarna om besvärsrätt i CPT:s rapport motsatte sig Finland alltså att alla disciplinbeslut skulle omfattas av ändringssökande. I sitt svar till kommittén betonade Finlands regering att fångar kan klaga till riksdagens justitieombudsman och till justitieministeriet. Svaret förhöll sig också reserverat till inrättandet av ett särskilt besvärorgan. Regeringen ansåg att klagomålsförfarandet är effektivt trots att tillsynsmyndigheten inte kan ändra fängelsedirektörens eller -direktionens beslut. I praktiken ändrar fängelsedirektörerna eller -direktionerna sina beslut, om dessa efter ett klagomål bedöms vara felaktiga. Svaret ifrågasatte också uppfattningen att en rimlig rättssäkerhet skulle förutsätta att rätten till besvär

utsträcktes till alla disciplinstraff. Utvidgandet av besvärsrätten ansågs vara en så principiell ändring att det vore förnuftigt att utreda den som en separat reform.

Liknande synpunkter mot besvärsrätten anfördes också i samband med att man ändrade de bestämmelser om uppskov i förordningen om verkställighet av straff, som beskrevs i avsnitt 2 ovan. Förslaget från den arbetsgrupp som beredde ärendet och regeringens proposition konstaterade att möjligheten att söka ändring medförde flera problem. Det anfördes att en besvärsrätt skulle fördröja verkställigheten av straff, eftersom beslut inte kunde verkställas innan de blivit delgivna. Om besluten däremot kunde verkställas trots att besvär hade anförts skulle besväret sakna praktisk betydelse. Inte heller rättssäkerhetssynpunkterna ansågs ovillkorligen kräva att det fanns en möjlighet till ändringssökande (betänkande av justitieministeriets arbetsgrupp för rätten till ändringssökande för fångar och personer som dömts till samhällstjänst 3/1995). Trots dessa motargument stadgar gällande fängelselag att ett rättelseyrkande eller besvär inte avbryter verkställandet av ett beslut, ifall inte den direktör för ett regionfängelse som handlägger rättelseyrkandet eller den förvaltningsdomstol som handlägger besväret besluter annat.

Beträffande möjligheten att söka ändring bör man här nämna FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och Europarådets människorättskonvention (EMRK) samt FN:s minimiregler för fångvård och Europarådets regler för fängelser (de senaste från 2006). De sistnämnda säger bl.a. följande om besvär:

Fångar ska ha tillräckliga möjligheter att framföra önskemål eller klagomål personligen till fängelsets direktör eller till en annan behörig myndighet (70.1). Om önskemålet avisas eller klagomålet förkastas skall beslutet förklaras för fången och fången ska ha möjlighet att besvära sig till en oberoende myndighet (70.3).

Beträffande disciplinärenden konstateras dessutom att fångar som befunnits skyldiga till ordningsföreseelser ska kunna besvära sig till en behörig, oberoende och överordnad myndighet (61).

Europarådets expertkommitté för att utveckla de mänskliga rättigheterna förberedde också ett tilläggsprotokoll till människorättskonventionen gällande frihetsberövades rättigheter. Utkastet till tilläggsprotokoll, som sedermera inte förverkligades, innehöll bestämmelser om fångars rättighet att få beslut, som getts i bestraffnings syfte (disciplinbeslut) "reviewed by an independent and impartial authority without undue delay". Enligt utkastet behövde detta besvärsförfarande inte innebära någon suspensiv verkan. Disciplinpåföljden skulle fylla vissa

krav på stränghet. Det rekommenderades att rätten till prövning skulle inskränkas till disciplinstraff om mera än sju dagars isolering.

Utvidgandet av fångarnas besvär rätt under mellanskedet

Fångarnas rätt till ändringssökande förnyades genom de nya bestämmelser i 7 kapitlet i lagen om verkställighet av straff (SVL; den tidigare SVF rubricerades om som lag år 1995) vilka trädde i kraft 1.8.2001. Enligt den nya 1 § i 7 kapitlet kunde ett disciplinbeslut eller ett beslut om att uppskjuta villkorlig frigivning bli föremål för besvär till tingsrätten. Vid denna reform utsträcktes besvär rätten till alla disciplinbeslut med en strängare påföljd än anmärkning. I regeringens proposition föreslogs att besvär förbudet skulle fortsätta att gälla andra beslut om fångars rättigheter och skyldigheter. Begränsningen avsågs att bli tillfällig, eftersom fängelsestraffkommittén då beredde nya stadganden om utvidgad besvär rätt.

Då riksdagen behandlade lagförslaget ansåg grundlagsutskottet att förslaget motiv var i viss grad förståeliga, men konstaterade att ett så allmänt hållet och onyanserat motiverat förbud stod i strid med grundlagens 21 §:s 1 moment. Att bara avlägsna 7 kapitlet 1 § 2 momentet i SVL från förslaget hade enligt utskottet lett till att fångars rätt att få "ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan" skulle ha berott direkt på grundlagen. I brist på särskilda stadganden skulle besvärsvägen ha gått som vid förvaltningsrättsskipningen. Det föreslagna besvär förbudet avlägsnades från den lag som riksdagen slutligen godkände.

Besvärsvägen (till allmän domstol) visade sig inte vara särskilt praktisk och fångarna utnyttjade knappast denna möjlighet att besvära sig mot disciplinbeslut hos tingsrätten. Enligt regeringens proposition om fängeslagen gjordes det t.ex. år 2003 sammanlagt 986 sådana beslut om disciplinstraff för fångar som hade kunnat bli föremål för besvär. I 27 fall besvärade sig fångar hos tingsrätten. Enligt en utredning om år 2002 ändrade tingsrätterna inte i allmänhet disciplinbeslut. Uppenbarligen gjordes det mellan 2001 och 2006 inte alls några beslut om att uppskjuta villkorlig frigivning mot fångens vilja.

Fängeslagen och häktninglagen

Vid totalreformen av fängeslagstiftningen, samtidigt som besvär rätten utsträcktes till att omfatta en mängd andra beslut i fängelserna om fångarnas rättigheter och skyldigheter än

disciplinbesluten, valdes förvaltningsdomstolarna som huvudsaklig besvärsväg. Tingsrätten kvarstod som besvärsmyndighet i de fall då fångars villkorliga frigivning uppskjuts med stöd av 2c kapitlet 9 § i strafflagen.

Också fängelsestraffkommittén föreslog i sitt betänkande (KB 6:2001) att besvärerna skulle överföras till förvaltningsrättsskipningen. Regeringens proposition avvek dock väsentligt från kommitténs förslag därigenom att man som en förutsättning för besvärsrätten införde att fångar först skulle yrka på rättelse av beslut träffade i fängelset hos direktören för regionfängelset. Besvär till förvaltningsdomstolen kunde anföras bara över ett beslut av direktören för regionfängelset. Över förvaltningsdomstolens beslut kan inga ytterligare besvär anföras. Enligt kommitténs förslag skulle besvär i disciplinärende fortfarande ha gått till tingsrätten.

Den nya fängeslagen medförde i alla fall en breddning av fångars möjligheter att söka rättelse i eller att besvära sig över beslut i fängelset som påverkar deras rättigheter och skyldigheter. Stadgandena om sökande av ändring ingår i fängeslagens 20 kapitel (häktningens 15 kapitel). Möjligheten att söka ändring omfattar enligt fängeslagen beslut om uppskov av verkställighet och återkallande av uppskov, beslut gällande betalningstid i samband med omvandlingsstraff för böter, beslut gällande medtagande av fångars barn till fängelset, beslut om fångars placering i säkerhetsavdelning och om enskild inkvartering på fångens begäran, samt i begränsad omfattning beslut som gäller flyttande av fångar från öppna anstalter till slutna fängelser. Dessutom medger fängeslagen ändringssökande beträffande beslut som gäller innehav av fångars personliga egendom och användning av pengar samt disciplinbeslut som leder till varning, ensamcell eller förlust av rättigheter. Rättelse kan också påyrkas beträffande beslut om att isolera en fånge. En fånge kan också söka ändring i ett beslut om att återkalla frigivning på prov. I alla dessa fall är besvärsvägen den förvaltningsrättsliga. Fångar kan dessutom bevära sig till en allmän domstol mot beslut om att uppskjuta deras villkorliga frigivning. Över besvär av brottspåföljdsverket eller direktören för ett regionfängelse kan fångar anföras besvär direkt till Helsingfors förvaltningsdomstol.

Regeringens proposition innehöll också möjligheten att söka ändring i ett beslut om förverkande av avtjänad tid, men detta avlägsnades från lagförslaget efter att grundlagsutskottet hade påpekat att stadgandet innebar att en förvaltningsmyndighet skulle ha möjlighet att bestämma om ett frihetsberövande som motsvarar fängelsestraff. Bestämmelsen måste därför bedömas mot grundlagens 7 § 3 moment, som säger att straff som innebär frihetsberövande ska bestämmas av en domstol. Utskottet ansåg inte att det var möjligt att stadga om ärendet i normal lagstiftningsordning. Lagutskottet föreslog med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att förverkande av avtjänad tid som ett disciplinstraff skulle tas ur lagen åtminstone i detta skede.

Då fängelselagen behandlades i riksdagen ansåg man att förslaget till besvärsmått för fångar ännu var bristfälligt. Riksdagen förutsatte därför att frågan om ändringssökande borde utredas särskilt. Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid hur besvärsmått reglerades. Enligt utskottet gör en reglering i förteckningsform det otydligt om en person kan få ett beslut, som baserats på andra bestämmelser i lagen, prövade av en domstol ens då beslutet påverkar hans rättigheter eller skyldigheter på det sätt, som avses i grundlagens 21 § 1 momentet. Utskottet anser att förteckningar över besvärsmått inte kan verka som ett slags indirekta besvärsmåttförbud, utan förvaltningsprocesslagen, i synnerhet lagens 5 §, och i sista hand grundlagens 21 § 1 momentet avgör om ett avgörande kan bli föremål för besvär. Utskottet hänvisade till sina tidigare ställningstaganden och till högsta domstolens färskaste avgörande HD 2004:110. Utskottet ansåg därför att den föreslagna förteckningen var onödig i sak. Utskottet gjorde samma anmärkning om motsvarande förteckning i häktninglagen. Utskottet anser att det mest lämpliga sättet att reglera besvärsmått är att det sedvanliga nämndandet om att förvaltningsprocesslagen tillämpas tas in i lagen. Det är möjligt att stadga om sådana begränsningar av besvärsmått som är acceptabla ur grundlagssynpunkt genom att ta in preciserade besvärsmåttförbud i lagen (GrUU 20/2005 rd).

Lagutskottet hänvisade till grundlagsutskottets observationer ovan i sitt betänkande (LaUB 10/2005 rd). Utskottet konstaterade dessutom, att det ofta finns utrymme för tolkning om vilka beslut innehåller sådana ställningstaganden beträffande en individs rättigheter och skyldigheter att avgörandet ska uppfattas som ett besvärsmåttligt förvaltningsbeslut. Det blir då en gränsdragning mellan förvaltningsbeslut och faktisk förvaltningsverksamhet, som inte är föremål för besvär. En sådan gränsdragning är vanskelig i synnerhet i fängelsemiljö, där man varje dag fattar många beslut som påverkar fångarnas ställning. Därför kunde en ändring i enlighet med grundlagsutskottets ställningstagande inte genomföras i detta sammanhang. Lagutskottet ansåg dock att justitieministeriet borde utreda möjligheterna att göra en förteckning över sådana beslut i fängelset som inte kan bli föremål för besvär i enlighet med grundlagsutskottets modell. Samtidigt borde man utvärdera relationen mellan en sådan reglering och förfarandet med rättelseyrkanden.

Justitieministeriet tillsatte den 1.10.2005 en arbetsgrupp med uppdrag bl.a. att utreda möjligheterna att upprätta en förteckning över sådana beslut i fängelset, som inte kan bli föremål för besvär. Arbetsgruppen (Fångars ändringssökande) överlämnade sitt betänkande 11.10.2006, d.v.s. ungefär samtidigt som fängelselagen trädde i kraft (Justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2006:25). Arbetsgruppen föreslog vissa utökningar av besvärsmått. Arbetsgruppen föreslog att besvär skulle vara möjligt t.ex. mot beslut, som inskränker en fånges rätt att använda sina egna kläder eller som förhindrar avikelser från den normala fängelsekostnaden på grund av religiös eller annan motiverad övertygelse. Arbetsgruppen före-

slår ett besvärstförbud för sådana ärenden som inte innebär egentliga förvaltningsbeslut utan som har att göra med praktisk myndighetsverksamhet eller övervakning som avser att trygga fängelsets eller samhällets säkerhet. Sålunda skulle en fånge t.ex. inte få besvara sig mot att han nekats utgång. Ändring skulle inte heller kunna sökas beträffande vissa kontroll- och övervakningsåtgärder. Dessa beslut kunde gälla t.ex. sättande av en fånge under observation eller i isoleringsobservation. En fånge skulle inte heller få söka ändring om han inte får tillstånd till civilarbete eller till studier utanför fängelset. Däremot skulle fången ha rätt att besvara sig om dessa tillstånd återkallas, för då skulle det vara ett ingrepp i en beviljad förmån. Här kunde man beträffande de senast nämnda ärendena konstatera att de beslut "som väsentligt påverkar en fånges rättigheter", som nämndes redan av kommissionen för stadganden om fångar på 1970-talet, möjligen kommer att omfattas av en partiell besvärsmöjlighet.

Arbetsgruppen konstaterar att trots besvärstförbuden tryggas fångarnas rättsskydd ytterst av möjligheten att göra klagomål samt i fall av misstänkta tjänstefel av rätten att kräva skadestånd.

Möjligheten att söka ändring kommer att förbli mycket begränsad, vilket innebär att laglighetsövervakningen, de utökade besvärsmöjligheterna till trots, kommer att spela en avgörande roll för fångarnas rättsskydd. Det finns ingen möjlighet att besvara sig mot förvaltningsdomstolens beslut. Sålunda skulle det fortsättningsvis inte vara möjligt att få högsta förvaltningsdomstolens prejudicerande ställningstagande till viktiga och principiella besvärärenden. De extraordinära rättsmedlen kan inte uppfattas som en tillräcklig möjlighet, åtminstone för alla ärenden, även om den nuvarande regleringen oftast är tillräcklig.

Justitieombudsmannens initiativ beträffande ändringssökande

Som det konstaterades ovan kommer framtiden att medföra ändringar i fångarnas rätt till ändringssökande, men det ser ut att bli i en bara begränsat mera liberal riktning. Slutresultatet är ännu mycket oklart. Jag skall inte behandla dessa utsikter närmare. Av de ärendegrupper som omfattas av ändringssökandet är det två som har varit starkt förekommande i laglighetsövervakningen. Dessa är besluten om innehav av personlig egendom och disciplinbesluten.

Praxis beträffande innehav av egendom

Frågan om fångars innehav av sin egendom var länge problematisk innan fängeselagen med sina möjligheter till ändringssökande trädde i kraft. Justitieombudsmannen påpekade

redan på 1990-talet att fångar ska behandlas jämlikt. Det hade kommit fram att fängelsernas praxis skilde sig bl.a. beträffande fångarnas rätt att ha privat egendom, såsom tv-apparater, i cellerna. Dessutom skilde sig fängelsernas krav beträffande televisionernas storlek. Då en fånge flyttades till ett annat fängelse fick han inte alltid behålla den tv som han hade haft i ett fängelse, eftersom det nya fängelset bara godkände en mindre storlek. Justitieombudsmannen framställde (1880/94) till den dåvarande fångvårdsavdelningen vid justitieministeriet att det borde utredas om man kunde förenhetliga anstaltspraxis t.ex. genom att fångvårdsavdelningen fastställde en instruktion om innehav av tekniska apparater.

Justitieombudsmannens framställning ledde till en bestämmelse, som i viss utsträckning förtydligade fängelsernas praxis, utan att dock helt avlägsna problemet med varierande praxis. Utvecklingen av underhållningselektroniken, och fångvårdsverkets återhållsamhet, som motiverades med synpunkter på anstaltssäkerheten, närde fångarnas behov att klaga till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen har också senare behövt bedöma fängelsernas innehavspraxis kritiskt. Det har förekommit oväntat stora skillnader i fängelsernas instruktioner om innehav av egendom. Fängelsedirektörerna motiverade oftast skillnaderna med olikheterna i fängelsernas fysiska omständigheter. Det kunde röra sig om skillnader i cellutrymmenas elsystem eller i de förvaringsutrymmen som behövdes för apparaturen eller om olika möjligheter att övervaka cellerna. Biträdande justitieombudsmannen fann dessa olikheter problematiska. Skillnaderna försvårade på ett otillbörligt sätt fångens situation då han bytte fängelse t.ex. genom att vålla extrautgifter för att fången måste skaffa sig en ny, tillåten apparat. I värsta fall gav instruktionerna intrycket av godtycke (2817/03).

Efter att innehavsärendena genom den nya fängelselagen övergick till att prövas i sista hand av förvaltningsdomstolarna har justitieombudsmannen ännu behövt ingripa i fängelsernas tjänstemäns beslut närmast beträffande besvärundersökningen. Det förekom brister framför allt i de anvisningar som gavs om sökande av ändring och därigenom att besluten inte alltid gjordes i skrift. Ett rättelseyrkande förutsätter ett skriftligt beslut. För att en fånges rätt att söka ändring ska bli reell, ska han vara medveten om att rätten finns och om vad han bör göra för att få ett beslut som han kan besvara sig mot. I praktiken betyder det här att om en fånge inte ges den egendom som han ber om muntligt, ska han handledas att be skriftligt om att få inneha egendomen, varefter han ska få ett skriftligt beslut som innehåller anvisningar om hur man söker ändring.

Också ärenden som gäller fångarnas användning av kläder som äventyrar anstaltssäkerheten (s.k. gängkännetecken) har undersökts som innehavsärenden. Biträdande justitieombudsmannens avgörandep Praxis har i och för sig accepterat att fångar förbjuds att bära gängkännetecken i fängelset. Däremot ansågs inte t.ex. en allmänt känd och såld Marimekko-skjorta

vara ett gängkännetecken. Denna skjorta hade förbjudits fängelseinternerna eftersom dens färger motsvarade ett motorcykelgångs färger (1522/04).

Enligt fängelselagen får fångarna använda sina egna kläder i fängelset. Fängelsets direktör får inskränka denna rätt på grund av fängelsets ordning, övervakningsskäl eller för arbetskyddets skull. Enligt biträdande justitieombudsmannen ska sådana inskränkningar bedömas som ingrepp i den grundlagsfästa personliga friheten, och stadgandet måste därför tolkas snävt. Lagen ger enligt biträdande justitieombudsmannen inte möjlighet till ett sådant kategoriskt förbud att använda egna kläder i fängelset som skulle utradera rätten till egna kläder, vilken lagen gör till huvudregel (1455 och 1633/07 och 2246/08).

Fängelsernas disciplinpraxis

I samband med justitieombudsmannens inspektioner i straffanstalter och i samband med fångarnas klagomål har frågan om enhetligheten i systemet med disciplinstraff också kommit fram. För laglighetsövervakningen är frågan om jämlik behandling av fångarna central. Enligt den utredning som justitieombudsmannen har skaffat skilde sig också praxis för tillämpande av disciplinstraffen mellan de olika anstalterna. Avvikelser i påföljdspraxis är problematiska också med tanke på fångarnas jämlika behandling. Eftersom fångarna då hade bara begränsade möjligheter att söka ändringar i disciplinstraff, var den olika praxisen ägnad att försvaga tilltron till att beslutsfattandet var rättvist. Den kartläggning och påföljande utredning som justitieombudsmannen lät göra påvisar otvetydigt att det finns skäl att omvärdera påföljdssystemet (272/99). I det skedet utreddes frågan redan av fängelsestraffkommittén.

Disciplinärendena har sedan dess förekommit i olika sammanhang på grund av de rättskyddssynpunkter som hänför sig till dem. Biträdande justitieombudsmannen har påtalat fängelsernas skyldighet att höra fångarna både vid utredningen av ordningsförseelser och separat på nytt då direktören gör sitt disciplinbeslut. Biträdande justitieombudsmannen har också anhållit hos högsta domstolen om återbrytande av ett disciplinstraff som fastställts av tingsrätten på den grund att fången hade påförts ett disciplinstraff för något, som enligt lagen inte kunde leda till disciplinstraff. Fången hade vägrat att ge ett urinprov och hade därför påförts ett disciplinstraff. Enligt lagen var ett disciplinärt straff för vägran att ge ett prov inte möjligt (3871/05 och 4033/06). Biträdande justitieombudsmannen ansåg det också i ett fall vara möjligt att handlägga ett disciplinärende på nytt som rättelse av sakfel enligt förvaltningslagen efter att en fånge hade påförts två olika påföljder för samma ordningsförseelse (3638/07). Biträdande justitieombudsmannen ansåg det också vara ett problem att en fånge inte kan yrka på rättelse av en anmärkning, som är en lindrigare påföljd än en varning (3638/07).

Förvaltningslagens betydelse för hur fångar behandlas i fängelse

Rätten till god förvaltning enligt grundlagens 21 § gäller också för fångar. Vid grundrättighetsreformen betonades det att behandling som baseras på så kallad anstaltsmakt inte kan godkännas. Personer i slutna anstalter har i regel samma grundrättighetsskydd som alla andra.

Grundrättigheten till god förvaltning innehåller flera delrättigheter, så som rättigheten att få sin sak prövad sakenligt av en behörig myndighet och utan obefogat dröjsmål, rätten att bli hörd vid handläggningen av ett förvaltningsärende och rätten att få ett motiverat beslut i ett förvaltningsärende samt rätten att söka ändring i beslutet i ett förvaltningsärende. Garantier för en god förvaltning är inte uttömmande reglerade i grundlagen. Grundlagens 21 § förutsätter att garantierna för en god förvaltning regleras i en lag. Förvaltningslagen reglerar god förvaltning som generallag. För fångvården har de förfaranden som ingår i en god förvaltning reglerats i detalj i fängelselagen och häktningsslagen. Relationen mellan tillämpningen av förvaltningslagen och de nämnda speciallagarna har reglerats i förvaltningslagens 5 § så, att om en annan lag innehåller bestämmelser som avviker från förvaltningslagen skall dessa tillämpas i stället för förvaltningslagen. Att tillämpa förvaltningslagen i fängelserna vid förvaltningsbeslut och också vid faktisk förvaltningsverksamhet har ofta diskuterats. Frågan kom bl.a. upp på biträdande justitieombudsmannens eget initiativ i samband med ett ärende som han utredde; frågan gällde om fängelsemyndigheten på eget initiativ skulle meddela en fånge grunderna för att man granskade (öppnade och läste) hans post (1828/08). Enligt fängelseförordningens 40 § skulle en fånge underrättas om att hans brev öppnas. Enligt de stadganden i fängelselagen som då gällde krävde öppnandet av brev prövning i varje enskilt fall. I ljuset av de förutsättningar som då ingick i lagen var det enligt biträdande justitieombudsmannen svårt att anse, att öppnandet, liksom läsandet, inte vore förvaltningsbeslut. Regleringen i förordningen, som sade att en fånge skulle underrättas om att ett brev eller annan postförsändelse öppnas, uteslöt enligt biträdande justitieombudsmannen inte i och för sig att fången också utan att be om det borde underrättas om grunderna för öppnandet (enligt förvaltningslagen). Beträffande tillämpandet av förvaltningslagen fäste biträdande justitieombudsmannen uppmärksamhet vid bl.a. följande synpunkter.

Observationerna om tillämpande av förvaltningslagen hade enligt biträdande justitieombudsmannen en mera allmän betydelse för verkställigheten av fängelsestraff. Frågan gäller hur förvaltningslagen ska tillämpas vid sådan verksamhet som öppnandet av en postförsändelse och i sista hand också grundlagens 21 §. Inte heller frågan om det gällde faktisk förvaltningsverksamhet eller ett förvaltningsbeslut var relevant för underrättandet. Då regeringens proposition om förvaltningslagen (RP 72/2002 rd) behandlades i riksdagen konstaterade förvaltningsutskottet (FvUB 29/2002 rd) att förvaltningslagen är avsedd att tillämpas på ad-

ministrationens verksamhet i sin helhet. Enligt förvaltningsutskottet är det centrala för klientens rättigheter och rättsskydd inte att kunna förstå att det är ett förvaltningsärende utan att kunna försäkra sig om att den myndighet eller det organ som handlägger ett ärende eller en förvaltningsakt fullgör sina plikter på rätt sätt. Enligt biträdande justitieombudsmannen förordar också rättslitteraturen en vidare tolkning av bestämmelserna om förvaltningslagens tillämpning liksom också att man för att förverkliga klientens rättigheter och rättsskydd vid faktisk förvaltningsverksamhet till tillämpliga delar och enligt verksamhetens natur tillämpar också andra stadganden än de i förvaltningslagens 2 kapitel.

Sålunda skulle man vid avgörandet om en fånge som underrättades om att hans brev öppnades också skulle delges grunderna för åtgärden enligt biträdande justitieombudsmannen i princip ta hänsyn till förvaltningslagen i sin helhet, också om man ansåg att det rörde sig om faktisk förvaltningsverksamhet.

Enligt biträdande justitieombudsmannen hade det varit motiverat med tanke på god förvaltning att också grunderna för avgörandet hade meddelats utan att man bad om det. Det var fråga om ett ingrepp i fångens grundrättigheter och ett intrång i sekretessen i ett förtroligt meddelande. För att grunderna skulle meddelas talade även det att också vid användandet av andra befogenheter, som bör anses vara faktisk förvaltningsverksamhet, som läderar den personliga integriteten har det som regel stadgats att grunderna för åtgärden ska delges den person, som de riktas emot.

Serviceprincipen, som enligt förvaltningslagen ingår i god förvaltning, har tagits upp i vissa av biträdande justitieombudsmannens ställningstaganden. Biträdande justitieombudsmannen fäste uppmärksamhet vid att serviceprincipen är förpliktande också för fängelsernas praxis i ett beslut som gällde anordnandet av fångarnas så kallade interna post (1621/05). En del av fängelserna förutsatte att fångarna skulle skicka skriftliga meddelanden till andra fångar i samma anstalt med postverket. Också Brottsförhållningsverket ansåg i sitt yttrande att fängelserna inte är skyldiga att vidarebefordra brev från en fånge till en annan i anstaltens internpost. Biträdande justitieombudsmannen ansåg inte att de synpunkter gällande övervakningskompetens och säkerhet som Brottsförhållningsverket anförde vara godtagbara grunder för att neka användning av internposten. Enligt förvaltningslagen ska uträttandet av ärenden hos och handläggningen vid en myndighet ordnas så att den som uträttar ärenden får förvaltningens tjänster som sig bör och förvaltningen kan utföra sina uppgifter effektivt. Att använda internpost är ur fångarnas synpunkt ett bättre alternativ än postverket, både i fråga om brevens transporttid och beträffande kostnaden. Enligt biträdande justitieombudsmannen var det svårt att inse att de arrangemang som krävdes av fängelset för att förmedla internpost skulle förutsätta något – åtminstone betydande – merarbete, i synnerhet som fängelset i alla fall

ska ordna fångarnas postgång. Sålunda förutsatte också serviceprincipen att man ordnade en möjlighet att använda internposten.

Om framtiden för övervakningen av fångarnas behandling

Riksdagens justitieombudsman utreder som regel inte ärenden, där det är möjligt att söka ändring eller där besvärprocessen pågår. Utvidgandet av rätten att söka ändring kunde därför med skäl förmodas minska antalet klagomål vid justitieombudsmannens kansli eller åtminstone minska utredningen av klagomål som omfattades av besvärsrätten. Så har dock inte just skett i praktiken. I praktiken är det bara klagomål i innehavsärenden som har lämnats obeaktade på grund av besvärmöjligheten. I dessa ärenden har man försökt försäkra sig om att fången har fått en sakelig besvärsundervisning och vid behov har man upplyst fången om hur han kan få ett innehavsärende prövat enligt lagen. Tyngdpunkten för utredningen av dessa ärenden ligger sålunda klart vid procedurfrågorna. Det kan också förväntas att kritiken till denna del riktas mot processen, på samma sätt som vid laglighetsövervakningen av domstolar. Den utvidgade besvärsrätten har inte minskat arbetsmängden vid justitieombudsmannens kansli. Så är det, trots att fångarna i betydligt större omfattning har yrkat på rättelser och också besvärat sig till förvaltningsdomstolarna än de gjorde till tingsrätterna under mellanskedet. Förvaltningsdomstolarna avgjorde åren 2006–2008 sammanlagt omkring 450 fångbesvär. Antalet klagomål från fångar har snarast ökat. T.ex. år 2008 behandlade biträdande justitieombudsmannen 442 ärenden som gällde fångvården. Av dessa ledde 33,2 % (151 fall) till att biträdande justitieombudsmannen vidtog åtgärder. Detta kan anses vara oroväckande, även om antalet klagomål som leder till åtgärder traditionellt har varit stort inom fångvården. Andelen låg under åren 2003–2007 över 20 % (visserligen 18 % år 2005). En betydande del av åtgärderna gällde relativt ringa processuella förseelser mot god förvaltning.

I framtiden kommer verksamheten i hög grad att påverkas av de uppgifter som nationellt övervakningsorgan (OPCAT) som planeras för justitieombudsmannen. Uppgifterna omfattar å den ena sidan flera fängelsebesök än tidigare och dessa kommer att kräva större personalresurser är för närvarande. Å den andra sidan kommer inspektionerna också att bli mera framtidsorienterade till sin natur. Detta innebär att vid de inspektioner som ingår i uppdraget måste de nuvarande verksamhetsformerna utvecklas i enlighet med kraven i tilläggsprotokollet. Det är också skäl att utvärdera om synsättet vid justitieombudsmannens nuvarande inspektioner är förenligt med de nya uppgifterna. Den konstruktiva dialog med personalen vid inspektionsobjekten som ingår i inspektionerna kommer enligt min uppfattning i alla fall att bidra till att fångarna åtminstone i någon utsträckning har mindre behov att vända sig till justitieombudsmannen med klagomål. □□□□