

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain päätösvaltaa koskevaa säännöstä siten, että maininta Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtajan toimivallasta ratkaista Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät Kriminaalihuoltolaitosta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevat asiat poistettaisiin. Kyseinen säännös on ainoa sanotussa laissa oleva maininta Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtajan päätösvallasta. Sen poistaminen

mahdollistaisi viraston sisäisen organisaation uudistamisen siten, että Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen toiminnan ohjaus voidaan yhdistää ja virasto toimisi yhtenäisenä keskusvirastona. Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät asiat ratkaisisi jatkossa viraston päällikkö, jollei asiaa ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamielen ratkaistavaksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2009 alusta.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

Rikosseuraamusvirasto perustettiin vuonna 2001 osana oikeusministeriön hallinnonalan kriminaalipoliittisia ja rangaistusten täytäntöönpanotehtäviä koskevia uudelleenjärjestelyjä. Keskushallintohankkeen periaatteiden mukaisesti uuteen virastoon siirrettiin ministeriöstä Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen operatiiviseen johtamiseen sekä niiden yhteisiin keskushallintotehtäviin liittyvät tehtävät. Julkisoikeudellinen Kriminaalihuoltoyhdistys r.y. muutettiin samassa yhteydessä valtion viranomaiseksi.

Rikosseuraamusalan organisaatorakenteesta säädetään rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain (135/2001) 2 §:ssä. Sen mukaan rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisia ovat oikeusministeriön alaiset Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos sekä niiden keskusvirastona toimiva Rikosseuraamusvirasto. Vankeinhoitolaitosta johtaa Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja ja Kriminaalihuoltolaitosta Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtaja. Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja toimii samalla Rikosseuraamusviraston päällikkönä.

Organisaatorakennetta koskeva säännös muotoutui nykyisen sisältöiseksi eduskuntakäsittelyn aikana. Eduskunta muutti rikosseuraamusalan organisaatiouudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 136/2000 vp) siten, että Kriminaalihuoltolaitoksen itsenäisyyttä ja erillisyyttä suhteessa Vankeinhoitolaitokseen korostettiin. Tämä tapahtui lisäämällä lakiin säännös Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtajalle kuuluvasta yleistoimivallasta käsiteltäessä Rikosseuraamusvirastossa Kriminaalihuoltolaitosta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevia asioita. Vaikka säädösten Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen erillisyyttä korostettiin, lakivaliokunta (LaVM 13/2000 vp) piti kuitenkin tärkeänä sitä, että pidemmällä tähtäyksellä voidaan muodostaa yksi yhtenäinen virasto rangaistusten täytäntöönpanoa varten niin, että käytettävät voimavarat saadaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti hyödynnettyksi.

Rikosseuraamusalan organisaatiota on uudistettu vuonna 2001 toteutetun muutoksen jälkeen uudelleen perustamalla vuonna 2006 viisi aluevankilaa ja niihin sijoittajayksiköt sekä Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö. Rikosseuraamusviraston rakennetta koskevia laintasoisia säännöksiä ei kuitenkaan tuossa yhteydessä muutettu.

Rikosseuraamusviraston sisäinen rakenne on muotoutunut lakiin sisältyvän peruslinjauksen pohjalta siten, että virastossa on erilliset yksiköt Kriminaalihuoltolaitoksen toiminnan ohjausta ja Vankeinhoitolaitoksen toiminnan ohjausta varten. Hallintoyksikkö ja oikeudellinen yksikkö ovat yhteisiä ja tuottavat palveluita kummallekin toimintalinjalle.

Henkilöstöä Rikosseuraamusvirastossa on 93. Henkilötyövuosien määrä Kriminaalihuoltolaitoksessa oli vuoden 2007 lopussa 326 ja Vankeinhoitolaitoksessa 2818.

Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen yhteistoimintaa ja hallinnon yhtenäisyyttä on pyritty asteittain lisäämään koko uuden organisaation voimassaoloajan. Yhtenäisyyteen on kiinnitetty huomiota sekä koko rikosseuraamusalan toimintaa kehitettäessä että monissa paikallisissa yhteistyöhankkeissa. Säädösten tavoite hallinnon yhtenäistämistä otettiin huomioon muun muassa uudistettaessa vuonna 2006 rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettu valtioneuvoston asetus (84/2006). Tuolloin yhtenäistettiin viraston henkilöstörakenne siten, että luovuttiin kolmijaosta viraston omiin, Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen virkoihin ja muutettiin viraston kaikki virat yhtenäisesti Rikosseuraamusviraston viroiksi.

Organisaatorakenne on sekava ja ulkopuolisille vaikeasti hahmotettava. Organisaation kehittämistä ja yhtenäistämistä puoltavat myös useat toiminnalliset syyt.

Rikosseuraamusalan hallinnon yhtenäistämistä on korostettu useissa alan toimintaa linjaavissa asiakirjoissa. Oikeusministeriön laatiman Oikeuspolitiikan strategian (2003 - 2012) mukaan keskeinen oikeuspolitiikan tavoite on saada kriminaalipolitiikka vaikuttavammaksi ja paremmin kohdentuvaksi. Rangaistusten täytäntöönpanoa kehitetään siten,

että sen aikana voidaan nykyistä paremmin lisätä tuomitun mahdollisuuksia rikoksettomaan elämään edistämällä hänen elämähallintaansa ja yhteiskuntaan sijoittumistaan. Strategian mukaan Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota, henkilöstöä ja henkilöstön osaamista kehitetään niin, että ne tukevat kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista täytäntöönpanoprosessia. Strategiassa esitettyjen linjausten toteuttaminen edellyttää lainsäädännön ja toimintarakenteiden uudistamista. Osa tätä kokonaisuutta on strategian mukaan rikosseuraamusalan hallinnon keventäminen ja alan sisäisen yhtenäisyyden lisääminen. Vastaava linjaus sisältyy myös muun muassa vuosia 2007 - 2011 koskevaan ministeriön Kriminaalipoliittiseen toimintaohjelmaan.

Toiminnan kehittämiseen liittyvien tekijöiden ohella hallinnon yhdistäminen olisi järkevää myös taloudellisista syistä. Viime vuosina Vankeinhoitolaitoksen resurssitilanne on ollut huono. Tähän ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa eduskunnan eri valiokunnat sekä selvitysmies Jukka Wuolijoki tammikuussa 2007 valmistuneessa raportissaan (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:1). Wuolijoen raportissa ehdotettiin useita hallintoa, taloutta ja ohjausta koskevia kehittämishankkeita, muun muassa rikosseuraamusalan organisaatorakenteen ja ohjaussuhteiden selkiyttämistä. Raportissa arvioitiin kriittisesti Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen erillisyyttä ja katsottiin sen estävän ja hidastavan toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamista.

Hallinnon keventäminen on muodostunut yhä tärkeämmäksi myös valtionhallinnon tuottavuusohjelman vuoksi. Rikosseuraamusalan yhtenäisen organisaation muodostaminen onkin osa oikeusministeriön tuottavuusohjelmaa. Ohjelman mukaan tavoitteena on yhdistää rikosseuraamusalan hallinto sekä keskus- että aluetasolla niin, että uusi organisaatio on voimassa viimeistään vuonna 2010.

Edellä mainittuihin tekijöihin liittyen oikeusministeriö asetti vuonna 2007 vankeinhoiton kehittämishankkeen ja antoi Rikosseuraamusvirastolle toimeksiannon rikosseuraamusalan organisaation kehittämistä. Hankkeet yhdistettiin myöhemmin yhdeksi

kokonaisuudeksi eli koko alaa koskevaksi Rikosseuraamusalan kehittämishankkeeksi. Hankkeen tavoitteena on tukea vankien kuntouttavaa toimintaa, tehostaa vankiloiden toimintaa ja resurssien käyttöä sekä kehittää rikosseuraamusalan organisaatiota ja johtamista. Eräs keskeinen tavoite on luoda perusta rikosseuraamusalan yhteiselle organisaatiolle ja Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen hallinnon yhdistämiselle. Ensimmäisenä vaiheena yhdistäminen toteutettaisiin keskusviraston tasolla vuonna 2009. Toisessa vaiheessa yhdistäminen koskisi koko hallinnonalaa vuonna 2010. Myös Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kriminaalihoito ja vankeinhoito toimivat yhtenäisesti yhden keskushallinnon alaisina.

2 Ehdotetut muutokset

Rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että maininta Kriminaalihoitolaitoksen ylijohtajan toimivallasta ratkaista Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät Kriminaalihoitolaitosta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevat asiat poistettaisiin. Muu osa pykälästä jäisi ennalleen. Sen mukaan Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät asiat ratkaisisi viraston päällikkö, jollei asiaa ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Säännöksen muotoilua tarkistettaisiin samalla siten, että Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan sijasta käytettäisiin termiä viraston päällikkö. Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan toimiminen tässä asemassa ilmenee lain 2 §:n 1 momentista.

Muutos edellyttäisi joitakin tarkistuksia myös asetustasolla oleviin päätösvaltaan koskeviin säännöksiin.

Muutokseen liittyen Rikosseuraamusviraston toiminta organisoitaisiin uudelleen siten, että se mahdollistaisi hallinnonalan yhtenäisen ohjauksen. Tämä tapahtuisi yhdistämällä muutoksen voimaantulon yhteydessä lain 3 §:n 2 momentin nojalla annettavalla uudella työjärjestyksellä kriminaalihoillon ja vankeinhoiton tulostulot saman johdon alaisuuteen. Koko hallinnonalan yhdistäminen to-

teutettaisiin kehittämishankkeen toisessa vaiheessa vuonna 2010.

3 Esityksen vaikutukset

Uudistuksella ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Lain 4 §:n päätösvaltaa koskevan säännöksen muutos mahdollistaa kuitenkin sen, että Rikosseuraamusviraston sisäistä rakennetta voidaan uudistaa. Viraston uudelleenorganisointi yhdistettynä myöhemmin koko hallinnonalalla toteutettavaan vastaavaan muutokseen mahdollistaa resurssien tehokkaamman käytön ja tuottavuuden lisääntymisen. Organisaation yhdistäminen ja alalla samanaikaisesti toteuttavat muut organisaatorakenteiden muutokset ovat yksi oikeusministeriön tuottavuushankkeista. Rikosseuraamusviraston henkilöstömäärää on asteittain vähennetty vuoden 2001 lopun 119 henkilöstä 93 henkilöön. Tämän hankkeen myötä viraston henkilöstöä on mahdollista edelleen vähentää joillakin henkilötyövuosilla. Tarkemmin rikosseuraamusalan kehittämishankkeen mahdollistama henkilövuosisäästöjen määrä tarkentuu jatkotyön aikana, kun ehdotukset koko toimialaa koskevista rakenteellisista muutoksista valmistuvat. Vastaavasti myös viraston sisäiset muutokset ja niiden vaikutukset henkilöstömäärään tarkentuvat viraston työjärjestyksen ja toimintarakenteen uudistamisen yhteydessä. Viraston organisaatorakenteessa toteutettavat muutokset aiheuttaisivat lisäksi joitakin vähäisiä hallinnollisia kustannuksia.

Uudistuksen myötä rikosseuraamusalan asiantuntemus ja resurssit saataisiin tehokkaampaan käyttöön sekä lisättäisiin myös toiminnan laatua ja vaikuttavuutta. Muutos mahdollistaisi Rikosseuraamusviraston sisäisen organisaation kehittämisen siten, että Kriminaalihuoltolaitosta ja Vankeinhoitolaitosta ohjattaisiin yhtenäisesti yhdestä yksiköstä ja koko viraston ja toimintakentän johto olisi selkeästi yhden henkilön eli viraston päälli-

kön vastuulla. Rikosseuraamusvirastosta tulisi koko rikosseuraamusalan toimintaa yhtenäisesti ohjaava ja kehittävä keskusyksikkö.

Uudistuksella ei olisi välittömiä henkilösuurvaikutuksia. Koska uudistus mahdollistaisi Rikosseuraamusviraston toiminnan uudelleenorganisoinnin ja siihen liittyen tultaisiin myös viraston työjärjestys uudistamaan, tulisivat kriminaalihuollon ja vankeinhoidon tuloslinjojen yhdistyessä myös monien virkamiesten tehtäväkuvat muuttumaan. Hankkeeseen liittyvä henkilötyövuosien väheneminen toteutettaisiin luonnollisen poistuman myötä.

Ehdotetulla lailla toteutettaisiin osaltaan ministeriön strategisia tavoitteita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämisestä keventämällä hallintoa, parantamalla palvelukykyä sekä lisäämällä toiminnan vaikuttavuutta.

4 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu oikeusministeriössä. Esitys perustuu Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohdajan ja Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan yhteiseen ehdotukseen ja Rikosseuraamusalan kehittämishankkeen linjauksiin.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Esityksen kiireellinen aikataulu liittyy rikosseuraamusalan kehittämishankkeen jatkotyöhön. Rikosseuraamusvirastossa toteutettavat muutokset muodostavat pohjan hallinnonalan toiminnan suunnittelulle.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta 16 päivänä helmikuuta 2001 annetun lain (135/2001) 4 § seuraavasti:

4 §

Asioiden ratkaiseminen Rikosseuraamusvirastossa

Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät asiat ratkaisee viraston päällikkö, jollei asiaa ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Asioiden ratkaisemisesta Rikosseuraamusvirastossa voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Laki**rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta 16 päivänä helmikuuta 2001 annetun lain (135/2001) 4 § seuraavasti:

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Ehdotus</i>
4 §	4 §
<i>Asioiden ratkaiseminen rikosseuraamusvirastossa</i>	<i>Asioiden ratkaiseminen Rikosseuraamusvirastossa</i>

Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät *kriminaalihuoltolaitosta tai yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevat* asiat ratkaisee *kriminaalihuoltolaitoksen ylijohdaja*, jollei *niitä* ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. *Muut virastossa ratkaistavat asiat ratkaisee vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja*, jollei *asiaa* ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Asioiden ratkaisemisesta rikosseuraamusvirastossa voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät asiat ratkaisee *Rikosseuraamusviraston päällikkö*, jollei *asiaa* ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Asioiden ratkaisemisesta Rikosseuraamusvirastossa voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.
