

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Brottspåföljdsmyndigheten och till lag om änd- ring av 40 § i språklagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lag om Brottspåföljdsmyndigheten och till lag om ändring av 40 § i språklagen (RP 92/2009 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Leena Kuusama, justitieministeriet
- finanssekreterare Saija Kaukonen, finansministeriet
- generaldirektör för fängsvårdsväsendet Esa Vesterbacka och projektdirektör Tuula Asikainen, Brottspåföljdsverket
- överdirektör Maija Kukkonen, Brottspåföljdsverket/Kriminalvårdsväsendet
- direktör Mika Antikainen, Sydöstra Finlands regionfängelse
- direktör Jaakko Kopra, Västra Finlands regionfängelse
- direktör Jouko Pietilä, Helsingfors fängelse

- direktör Päivi Ollila, Pelso fängelse
- direktör Marko Hernesmaa, Kriminalvårdsväsendet, Esbo distriktsbyrå
- direktör Tuula Tarvainen, Kriminalvårdsväsendet, Jyväskylä distriktsbyrå
- ordförande Jari Tuomela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry
- huvudförtroendeman Seppo Suojoki, Vankila- ja kriminaalityön henkilöstö VaKHe ry
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt yttrande från tjänstemännen vid Södra Finlands placeringsenhet.

Samband med andra handlingar

Utskottet har studerat projektet för utveckling av brottspåföljdssektorn och andra aktuella fängsvårdsfrågor också i samband med ett besök på Helsingfors fängelse.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att brottspåföljdssektorn ska omorganiseras genom att Brottspåföljdsverket samt Kriminalvårdsväsendet och Fängsvårdsväsendet, som båda styrs av Brottspåföljdsverket,

sammanslås till Brottspåföljdsmyndigheten. Denna myndighet ska verka inom justitieministeriets förvaltningsområde och dess verksamhetsområde omfatta hela landet. Omorganiseringen

genomförs genom en lag om Brottspåföljdsmyndigheten. Lagen ersätter den gällande lagen om förvaltning av straffverkställighet.

Brottspåföljdsmyndigheten leds av en generaldirektör. Med tanke på verksamheten delas landet in i regioner där det finns enheter som svarar för straffverkställighet och verkställighet av häktning.

Bestämmelser om antalet regioner och verksamhetsområden liksom om andra detaljer i organisationen utfärdas genom förordning av statsrådet.

I lagen ingår också bestämmelser om Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter, ledning och be-

slutanderätt. Lagen föreslås på samma sätt som nu innehålla bestämmelser bl.a. om skyldigheter för tjänstemän i brottspåföljdssektorn, prissättning av prestationer i fångarbete och anstaltsförsäljning och om Brottspåföljdsmyndighetens yttre kännetecken.

I lagens övergångsbestämmelse föreskrivs om behandling av ärenden och personalens ställning i samband med att lagen träder i kraft.

Specialbestämmelsen om Fångvårdsväsendet i språklagen ändras samtidigt för att motsvara den nya organisationsstrukturen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Reformens innehåll och bakgrund

Genom den nya lagen om Brottspåföljdsmyndigheten sammanslås Brottspåföljdsverket med Fångvårdsväsendet och Kriminalvårdsväsendet som båda styrs av Brottspåföljdsverket. Den nya myndigheten ska svara för verkställighet av straff, såväl samhällspåföljder som fängelsestraff, och av häktning. Reformen avses träda i kraft den 1 januari 2010.

Arbetet på att utveckla organisationen i brottspåföljdssektorn har pågått länge. År 2001 inrättades Brottspåföljdsverket som centralförvaltningsmyndighet och ombildades den offentligt rättsliga Kriminalvårdsföreningen till statlig myndighet. I den följande fasen 2006 inrättades i samband med att den nya fängelselagen trädde i kraft fem regionfängelser och en rikstäckande hälsovårdsenhet vid Fångvårdsväsendet. I den tredje stora omlägningsfas som nu är inne är det tänkt att Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet ska slås samman till en enda myndighet. Reformen bygger på en rapport från utredningsman Wuolijoki som utrett läget i brottspåföljdssektorn och på förslag som lagts fram inom ett utvecklingsprojekt för brottspåföljdssektorn (Riseala 2010). Centralämbetsverkets organisation ändrades redan vid ingången av 2009 för att

medge en sammanhållen styrning. Den nu aktuella reformen utvidgar samordningen till hela verksamhetsfältet.

Reformen konkretiserar de riktlinjer som lagutskottet utstakade 2000. I sitt betänkande LaUB 13/2000 rd ansåg utskottet det viktigt att det på längre sikt kan inrättas ett enhetligt ämbetsverk för straffverkställighet så att de till buds stående resurserna kan nyttiggöras på bästa sätt.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen och tillstyrker lagförslagen, men med anmärkningarna nedan och några smärre ändringsförslag.

Det är angeläget att man följer den nya organisationens funktionssätt och verksamhetens effektivitet och i förekommande fall ser över organisationen för att verksamheten ska bli ändamålsenlig, menar utskottet.

De praktiska konsekvenserna av reformen

Ambitionen i brottspåföljdssektorn är att verkställa samhällspåföljder och fängelsestraff på ett sätt som ger de dömda större möjligheter att återgå till ett brottsfritt liv. Samtidigt gäller det att se till de dömdas, personalens och samhällets säkerhet. Både inom fångvården och inom kriminalvården går verksamheten ut på att upprätta individuella planer och bedriva närbete med de dömda. Förutom den egentliga uppgiften att

verkställa straff börjar effektivitetshöjande insatser få en allt högre prioritet i verksamheten.

Behovet av en enhetlig organisation har ökat efter hand som brottspåföljdssortimentet ökat och påföljder med inslag av såväl fängelse- som samhällspåföljdselement typ övervakad frihet på prov tagits i bruk. Den nya enhetliga strukturen bidrar i enlighet med målsättningen i fängelselagen till att straffen verkställs planmässigt utifrån en plan för strafftiden och att fångarna frigges stegvis under kontrollerade och stödda former. Samtidigt kan samhällspåföljdernas andel ökas inom påföljdssystemet.

Fångvårdsväsendet och Kriminalvårdsväsendet har gemensamma mål och delvis också gemensamma klienter. Dessutom är deras viktigaste samarbetspartner när det gäller att främja påföljdseffekterna och de dömdas integration i samhället i många stycken gemensamma. I framtiden kommer också verksamhetsprocesserna för anstalts- och samhällspåföljder att vara enhetliga. Å andra sidan skiljer sig Fångvårdsväsendet och Kriminalvårdsväsendet från varandra vad påföljder, verksamhetsmiljö och arbetskultur beträffar, och det kommer att bjuda på utmaningar i organisationssammanslagningen.

Utskottet menar att den nya enhetliga organisationen kommer att skapa bättre förutsättningar för en högkvalitativ och effektiv verkställighet av påföljder. Genom att det finns bara en myndighet blir också besluten och praxisen enhetliga.

För att målen i brottspåföljdssektorn ska kunna nås, måste likvärdiga förutsättningar gälla för alla påföljder. Det krävs en stark och kompetent ledning när reformen ska genomföras och expertisen i organisationen får inte tillåtas försvinna, poängterar utskottet.

Synpunkter på produktivitetsmålen och effektiviseringen av verksamheten

Omorganiseringen av brottspåföljdssektorn hör till de viktigaste produktivetsprojekten inom justitieministeriets förvaltningsområde. I projektet ingår ett sparbeting på 30 årsverken. Personalneddragningen sker gradvis genom naturlig avgång. Genom omorganiseringen förenklas

förvaltningen och åtgärdas överlappande funktioner. Direktörstjänsterna bedöms minska med ungefär en fjärdedel. Förvaltningspersonalen åter minskar till följd av att förvaltningstjänsterna i regionerna hänförs till de gemensamma tjänsterna. Med hänvisning till sina tidigare ståndpunkter (t.ex. LaUU 19/2009 rd, LaUU 15/2008 rd och LaUU 12/2007 rd) vill utskottet framhålla att de resurser som frigörs när förvaltningen förenklas och verksamheten effektiviseras nödvändigtvis måste avsättas för närarbete bland fångar och dem som dömts till samhällspåföljd. Också i det här sammanhanget vill utskottet poängtera att åtgärderna primärt bör fokuseras på att dimensionera och allokera resurserna efter de kriminalpolitiska behoven.

Det räcker med ett gemensamt klientinformationssystem i stället för nuvarande två separata system för att uppgifterna ska kunna handhas effektivt i den nya organisationen, menar utskottet. Enligt uppgift kan det gemensamma systemet börja planeras i detalj först när organisationsstrukturen införts och det därmed går att ta ställning till vilka behoven är och vilka datatekniska lösningar som behövs för dem. Utskottet vill i vilket fall som helst med det snaraste se en teknisk anslutning mellan systemen.

Personalens ställning

Bestämmelser om personalens ställning när organisationen träder i kraft ingår i 15 § i förslaget till lag om Brottspåföljdsmyndigheten. Enligt dem ändras tjänsterna vid Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet till gemensamma tjänster för Brottspåföljdsmyndigheten när lagen träder i kraft. Tjänsterna placeras och personalen överförs till regioner och enheter som motsvarar verksamhetsställena vid tidpunkten för lagens ikraftträdande. De anställda som sköter tidsbundna uppgifter övergår för den tid deras visstidsanställning varar. De anställda behåller de rättigheter och skyldigheter som hänför sig till deras anställningsförhållande och den lön i euro som de hade vid överföringstidpunkten.

Enligt propositionsmotiven regleras personalens ställning med iakttagande av statens all-

männa personalpolitiska principer och vedertagen praxis vid organisationsförändringar. Hän-syn tas också till statsrådets principbeslut från 2006 om ordnande av statsanställdas ställning vid organisationsförändringar och till brottspå-följdssektorns egna personalpolitiska riktlinjer från februari 2009.

För personalutvecklingens del är det positivt att den nya organisationen ger bättre chanser till mångsidigare och mer varierande uppgifter och främjar karriärplanen. När verksamhetsproces-serna förbättras och överlappningar försvinner kan det hända att personalens arbetsbörda minskar. Arbetsmängden påverkas givetvis också av många andra faktorer. Det är angeläget, menar utskottet, att lägga särskild fokus på en riktig di-mensionering och allokering av personalen, bättre uppgiftsbeskrivningar, kompetensbehov och personalens ork.

Detaljmotivering

1. Lag om Brottspåföljdsmyndigheten

4 §. Organisation. Brottspåföljdsmyndighetens planerade organisation har enligt information ut-mejslats efter att regeringen lämnade sin propo-sition. Under den fortsatta beredningen har be-nämningen "arvointikeskus", på svenska "be-dömningscentrum", etablerat sig. Utskottet före-slår därför en ändring på denna punkt i över-gångsbestämmelsen om Brottspåföljdsmyndig-hetens uppgifter (14 §). För att benämningen inte ska introduceras först i övergångsbestämmel-sen, föreslår utskottet att 4 § 2 mom. komplette-ras med ett omnämnande om bedömningscen-trum.

12 §. Närmare bestämmelser och föreskrifter. Enligt propositionens allmänna motiv ska de slutna fängelser, öppna anstalter, byråer för sam-hällspåföljder och eventuella övriga enheter för straffverkställighet som är belägna nära varan-dra bilda mera omfattande samarbetsenheter som vid planeringen kallats centrum för brotts-

påföljder. Dessa är enligt erhållen utredning inte en fristående enhet lik de övriga organisations-delarna eller en administrativ nivå med beslutanderätt, utan ett sätt att bedriva samarbete på det regionala planet. Men det kommer att föreskri-vas om centrumen genom en statsrådsförord-nig. Utskottet anser att 12 § 1 mom. behöver kompletteras med ett bemyndigande som ger rätt att utfärda närmare bestämmelser om samarbetet i regionerna genom förordning av statsrådet.

14 §. Övergångsbestämmelser om uppgifterna. De benämningar som etablerats under den fort-satta beredningen bör för tydlighetens skull framgå av bestämmelsen. Hänvisande till kom-mentarerna under 4 § föreslår utskottet att sista meningen i 14 § 3 mom. preciseras med ett om-nämnande om bedömningscentrum. Av samma anledning bör också bestämmelsen om Krimi-nalvårdsväsendets distriktsbyråer ändras.

15 § Övergångsbestämmelser som gäller perso-nalen. I paragrafen finns bestämmelser om per-sonalens ställning när den nya organisationen träder i kraft. I 1 mom. föreskrivs det om ordina-rie personal och visstidsanställda. Paragrafens 2 mom. gäller de särskilt uppräknade direktörerna plus personal som placerats i gemensamma uppgifter vid ett regionfängelse. Enligt sista me-ningen i det momentet behåller de anställda de rättigheter och skyldigheter som hänför sig till deras anställningsförhållande och den lön i euro som de hade vid tidpunkten för överföringen. Av propositionsmotiven framgår det att denna be-stämmelse gäller alla som överförs, alltså inte bara dem som räknas upp i 2 mom. För att det inte ska uppstå tolkningsproblem föreslår ut-skottet att meningen lyfts in i ett nytt 3 mom. Därmed blir propositionens 3—5 mom. 4—6 mom.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att lagförslag 2 godkänns utan ändring-ar och

att lagförslag 1 godkänns enligt propositionen men 4, 12, 14 och 15 § med ändringar som följer:

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

4 §

Organisation

(1 mom. som i RP)

För Brottsförhållningsmyndighetens verksamhet delas landet in i regioner. I regionerna finns det verksamhetsenheter som består av fängelser, enheter för samhällsförhållanden och övriga enheter som svarar för straffverksamhet och verksamhet av häktning. Det kan också finnas ett *bedömningscentrum* och enheter som svarar för gemensamma uppgifter i regionen.

(3 mom. som i RP)

12 §

Närmare bestämmelser och föreskrifter

Närmare bestämmelser om Brottsförhållningsmyndighetens regioner, enheter och inrättandet av dem samt om uppgifter och behandling och avgörande av ärenden vid myndigheten *och om hur samarbetet i regionerna ska ordnas* utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet föreskrivs dessutom om myndighetens personal, tillsättande av tjänster och behörighetsvillkor samt företräddande av staten vid domstolar och andra ämbetsverk.

(2 och 3 mom. som i RP)

14 §

Övergångsbestämmelser om uppgifterna

(1 och 2 mom. som i RP)

Vad som någon annanstans föreskrivs om ett regionfängelse och direktören för ett regionfängelse gäller efter lagens ikraftträdande regioner och regiondirektörer vid Brottsförhållningsmyndigheten. Vad som någon annanstans föreskrivs om Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet gäller efter lagens ikraftträdande Brottsförhållningsmyndighetens hälsovårdsenhet. Vad som någon annanstans föreskrivs om placeringsenheter (*utesl.*) gäller efter lagens ikraftträdande *bedömningscentret*. Vad som någon annanstans föreskrivs om Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer gäller efter lagens ikraftträdande enheterna för samhällsförhållanden.

(4 mom. som i RP)

15 §

Övergångsbestämmelser som gäller personalen

(1 mom. som i RP)

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. placeras tjänsterna som direktör, biträdande direktör, verksamhetschef, ekonomidirektör och förvaltningsdirektör för ett regionfängelse, en placeringsenhet och ett fängelse samt direktör och biträdande direktör för en distriktsbyrå vid Kriminalvårdsväsendet och överförs personalen till chefs- eller sakkunniguppgifter i den nya organisationen. På motsvarande vis överförs tjänster som placerats i gemensamma uppgifter vid ett regionfängelse, och personalen överförs till uppgifter i den nya organisationen. Benämningen på en tjänst kan samtidigt ändras så att den motsvarar de nya uppgifterna. (*Utesl.*)

Den personal som överförs behåller de rättigheter och skyldigheter som vid tidpunkten för överföringen hänför sig till deras anställningsförhållande samt sin lön i euro (Nytt 3 mom.)

(4—6 mom. som 3—5 mom. i RP)

LaUB 13/2009 rd — RP 92/2009 rd

Helsingfors den 22 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

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

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Tuomo Puumala /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.