

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om Brottspåföljdsmyndigheten och till lag om ändring av 40 § i språklagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att organisationen i brottspåföljdssektorn ska reformeras så att en myndighet vid namn Brottspåföljdsmyndigheten ska bildas av Brottspåföljdsverket samt av Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet som styrs av Brottspåföljdsverket. Brottspåföljdsmyndigheten ska verka inom justitieministeriets förvaltningsområde och dess verksamhetsområde omfatta hela landet. Reformen genomförs genom att en lag om Brottspåföljdsmyndigheten stiftas. Lagen ska ersätta gällande lag om förvaltning av straffverkställighet.

Brottspåföljdsmyndigheten ska ledas av en generaldirektör och landet ska med tanke på verksamheten delas in i regioner. I regionerna ska det finnas enheter som svarar för straffverkställighet och verkställighet av häktning.

Bestämmelser om antalet regioner och verksamhetsområden liksom om andra detal-

jer i organisationen utfärdas genom förordning av statsrådet.

I lagen ingår också bestämmelser om Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter, ledning och beslutanderätt. Lagen föreslås på samma sätt som nu innehålla bestämmelser bl.a. om skyldigheter för tjänstemän i brottspåföljdssektorn, prissättning av prestationer i fångarbete och anstaltsförsäljning samt Brottspåföljdsmyndighetens yttre kännetecken.

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

Specialbestämmelsen om Fångvårdsväsendet i språklagen ändras samtidigt så att den motsvarar den nya organisationens struktur.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

Innehåll

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Inledning	3
2 Nuläge	4
2.1 Lagstiftning och praxis	4
Allmänt	4
Brottspåföljdsverket	4
Fångvårdsväsendet	5
Kriminalvårdsväsendet	6
Brottspåföljdsområdets utbildningscentral	6
2.2 Situationen i de övriga nordiska länderna	7
Sverige	7
Norge	8
Danmark	9
2.3 Bedömning av nuläget	9
Utveckling av verksamheten	9
Förbättrad produktivitet	11
Övriga faktorer i anslutning till organisationen i brottspåföljdssektorn	12
3 Mål och viktigaste förslag	13
4 Propositionens konsekvenser	15
4.1 Ekonomiska konsekvenser	15
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	17
4.3 Konsekvenser för personalen	18
4.4 Konsekvenser för medborgarnas ställning	19
5 Beredningen av propositionen	19
6 Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	20
DETALJMOTIVERING	21
1 LAGFÖRSLAG	21
1.1 Lag om Brottspåföljdsmyndigheten	21
1 kap. Uppgifter och organisation	21
2 kap. Ledning och avgörande av ärenden	23
3 kap. Särskilda bestämmelser	23
4 kap. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	25
1.2 Lag om ändring av 40 § i språklagen	28
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	28
3 IKRAFTTRÄDANDE	28
4 SAMBAND MED GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	28
4.1 Samband med grundlagen och lagstiftningsordning	28
4.2 Samband med språklagsstiftningen	30
LAGFÖRSLAG	32
om Brottspåföljdsmyndigheten	32
om ändring av 40 § i språklagen	36
BILAGOR	37
PARALLELLTEXT	37
om ändring av 40 § i språklagen	37

MOTIVERING

1 Inledning

Organisationen i brottspåföljdssektorn består av Brottspåföljdsverket, som är centralt ämbetsverk, och Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet som styrs av det.

Organisationen i brottspåföljdssektorn har reformerats tre gånger under 2000-talet. Brottspåföljdsverket inrättades 2001 som centralförvaltningsmyndighet ansvarig för straffverkställighet i stället för justitieministeriets fångvårdsavdelning. I enlighet med principerna för centralförvaltningsprojektet överfördes uppgifter som hör till Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets operativa ledning samt deras gemensamma centralförvaltningsuppgifter till det nya ämbetsverket från justitieministeriet. Samtidigt ombildades den offentligrättsliga Kriminalvårdsföreningen till en statlig myndighet.

Reformen genomfördes genom lagen om förvaltning av straffverkställighet (135/2001). I lagen togs in bestämmelser om organisationen av straffverkställighet, avgörande av ärenden samt Brottspåföljdsverkets, Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets uppgifter. En grundbestämmelse om ledningen av organisationen ingick i 2 §. Enligt den leddes Kriminalvårdsväsendet av överdirektören för Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet av generaldirektören för Fångvårdsväsendet. Generaldirektören för Fångvårdsväsendet var samtidigt chef för Brottspåföljdsverket.

Bestämmelsen om organisationsstrukturen i brottspåföljdssektorn fick sin slutliga utformning under behandlingen i riksdagen. Riksdagen ändrade propositionen som gällde organisationsreformen så att Kriminalvårdsväsendets självständighet och integritet betonades i förhållande till Fångvårdsväsendet. Lagen fick därför en bestämmelse om allmän behörighet för överdirektören för Kriminalvårdsväsendet, när ärenden som gäller Kriminalvårdsväsendet eller verkställighet av samhällspåföljder avgörs vid Brottspåföljdsverket. Trots att Kriminalvårdsväsendets och

Fångvårdsväsendets integritet betonades på författningsnivå, ansåg lagutskottet (LaUB 13/2000 rd) 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.

Organisationen i brottspåföljdssektorn reformerades på nytt 2006. Då inrättades fem regionfängelser och en hälsovårdsenhet vid Fångvårdsväsendet. Regionfängelserna består av placeringsenheter och fängelser som svarar för straffverkställighet och verkställighet av häktning. Placeringsenheterna har ansvar för placeringen av fångar samt för att en plan för strafftiden görs upp och genomförs. Reformen anslöt sig till fängelselagen (767/2005) som trädde i kraft samtidigt. Målet var att reformera Fångvårdsväsendets organisation så att den stödjer målen enligt den nya fängelselagen, enligt vilka det är väsentligt att strafftiden är planmässig och att man strävar efter att påverka den dömda så att risken för återfallsbrottslighet reduceras.

Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet har under hela 2000-talet varit administrativt fristående från varandra, även om de styrts av samma centrala ämbetsverk. Enligt lagutskottet har målet dock varit att gradvis göra Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets samarbete och förvaltning enhetligare under hela den tid som den nya organisationen existerat. Enhetligheten har uppmärksamats både vid utvecklingen av verksamheten i brottspåföljdssektorn och i många lokala och andra samarbetsprojekt. Även på förordningsnivå har gjorts vissa anknytande ändringar.

Förenhetligandet av förvaltningen framskred på lagstiftningsnivå 2008 så att i lagen om förvaltning av straffverkställighet ströks omnämnandet av befogenheten för överdirektören för Kriminalvårdsväsendet att avgöra ärenden som gäller Kriminalvårdsväsendet och verkställighet av samhällspåföljder och behandlas vid Brottspåföljdsverket. Ärenden som gäller hela förvaltningsområdet och ska behandlas vid Brottspåföljdsverket avgörs nu

av ämbetsverkets chef, om det inte föreskrivs eller bestäms att någon annan tjänsteman ska avgöra dem.

I och med att bestämmelsen upphävdes blev det möjligt att reformera ämbetsverkets interna organisation genom en arbetsordning som trädde i kraft vid ingången av 2009 så att styrningen av Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets verksamhet kunde slås samman och Brottspåföljdsverket blev en central enhet som samordnat styr och utvecklar verksamheten i hela brottspåföljdssektorn.

De största ändringarna i organisationsreformen 2001 gällde centralförvaltningen och Kriminalvårdsväsendet. Reformen 2006 koncentrerades på Fångvårdsväsendets organisation och behoven av ändringar i den med anledning av den nya fängelselagen. I den reform som trädde i kraft vid ingången av detta år var vikten åter lagd vid att göra förvaltningen i sektorn enhetligare, vilket startade vid Brottspåföljdsverket. Avsikten är att genom denna regeringsproposition uppnå målet för en enhetligare förvaltning så att det gäller hela förvaltningsområdet, dvs. även Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. Reformen genomförs genom att en myndighet vid namn Brottspåföljdsmyndigheten inrättas.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Allmänt

De grundläggande bestämmelserna om organisationen i brottspåföljdssektorn ingår i ovan nämnda lag om förvaltning av straffverkställighet och i kompletterande statsrådets förordning om förvaltningen av straffverkställighet (84/2006). Den sistnämnda reviderades i sin helhet i samband med organisationsreformen i Fångvårdsväsendet 2006. Under Brottspåföljdsverket lyder också Brottspåföljdsområdets utbildningscentral, om vilken föreskrivs i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (1316/2006) och statsrådets förordning (1448/2006).

Den grundläggande uppgiften i brottspåföljdssektorn är att verkställa häktning och straff så att personer som avtjänar fängelsestraff och samhällspåföljder blir mer kapabla att leva ett liv utan brott, deras livshantering och anpassning i samhället främjas samt brott förhindras under strafftiden. Verkställigheten genomförs så att den är trygg för den dömda, personalen och samhället. Målen och värderingarna är desamma för såväl kriminalvården som fångvården. Definieringen av gemensamma värderingar bygger på det gemensamma principprogrammet för kriminalvården och fångvården som gjordes upp 1998.

Brottspåföljdsverket

Brottspåföljdsverket som är det centrala ämbetsverket i brottspåföljdssektorn resultatstyr av justitieministeriet. Brottspåföljdsverket resultatstyr i sin tur Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer, regionfängelser, Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet samt Brottspåföljdsområdets utbildningscentral.

Brottspåföljdsverkets viktigaste uppgift är enligt 3 § (1374/2007) i lagen om förvaltning av straffverkställighet att leda och utveckla verkställigheten av straff i enlighet med de mål som avtalats med justitieministeriet samt att granska, styra och övervaka straffverkställigheten. Dessutom ska Brottspåföljdsverket som högsta organ verkställa straff, vidareutbilda personalen i samarbete med Brottspåföljdsområdets utbildningscentral, sköta tjänstekollektivärenden som gäller personalen i sektorn och ha hand om det internationella samarbetet i verksamhetsområdet.

Tidigare fanns det vid Brottspåföljdsverket separata enheter för styrningen av verksamheten vid Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet samt en för båda linjerna gemensam förvaltningsenhet och rättsenhet. Strukturen var oklar och svårtillgänglig för utomstående. Genom en ny arbetsordning som trädde i kraft vid ingången av 2009 reformerades Brottspåföljdsverkets organisation och Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets resultatlinjer slogs ihop. Den nya strukturen stödjer bättre än tidigare styrningen av verksamheten inom den enhetliga brottspåföljdssektorn som är under beredning

och skapar beredskap för en sammanslagning av Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. Genom den nya arbetsordningen reviderades även ämbetsverkets verksamhetsprocesser och ledningssystem. De processägare som nu är verksamma vid ämbetsverket svarar för styrprocessen och andra kärnprocesser i förvaltningsområdet (strategi, resultatstyrning, serviceförmåga och effektivitet).

Antalet årsverken vid Brottspåföljdsverket uppgick i slutet av 2008 till 86. Antalet anställda vid ämbetsverket har gradvis minskat med flera tiotal samtidigt som beslutanderätten och ansvaret har överförts på region- och lokalnivå.

Fångvårdsväsendet

Fångvårdsväsendet, som styrs av Brottspåföljdsverket, verkställer fängelsestraff och förvandlingsstraff för böter, har hand om verkställigheten av häktning samt fängstransporter till de delar det hör till Fångvårdsväsendet. Fångvårdsväsendets uppgifter berörs dessutom av vad som föreskrivs särskilt om dem genom lag. De viktigaste författningarna på lagnivå är fängelselagen och häktningsslagen (768/2005).

Till Fångvårdsväsendet hör fem regionfängelser. Vid vardera finns en placeringsenhet och sammanlagt 26 fängelser. Av dessa är 16 slutna fängelser och 10 öppna fängelser. Varje regionfängelse leds av regionfängelsens direktör, placeringsenheten av placeringsenhetens direktör och fängelset av fängelsens direktör. Regionfängelserna inrättas genom förordning av statsrådet. Regionfängelsernas verksamhetsområden och huvudsakliga verksamhetsorter framgår av 18 § i förordningen om förvaltningen av straffverkställighet. Placeringsenheter och fängelser inrättas av justitieministeriet.

Till Fångvårdsväsendet hör också en riksomfattande hälsovårdsenhet, som leds av ledande överläkaren. Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet består av sjukhus och polikliniker. Som bäst utreds som en del av produktivhetsprogrammet hälsovårdsenhetens roll och förhållande till den övriga offentliga hälsovården.

Verkställigheten av fängelsestraff är i och med den nya fängelselagen en systematisk process som under kontrollerade former framskrider i tre faser: ankomsten till fängelset, avtjänandet av straff och frigivningen. En individuell plan för strafftiden görs upp för varje fänge vid placeringsenheten. Planen grundar sig på en utvärdering av risken för att fången på nytt begår brott och en definition av åtgärder för att förebygga återfallsbrottslighet. Fångens individuella funktionella behov och förutsättningar i anslutning till säkerheten utreds likaså. Syftet med planen som på basis av utvärdering gjorts upp för fången är att främja fångens livshantering och anpassning i samhället. Målet är att med hjälp av planerna under strafftiden bl.a. förbättra fångarnas möjligheter till sysselsättning, medverka till att de skaffar sig en utbildning och söker vård för missbruksproblem och på så vis öka deras förmåga till en livsföring utan kriminalitet. I planen anges på vilken anstalt fången är placerad och vilken verksamhet fången deltar i under strafftiden.

Målet för den regionfängelsereform som trädde i kraft samtidigt som de nya fängelselagen var att slå ihop anstalterna till större administrativa helheter. Regionerna för varje regionfängelse omfattar då många olika typer av anstalter och funktioner så att en fänge i enlighet med planen för strafftiden kan avtjåna sitt straff på lämpliga anstalter och i funktioner i den region som hemorten hör till.

Vid uppgörandet av planer för strafftiden har inte ännu uppnåtts de kvantitativa målen. En plan för strafftiden gjordes 2008 upp för 88 % av de fångar som avtjänar fängelsestraff. Planer görs på basis av risk- och behovsanalyser upp för en femtedel av de fångar som avtjänar fängelsestraff. Frigivningsplaner gjordes upp för mindre än hälften av fångarna.

Vid Fångvårdsväsendet fattas största delen av besluten som gäller fångar på lokal nivå, dvs. i fängelserna. Behörigheten har gradvis överförts nedåt i förvaltningen så att endast en liten del av besluten fattas i centralförvaltningen eller regionfängelset. Detaljerade bestämmelser om beslutanderätten ingår i fängelselagen och häktningsslagen. Ur nämnda lagar framgår vilka tjänstemän eller personalgrupper som kan fatta sådana beslut om

fångar som nämns i lagen. Beslutsfattande som gäller personalen och förvaltningen framgår av lagen om förvaltning av straffverkställighet och den kompletterande statsrådsförordningen.

Antalet årsverken vid Fångvårdsväsendet uppgick i slutet av 2008 till ca 2 700. Antalet årsverken varierar enligt fängelse från ca 20 till 250 årsverken. Ungefär två tredjedelar av personalen är verksamma i övervakningsuppgifter och det finns nästan 80 tjänstebe-teckningar.

Antalet fångar var 2008 i genomsnitt 3 526, varav fångar som avtjänar fängelsestraff var 2 845, bötesfångar 121 och häktade 560.

År 2008 fanns det 1,31 fänge per årsverke, dvs. ungefär lika många som året innan. Även om antalet fångar sjönk något jämfört med 2007, var även antalet årsverken lägre än året innan. Målet är att förhållandet mellan personal och fångar ska vara 1,15 före 2013.

Utgifterna för Fångvårdsväsendets verksamhet (netto) uppgick 2008 till ca 191 miljoner euro, varav personalens lönekostnader utgjorde 66 %.

Kriminalvårdsväsendet

Kriminalvårdsväsendet, som styrs av Brottspåföljdsverket, svarar för verkställigheten av samhällspåföljder, dvs. övervakningen av unga förbrytare som dömts till villkorligt straff, ungdomsstraff, samhällstjänst och verkställigheten av övervakningen av villkorligt frigivna. Utöver verkställighetsuppgifterna i fråga om samhällspåföljder gör Kriminalvårdsväsendet utredningar om lämplighet för samhällstjänst, personundersökningar av unga förbrytare och andra utlåtanden i anslutning till föreskrivande av påföljder. Närmare bestämmelser om Kriminalvårdsväsendets uppgifter framgår bl.a. av lagen om samhällstjänst (1055/1996), lagen om övervakning av villkorlig frihet (782/2005) och flera andra lagar som gäller straffrättsliga påföljder och straffverkställighet. Avsikten är att det under detta år ska tillsättas en kommission med uppdrag att utreda förutsättningarna för utvecklandet av samhällspåföljder och bereda ett förslag till totalreform av lagstiftningen om samhällspåföljder.

Kriminalvårdens mål är att förebygga och minska återfallsbrottsligheten och en marginaliseringsutveckling som beror på kriminalitet. Såväl i fångvården som i kriminalvården görs det upp en plan för strafftiden för personer som avtjänar samhällspåföljder.

Behörigheten för verkställigheten av samhällspåföljder har i lagstiftning som gäller samhällstjänst och andra samhällspåföljder i huvudsak föreskrivits för Kriminalvårdsväsendet. En närmare behörighetsfördelning i Kriminalvårdsväsendet framgår av arbetsordningen och av andra författningar eller bestämmelser på lägre nivå än lag.

Kriminalvårdsväsendet har 15 distriktsbyråer och verksamhetsställen på sammanlagt 30 olika orter. Beslut om distriktsbyråernas verksamhetsområden fattas av justitieministeriet. Antalet distriktsbyråer har gradvis minskats och byråer har slagits ihop. Även om det inte förekommer någon egentlig regionindelning vid Kriminalvårdsväsendet, har Kriminalvårdsväsendet i resultatstyrningen sedan 2001 varit indelad i tre resultatstyrningsområden.

I slutet av 2008 uppgick antalet årsverken vid Kriminalvårdsväsendet till 271.

Det dagliga genomsnittet för personer som avtjänar samhällspåföljder uppgick 2008 till 4 713.

Utgifterna för Kriminalvårdsväsendets verksamhet (netto) uppgick 2008 till ca 15,5 miljoner euro.

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral lyder också under Brottspåföljdsverket. Utbildningscentralen ger utbildning som leder till examen och yrkesinriktad tilläggsutbildning i brottspåföljdssektorn samt deltar även i utvecklingsverksamhet i sektorn.

Vid utbildningscentralen kan man avlägga en grundexamen inom fångvård som ger yrkesutbildning för styr- och övervakningsuppgifter i fångvårdssektorn och behörighet för bl.a. en väktartjänst. År 2008 avlades examen av 78 personer.

Yrkeshögskoleexamen socionom (YH) (utbildningsprogrammet för brottspåföljdssektorn) kan avläggas vid yrkeshögskolan Laurea. Undervisningen ges i samarbete mellan

yrkeshögskolan och Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Ifjol avlades examen av 19 personer.

Temana för fortbildningen anslöt sig i synnerhet till arbetsplatsfrågor, närarbete, programarbete och säkerhet. Dessutom gavs introduktionsutbildning för nya tjänstemän i brottspåföljdssektorn.

Utbildningscentralens uppgifter har i anslutning till 2001 års organisationsreform utvidgats till hela brottspåföljdssektorn. Därför ändrades namnet på utbildningscentralen i början av 2007 från Fångvårdens utbildningscentral till Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Eftersom personalutbildningen har nära anknytning till det centrala ämbetsverkets kärnverksamhet, överfördes utbildningscentralen i början av 2008 från justitieministeriet till Brottspåföljdsverket. Ändringen förbättrar möjligheterna till samarbete mellan Brottspåföljdsverket och utbildningscentralen kring utvecklandet av personalutbildningen i branschen samt beredningen av ändringar i branschen och genomförandet av dem.

Antalet årsverken vid utbildningscentralen uppgick 2008 till 28.

2.2 Situationen i de övriga nordiska länderna

Sverige

I Sverige svarar myndigheten Kriminalvård för verkställigheten av samhällspåföljder och fängelsestraff samt häktning. Kriminalvården är indelad i sex geografiska regioner, ett huvudkontor och en transporttjänst. Myndigheten leds av generaldirektören, som samtidigt är chef för huvudkontoret.

Regionerna består av en eller flera län som leds av regionchefer. I regionerna finns 31 häkten, 55 anstalter och 35 frivårdskontor. Enheterna leds av ca 60 kriminalvårdschefer. Ungefär 300 kriminalvårdsinspektörer är lokala chefer eller chefer för vissa funktioner. Andra egentliga chefer finns inte i organisationen. Hela personalstyrkan i myndigheten uppgår till ca 9 000 anställda.

Gemensamma uppgifter i sektorn sköts förutom av transporttjänsten av en placer-

ingsenhet som svarar för placeringen av fångarna, samt utbildningsenheter som svarar för fångarnas grundläggande och yrkesutbildning. Ekonomi- och personalförvaltningens personal samt annan specialpersonal och sakkunnigstöd har koncentrerats till regionkontoren från lokal nivå.

Till Kriminalvårdens organisation hör också insynsrådet, 30 övervakningsnämnder och kriminalvårdsnämnden.

Insynsrådet inledde sin verksamhet i början av 2008 och utnämns för fyra år i sänder. Insynsrådets ledamöter består i huvudsak av riksdagsledamöter och leds av generaldirektören för Kriminalvården. Insynsrådet ska utöva insyn i Kriminalvårdens verksamhet och ge myndighetschefen råd.

I de regionalt decentraliserade övervakningsnämndernas uppgifter ingår beslutsfattande i många slags ärenden som gäller både fångar, häktade och personer som avtjänar påföljder i frihet. Övervakningsnämnderna beslutar om påföljder t.ex. när en villkorligt frigiven eller en fånge som står under skyddsövervakning bryter mot övervakningsvillkoren.

Kriminalvårdsnämnden beviljar fångar som avtjänar ett minst två år långt fängelsestraff permission och beslutar i vissa situationer också om deras villkorliga frigivning. Kriminalvårdsnämnden är också överklagandeinstans när ändring söks i övervakningsnämndernas beslut.

Kriminalvårdens huvudkontoret finns i Norrköping och det är indelat i klient- och säkerhetsenheten, rättsenheten, utvecklingsenheten, personalenheten, it-enheten, ekonomi- och planeringsenheten och informationsenheten. Enheternas namn beskriver också huvudkontorets uppgifter.

Bestämmelser om organisationen ingår i en förordning från 2007 (2007:1172). Förordningen innehåller bestämmelser om verkställighetsorganisationens uppgifter och målen för verksamheten samt krav som ställs på organisationen, men inte om detaljerna i organisationsstrukturen. Organisationsstrukturen bör enligt förordningen möjliggöra en bevarad säkerhet och erbjuda de intagna möjligheter till arbete, utbildning och annan verksamhet. Dessutom betonas vikten av samarbete och att organisationen ska vara utformad

så att den möjliggör samarbete i både den egna organisationen och i förhållande till andra myndigheter och samarbetsinstanser.

Den nya organisationen har varit i kraft ungefär två år. Tidigare bestod organisationen av centralförvaltningen, fem regionkontor, 36 lokala kriminalvårdsmyndigheter och fängstransportenheten. Redan då fungerade organisationen enhetligt så att termen kriminalvård täckte fängsvård (kriminalvård på anstalt) och häkten samt påföljder som verkställs i frihet och övervakning av villkorligt frigivna (frivård).

Reformeringen av organisationen byggde på en myndighetsprojektet som tillsattes 2003 och vars mål var att bilda en enda enhetlig myndighet i sektorn och på så vis effektivisera verksamheten samt utveckla ledningen av verksamheten. Bakgrundsfaktorer till reformen var de allt knappare resurserna och målet att via den nya organisationsstrukturen stödja en verksamhetsform som tar hänsyn till klientens behov, är processlik och grundad på en helhetssyn. Målet var dessutom att utöka samarbetet med olika samarbetspartner och överföra befogenheten nedåt i förvaltningen.

Erfarenheterna av den nya organisationen har i huvudsak varit goda. Omfattningen av sakkunnigstödet från regionalförvaltningen till lokalenheterna har upplevts otillräckligt. Å andra sidan har man som goda sidor bl.a. ansett att samarbetet mellan aktörerna i branschen, dvs. den öppna vården och fängelserna har ökat. En viktig faktor i utvecklandet av samarbetet var det gemensamma klientdatasystem som togs i bruk för några år sedan. Även personalens rörlighet och möjligheter till arbetsrotation har ökat tack vare den nya organisationen.

I Sverige regleras organisationens basuppgift, dvs. att verkställa straff, bl.a. i lagen om kriminalvård på anstalt från 1974. Lagen har reviderats genom flera senare partiella reformer. Straffverkställigheten ska enligt lag utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga påföljder av frihetsberövandet motverkas. Målet är att ta in sådana åtgärder i verkställigheten som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten. Lagen innehåller även bestämmelser om en plan för strafftiden som baserar sig på

en risk- och behovsanalys. Planen innehåller också åtgärder för tiden efter frigivningen.

En totalreform av lagen är aktuell. Den nya kriminalvårdslagen innehåller bestämmelser om både fängelsestraff och påföljder som ska verkställas i frihet.

Norge

I Norge gjordes i början av 2000-talet en organisationsreform i brottspåföljdssektorn. Den nya organisationen består av centralförvaltningen vid justitieministeriet, en regionalnivå samt lokalnivå. Liksom i Sverige finns kriminalvården och fängvården även i Norge i samma organisation och under samma ledning.

Den högsta ledningen finns vid en separat avdelning vid justitieministeriet. Avdelningen bistår den politiska ledningen, svarar för den strategiska styrningen i branschen och utvecklandet av verksamheten samt målen och anslagen för verksamheten. Under avdelningen lyder sex regioner, en utbildningscentral (KRUS) och datacentral (KITT). Det finns 40 fängelser, 17 frivårdsenheter och två frigivningsenheter.

Den regionala nivån svarar för verkställigheten av straff i sitt område, en rättvis fördelning av resurserna och samarbetet med de övriga områdena. Dessutom styr den regionala nivån enheterna i enlighet med de riktlinjer som ministeriet gett, ställer upp mål för dem, sörjer för styrningen och utvecklandet av verksamheten samt fördelar resurserna och övervakar institutionernas verksamhet. Den regionala nivån svarar också för placeringen av fångar.

Till organisationsreformen anslöt sig centralt en ny lag om straffverkställighet som trädde i kraft i mars 2002. Lagen gäller samhällspåföljder och fängelsestraff samt häktning och straffrättsliga specialpåföljder. I lagen finns också bestämmelser om förvaltningen och myndigheternas behörighet. Vid straffverkställighet ska enligt 2 § i lagen tas hänsyn till både motverkande av återfallsbrottslighet och säkerhetsaspekter i samhället. Till straffets innehåll ska höra åtgärder som man bedömer främjar den dömdes anpassning i samhället. En del av en målinriktad straffverkställighet är den plan för straff-

tiden som görs upp tillsammans med den dömde. I planen tas också in tiden efter frigivningen och stödåtgärder i anslutning till den.

I Norge pågår som bäst ett utvecklingsprojekt för organisationen i samband med vilket man bl.a. funderar på att inrätta ett centralt ämbetsverk i brottspåföljdssektorn. I oktober lämnades en omfattande utvecklingsplan som gäller kriminalpolitik och straffverkställighet till stortinget (Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggare samfunn, nr 37, 2007–2008), utifrån vilken man funderar över framtida utvecklingsbehov.

I utvecklingsplanen föreslås att centralförvaltningen för kriminalvården som i dagens läge verkar i anslutning till ministeriet avskiljs till ett självständigt centralt ämbetsverk. Den kriminalvårdsavdelning som blir kvar vid ministeriet ska verka som fackligt sekretariat för politisk ledning och det centrala ämbetsverket ska svara för den praktiska styrningen av förvaltningsområdet. I ämbetsverkets uppgifter ska ingå ekonomisk planering, resultatstyrning, stödtjänster, intern kontroll samt besvärshandling.

Det föreslås att kriminalomsorgens sex regioner ändras till kriminalomsorgscenter som uppkallas enligt sin huvudort. I förslaget föreslås centren ha en aktiv roll i avgöranden som gäller straffverkställighet baserat på deras juridiska och multiprofessionella sakkunskap. Den nuvarande indelningen i sex regioner kommer i ett senare skede även att utvärderas med tanke på verkställighetens effektivitet.

I organisationsreformen kopplas inte fängelserna och enheterna för öppna påföljder närmare samman än nu, men målet är ett utökat samarbetet mellan dem. Målet är en s.k. sömfri straffverkställighet som förutsätter samarbete i ett tidigt skede mellan fängelserna och enheterna för öppna påföljder.

Danmark

I Danmark hör styrningen och centralförvaltningen av fängelse- och bötesstraff samt kriminalvård i frihet till justitsministeriet, där det är Direktoratet för Kriminalforsorgen som sörjer för dessa uppgifter. Direktoratet

har i viss mån en självständigare ställning än ministeriets övriga avdelningar.

I Danmark finns ingen regionförvaltning eller någon annan mellanstegsförvaltning.

Behörigheten och ansvaret har överförts från centralförvaltningen till anstaltsnivå. Det finns 13 riksfängelser och 37 lokala fängelser. Dessutom inbegriper organisationen 23 kriminalvårdsenheter och åtta frigivningsenheter samt en utbildningscentral. Målet i Danmark har varit att göra fängelserna till självständigare och starkare enheter som själva kan besluta om resursanvändningen inom ramen för deras årliga totalbudget. Styrningen av fängelsernas verksamhet bygger på årliga resultatavtal.

En ny lag som gäller verkställighet av fängelsestraff, villkorlig frigivning och bötesstraff, villkorligt straff och samhällstjänst trädde i Danmark i kraft vid ingången av juli 2001. Enligt lagen ska man i verksamheten på nödvändigt sätt beakta både genomförandet av verkställigheten av det egentliga straffet och behovet att hjälpa den dömda att leva ett liv utan brott. För den dömde ska så snabbt som möjligt göras upp en plan för avtjänandet av straffet och tiden efter frigivningen.

De centrala principerna för straffverkställighet i Danmark är normalisering, öppenhet (bl.a. permission och besök med anhöriga), att öka den dömdes ansvarskänsla, säkerhet, principen om minsta möjliga ingripande samt en optimal resursanvändning.

2.3 Bedömning av nuläget

Utveckling av verksamheten

Målet i brottspåföljdssektorn är att samhällspåföljder och fängelsestraff ska verkställas så att de dömda blir mer kapabla att leva ett liv utan brott. Dessutom ska man sörja för de dömdas, personalens och samhällets säkerhet. Vid sidan om den egentliga straffverkställighetsuppgiften är det allt viktigare att göra verksamheten effektivare. Med detta avses en planmässig strafftid och därtill anknutna åtgärder som förbättrar den dömdas livshantering. Verksamheten i brottspåföljdssektorn är effektiv, om den kan minska risken för att den dömda ska begå nya brott.

Man har för avsikt att under de närmaste åren förskjuta tyngdpunkten i verksamheten i brottspåföljdssektorn från anstaltspåföljder till samhällspåföljder, från slutna fängelser till öppna anstalter och till en kontrollerad frigivning av fångar med samtidig hänsyn till säkerheten i samhället. Samhällspåföljderna utvecklas så att deras effektivitet förbättras och att de kan användas i större utsträckning än nu i stället för ovillkorliga fängelsestraff. Detta mål stöds också av en helhetsutvärdering av lagstiftningen om samhällspåföljder som snart kommer att inledas.

En viktig faktor i utvecklandet av fängsvården och dess effektivitet var den omfattande fängelselagstiftning som trädde i kraft 2006. Centralt i reformen var att omdefiniera målen för fängsvården och att reglera planeringen av strafftiden för fångar och strafftidens innehåll. Målet för den nya lagstiftningen var att genom att utveckla fängelsestraffets innehåll minska risken för att fångarna ska begå nya brott.

Att göra upp och genomföra planer för strafftiden utifrån de individuella utvärderingarna av fångarna ställer krav på anordnandet av verksamhet i fängelserna. Eftersom anslagssituationen är stram och resurserna begränsade, förutsätter verksamhet enligt fängelselagen att funktionerna utvecklas, överlappningar tas bort och att resurserna på nytt inriktas på närarbete som utförs tillsammans med fångarna så att fångarnas behov och de tillgängliga resurserna möts bättre än nu.

Fängelselagen gäller dem som avtjänar fängelsestraff. Samma principer har redan länge innan fängelselagen trädde i kraft följts också i kriminalvården. Även vid verkställigheten av samhällspåföljder är det väsentligt att övervakningstiden eller någon annan påföljd är planmässig. Att stödja frigivningen är en gemensam utmaning för båda organisationerna.

Vid genomförandet av planerna för strafftiden och anordnandet av planmässig verksamhet betonas samarbetet mellan olika yrkesgrupper. För att göra verksamheten effektivare bör man också utöka samarbetet med utomstående intressentgrupper. Viktigast skulle det dock vara att kunna öka samhörigheten och gemensamma verksamhetsformer

bland aktörerna i branschen, dvs. mellan Kriminalvårdsväsendet och Fängsvårdsväsendet. I branschen finns det gemensamma mål och verksamhetsprinciper, vilket gradvis har ökat samarbetet mellan kriminalvården och fängsvården. Ett intensivt samarbete är naturligt också därför att en del av klienterna, dvs. de dömda är de samma i kriminalvården och i fängsvården. Samma person kan i olika skeden av sitt liv turvis beröras av åtgärder i fängsvården och kriminalvården.

Kriminalvården och fängsvården har redan nu ett nära samarbete bl.a. när planer för frigivning görs upp och tjänstemän i kriminalvården besöker sina klienter i fängelserna. I synnerhet samarbetet i anslutning till frigivningsskedet bör utökas och även annars bör man satsa mer än tidigare just på detta skede för att göra verksamheten effektivare. Frigivningen är ett kritiskt skede med avseende på att rehabiliteringen under vistelsen på anstalt ska vara framgångsrik. Om de åtgärder som inletts under strafftiden avbryts i frigivningsskedet, har detta stor betydelse för medborgarnas säkerhet och riskerna för återfallsbrottslighet.

Vid sidan av planer för strafftiden och frigivningen bedrivs samarbete mellan kriminalvården och fängsvården kring bl.a. risk- och behovsbedömningar, övervakning av frihet på prov samt av villkorligt frigivna fångar och anordnandet av stödåtgärder för dem. Det är önskvärt att samarbetet ytterligare utökas. Detta skulle kunna ske mer systematiskt och smidigare, om organisationerna inte var fristående på region- och lokalnivå som nu. I en gemensam organisation kunde man också få större användning för sakkunskapen i branschen.

Verksamheten i brottspåföljdssektorn ska vara lagenlig och jämlik oavsett var i landet eller i vilket fängelse eller vid vilken distriktsbyrå straffet verkställs. Om det fanns en enda enhetlig myndighet i brottspåföljdssektorn, skulle det också vara lättare att för enhetliga besluten och verksamhetsformerna än när myndigheten består av flera självständiga verk.

I Brottspåföljdsverkets resultatavtal har staten ålagts att sörja för att regionfängelserna och distriktsbyråerna har lika förutsättningar att sköta sina uppgifter och att förhållandena

för fångarna och den planmässiga verksamheten inte väsentligt skiljer sig från varandra i olika regionfängelser. Även riksdagens biträdande justitieombudsman har flera gånger understrukt vikten av en enhetlig verksamhet i sina avgöranden om straffverkställighet.

Fängelsernas verksamhet som självständiga myndigheter bromsade i tiden en förnuftig riksomfattande och regional specialisering och genomförande av planer för strafftiden. Därför tog Fångvårdsväsendet 2006 i bruk en modell med fem regionfängelser där fängelserna slogs ihop till fem större helheter. Regionfängelserna har nu helhetsansvaret för genomförandet av fängelseprocessen i sin region. Målet var också att lätta på förvaltningen. På motsvarande sätt har man vid Kriminalvårdsväsendet gradvis utvecklat organisationen så att 2001 bildades först tre resultatstyrningsområden för att effektivisera styrningen och en jämlig utveckling. Därefter har distriktsbyråerna slagits ihop till större helheter.

Härnäst bör en sammanslagning genomföras i hela verksamhetssektorn så att kriminalvården och fångvården knyts närmare samman och integreras i samma gemensamma verkställighetsprocess. Detta kunde bäst genomföras genom att kriminalvården och fångvården slås ihop till en enda enhetlig myndighet.

En viktig utgångspunkt när organisationsreformen utvärderas med tanke på utvecklandet av verksamheten är å ena sidan alltså att förutsättningarna för samarbete i brottspåföljdssektorn utvecklas. Å andra sidan bör förändringen också öka verksamhetsorganisationens förutsättningar att verka i nära samarbete med övriga organisationer och aktörer i samhället. Dessutom bör organisationen kunna garantera en tillräckligt enhetlig verksamhet och de dömdas bemötande i olika delar av organisationen.

Förbättrad produktivitet

Vid sidan av faktorer som ansluter sig till utvecklandet av verksamheten bör organisationens verksamhet också utvärderas ur produktivitetens och lönsamhetens synvinkel.

Brottspåföljdssektorn har under de senaste åren utsatts för ett stort förändringstryck och

resurserna är knappa. Utöver det problematiska anslagsläget är produktivetsbesparingarna stora i brottspåföljdssektorn. Det totala sparmålet i produktivetsprogrammet är 329 årsverken, varav 41 ska genomföras 2009 och 85 årsverken 2010.

Organisationsreformen i brottspåföljdssektorn är en del av justitieministeriets produktivetsprogram. Enligt produktivetsprogrammet är målet att slå ihop förvaltningen i brottspåföljdssektorn på både central- och regionnivå så att den nya organisationen är i kraft senast 2010. Sparskyldigheten i anslutning till organisationsstrukturerna är 30 årsverken.

Även om antalet fångar har börjat sjunka efter ökningen under slutet av 1990-talet orsakar, förutom genomförandet av produktivetsprogrammet, anstalter i dåligt skick och en kapitalhyreshöjning ett särskilt tryck på anslagsläget i branschen. En allt större andel av de knappa anslagen måste användas till hyresutgifter. Fångvårdsväsendets anstalter, som delvis är i dåligt skick och oändamålsenliga med tanke på funktionen, är ett av de största missförhållandena som kan försvåra uppnåendet av de mål som ställts för verkställigheten av fängelsestraff.

Även om antalet fångar minskat under de senaste åren har man också blivit tvungen att minska på personalen på grund av de knappa anslagen och sparskyldigheterna i anslutning till produktivetsprojektet. Att få verksamheten på en solid grund förutsätter förändringar i verksamhet och struktur samt även i organisations- och personalstrukturen.

Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets arbetssätt baserar sig i högre grad än tidigare på ett individuellt bemötande av de dömda samt på planen för strafftiden och på målinriktning. För att fångvården ska uppnå målen i fängelselagen är det nödvändigt att inrikta fångvårdens resurser på närarbete med fången. Målet är att främja säkerhet och stödja en minskning av återfallsbrottslighet. Samma mål gäller kriminalvården.

Antalet anställda som utför närarbete har under de senaste åren kunna utökas genom att man lättat på förvaltningen och överfört uppgifter i ekonomi- och personalförvaltningen samt informationsförvaltningen till servicecentraler. Detta mål eftersträvades

också genom regionfängelsereformen 2006. Reformen har dock i detta avseende kritiserats och ansetts utöka antalet anställda i ledande ställning samt nivåerna i organisationen och delvis överlappande förvaltning. Detta har uppmärksammats av bl.a. lagutskottet (LaUU 12/2007 rd och 15/2008 rd). Antalet anställda i ledningsuppgifter har minskats sedan organisationen trädde i kraft. Också vid planeringen av en ny gemensam organisation bör man särskilt ge akt på att antalet ledningsuppgifter och den övriga förvaltningens omfattning kan minskas. Med detta avses dock inte chefstjänsterna och chefskapet i sig, vilket organisationen nödvändigt behöver för att ha framgång.

Det problematiska resursläget i Fångvårdsväsendet har under de senaste åren uppmärksammats bl.a. av olika riksdagsutskott. I ställningstagandena har anslagsläget konstaterats äventyra uppnåendet av målen för fångvården och det otillräckliga anslaget konstaterats strida mot ett ökat behov av hälsovård, rehabilitering och drogbekämpande arbete bland fångar och mot målen för en minskning av återfallsbrottsligheten.

Justitieministeriet tillsatte 2006 utredningsman Jukka Wuolijoki för att utreda det problematiska läget i Fångvårdsväsendet. Han föreslog flera utvecklingsprojekt för förvaltningen, ekonomin och styrningen i en rapport som blev färdig i januari 2007 (Justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2007:1). Ett förslag var att organisationsstrukturen och styrförhållandena i brottspåföljdssektorn skulle klargöras. I rapporten förhöll man sig kritiskt till att Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet var fristående från varandra, eftersom detta ansågs förhindra och försena arbetet med att göra verksamheten mer effektiv och produktiv.

Utifrån utredningsmannens rapport tillsattes 2007 ett utvecklingsprojekt för brottspåföljdssektorn RISEALA 2010, på vars förslag även denna regeringsproposition baserar sig.

När lagutskottet behandlade regeringens proposition om statsbudgeten för 2009 (LaUU 15/2008 rd) konstaterade det att totalreformen för fängelselagen förutsätter att resurser avsätts bl.a. för fångarbete, för indivi-

duella planer och annat närarbete bland fångar och för att sätta in effektivare stödåtgärder efter frigivningen. Om målen i fängelselagen uppfylls, betyder det avsevärda besparingar så vitt utskottet kan se. På grund av de knappa resurserna och produktivhetsprogrammet ansågs det ändå svårt att uppnå målen. Möjligheter att rationalisera verksamheten såg utskottet t.ex. när Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet slås ihop. De resurser som frigörs när administrationen förenklas bör enligt utskottet överföras till arbetet nära fångarna (LaUU 12/2007 rd).

Övriga faktorer i anslutning till organisationen i brottspåföljdssektorn.

Liksom konstaterats i 1 kap. fick organisationsstrukturen i brottspåföljdssektorn sin nuvarande utformning i samband med organisationsreformen i början av 2000-talet. Den tudelade strukturen byggde på arrangemang i anslutning till förstatligandet av den offentligt-rättsliga Kriminalvårdsföreningen och tryggheten av kriminalvårdens självständiga ställning som en del av den övriga brottspåföljdssektorn. Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet har sedan 2001 varit fristående från varandra, även om de lyder under samma centralförvaltning. Fram till början av 2009 styrdes även fångvårdens och kriminalvårdens verksamhet separat i centralförvaltningen.

Vikten av att organisationen utvecklas och att förvaltningen i brottspåföljdssektorn enhetligas har senare betonats i flera dokument som drar upp riktlinjer för verksamheten i branschen. Redan i samband med organisationsreformen 2001 konstaterades att den tudelade strukturen endast är ett mellanskede före en övergång på längre sikt till en enda enhetlig organisation.

Enhetligheten i brottspåföljdssektorn uppmärksammades bl.a. i justitieministeriets Rättspolitiska strategi (2003–2012). Enligt strategin är det centrala rättspolitiska målet att kriminalpolitiken ska bli effektivare och bättre inriktad. Straffverkställigheten utvecklas så att man under strafftiden kan förbättra de dömdas möjligheter till ett liv utan brott genom att främja deras livshantering och anpassning i samhället. Enligt strategin utveck-

las Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets organisation, personal samt personalens kunnande så att de stödjer en övergripande och planmässig verkställighetsprocess. De riktlinjer som dras upp i strategin konstateras förutsätta att lagstiftningen och verksamhetsstrukturerna förnyas. En del av denna helhet är enligt strategin att förvaltningen i brottspåföljdssektorn lättas upp och enhetligheten i sektorn ökas.

Motsvarande riktlinje ingår också i justitieministeriets Kriminalpolitiska verksamhetsprogram 2007–2011. Enligt verksamhetsprogrammet kan klara funktionella fördelar fås genom att organisationerna för Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet slås ihop.

Även i justitieministeriets verksamhets- och ekonomiplan 2010–2013 betonas att styrningen, anstaltsstrukturen och de administrativa strukturerna ska utvecklas i brottspåföljdssektorn. Enligt verksamhets- och ekonomiplanen genomförs i början av planeringsperioden en organisationsreform som ska höja straffverkställigheten, effektivitet och lönsamhet. I och med reformen inrättas en enda enhetlig myndighet i stället för Kriminalvårdsväsendet, Fångvårdsväsendet och Brottspåföljdsverket. Samtidigt förnyas anstaltsstrukturen och införs en regionindelningsmodell med färre regioner än den nuvarande.

Sammanslagningen av förvaltningen i brottspåföljdssektorn ingår också i 2009 års statsbudget och överenskommelse om beredningen av reformen har ingåtts i ett resultatavtal mellan justitieministeriet och Brottspåföljdsverket.

Även om de påföljder som ska verkställas skiljer sig från varandra är Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets mål och uppgifter samt verksamhetsprocesser och planer för strafftiden likartade. Även de personer som är föremål för verksamheten är till vissa delar samma. Den nuvarande tudelade organisationsstrukturen är alltså oundvikligen i viss mån överlappande, eftersom det finns många gemensamma faktorer. Det är ändå svårt att förenhetliga verksamhets- och förvaltningskulturerna medan det finns separata organisationer för anstaltspåföljder och samhällspåföljder.

Även i de övriga nordiska länderna fungerar kriminalvården och fångvården enhetligt under en centralförvaltning.

3 Mål och viktigaste förslag

I denna proposition föreslås att organisationen i brottspåföljdssektorn ska reformeras så att en myndighet vid namn Brottspåföljdsmyndigheten bildas av Brottspåföljdsverket och av Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, vilka styrs av det. Brottspåföljdsmyndigheten ska verka inom justitieministeriets förvaltningsområde och dess verksamhetsområde omfatta hela landet. Reformen genomförs genom att en lag om Brottspåföljdsmyndigheten ska stiftas. Lagen ska ersätta gällande lag om förvaltning av straffverkställighet.

Brottspåföljdsmyndigheten ska ledas av en generaldirektör och landet ska med tanke på verksamheten delas in i regioner. Regionerna föreslås bli ledda av regiondirektörer. I regionerna ska det finnas enheter som svarar för straffverkställighet och verkställighet av häktning. Dessa är fängelser och byråer för samhällspåföljder. I regionerna kan det på samma sätt som nu också finnas placeringsenheter som svarar för placeringen av fångar samt enheter som sköter gemensamma uppgifter i regionen. Regiondirektören ska svara för ett välfungerande samarbete mellan enheterna och för att straffverkställighetsprocesserna fungerar i regionen. De missförhållanden som uppdagats i den regionfängelsestruktur som varit i kraft i drygt två år i fångvården åtgärdas samtidigt genom att antalet regioner minskas från fem till tre.

Antalet regioner och deras struktur bygger på planering som gjorts i samband med utvecklingsprojektet för brottspåföljdssektorn och en separat utredning som gjorts om saken. I utredningen jämfördes flera modeller som baserar sig på landskapsindelningen och bedömdes bl.a. utifrån funktion, fängplatser, samarbete med berörda aktörer och lönsamhet. Av skäl som ansluter sig till arbetet med att göra förvaltningen lättare var utgångspunkten i utredningsarbetet att antalet regioner minskas jämfört med det nuvarande antalet. I en modell med fem regionfängelser är en del av regionerna dessutom med avseende

på verksamheten för små för att kunna ordna sådan mångsidig verksamhet som förutsätts i fängelselagen för fångarna i regionen vid olika typer av anstalter och på så vis vara självständiga helheter i enlighet med den ursprungliga tanken.

Regionindelningen behandlades i regeringens förhandlingar i december 2008 och regeringens aftonskola i januari 2009. Vid behandlingarna gick man in för en modell med tre regioner. Regionerna föreslås följa landskapsindelningen så att till Södra Finlands region hör Nyland och Östra Nyland, till Västra Finlands region Egentliga Finland, Satakunta, Södra Österbotten, Österbotten, Päijänne-Tavastland, centrala Tavastland och Birkaland samt till Östra och Norra Finlands region Lappland, Norra Österbotten, Mellersta Österbotten, Kajanaland, Norra Savolax, Norra Karelen, Södra Savolax, Södra Karelen, Kymmenedalen och Mellersta Finland. Som en del av regionstrukturen drogs även upp riktlinjer för utvecklande av anstaltsstrukturen samt en minskning av fängplatserna vid slutna fängelser så att Konunsuo fängelse läggs ned och verksamheten vid Pelso fängelse skärs ned före början av 2012.

De nya regionerna ska vara nästan lika stora i fråga om antal fångar och klienter. Alla regioner ska ha tillräckligt många slutna fängelser. Anstaltsbeståndet i regionerna gör det även möjligt att öka antalet platser på öppna anstalter på ett ändamålsenligt sätt och att inrätta fängelseplatser som förbereder fångarna för ett liv i frihet i anslutning till fängelserna. När det gäller investeringsprogrammet riktar den nya strukturen tilläggsinvesteringar i huvudsak till tillväxtcentra enligt befolkningsprognoserna. Nedläggningen av Konunsuo och nedskärningen av verksamheten vid Pelso fängelse minskar trycket på att höja anslagen och styr för sin del anslag från investeringar och hyror till verksamhet som minskar återfallsbrottslighet och närarbete samt arbetet med att utveckla alternativa straffformer. Regeringen förordade också att användningen av nya öppna påföljder breddas.

Den föreslagna regionindelningen överensstämmer med statens förslag till reformerad regionförvaltning och stödjer det regionala samarbetet bl.a. i social- och hälsovården.

Regionerna är motsvarar i tillräcklig utsträckning analoga enheter hos polisen, utsokningsväsendet, åklagarväsendet och tingsrätterna.

Regionindelningen förordades även av ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling vid ett möte den 19 mars 2009.

En preliminär plan för enhetsstrukturen färdigställdes också i utvecklingsprojektet för brottspåföljdssektorn. De slutna fängelser, öppna anstalter, byråer för samhällspåföljder och eventuella övriga enheter för straffverkställighet som är belägna nära varandra ska bilda mera omfattande samsamarbetsenheter som i planen kallas centrum för brottspåföljder. Enligt planen kan det finnas ca 2-6 dylika enheter i var och en region. Verksamhetsmodellen som grundar sig på lokalt samarbete ska göra det möjligt att utveckla gemensam verksamhet och nära kontakter mellan de olika aktörerna i verkställighetsprocessen. Förändringen gjorde det också möjligt att minska antalet direktörstjänster och lätta upp förvaltningen.

De riksomfattande uppgifterna sköts av Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet och Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Den sistnämndas ställning ska enligt överenskommelse utredas särskilt under 2009 och därför innehåller propositionen inga förslag som gäller utbildningscentralen.

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

Propositionens syfte är att reformera organisationen i brottspåföljdssektorn så att den möjliggör en samhälleligt effektiv och serviceinriktad verksamhet som samtidigt är produktiv och ekonomisk. Den nya enhetligt fungerande organisationen ska skapa bättre förutsättningar än förut för en högklassig och effektiv verkställighet av påföljder. I den nya organisationen förverkligas ett kontinuum i verkställighetsprocessen i fråga om både samhällspåföljder och anstaltspåföljder, och genomförandet av planer för fängelsetiden med tillhörande frigivningsplaner överförs i slutet av anstaltstiden naturligt från fängelserna till de enheter som svarar för samhällspåföljder.

Reformen skulle ge en grund för en förbättring av organisationens funktionella effektivitet och för sin del underlätta det spända finansieringsläget. Med hjälp av reformen kan de produktivetsbesparingar som ställts som mål för brottspåföljdssektorn i anslutning till utvecklandet av organisationen genomföras, överlappande förvaltning undanröjas och resurser småningom frigöras till närarbete med den dömda.

Samtidigt reformeras ledningen av organisationen, resultatstyrningen och verksamhetsprocesserna. I modellen med en myndighet är det enklare än tidigare att utveckla branschen enhetligt och att praktiskt tillämpa strategier och mål. Den nya organisationen möjliggör även en enhetlig styrning av förvaltningsområdet samt främjar en enhetlig verkställighet på olika håll i landet. I brottspåföljdssektorn är det viktigt att beslut och förfaranden som gäller fångar och personer som avtjänar samhällspåföljder inte väsentligt skiljer sig från varandra oberoende av i vilket fängelse eller vid vilken distriktsbyrå straffet avtjänas. I den nya organisationen ska det vara enklare än nu att upprätthålla en likvärdig straffverkställighet och enhetliga förfaranden inom ramen för hela organisationen. Ett väsentligt mål i brottspåföljdssektorn är också att verksamheten ska göras effektivare. Även detta mål uppnås enklare i en organisation där hela branschen fungerar enhetligt för att uppnå gemensamma mål.

Genom reformen utvecklas personalstrukturen och utnyttjandet av kompetensen. En enhetlig organisation förbättrar personalens möjligheter till mångsidigare och mera omväxlande uppgifter samt främjar deras möjligheter till arbetsrotation. Kompetensen kan användas av hela organisationen. Utvecklandet av verksamhetsprocesserna och undanröjandet av överlappningar minskar också personalens arbetsmängd och därigenom övertidarbete och sjukfrånvaro.

Justitieministeriets strategiska mål är att överföra tyngdpunkten i verksamheten från anstaltspåföljder till öppna påföljder samt från slutna fängelser till öppna anstalter och till en kontrollerad frigivning av fångar medan man samtidigt sörjer för säkerheten i samhället. En enhetlig organisation skulle

också bättre än den nuvarande tudelade strukturen främja uppnåendet av dessa mål.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Reformen möjliggör en effektivare resursanvändning och ökar verksamhetens produktivitet. Reformeringen av organisationen i brottspåföljdssektorn är ett av produktivetsprojekten vid justitieministeriet. I brottspåföljdssektorn har under åren 2006 – 2011 ställts ett produktivetsmål på sammanlagt 323 årsverken. Av detta är andelen för utvecklingsprojektet i brottspåföljdsorganisationen 30 årsverken. I siffran ingår förutom bildandet av en gemensam organisation även dessutom förändringar som ansluter sig till antalet regionala och lokala enheter och till strukturen.

Produktivetsbesparingarna har beaktats i anslagsramarna för brottspåföljdssektorn, och från anslagen under moment 25.40.01 Omkostnader för verkställighet av straff har en andel som motsvarar besparingarna i årsverken dragits av. Brottspåföljdssektorns nettoutgifter 2008 uppgick till ca 216,5 miljoner euro.

Besparingarna på 30 årsverken på grund av organisationsreformen uppnås inte genast när den nya organisationen träder i kraft, utan gradvis pågår tack vare naturlig avgång. En del av nämnda sparskyldighet på 30 årsverken har dessutom redan fullgjorts bl.a. genom att Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer slagits ihop. Produktivetsbesparingarna i brottspåföljdssektorn hänför sig till förändringarna i antalet fångar. Uppnåendet av de planerade besparingarna förutsätter att även antalet fångar sjunker i enlighet med det uppskattade.

Den nya organisationen avlägsnar överlappningar och möjliggör ett brett utnyttjande av sakkunskap när hela organisationen fungerar enhetligt som en myndighet. Även verksamhetsprocesserna såväl i verkställigheten av samhällspåföljder som anstaltspåföljder ska vara de samma, vilket också undanröjer överlappningar. Besparingar uppstår också tack vare regionala förvaltnings- och

sakkunniguppgifter som är gemensamma för hela sektorn. Reformen har också ekonomiska verkningar, eftersom effektiviteten i verksamheten förbättras. Avsikten är att eventuella tilläggsbesparingar ska inriktas på närarbete som görs med personer som dömts till samhällspåföljder och fångar.

Antalet besparingar av årsverken som möjliggörs av organisationsreformen och när de infaller klarnar under det fortsatta arbetet när man i samband med utvecklingsprojektet i brottspåföljdssektorn drar upp närmare riktlinjer för organisations- och uppgiftsstrukturen och när beslut om personalens placering i den nya organisationen har gjorts utifrån dem.

Övergången till en ny verksamhetsmodell och organisation förutsätter gedigen utbildning. Brottspåföljdsverket har uppskattat att utbildningskostnaderna uppgår till ca 200 000 euro. I summan ingår både träning för ledningen och utbildning av tjänstemän som placeras i nya uppgifter. Enligt uppskattningar behövs ca 100 000 euro till omställningsskydd för personalen, säkerställande av arbetshälsa och tjänstearrangemang. Kostnaderna för extern träning som stödjer genomförandet av förändringsprocessen uppgår till ca 56 000 euro.

Genomförandet av reformen orsakar i verkställighetsskedet administrativa kostnader med anledning av organisationens namn, interna struktur och de förändrade behörighetsförhållandena. Sådana omkostnader orsakas bl.a. av att blanketter och dokumentmallar förnyas samt av information om organisationsreformen. Dessutom bör man se över de administrativa anvisningarna och bestämmelserna i branschen så att de överensstämmer med den nya organisationen. Den nya strukturen förutsätter ändringar också i datasystemen. De administrativa kostnader som avses här bedöms uppgå till sammanlagt ca 80 000 euro.

I en enhetlig organisation är det med tanke på skötseln av uppgifter viktigt att det finns ett gemensamt klientdatasystem. Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet har nu separata system. Kostnaderna för upprättandet av en teknisk förbindelse mellan klientdatasystemen uppgår inklusive utbildnings-

kostnader till uppskattningsvis ca 180 000 euro.

Som en del av utvecklingsprojektet i brottspåföljdssektorn ändras regionförvaltningens struktur genom en förordning av statsrådet som ges senare så att organisationen delas in i tre regioner som består av funktioner i kriminalvården och fångvården. Eftersom det nu finns fem regionfängelser inom Fångvårdsväsendet, frigörs en del av de lokaler som reserverats för gemensam verksamhet vid regionfängelserna för annat bruk. Besparingar kan i någon mån uppnås genom en ändamålsenligare användning av lokalerna. Å andra sidan behövs det i fortsättningen nya lokaler bl.a. för inrättande av de planerade frigivningsenheterna och andra eventuella gemensamma uppgifter i regionerna. Också i anslutning till de nya regionernas gemensamma uppgifter kan det behövas nya lokaler. När det gäller lokalkostnaderna är några nettobesparingar således inte att vänta. Kostnaderna kommer i övergångsskedet sannolikt att öka något, eftersom hyror för uppsägningstiden måste betalas för regionfängelsernas nuvarande gemensamma lokaler. Om det i samband med reformen samtidigt måste skaffas nya lokaler för gemensamma tjänster i regionorganisationen, kommer merkostnaderna för lokalerna enligt en preliminär uppskattning av Brottspåföljdsverket att uppgå till ca 170 000 euro i övergångsskedet. I övrigt genomförs organisationsreformen inom ramen för investeringsprogrammet för branschen och kräver bortsett från övergångsskedet inte i sig tillägg till hyror eller andra anslag som reserverats för fastighetskostnader.

Avsikten är att organisationsreformen ska genomföras inom ramen för de anslag som anvisats brottspåföljdssektorn och kräver inte enligt aktuella kalkyler att anslagsramen överskrids. Om de kostnader som grundar sig på preliminära kalkyler dock under övergångssledet blir större än väntat, tas saken vid behov upp i samband med senare budgetpropositioner.

Enligt de riktlinjer som dragits upp av regeringens aftonskola kommer strukturen i den nya organisationen också att ändras så att Konunsuo fängelse läggs ned och verksamheten vid Pelso fängelse skärs ned. Dessa ändringar görs dock först före 2012 och har

inget direkt samband med den organisationsreform som nu föreslås. Nedskärningen av verksamheten vid fängelserna görs mot bakgrunden av bl.a. orsaker som ansluter sig till anslagssituationen och det minskade antalet fångar och befolkningsprognoserna. Reformen hjälper till att anpassa antalet fängplatser efter antalet fångar. Riktlinjerna kommer dock att påverka genomförandet av den reform som nu föreslås bl.a. så att personalen vid de anstalter som läggs ned omplaceras samtidigt som reformen av hela organisationen och de eventuella omplaceringar av personalen som ansluter sig till den. Nedskärningen av verksamheten sparar anslag. Där emot kommer åtgärderna även att orsaka kostnader i anslutning till omplaceringen av personalen och omställningsskyddet. Dessa kostnader har inte tagits in i de ekonomiska konsekvenserna i denna regeringsproposition.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

När Brottspåföljdsmyndigheten inrättats fungerar en enhetlig myndighet i brottspåföljdssektorn. Reformen gäller strukturerna i brottspåföljdssektorn och ändrar inte organisationens egentliga grundläggande uppgift. De uppgifter som ansluter sig till verkställigheten av straff och häktning är fortfarande de samma, även om de enheter som sköter dem delvis har andra namn. Ur denna synvinkel har ändringen således inga konsekvenser för verksamheten hos andra myndigheter.

Reformen har ändå konsekvenser utanför den egna organisationen när verksamheten blir klarare och effektivare. Sakkunskapen och resurserna i brottspåföljdssektorn utnyttjas effektivare och verksamhetens kvalitet och effektivitet höjs.

I brottspåföljdssektorn har kvalitetsledningen och verksamhetens effektivitet redan länge utvecklats. Väsentligt i verksamheten i både kriminalvården och fängsvården har varit att verksamheten ska göras mera systematisk och dessutom ska planer göras upp för strafftiden. Genomförandet av planerna förutsätter ett brett samarbete mellan olika myndigheter och andra aktörer i samhället. I

synnerhet bör branschens egen mångsidiga kompetens utnyttjas. Till sistnämnda delar har Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer och regionfängelserna redan länge haft mycket samarbete och utvecklat nya koncept. Den nya organisationen ger bättre möjligheter än tidigare för ett utökat och intensifierat samarbete. En plan som enbart gäller under fängelsetiden är inte ännu tillräcklig, utan det är viktigt att koppla en frigivningsplan till den och att också annars säkerställa att de åtgärder som inletts under strafftiden fortsätter också efter frigivningen.

Den främsta effekten har reformen på myndighetens egen interna organisation och dess verksamhet. Den nya organisationen ökar verksamhetens produktivitet. Sammanläggningen avlägsnar överlappningar och för enhetligar organisationens arbetsformer. Verksamhetens effektivitet förbättras när hela organisationen svarar enhetligt för verkställighetsprocessen från början till slut. Synergifördelar fås också från gemensamma förvaltningsuppgifter. Reformen förverkligar för sin del ministeriets strategiska mål för att öka de samhälleliga verkningarna genom att lätta på förvaltningen, förbättra serviceförmågan och göra verksamheten effektivare.

Inom ramen för utvecklingsprojektet har en ny verksamhetsmodell för brottspåföljdssektorn beretts utifrån de centrala processerna i verksamheten. I den gemensamma organisationen är de centrala processerna utvärdering och planering, straffverkställighet samt slutvärdering och frigivning. Processerna gäller enhetligt både samhällspåföljder och anstaltspåföljder. Det gemensamma målet är en funktionsduglig och rehabiliterad person som anpassar sig i samhället.

Kriminalvårdsväsendet, Fångvårdsväsendet eller de enheter som hör till dem nämns vid namn i flera olika lagar. I synnerhet gäller detta lagstiftningen i sektorn, men också lagar i flera andra förvaltningsområden. Eftersom alla ändringar i anslutning till organisationsreformen i synnerhet i andra lagar än de som direkt gäller straffverkställighet inte kan göras före början av nästa år, behövs en övergångsbestämmelse för behandlingen av ärenden i denna lag.

4.3 Konsekvenser för personalen

Personalen vid Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet övergår i anställning vid Brottspåföljdsmyndigheten när lagen träder i kraft. En fortsatt anställning för den nuvarande personalen tryggas. Personer i tjänsteförhållanden för viss tid fortsätter i sina uppgifter i den nya organisationen till slutet av den bestämda tiden. Reformen är en del av produktivhetsprogrammet i brottspåföljdssektorn, men en minskning på 30 årsverken enligt programmet sker stegvis genom naturlig avgång.

Vid anordnandet av personalens ställning iaktas statens allmänna personalpolitiska principer och de förfaringsätt som är vedertagna vid organisationsförändringar. Hänsyn tas till statsrådets principbeslut från den 23 mars 2006 om ordnande av statsanställdas ställning vid organisationsförändringar. I enlighet med beslutet tryggas de ordinarie anställdas ställning samt stöds hanterandet av förändringar även annars. Hänsyn ska också tas till brottspåföljdssektorns egna personalpolitiska riktlinjer som fastställts i februari 2009.

I samband med att reformen träder i kraft ska alla tjänster ändras till gemensamma tjänster för Brottspåföljdsmyndigheten. Eftersom största delen av enheterna fortsätter med sin verksamhet på samma sätt som förut, placeras de anställda och tjänsterna vid de nuvarande enheterna, som dock delvis har andra namn. Tjänsterna ändras till gemensamma tjänster för brottspåföljdssektorn direkt med stöd av lag och tjänstemännens samtycke behövs inte för detta. Detsamma gäller överföringen av en tjänst till den region eller enhet som motsvarar det nuvarande verksamhetsstället.

Tjänsten som generaldirektör för Fångvårdsväsendet ändras till generaldirektör för Brottspåföljdsmyndigheten. Det är fråga om en tjänst som specificeras i statsbudgeten och därför förutsätter ändringen av tjänsten fullmakt i statsbudgeten enligt 4 § 2 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994). Förslaget till ändring av namnet på tjänsten kommer att tas med i 2010 års budgetförslag.

Den nuvarande organisationen har kritiserats för det stora antalet direktörer och den

delvis överlappande verksamheten. Eftersom brottspåföljdssektorn i samband med reformen delas in i tre regioner, kan överlappningar samtidigt gallras bort och även antalet enheter och de direktörer som behövs vid dem omprövas. Det här kommer i någon mån att påverka ställningen för de nuvarande direktörerna och andra tjänstemän i chefsställning. Ändringen gäller tjänsterna som direktör, biträdande direktör, verkställighetschef, ekonomidirektör och förvaltningsdirektör för ett regionfängelse, fängelse och en placeringsenhet samt direktör och biträdande direktör för en distriktsbyrå i Kriminalvårdsväsendet. Därför möjliggörs genom en övergångsbestämmelse omplaceringen av nämnda anställda och en ändring av deras beteckningar ändras så att de motsvarar de nya uppgifterna. Tjänsteinnehavarens samtycke krävs inte för ändringen eller överföringen av en tjänst.

Indragning eller ändring av uppgifter gäller förutom vissa lednings- och chefsuppgifter även personer i gemensamma uppgifter vid regionfängelserna när regionfängelserna dras in och antalet regioner ändras från fem till tre. Största delen av personalen får ändå behålla sina uppgifter trots organisationsreformen.

En övergångsbestämmelse gör det också möjligt att inte förklara tjänster som organisationsreformen kräver lediga, om en person som redan är anställd i sektorn utnämns till tjänsten. På motsvarande sätt görs det möjligt att tillsätta en tjänst utan att förklara den ledig att sökas, om en tjänsteman vid en enhet som dras in utnämns till den. Bestämmelsen ska förbli ikraft två år efter att lagen har trätt i kraft och tillämpas även när en del av enheten dras in. Bestämmelsen kan tillämpas förutom på omplaceringen av personalen vid Konunsuo och Pelso fängelser också vid placeringen av personal som arbetar i regionfängelsernas gemensamma förvaltning när regionfängelserna läggs ned och antalet regioner minskas till tre.

En rätt dimensionering av personalen, utveckling av arbetsbeskrivningarna och kompetensbehoven kommer att särskilt uppmärksammas under den fortsatta beredningen. I brottspåföljdssektorn håller en enhetlig personalstrategi för 2009 – 2012 för hela bran-

schen på att färdigställas. I strategin beaktas statens gemensamma personalpolitiska principer, produktivitetsprojektets krav samt förutsättningarna för projektet Riseala 2010. Dessutom har Brottspåföljdsverket i februari 2009 tillsatt en personalgrupp i brottspåföljdssektorn med uppgift att styra, samordna och stödja personalförändringar i branschen. I februari 2009 har Brottspåföljdsverket dessutom fastställt ovan nämnda personalpolitiska riktlinjer när enheter i branschen dras in eller verksamheten skärs ned. Även vid justitieministeriet verkar ett personalförändringsprojekt som stödjer och styr personalförändringar i hela förvaltningsområdet.

Närmare bestämmelser om personalens ställning i samband med att lagen träder i kraft utfärdas genom en övergångsbestämelse.

Personalens ställning påverkas också av reformen så att den möjliggör ett bredare utnyttjande av personalens sakkunskap och ger på så vis personalen möjligheter att utveckla sin kompetens, bredda sin uppgiftsbeskrivning och under karriären arbeta i olika typer av uppgifter.

4.4 Konsekvenser för medborgarnas ställning

Syftet med reformen är att höja kvaliteten på verksamheten, vilket även kommer fram i verkningarna för klienterna och verksamhetens resultat. Personer som avtjänar påföljder blir mer kapabla som medlemmar i samhället då deras rehabilitering och förutsättningar för ett liv utan brott effektivare än tidigare kan förbättras med hjälp av en enhetlig organisation och gemensam arbetsprocess. Systematiska och fortlöpande verksamhetsprocesser och arbetsgrepp stärker anpassningen i samhället genom att förbättra deras möjligheter att leva ett liv utan brott. Verksamheten som en enda myndighet säkerställer bättre än nu enhetliga beslut och förfaranden, vilket förbättrar rättsskyddet för personer som avtjänar straff och gör dem mera likställda. Det faktum att olika fängelser har olika förfaranden har flera gånger påtalats bl.a. av riksdagens biträdande justitieombudsman.

De samhälleliga konsekvenserna är indirekta och förverkligas genom att verksamhe-

ten blir effektivare. Målet som ställts för organisationsreformen i utvecklingsprojektet i brottspåföljdssektorn är en serviceinriktad, samhälleligt verksam och produktiv organisation.

Finsk- och svenskspråkigas rätt att använda sitt eget språk vid Brottspåföljdsmyndigheten tryggas på samma sätt som nu enligt 6 och 40 § i språklagen (423/2003).

5 Beredningen av propositionen

Propositionen baserar sig på förslagen från utvecklingsprojektet i brottspåföljdssektorn. Regeringens proposition har utifrån projektets förslag beretts vid justitieministeriet.

Justitieministeriet tillsatte 2007 ett utvecklingsprojekt för fängvården och gav Brottspåföljdsverket i uppdrag att utveckla organisationen i brottspåföljdssektorn. Projektet slogs senare samman till en helhet, dvs. till ett utvecklingsprojekt för hela brottspåföljdssektorn, RISEALA 2010. Målet för projektet är att stödja fångarnas rehabiliterande verksamhet, effektivisera fängelsernas verksamhet och resursanvändning samt utveckla organisationen och ledarskapet i brottspåföljdssektorn. Målet för projektet är också att utveckla styrningen och ledningen i branschen samt bereda åtgärder genom vilka verksamheten i brottspåföljdssektorn effektiviseras och serviceförmågan förbättras samt genom vilka resurserna i branschen fås i effektivare bruk.

Tillsättandet av projektet som startade i november 2007 baserade sig delvis på utredningsman Jukka Wuolijokis förslag till utveckling av verksamheten och organisationen i brottspåföljdssektorn.

Ett av de centrala målen för projektet RISEALA 2010 är att skapa en grund för en gemensam organisation i brottspåföljdssektorn och för en sammanslagning av förvaltningen i Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. I den första etappen genomfördes sammanslagningen på centralämbetsverksnivå 2009. I den andra etappen har beredningen gällt sammanslagningen i hela förvaltningsområdet.

I beredningen har deltagit många tjänstemän och personalrepresentanter i branschen. Reformen har behandlats vid flera olika mö-

ten på olika håll i landet samt också vid samarbetsmöten i sektorn.

Vid beredningen av regeringens proposition har man hållit kontakt med finansministeriet i fråga om bestämmelserna om personalens ställning. Finansministeriet har också haft en representant i styrgruppen för utvecklingsprojektet. Utkastet till regeringsproposition har beretts i utvecklingsprojektets projekt- och styrgrupper och vid ett samarbetsmöte i brottspåföljdssektorn. Utlåtande om utkastet har också kommit från personalorganisationerna i sektorn samt från flera myndigheter och tjänstemän i sektorn.

Som en del av projektet RISEALA 2010 utreddes även fängelsestrukturen. Utifrån beredningen drog regeringens aftonskola upp riktlinjer för en ändring av strukturen i januari så att antalet regionfängelser minskas från fem till tre. Som en del av regionstrukturen drogs även upp riktlinjer för utvecklande av anstaltsstrukturen samt en minskning av fängplatserna i slutna fängelser så att Konunsuo fängelse läggs ned och verksamheten vid Pelso fängelse skärs ned före början av 2012. Ärendet behandlades i mars även i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling. Beslut om nedläggning av Konunsuo fängelse fattades den 8 april 2009 vid justitieministeriet.

Brottspåföljdsverket gav därefter tre projektchefer i uppdrag att planera de tre regionerna. Projektcheferna svarar för planeringen av sektorns organisationsstruktur, lokaler och ekonomi, personalstruktur samt uppgifter och beteckningar. Personalen i regionerna är med i planeringen av verksamhetsmodellen och strukturen för regionen.

Införandet av en gemensam resultatstyrningsmodell och ledarskapsträningen har

fortsatt under hela våren i utvecklingsprojektet. I projektet finns också många andra projekt, vars teman är bl.a. hanteringen av personalresurser, informationshantering, matförsörjning, fångarbete, fångtransport, utvecklandet av verkställighetsprocessen, missbrukarrehabilitering av fångar, rehabilitering av dömda, säkerhetsstrategi och mätning av effekterna.

Planeringen av detaljerna i den nya organisationen fortsätter både i olika sektorer av utvecklingsprojektet och i framtida nya projekt under ledning av projektcheferna. Närmare bestämmelser om organisationens innehåll, bl.a. dess interna struktur, vissa behörighetsfrågor samt personalärenden föreskrivs närmare genom en förordning av statsrådets som ges på hösten.

6 Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Organisationsreformen förutsätter många förändringar även i bestämmelser som gäller brottspåföljdssektorn i annan lagstiftning. Även om organisationens egentliga verksamhet inte förändras till sitt grundläggande innehåll, orsakar enbart ändringen av namnen på organisationen och dess enheter många ändringsbehov. Detta gäller i synnerhet fängelselagen och andra lagar som gäller straffverksamhet, även flera andra lagar.

Avsikten är att en separat regeringsproposition ska beredas för en ändring av de viktigaste lagarna som gäller verksamheten i branschen och att de ska läggas fram under höstsessionen 2009 så att ändringarna träder i kraft samtidigt som denna lag.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Lag om Brottspåföljdsmyndigheten**

1 kap. Uppgifter och organisation

1 §. Brottspåföljdsmyndigheten. Paragrafen föreslås innehålla en grundläggande bestämmelse om myndighetens namn, bransch, verksamhetsområde och administrativa ställning.

Den nya myndigheten, som ska svara för straffverkställighet och verkställighet av häktning, föreslås heta Brottspåföljdsmyndigheten och dess verksamhetsområde omfatta hela landet. Brottspåföljdsmyndighetens namn beskriver den nya myndighetens verksamhet och faller sig även annars naturligt som namn på en ny gemensam myndighet som ersätter Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. Det föreslagna namnet baserar sig på en namntävling som ordnades bland personalen i mars och på den omröstning som ordnades på basis av den.

Brottspåföljdsmyndigheten föreslås höra till justitieministeriets förvaltningsområde på samma sätt som den nuvarande organisationen som svarar för straffverkställigheten. Justitieministeriet resultatstyr Brottspåföljdsmyndigheten på samma sätt som ministeriet nu styr brottspåföljdssektorn. I praktiken förs resultatförhandlingarna mellan justitieministeriet och den centrala förvaltningsenheten.

Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter ska motsvara den nuvarande organisationens uppgifter och närmare bestämmelser om dem ges i 3 §.

2 §. Syftet med verksamheten. Enligt 2 § är syftet med Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet att verkställa straff och häktning så att beredskapen för ett liv utan brott bland dem som avtjänar samhällspåföljder och fängelsestraff ökas och deras livshantering och anpassning i samhället främjas. Syftet eftersträvas bl.a. genom att en laglig, enhetlig och säker verkställighet av påföljder säker-

ställs samt genom att satsningar görs på rehabilitering och stöd under påföljdstiden.

Bestämmelser om syftet med verksamheten ingår på motsvarande sätt även i 2 § i fängelselagen. Fängelselagen gäller dock endast verkställighet av fängelse och kriminalvårdslagstiftningen innehåller ingen motsvarande bestämmelse i fråga om samhällspåföljder. Eftersom organisationen nu föreslås vara gemensam för båda verksamhetssektorerna, kommer det gemensamma syftet att på lagnivå enhetligt gälla båda aktörerna genom att syftet tas in i förvaltningslagen. Syftet är inte nytt i sig utan motsvarar det syfte som i tiden fastställdes i det gemensamma principprogrammet för kriminalvården och fängsvården.

3 §. Uppgifter. Den nya organisationens uppgifter föreslås trots att myndighetens namn och struktur ändras vara desamma och räknas upp i 3 §. Uppgifterna motsvarar Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets uppgifter enligt 5 och 6 § i lagen om förvaltning av straffverkställighet. Enligt 3 § har Brottspåföljdsmyndigheten till uppgift att verkställa samhällspåföljder, fängelsestraff och förvandlingsstraff för böter och sörja för verkställigheten av häktning. Samhällspåföljder är på det sätt som räknas upp i paragrafen övervakning av unga förbrytare som dömts till villkorligt straff, verkställighet av ungdomsstraff och samhällstjänst samt övervakning av villkorligt frigivna. Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter ska framgå närmare av lagstiftningen om verkställighet av samhällspåföljder och fängelsestraff samt häktning. Det är möjligt att Brottspåföljdsmyndigheten senare när påföljdssystemet utvecklas även får i uppgift att verkställa nya slags påföljder. Därför konstateras i paragrafen att Brottspåföljdsmyndighetens uppgifter dessutom berörs av vad som föreskrivs särskilt om dem.

När Brottspåföljdsmyndigheten sköter uppgifter enligt 3 § ska det i enlighet med 2 § sträva efter att påverka de dömda och främja deras möjligheter att leva ett liv utan att begå nya brott.

4 §. Organisation. I paragrafen finns det bestämmelser om Brottspåföljdsmyndighetens organisation, som föreslås bilda en enda gemensam myndighet. När sektorn verkar som en enda myndighet för hela branschen kan den lättare än nu omsätta gemensamma strategier, mål och verksamhetsformer i praktiken. Även resursanvändningen är mera ändamålsenlig än vid indelningen i Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. Det är också lättare än förut att upprätthålla gemensamma förfaranden mellan olika enheter. Eftersom verkställighetsprocessen är gemensam för hela sektorn, kan verksamhetens effektivitet i en enda organisation utvecklas enhetligare för hela sektorn.

Brottspåföljdsmyndigheten föreslås ha en centralförvaltningsenhet som motsvarar det nuvarande Brottspåföljdsverket. I övrigt ska Brottspåföljdsmyndigheten organiseras i tre regioner. Strukturen ersätter den nuvarande organisationen som baserar sig på fem regioner och fem regionfängelser och införlivar även kriminalvårdsenheterna i samma regionstruktur. Kriminalvårdsväsendet har inte haft någon mellannivå mellan Brottspåföljdsverket och distriktsbyråerna. I resultatstyrningen har även Kriminalvårdsväsendet varit indelat i tre regioner.

Bestämmelser om regionstrukturen utfärdas i en statsrådsförordning som kompletterar den lag som nu ges. I utvecklingsprojektet för brottspåföljdssektorn planeras som bäst detaljerna i regionernas verksamhet, behörighets- och ansvarsförhållanden samt ledningssystemet.

Regionerna föreslås bli ledda av regiondirektörer. Regiondirektören svarar för den strategiska planeringen, utvecklingen och resurserna i sin region. Han eller hon ska också svara för att verkställigheten fungerar och för verksamhetens resultat i sin region.

Den egentliga operativa verksamheten och ledningen av den sker vid enheter som svarar för straffverkställighet och verkställighet av häktning. I regionen centraliseras de administrativa uppgifterna och olika sakkunniguppgifter i nödvändig utsträckning dock så, att tjänsterna trots centraliseringen är lättillgängliga för enheterna. En mera detaljerad planering pågår som bäst inom ramen för utvecklingsprojektet. För planeringen i varje

region har dessutom tillsatts en särskild projektchef fram till utgången av 2009.

Avsikten är att på lokalnivå även utveckla nya samarbetsmodeller mellan samhällspåföljdsbyråer, slutna fängelser, öppna fängelser och i framtiden även frigivningsenheter, som ligger nära varandra. De enheter som svarar för verkställighet av straff och verkställighet i regionerna kunde bestå av flera funktionella delar så att helheten blir en gemensam verkställighetsprocess. I regionerna ska kriminalvårdens nuvarande distriktsbyråer och fängelser lyda under en gemensam ledning. Till samma enhet kan t.ex. höras ett slutet fängelse, en öppen anstalt och en enhet som svarar för samhällspåföljder, dvs. kriminalvårdens nuvarande distriktsbyrå. Vid samma enhet kan naturligt finnas även en öppen anstalt, en samhällspåföljdsbyrå och en frigivningsenhet, som enligt planerna ska inrättas senare i brottspåföljdssektorn.

I Brottspåföljdsmyndigheten ska det liksom nu även ingå en hälsovårdsenhet, som alltså ska sköta fängelsevården centraliserat. Lagen möjliggör också skötseln av andra uppgifter antingen gemensamt i sektorn eller centraliserat på riksplan. Sådan verksamhet kan t.ex. vara fängstransport. Också placeringen av fångar kan skötas centraliserat som t.ex. i Sverige. Planeringen av strafftiden och den anslutande placeringen av fångar är en del av fängelselagens viktigaste innehåll. I den nya organisationen finns nödvändigt inte längre några egentliga separata placeringsenheter, utan placeringen är möjligt att göra som en del av den övriga verkställigheten. Det är fortfarande dock även möjligt att organisera verksamheten i regionen som en separat enhet, om man bedömer att detta bättre gynnar verksamheten i regionen.

Riksomfattande uppgifter sköts också av Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Eftersom man har kommit överens om att utreda utbildningscentralens ställning i den nya organisationen under 2009, föreslås inga ändringar som gäller utbildningscentralen i denna reform. Bestämmelser om utbildningscentralen utfärdas fortfarande särskilt i lagen som gäller utbildningscentralen och i en statsrådsförordning.

I 3 mom. ska också ingå en hänvisningsbestämmelse till språklagen, där det på samma

sätt som nu föreskrivs om den avvikande språkliga ställningen för enheter som svarar för verkställighet av fängelsestraff och verkställighet av häktning. I denna regeringsproposition ingår även ett förslag till en ändring av 40 § i språklagen så att den till innehållet motsvarar fängsvårdens nya organisation.

2 kap. Ledning och avgörande av ärenden

5 §. Generaldirektörens uppgifter och beslutanderätt. I lagen föreslås ingå en grundläggande bestämmelse om generaldirektörens uppgifter och beslutanderätt.

Enligt 1 mom. ska Brottspåföljdsmyndigheten ledas av en generaldirektör. I enlighet med 7 § 2 mom. är generaldirektören samtidigt även chef för centralförvaltningsenheten. Generaldirektörens beteckning föreslås i samband med lagens ikraftträdande bli ändrad till generaldirektör för Brottspåföljdsmyndigheten.

Ledningen av Brottspåföljdsmyndigheten omfattar i väsentlig grad behörighet att fastställa en arbetsordning för Brottspåföljdsmyndigheten. Arbetsordningen för hela Brottspåföljdsmyndigheten kompletteras av regionernas och enheternas arbetsordningar. Generaldirektören ska dessutom ha allmän behörighet att fastställa ärenden som gäller hela Brottspåföljdsmyndigheten, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman ska avgöra dem.

Närmare bestämmelser om generaldirektörens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

6 §. Regiondirektörens uppgifter. En region föreslås enligt 1 mom. bli ledd av en regiondirektör. Regiondirektören fastställer arbetsordningarna för regionerna samt avgör övriga ärenden som gäller regionen, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman ska avgöra dem. Regiondirektören ska svara för genomförandet av strategierna och utvecklandet av verksamheten i regionen. Direktören ska också ha ansvar för att verkställighetsprocessen fungerar och resultatmålen uppnås i regionen. Dessutom ska regiondirektören svara för resurserna vid de enheter som hör till regionen. Ansvaret för den egentliga operativa verk-

samheten ska vila på enheterna. Den personal som svarar för verksamheten, ekonomin och förvaltningen kan bistå regiondirektören. I regionen kan även centraliserat finnas gemensamma sakkunniga som betjänar hela regionen i uppgifter som det inte är ändamålsenligt att placera särskilt vid enskilda institutioner. Sådana sakkunnigtjänster kan bl.a. vara fastighetschefer.

Närmare bestämmelser om regiondirektörens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

7 §. Enhetschefens uppgifter och beslutanderätt. En enhet föreslås enligt 1 mom. bli ledd av en enhetschef. Enhetschefen ska avgöra ärenden som gäller enheten, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman ska avgöra dem. Så som konstaterades i samband med 4 § avses med enhet ett fängelse eller en byrå för samhällspåföljder. Även Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet är en sådan enhet som avses i denna paragraf. I regionerna kan fortfarande också finnas bl.a. separata placeringsenheter.

Med enhet avses även centralförvaltningsenheten, som leds av generaldirektören. Strukturen ska till dessa delar vara likadan som i den nuvarande organisationen där generaldirektören för Fängsvårdsväsendet samtidigt är chef för Brottspåföljdsverket. Bestämmelser om tjänstemän som är chefer för övriga enheter och om deras uppgifter utfärdas enligt 2 mom. genom förordning av statsrådet. Med detta avses bl.a. enhetschefernas tjänstebeteckningar.

En enhet kan vid behov ha en egen arbetsordning enligt vad som föreskrivs i arbetsordningen för Brottspåföljdsmyndigheten eller arbetsordningen för regionen. Arbetsordningen godkänns då av enhetschefen.

3 kap. Särskilda bestämmelser

8 §. Skyldigheter för tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten. I paragrafen föreskrivs på samma sätt som nu om skyldigheterna för tjänstemän i brottspåföljdssektorn. Bestämmelsen ska komplettera regleringen för alla statstjänstemän i statstjänstemannalagen. Specialbestämmelsen behövs på grund av verksamhetens särkaraktär i brottspå-

följdssektorn. I brottspåföljdssektorn utövas avsevärd offentlig makt och därför förutsätts tjänstemännen i sektorn uppföra sig enligt sin ställning. I tjänsteutövningen bör särskild uppmärksamhet fästas vid att verkställigheten förlöper störningsfritt och säkerheten upprätthålls och därför är kraven högre än på andra tjänstemän.

Bestämmelsen i 8 § ålägger tjänstemän i brottspåföljdssektorn att i alla situationer handla så att syftet med verkställigheten av häktning och straff och tjänstemannans opartiskhet inte äventyras. Skyldigheten vad gäller uppträdande gäller förutom tjänstemännens allmänna verksamhet även agerande i synnerhet i förhållande till dömda och häktade samt deras anhöriga. En tjänsteman kan äventyra syftet med verkställigheten av ett straff t.ex. genom att förmedla fångens olovliga föremål och meddelanden. Tjänstemannens neutralitet kan äventyras t.ex. i en situation där tjänstemannen har börjat köpslå eller ingått andra ekonomiska förbindelser med den dömda.

9 §. Behandling och avgörande av förvaltningsklagan. Med förvaltningsklagan avses en anmälan till en högre eller övervakande myndighet om att verksamheten vid en myndighet eller tjänsteman som är föremål för klagan är felaktig eller lagstridig. Klagan kan också gälla en myndighets eller tjänstemans överksamhet eller försummelse av tjänsteuppgifter.

I propositionen föreslås att en enda enhetlig myndighet vid namn Brottspåföljdsmyndigheten inrättas i brottspåföljdssektorn. Brottspåföljdsmyndigheten föreslås lyda direkt under justitieministeriet i sin verksamhet. Detta innebär att klagomål som anförs över tjänstemäns agerande i fängelser och andra enheter vid Brottspåföljdsmyndigheten i princip ska avgöras av justitieministeriet. Eftersom det finns över 3 000 tjänstemän i brottspåföljdssektorn och det varje år anförs flera hundra klagomål över dem vid Brottspåföljdsverket, skulle en sådan ändring inte fungera i praktiken och inte heller annars vara ändamålsenlig. Den bästa sakkunskapen om den praktiska verksamheten i sektorn och detaljerna i straffverkställighet finns vid Brottspåföljdsmyndigheten och vid dess centralförvaltningsenhet och inte hos justitiemi-

nisteriet, som är inriktat på det strategiska utvecklandet av sektorn. För att klagomål ska kunna behandlas vid justitieministeriet förutsätts dessutom att personalstyrkan vid ministeriet utökas, vilket strider mot de allmänna riktlinjerna för ministeriernas verksamhet.

Därför föreslås att det föreskrivs i 9 § att klagomål som anförs över Brottspåföljdsmyndighetens eller dess tjänstemäns verksamhet kan avgöras av generaldirektören eller en regiondirektör eller av någon annan särskilt föreskriven eller i arbetsordningen bestämd tjänsteman eller enhetschef vid centralförvaltningsenheten. Vid Brottspåföljdsverket finns en separat rättsenhet som enligt gällande arbetsordning avgör klagomål som gäller fångar. Motsvarande förfarande bör kunna fortsätta även i den nya organisationen. Bestämmelser om klagomål i anslutning till hälsovård föreskrivs dessutom särskilt.

Den föreslagna bestämmelsen ska inte gälla generaldirektören och dennes ställföreträdare, utan klagomål över dem behandlas av justitieministeriet. Motsvarande gäller regiondirektörerna och enhetscheferna, dvs. klagomål över dem behandlas av en administrativt högre nivå i organisationen.

Direktören för ett regionfängelse har kunnat avgöra klagomål över tjänstemän vid regionfängelset som riktats till honom. Det samma har gällt t.ex. fängelsedirektörer. Avsikten är att samma förfarande ska fortsätta även i den nya organisationen.

Den undantagsbestämmelse som tas in i lagen ska inte gälla klagomål hos de allmänna laglighetsövervakarna i förvaltningen, dvs. riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler.

10 §. Avgiftsbelagda prestationer i fångarbete och anstaltsförsäljning. I 10 § tas in en bestämmelse i gällande lag om avgiftsbelagda prestationer i Fångvårdsväsendet arbetsverksamhet och anstaltsförsäljning. Bestämmelsen kommer annars att ha samma innehåll som förut, men omnämnandena av Fångvårdsväsendet stryks, eftersom Fångvårdsväsendet inte längre finns i den nya organisationen. I stället för Fångvårdsväsendet ska bestämmelsen konstateras gälla fångarbete och anstaltsförsäljning i fångvården. Beslut om prissättningsgrunder fattas av det berörda fängelset liksom nu.

Bestämmelsen innebär ett undantag från lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och dess prissättningsgrunder för avgiftsbelagd verksamhet och därför måste en undantagsbestämmelse ingå i lagen. Bestämmelsen fogades till lagen om förvaltning av straffverkställighet genom en lag som trädde i kraft vid ingången av 2008 och den behövs fortfarande på grund av att arbetet i fängelser avviker från normal affärsverksamhet. De företagsekonomiska prissättningsgrunderna i 7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten lämpar sig inte för prissättning i fängarbete och anstaltsförsäljning, eftersom fängarbete och anstaltsförsäljning inte ordnas för att uppnå företagsekonomisk vinst.

11 §. Yttre kännetecken. I paragrafen föreskrivs om Brottpåföljdsmyndighetens emblem, tjänstedräkt och tjänstetecken. Regleringen motsvarar gällande lag i övrigt förutom att bestämmelsen i stället för Fångvårdsväsendet nu ska gälla hela brottpåföljdssektorn. Närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av justitieministeriet liksom nu. Justitieministeriet gav 2002 en förordning om tjänstedräkt samt skydds- och specialkläder för tjänstemän i fångvårdsväsendet (850/2002) och en förordning om fångvårdsväsendets emblem och tjänstetecken (851/2002). Avsikten är att förordningarna ska revideras i samband med att lagen träder i kraft. Avsikten är att ett enhetligt tjänstetecken ska fastställas för sektorn. Användningen av tjänstedräkten ska däremot inte enligt planerna utvidgas till tjänstemän som arbetar med verkställighet av samhällspåföljder.

12 §. Närmare bestämmelser. Paragrafens 1 mom. ska gälla ärenden som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Grundläggande bestämmelser om Brottpåföljdsmyndighetens regioner, enheter och uppgifter samt om behandling och avgörande av ärenden ska ingå på lagnivå. Närmare bestämmelser om dessa ärenden utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom ska genom förordning av statsrådet föreskrivas om Brottpåföljdsmyndighetens personal, tillsättande av tjänster och behörighetsvillkor samt företrädande av staten vid domstolar och andra ämbetsverk.

Separata fullmaktsbestämmelser om utfärdande av förordning av statsrådet ska dessutom ingå i 5–7 § som gäller ledning.

Dessutom kan närmare bestämmelser genom förordning av statsrådet utfärdas om verkställigheten av denna lag. I övergångsskedet förekommer en stor mängd åtgärder som vid behov kan regleras närmare genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet kan t.ex. föreskrivas om vilken instans som är behörig att fatta beslut som gäller personalen innan lagen träder i kraft.

Brottpåföljdsmyndigheten ska ha en arbetsordning som kompletteras av regionernas och enheternas arbetsordningar. Bestämmelser om arbetsordningens närmare innehåll utfärdas i 12 § 2 mom. Genom arbetsordningen utfärdas föreskrifter som kompletterar lagen och statsrådets förordning bl.a. om regionernas och individernas uppgifter, organisationen och den interna arbetsfördelningen samt ledningen och tjänstemännens uppgifter. Bestämmelser om fastställande av arbetsordningen ingår i 5–7 §.

4 kap. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Enligt 2 mom. ska gällande lag om förvaltning av straffverkställighet upphävas genom lagen.

Enligt 3 mom. får åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter vidtas innan lagen träder i kraft. Ibrukttagandet av den nya organisationen förutsätter en stor mängd förberedelser och beslut för att verksamheten ska kunna starta inom ramen för den nya organisationen genast när lagen trätt i kraft. Sådana åtgärder är t.ex. att inrätta de nya tjänster som den nya organisationen förutsätter och att förklara dem lediga att sökas, att placera personal i de nya enheterna samt övriga personalarrangemang. Åtgärder orsakas även bl.a. av beredning av arbetsordningen, vissa branschfrågor och nödvändiga ändringar i datasystemen.

14 §. Övergångsbestämmelser som gäller uppgifterna. Inrättandet av Brottpåföljdsmyndigheten innebär inte att organisationens basverksamhet och uppgifter ändras. Refor-

men innebär dock att namnet på den organisation som sköter uppgifterna och dess enheter ändras. De väsentligaste bestämmelserna om uppgifter och beslutanderätt ingår i fängelselagen och den övriga lagstiftningen om straffverkställighet och verkställighet av häktning. Även på andra ställen än i lagstiftningen om brottspåföljdssektorn nämns Brottspåföljdsverket, Fångvårdsväsendet och Kriminalvårdsväsendet samt andra aktörer i sektorn många gånger. Avsikten är att det ska föreslås att nämnda bestämmelser ändras till sina väsentligaste delar innan organisationsreformen träder i kraft genom en proposition som avläts på hösten. Avsikten är att även de övriga behörighetsbestämmelserna inom en så snabb tidtabell som möjligt ska ses över så att de motsvarar den nya organisationen. En övergångsbestämmelse ska på så vis gälla endast sådana uppgifter och beslut för vilka behörighetsbestämmelserna inte har ändrats innan den lag som nu ges träder i kraft.

Vad som föreskrivs om Kriminalvårdsväsendet eller Fångvårdsväsendet någon annanstans gäller sedan lagen trätt i kraft Brottspåföljdsmyndigheten. Beroende på det ärende som behandlas ska den behöriga instansen vara centralförvaltningsenheten, regionen, en enhet i regionen eller hälsovårdsenheten.

Vad som föreskrivs om Brottspåföljdsverket någon annanstans gäller enligt övergångsbestämmelsen i 2 mom. Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet sedan lagen trätt i kraft. Om inte något annat föreskrivs någon annanstans, fortsätter centralförvaltningsenheten att behandla de ärenden som är anhängiga vid Brottspåföljdsverket vid lagens ikraftträdande. Vad som på motsvarande sätt föreskrivs om generaldirektören för Fångvårdsväsendet, som är chef för Brottspåföljdsverket, ska gälla Brottspåföljdsmyndighetens generaldirektör, som också ska vara chef för centralförvaltningsenheten.

På motsvarande sätt ska regleringen som gäller regionfängelser sedan lagen trätt i kraft gälla Brottspåföljdsmyndighetens regioner och regleringen som gäller direktörer för regionfängelser en regiondirektör. Namnet på Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet ändras i den nya organisationen till Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet. I stället för

fängelser och placeringsenheter och Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer svarar enheterna i regionerna för straffverkställighet och verkställighet av häktning i den nya organisationen. I stället för direktörerna för fängelser, placeringsenheter och distriktsbyråer svarar vederbörande enhetschefer för verksamheten i den nya organisationen.

Ärenden som är anhängiga vid Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet överförs vid lagens ikraftträdande på den ansvariga enheten i den nya organisationen.

Närmare bestämmelser om enheternas namn, den interna organisationen och bestämmandet av beslutanderätten utfärdas i en statsrådsförordning som kompletterar lagen.

15 §. Övergångsbestämmelser som gäller personalen. I paragrafen föreskrivs om personalens ställning när organisationen träder i kraft. Tjänsterna i brottspåföljdssektorn är för närvarande Kriminalvårdsväsendets eller Fångvårdsväsendets gemensamma tjänster eller tjänster vid Brottspåföljdsverket. Vid Fångvårdsväsendet ändrades alla tjänster till gemensamma tjänster för Fångvårdsväsendet i samband med organisationsreformen 2006. I fortsättningen ska det finnas bara en myndighet i brottspåföljdssektorn och varken Fångvårdsväsendet, Kriminalvårdsväsendet eller Brottspåföljdsverket ska längre finnas. Eftersom förvaltningsområde ska fungera som en enhetlig myndighet, ändras alla tjänster direkt genom en övergångsbestämmelse i lagen till gemensamma tjänster för Brottspåföljdsmyndigheten. Bestämmelser om detta ingår i 1 mom.

Tjänsterna och tjänstemännen placeras i regioner och enheter som motsvarar deras nuvarande verksamhetsställen. Ändringen av tjänsterna och överföringen av tjänsterna görs direkt med stöd av lag och för detta behövs inte samtycke från tjänstemannen. I praktiken fortsätter största delen av tjänstemännen sin verksamhet på sina nuvarande verksamhetsställen. Även deras uppgifter och tjänstebeteckningar kvarstår som förut när lagen träder i kraft.

Med avvikelse från detta kan ändringar ske när det gäller personer som för närvarande är direktörer eller andra chefer i organisationen. Detsamma gäller sakkunniga och andra tjäns-

temän som är verksamma i regionfängelsets gemensamma förvaltning. I den nya organisationen är antalet enheter mindre än tidigare, vilket gör att även antalet direktörer och vissa andra chefer inte är lika stort. Dessutom minskar antalet regioner från fem till tre, vilket även avspeglas i uppgifterna för vissa tjänstemän. Därför kan tjänstemän som arbetar i de uppgifter som räknas upp i 2 mom. vid behov omplaceras i uppgifter i den nya organisationen. I övrigt tillämpas förfarande enligt 1 mom. på dem.

I övergångsskedet behåller personalen de rättigheter och skyldigheter som ansköter sig till deras anställningsförhållande och den lön i euro som han eller hon hade vid tidpunkten för överföringen. Motsvarande förfarande ska också gälla tjänsteförhållanden för viss tid medan de pågår. Om man kommer överens om det nya lönesystemet för ämbetsverket så att det är ikraft genast från och med inledandet av verksamheten, bibehålls sågda lön i euro så och till den delen som det har kommits överens om i underteckningsprotokollet av statens tjänste- och kollektivavtals 13 § (den så kallade lönetilläggsmodellen). I en situation, där set ännu inte finns ett lönesystem i den nya organisationen, lönen i euro kan ändras enligt allmänna arbets- och tjänstemansrättsliga stadganden och principer och personalen som överförs kan inte endast på grund av omorganiseringen enligt övergångsbestämmelsen som föreslås få bättre skydd för lönen del än personalen hade i gamla organisationen.

Liksom konstaterats i den allmänna motiveringen motsvarar förfarandet det vedertagna förfarandet vid organisationsförändringar i statsförvaltningen och överensstämmer också med statsrådets principbeslut från 2006 om ordnande av statsanställdas ställning vid organisationsförändringar. Ändringarna behandlas också vid ett förfarande enligt lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988).

Avsikten är att nya regiondirektörstjänster ska inrättas i regionerna och förklaras lediga att sökas. Uppgifterna för cheferna för de eventuella nya enheterna och de övriga nya sakkunniguppgifterna kan tillsättas antingen genom internt ansökningsförfarande eller anmälning till uppgifterna. Om t.ex. en sådan

chef som avses i 2 mom. inte blir utnämnd eller placerad i en tjänst eller en uppgift som motsvarar hans eller hennes nuvarande tjänst i den nya organisationen, ska förhandlingar föras med honom eller henne om en överföring till chefs- eller sakkunniguppgifter i den nya organisationen. Tjänstebeteckningen kan samtidigt ändras till en beteckning som motsvarar den nya uppgiften. För ändring av beteckningen behövs inte tjänstemannens samtycke.

Beslut om ändring av tjänster och placering av personalen ska enligt 3 mom. före lagens ikraftträdande fattas av generaldirektören, en regiondirektör eller någon annan tjänsteman som föreskrivs i en förordning av statsrådet. Avsikten är att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag. Genom förordning kan sålunda föreskrivas mera i detalj än den lag som nu ges om behörighet även för personalarrangemang. Eftersom det finns mer än 3 000 tjänstemän i brottspåföljdssektorn, är det inte ändamålsenligt att alla beslut som gäller dem ska fattas av generaldirektören.

Den nuvarande personalen ska enligt förbindelser omplaceras, även om deras uppgifter dras in i den nya organisationen. Eftersom personalstyrkan i sektorn inte får stiga i samband med reformen, kan de nya tjänster som organisationsreformen förutsätter enligt 4 mom. tillsättas utan att förklaras lediga att sökas om en tjänsteman i anställning hos Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet eller Fångvårdsväsendet utnämns till dem.

När riktlinjer för en reducering av antalet regioner från fem till tre drogs upp i regeringens aftonskola samt i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling, planerades samtidigt ändringar även i fängelsestrukturen. Konnunsuo fängelse läggs ned och verksamheten vid Pelso fängelse skärs ned före 2012. Fängelsepersonalen kommer att placeras i andra uppgifter i brottspåföljdssektorn. För att göra placeringen enklare tas i 5 mom. in en bestämmelse om att när en enhet eller del av en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten läggs ned kan en tjänsteman utan att tjänsten förklarats ledig utnämnas till en tjänst som placerats vid en annan enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten. För genomförande av personalarrangemang ska be-

stämelsen förbli i kraft två år efter att lagen har trätt i kraft. När antalet regioner minskar till tre och de nuvarande regionfängelsernas verksamhet upphör kommer också de gemensamma förvaltningsuppgifterna för regionfängelserna som byggt på en struktur med fem regionfängelser att upphöra. Även på de tjänstemän som är verksamma i dessa uppgifter kan vid behov tillämpas bestämmelsen i detta moment. Vid placeringen av tjänstemän i gemensamma uppgifter i fängelserna Konunsuo och Pelso samt regionfängelserna har man kommit överens om att iaktta en övergångstid fram till utgången av 2011.

1.2 Lag om ändring av 40 § i språklagen

Specialbestämmelsen om Fångvårdsväsendet i 40 § i språklagen ändras så att den motsvarar den nya organisationen, dock så att substansinnehållet i bestämmelsen inte ändras. Eftersom Fångvårdsväsendet inte längre ska finnas till, ska rubriken för paragrafen ändras så att paragrafen konstateras gälla språket i fångvården i stället för Fångvårdsväsendet.

I 1 mom. konstateras det att de enheter som svarar för verkställighet av fängelsestraff och verkställighet av häktning ska vara enspråkigt finska. Detta gäller fängelserna och hälsovårdsenheten på samma sätt som nu.

I 2 mom. konstateras det att det genom förordning av justitieministeriet kan inrättas en eller flera svenskspråkiga eller tvåspråkiga avdelningar vid de enheter som avses i 1 mom. Sådana avdelningar har inrättats vid Fångvårdsväsendet genom en förordning av justitieministeriet i december 2006.

Tillämpningen av språklagstiftningen i den nya organisationen behandlas mera ingående i avsnitt 4.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Närmare bestämmelser om förvaltningen i brottspåföljdssektorn utfärdas i statsrådets förordning om Brottspåföljdsmyndigheten. I förordningen föreskrivs bl.a. om Brottspåföljdsmyndighetens interna struktur, regioner och enheter. I förordningen tas också in be-

stämmelser bl.a. om personalen, tjänster och deras behörighetsvillkor.

Kompletterande bestämmelser till förordningen utfärdas genom arbetsordningen.

Organisationsförändringen förutsätter förändringar även i flera andra bestämmelser på förordningsnivå. Detta gäller i synnerhet statsrådets förordning om fängelse (509/2006) och andra förordningar som ansluter sig till straffverkställighet.

Reformen förutsätter ändringar också i bestämmelserna och anvisningarna om straffverkställighet och andra administrativa bestämmelser och anvisningar.

3 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010. I lagens övergångsbestämmelse föreskrivs om behandling av ärenden och personalens ställning i samband med att lagen träder i kraft. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

4 Samband med grundlagen och lagstiftningsordning

4.1 Samband med grundlagen och lagstiftningsordning

I propositionen föreslås att en ny myndighet vid namn Brottspåföljdsmyndigheten inrättas inom justitieministeriets förvaltningsområde. Bestämmelser om den nya myndigheten utfärdas på lagnivå så som föreskrivs i 119 § 2 mom. i grundlagen. Enligt nämnda moment ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Bestämmelser om grunderna för statens regional- och lokalförvaltningen utfärdas likaså genom lag. Enligt detaljmotiveringen till grundlagen ska de allmänna grunderna avse enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter. Med offentlig makt avses detsamma som i 2 § 3 mom. i grundlagen. Det är således fråga om utövande av offentlig makt t.ex. när en enhet kan fatta beslut om individens rättigheter och skyldigheter eller använda maktmedel eller annars

ingripa i individens grundläggande rättigheter.

I brottspåföljdssektorn fattas det många beslut som gäller individens rättigheter och skyldigheter och utövas offentlig makt även annars. Bestämmelser om de allmänna grunderna för organisationen måste således utfärdas genom lag. Den lag som nu föreslås innehåller bestämmelser om organisationens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter. Av lagen ska också framgå organisationens mera detaljerade struktur och de allmänna bestämmelserna om utövande av beslutanderätt, bl.a. vem som ska utöva den allmänna behörigheten i enheter på olika nivå.

Den lag som nu stiftas ska gälla Brottspåföljdsmyndigheten. Beslutanderätt och uppgifter i organisationens egentliga kärnuppgifter dvs. i ärenden som gäller dömda eller fångar och andra utomstående framgår däremot i lagstiftning som gäller verkställighet av häktning och straffverkställighet.

Sådana beslut fattas förutom vid Brottspåföljdsverket även vid enheter som sköter riksomfattande eller regionala uppgifter samt i synnerhet lokalenheter, dvs. fängelser och Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer.

T.ex. i fängelselagen anges mycket detaljerat vilka nivåer som utövar sådan beslutanderätt som gäller fångar. I fängelselagen föreskrivs också bl.a. om detaljerna i fängelsestrukturen. Nämda övriga lagstiftning kommer i fråga om de väsentligaste bestämmelserna om behörighet att ändras innan den nya organisationen träder i kraft. Dessutom ingår en övergångsbestämmelse om uppgifter i den lag som nu ges. Den instans som utövar beslutanderätten framgår efter organisationsförändringens ikraftträdande alltså antingen på basis av ändringar som ska göras i den övriga lagstiftningen eller övergångsbestämmelsen i den lag som nu ges.

Eftersom Brottspåföljdsmyndigheten är en myndighet som lyder under justitieministeriet, blir alla klagomål över tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten behandlade och avgjorda av justitieministeriet. Det här kan inte anses vara ändamålsenligt på grund av det stora antalet anställda i branschen. Därför kan klagomål med stöd av 9 § i lagen fortfarande i regel behandlas internt i brottspåföljdssektorn. Klagomål över en enhetschef

ska dock alltid behandlas av en administrativt högre nivå, t.ex. klagomål som gäller generaldirektören och dennes ställföreträdare behandlas av justitieministeriet. Bestämmelsen begränsar inte rätten att anföra klagomål över de högsta laglighetsövervakarna i förvaltningen enligt 108 och 109 § i grundlagen, dvs. riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler. Det föreskrivs särskilt även om behandlingen av klagomål som gäller bl.a. hälsovården.

Enligt 80 § mom. i grundlagen ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Bestämmelsen gäller även grunderna för tjänstemäns rättsliga ställning. Därför föreskrivs i lagens övergångsbestämmelse om personalens ställning i samband med organisationsförändringen. Regleringen motsvarar vedertagen reglering vid andra organisationsförändringar i statsförvaltningen.

Alla tjänster blir gemensamma för Brottspåföljdsmyndigheten när lagen träder i kraft och personalen överförs till regioner och enheter som motsvarar deras nuvarande verksamhetsställen. Övergångsbestämmelsen gör det möjligt för den nuvarande personalen att övergå i anställning hos den nya organisationen med de anställningsvillkor som gäller vid övergången och utan att det är nödvändigt att inrätta nya tjänster och förklara dem lediga för alla nya uppgifter. Största delen av uppgifterna och tjänstebeteckningarna i den nya organisationen kvarstår som förut. När region- och enhetsstrukturen förändras kommer uppgifterna och därmed tjänstebeteckningar för vissa tjänstemän att ändras, men också om detta föreskrivs på lagnivå. Även sådana personer behåller de förmåner och skyldigheter som ansluter sig till tjänsteförhållandet samt sin lön i euro.

Fullmakter som ansluter sig till utfärdandet av förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet ska vara tillräckligt exakta och avgränsade. Av lagen ska klart framgå vad som avses bli föreskrivet genom förordning (GrUU 56/2002 rd). I lagförslaget ingår bestämmelser enligt vilka närmare bestämmelser om bl.a. ämbetsverkets organisation och personal kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Fullmaktsbestämmelsen har skrivits så som föreskrivs i grundlagen. På

motsvarande vis innehåller lagen en bestämmelse om vilka saker som kan föreskrivas genom arbetsordningen.

Regeringens proposition innehåller inga sådana problem som är så betydande med tanke på grundlagen och lagstiftningsordningen att de enligt regeringens uppfattning förutsätter behandling i grundlagsutskottet.

4.2 Samband med språklagsstiftningen

I enlighet med 17 § 2 mom. i grundlagen har var och en rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk.

Enligt 5 § i språklagen utgör kommunerna grundenheten för den språkliga indelningen. Kommunerna är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Enligt 6 § i språklagen avses med enspråkiga myndigheter bl.a. statliga myndigheter, vilkas ämbetsdistrikt omfattar enbart kommuner med samma språk, samt med tvåspråkiga myndigheter statliga centralförvaltningsmyndigheter och andra myndigheter, vilkas ämbetsdistrikt omfattar kommuner som har olika språk eller minst en tvåspråkig kommun. Den språkliga ställningen för myndighetens regionala enhet eller någon annan regional organisation bestäms enligt den språkliga ställningen för dess ämbetsdistrikt. Av särskilda skäl kan enspråkiga enheter eller avdelningar inrättas för behoven bland den språkliga minoriteten i ämbetsdistriktet.

Brottspåföljdsverket är enligt 6 § i språklagen tvåspråkig som centralförvaltningsmyndighet i brottspåföljdssektorn. Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer är en- eller tvåspråkiga enligt de kommuner som hör till respektive distriktsbyrås ämbetsdistrikt.

Fångvårdsväsendet berörs av en undantagsbestämmelse i 40 § i språklagen enligt vilken Fångvårdsväsendets straffanstalter och deras avdelningar är enspråkigt finska. Genom förordning av justitieministeriet kan det dock inrättas en eller flera svenskspråkiga eller tvåspråkiga avdelningar vid straffanstalterna. Den avvikande regleringen grundar sig på att Fångvårdsväsendet har en annan ställning än andra myndigheter. Fängelserna betjänar inte allmänheten, utan deras uppgifter

gäller i huvudsak verksamheten vid anstalterna, och de grundläggande medborgerliga rättigheterna, inklusive de språkliga rättigheterna, begränsas till fångarna på anstalten. Vid fängsplacering iakttas inte principen om fångens boendekommun. Vid placeringen ska fångens språkliga rättigheter garanteras oberoende av språket i boendekommunen.

De tvåspråkiga avdelningar som avses i 40 § i språklagen har inrättats genom en förordning av justitieministeriet som gavs i samband med att språklagen trädde i kraft. I anslutning till organisationsförändringen i Fångvårdsväsendet har förordningen senare reviderats genom en ny förordning som gavs den 8 december 2006 (1182/2006). Tvåspråkiga avdelningar finns i Helsingfors fängelse och på Sveaborgsavdelningen i Helsingfors öppna fängelse vilka hör till Södra Finlands regionfängelse, i Åbo fängelse, Käyrä fängelse och Vasa fängelse vilka hör till Västra Finlands regionfängelse samt i Åboenheten på psykiatriska sjukhuset för fångar, på polikliniken i Åbo fängelse samt på polikliniken i Vasa fängelse vilka hör till Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet.

Genom specialreglering har de resurser som behövs för att trygga svenskspråkiga fångars rättigheter kunnat koncentreras till tvåspråkiga avdelningar. Med resurser avses t.ex. vakter och annan personal som behärskar svenska samt hälsovårds-, biblioteks- och andra tjänster på svenska.

Genom den proposition som nu avges föreslås att en enda myndighet, Brottspåföljdsmyndigheten, ska inrättas i brottspåföljdssektorn. Dess verksamhetsområde ska omfatta hela landet. Till Brottspåföljdsmyndigheten hör således både en- och tvåspråkiga kommuner och det är enligt 6 § en tvåspråkig myndighet.

Också verksamhetsområdet för Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet och de riksomfattande enheterna ska omfatta hela landet, varför även de vore tvåspråkiga. Brottspåföljdsmyndigheten ska enligt 4 § i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten delas in i geografiska områden och enheter. Deras språkliga ställning bestäms enligt 6 § i språklagen. Regionernas verksamhetsområde framgår av en förordning av statsrådet. I regionen ska det finnas enheter som svarar

för straffverkställighet och verkställighet av häktning. Även deras verksamhetsområden bestäms på det sätt som senare föreskrivs i enlighet med den geografiska regionindelningen. Detsamma gäller andra enheter som eventuellt finns i regionen.

Även om Fångvårdsväsendet inte längre ska finnas till som separat organisation, kvarstår den egentliga fångvården som förut och förutsättningarna för undantagsreglering i 40 § i språklagen finns således fortfarande. Paragrafens formulering ändras på det sätt som utreds närmare i detaljmotiveringen ovan så att den motsvarar den nya organisationen. På motsvarande sätt ska tvåspråkiga avdelningar som med stöd av undantagsbestämmelsen i 40 § i språklagen inrättats i fängelser fortsätta sin verksamhet.

Den organisationsförändring som ska genomföras i brottspåföljdssektorn ändrar således inte de nuvarande fängelsernas och de övriga enheternas språkliga ställning och grunderna för bestämmandet av den.

Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling förordade vid sitt möte i mars 2009 den föreslagna modellen med tre regioner och konstaterade samtidigt i sitt protokoll att svenskspråkiga fångar även i fortsättningen får överföras till en annan region för att få service på svenska.

Enligt 10 § i språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter. Enligt 12 § i språklagen används partens språk som handläggningsspråk i förvaltningsärenden hos tvåspråkiga myndigheter. Myndigheter har enligt 2 § i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) en allmän skyldighet att genom att ordna utbildning och genom andra personalpolitiska åtgärder se till att de anställda har tillräckliga språkkunskaper. Bestämmelsen ålägger

myndigheterna att sörja för att det finns tjänster på finska och svenska och för att de utvecklas.

Enligt 5 § i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda kan behörighetsvillkor som gäller språkkunskaper fastställas för statsanställda. Bestämmelser om behörighetsvillkor som gäller finska och svenska ska alltid fastställas i lag eller förordning, om personalens arbetsuppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt i förhållande till individens skyldigheter och rättigheter.

I brottspåföljdssektorn utövas betydande offentlig makt och därför föreskrivs särskilt om språkkunskaperna hos tjänstemän vid Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet, Fångvårdsväsendets regionfängelser, och Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet. Behörighetsvillkoren framgår av 6, 15, 20 och 35 § i förordningen om förvaltningen av straffverkställighet. I förordningen förutsätts dessutom att direktören ser till att det finns ett tillräckligt antal tjänstemän som behärskar finska och svenska vid den enhet han eller hon leder.

Motsvarande reglering avses bli införd i den statsrådsförordning som ska komplettera den lag som nu ges.

Tjänster på båda nationalspråken ska trots organisationsreformen i brottspåföljdssektorn tryggas i enlighet med språklagsstiftningen på samma sätt som nu. Skyldigheterna i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda uppfylls genom de behörighetsvillkor för språkkunskaper som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet

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

1.

*Lagförslag***Lag****om Brottspåföljdsmyndigheten**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Uppgifter och organisation

1 §

Brottspåföljdsmyndigheten

För verkställighet av straff och häktning finns Brottspåföljdsmyndigheten som lyder under justitieministeriet. Dess verksamhetsområde omfattar hela landet.

2 §

Verksamhetens syfte

Syftet med Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet är att verkställa samhällspåföljder och fängelsestraff så att de dömdas beredskap för ett liv utan kriminalitet ökas och deras livshandling och anpassning i samhället främjas.

3 §

Uppgifter

Brottspåföljdsmyndigheten har till uppgift att övervaka unga förbrytare som dömts till villkorligt fängelsestraff, verkställa ung

domsstraff, samhällstjänst, fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och övervaka villkorligt frigivna. Till myndighetens uppgifter hör också verkställighet av häktning och annan verkställighet av straff enligt vad som bestäms särskilt om dem.

4 §

Organisation

Vid Brottspåföljdsmyndigheten finns en centralförvaltningsenhet och en hälsovårdsenhet. För Brottspåföljdsmyndighetens gemensamma uppgifter kan även andra enheter inrättas.

För Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet delas landet in i regioner. I regionerna finns det verksamhetsenheter som består av fängelser, enheter för samhällspåföljder och övriga enheter som svarar för straffverkställighet och verkställighet av häktning. Det kan också finnas enheter som svarar för gemensamma uppgifter i regionen.

Bestämmelser om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral ingår i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (1316/2007). I språklagen (423/2003) föreskrivs om den avvikande språkliga ställningen för enheter som svarar för verkställighet av fängelsestraff och verkställighet av häktning.

2 kap.

Ledning och avgörande av ärenden

5 §

Generaldirektörens uppgifter och beslutanderätt

Brottspåföljdsmyndigheten leds av en generaldirektör. Generaldirektören fastställer Brottspåföljdsmyndighetens arbetsordning och avgör övriga ärenden som berör hela myndigheten, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman ska avgöra dem.

Närmare bestämmelser om generaldirektörens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

6 §

Regiondirektörens uppgifter och beslutanderätt

En region leds av en regiondirektör. Regiondirektören svarar för att verkställigheten fungerar i regionen samt för regionens resurser, verksamhet och utvecklandet av dem. Regiondirektören fastställer arbetsordningen för regionen samt avgör övriga ärenden som gäller regionen, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman ska avgöra dem.

Närmare bestämmelser om regiondirektörens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

7 §

Enhetschefens uppgifter och beslutanderätt

En enhet leds av en enhetschef. Enhetschefen avgör ärenden som gäller enheten, om det inte har föreskrivits eller i arbetsordningen bestämts att någon annan tjänsteman ska avgöra dem. En enhet kan ha en arbetsordning, som fastställs av enhetschefen.

Chef för centralförvaltningsenheten är generaldirektören. Bestämmelser om tjänstemän som är chefer för övriga enheter och om

deras uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 kap.

Särskilda bestämmelser

8 §

Skyldigheter för Brottspåföljdsmyndighetens tjänstemän

Utöver vad som annars föreskrivs om stats-tjänstemäns skyldigheter, ska en tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten i alla situationer handla så att syftet med verkställigheten av häktning och straff och tjänstemannens opartiskhet inte äventyras.

9 §

Behandling och avgörande av förvaltningsklagan

Förvaltningsklagan som har anförts över Brottspåföljdsmyndighetens eller dess tjänstemäns verksamhet avgörs av generaldirektören eller en regiondirektör eller av någon annan särskilt föreskriven eller i arbetsordningen bestämd tjänsteman vid centralförvaltningsenheten eller av en enhetschef. Klagan som anförts över generaldirektörens eller dennes ställföreträdarens verksamhet ska dock överföras till justitieministeriet för avgörande.

10 §

Avgiftsbelagda prestationer i fångarbete och anstaltsförsäljning

Fångarnas arbetsprestationer är avgiftsbelagda. Priserna på prestationerna bestäms på företagsekonomiska grunder. Priserna kan dock av orsaker som hänför sig till fångvården sänkas så att de motsvarar gängse prisnivå.

Produkterna i anstaltsbutikerna är avgiftsbelagda. Priserna på produkterna motsvarar gängse prisnivå. Priserna kan dock av orsaker som hänför sig till fångvården sänkas så

att de täcker åtminstone kostnaderna för anskaffning av produkten.

Enheten beslutar om prissättningen av de prestationer som avses i 1 och 2 mom. Vid indrivning av avgifter iakttas vad som föreskrivs om indrivning av privaträttsliga fordringar. Tvister som gäller avgifter för prestationer behandlas som tvistemål vid tingsrätten.

11 §

Yttre kännetecken

Föreskrifter om Brottspåföljdsmyndighetens emblem, tjänstedräkt och bruket av den samt om skydds- och specialkläder samt tjänstetecken utfärdas genom förordning av justitieministeriet.

Brottspåföljdsmyndighetens tjänstemän ska i tjänst medföra samt vid behov på begäran visa upp sitt tjänstetecken när detta är möjligt utan att tjänsteuppdraget äventyras. Närmare föreskrifter om användningen av tjänstetecknet utfärdas genom förordning av justitieministeriet.

12 §

Närmare bestämmelser och föreskrifter

Närmare bestämmelser om Brottspåföljdsmyndighetens regioner, enheter och inrättandet av dem samt om uppgifter och behandling och avgörande av ärenden vid myndigheten utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet föreskrivs dessutom om myndighetens personal, tillsättande av tjänster och behörighetsvillkor samt företrädande av staten vid domstolar och andra ämbetsverk.

Genom förordning av statsrådet kan utfärdas närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag.

Närmare föreskrifter om regionernas och enheternas uppgifter, organisation och interna arbetsfördelning, ledning, tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare, beredning och avgörande av ärenden, ärenden som avgörs utan föredragning och övrig intern förvaltning meddelas i Brottspåföljdsmyndighetens arbetsordning och i de kompletterande ar-

betsordningarna för regionerna och enheterna.

4 kap.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen av den 16 februari 2001 om förvaltning av straffverkställighet (135/2001).

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

14 §

Övergångsbestämmelser om uppgifterna

Vad som föreskrivs om Kriminalvårdsväsendet eller Fångvårdsväsendet någon annanstans gäller efter lagens ikraftträdande Brottspåföljdsmyndigheten.

Vad som någon annanstans föreskrivs om Brottspåföljdsverket och om generaldirektören för Fångvårdsväsendet som är chef för Brottspåföljdsverket, gäller efter lagens ikraftträdande Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet och generaldirektören för Brottspåföljdsmyndigheten som är chef för enheten.

Vad som någon annanstans föreskrivs om ett regionfängelse och direktören för ett regionfängelse gäller efter lagens ikraftträdande regioner och regiondirektörer vid Brottspåföljdsmyndigheten. Vad som någon annanstans föreskrivs om Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet gäller efter lagens ikraftträdande Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet. Vad som någon annanstans föreskrivs om placeringsenheter och distriktsbyråer gäller efter lagens ikraftträdande den enhet som svarar för straffverkställighet vid Brottspåföljdsmyndigheten.

Vid lagens ikraftträdande överförs de ärenden som är omhångiga vid Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet av dem ingångna avtal och

förbindelser samt därav följande rättigheter och skyldigheter till motsvarande enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten för behandling.

15 §

Övergångsbestämmelser som gäller personalen

När lagen träder i kraft ändras tjänsterna vid Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet till gemensamma tjänster för Brottspåföljdsmyndigheten. Tjänsterna placeras och personalen överförs till regioner och enheter som motsvarar verksamhetsställena vid tidpunkten för ikraftträdandet av lagen. De anställda som sköter om tidsbundna uppgifter övergår för den tid deras visstidsanställning varar. Den ändring och överföring av tjänster som avses här förutsätter inte tjänstemannens samtycke.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. placeras tjänsterna som direktör, biträdande direktör, verkställighetschef, 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. De anställda behåller de rättigheter och skyldigheter som hänför sig till deras anställningsförhållande och den lön i euro som de hade vid tidpunkten för överföringen.

Beslut om ändring av tjänster och placering av personalen fattas före lagens ikraftträdande av generaldirektören, en regiondirektör eller någon annan tjänsteman som föreskrivs i en förordning av statsrådet.

När en tjänst vid Brottspåföljdsmyndigheten som förutsätts vid verkställigheten av lagen tillsätts för första gången får den tillsättas utan att förklaras ledig, om en tjänsteman vid Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet eller Fångvårdsväsendet utnämns till den.

Om en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten eller en del av enheten läggs ned vid lagens ikraftträdande eller inom två år därefter, får en tjänsteman utan att tjänsten förklarats ledig utnämnas till en tjänst som placerats vid en annan enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten.

2.**Lag****om ändring av 40 § i språklagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i språklagen av den 6 juni 2003 (423/2003) 40 § som följer:

40 §

Språket inom fångvården

Genom förordning av justitieministeriet
kan det dock vid de enheter som avses i 1
mom. inrättas en eller flera svenskspråkiga
eller tvåspråkiga avdelningar.

Utan hinder av 6 § är de enheter som svarar
för verkställighet av fängelsestraff och verk-
ställighet av häktning enspråkigt finska.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 12 juni 2009

Republikens President**TARJA HALONEN**

Justitieminister *Tuija Brax*

Bilagor
Parallelltext

Lag

om ändring av 40 § i språklagen

1 enlighet med riksdagens beslut
ändras i språklagen av den 6 juni 2003 (423/2003) 40 § som följer:

Gällande lydelse

40 §

Fångvårdsväsendet

Utan hinder av 6 § är fångvårdsväsendets straffanstalter och deras avdelningar enspråkigt finska.

Genom förordning av justitieministeriet kan det dock inrättas en eller flera svenskspråkiga eller tvåspråkiga avdelningar.

Föreslagen lydelse

40 §

Språket inom fångvården

Utan hinder av 6 § är de enheter som svarar för verkställighet av fängelsestraff och verkställighet av häktning enspråkigt finska.

Genom förordning av justitieministeriet kan det dock vid de enheter som avses i 1 mom. inrättas en eller flera svenskspråkiga eller tvåspråkiga avdelningar

Denna lag träder i kraft den 20 .