

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä kielilain 40 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan rikosseuraamusalan organisaatiota uudistettavaksi siten, että Rikosseuraamusvirastosta ja sen ohjauksessa toimivista Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta muodostettaisiin Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomainen. Rikosseuraamuslaitos toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, ja sen toimialueena olisi koko maa. Uudistus toteutettaisiin säätämällä laki Rikosseuraamuslaitoksesta. Laki korvaisi nykyisen rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain.

Rikosseuraamuslaitosta johtaisi pääjohtaja, ja laitoksen toimintaa varten maa jakautuisi alueisiin. Alueilla olisi rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavia yksiköitä.

Alueiden määräästä ja toimialueista samoin

kuin muista organisaation yksityiskohdista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Laissa säädettäisiin myös Rikosseuraamuslaitoksen tehtävistä, johtamisesta ja päätösvalan käytöstä. Lisäksi laissa olisi nykyiseen tapaan säännökset muun muassa rikosseuraamusalan virkamiesten velvollisuuksista, vankien työtoiminnan ja laitosten myynnin suoritteiden hinnoittelusta sekä Rikosseuraamuslaitoksen ulkoisista tunnuksista.

Lain siirtymäsäännöksissä säädettäisiin asioiden käsittelemisestä ja henkilökunnan asemasta lain voimaantulon yhteydessä.

Kielilaissa oleva Vankeinhoitolaitosta koskeva erityissäännös muutettaisiin samalla vastaamaan uuden organisaation rakennetta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Sisällysluettelo

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
Yleistä.....	4
Rikosseuraamusvirasto	4
Vankeinhoitolaitos.....	5
Kriminaalihuoltolaitos.....	6
Rikosseuraamusalan koulutuskeskus.....	6
2.2 Tilanne muissa pohjoismaissa	7
Ruotsi	7
Norja.....	8
Tanska	9
2.3 Nykytilan arviointi	10
Toiminnan kehittäminen.....	10
Tuottavuuden lisääntyminen	11
Rikosseuraamusalan organisointiin liittyviä muita tekijöitä	12
3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	13
4 Esityksen vaikutukset.....	15
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	17
4.3 Henkilöstövaikutukset	18
4.4 Vaikutukset kansalaisten asemaan	19
5 Asian valmistelu.....	19
6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	21
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	21
1.1 Laki Rikosseuraamuslaitoksesta	21
1 luku Tehtävät ja organisaatio.....	21
2 luku Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen.....	23
3 luku Erinäiset säännökset	23
4 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset.....	25
1.2 Laki kielilain 40 §:n muuttamisesta	28
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	28
3 VOIMAANTULO.....	28
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA KIELILAINSÄÄDÄNTÖÖN.....	28
4.1 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	28
4.2 Suhde kielilainsäädäntöön.....	29
LAKIEHDOTUS	32
Rikosseuraamuslaitoksesta.....	32
kielilain 40 §:n muuttamisesta.....	36
LIITE	37
RINNAKKAISTEKSTI.....	37
kielilain 40 §:n muuttamisesta.....	37

PERUSTELUT

1 Johdanto

Rikosseuraamusalan organisaatio muodostuu keskusvirastona toimivasta Rikosseuraamusvirastosta ja sen ohjauksessa toimivista Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta.

Rikosseuraamusalan organisaatiota on uudistettu kolme kertaa 2000-luvun aikana. Vuonna 2001 perustettiin oikeusministeriön vankeinhoito-osaston tilalle rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavaksi keskushallintoviranomaiseksi Rikosseuraamusvirasto. Keskushallintohankkeen periaatteiden mukaisesti uuteen virastoon siirrettiin oikeusministeriöstä Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen operatiiviseen johtamiseen sekä niiden yhteisiin keskushallintotehtäviin liittyvät tehtävät. Julkisoikeudellinen Kriminaalihuoltoyhdistys muutettiin samassa yhteydessä valtion viranomaiseksi.

Uudistus toteutettiin lailla rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta (135/2001). Lakiin sisällytettiin säännökset rangaistusten täytäntöönpanon organisaatiosta, asioiden ratkaisemisesta sekä Rikosseuraamusviraston, Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen tehtävistä. Perussäännös organisaation johtamisesta sisältyi lain 2 §:ään. Sen mukaan Kriminaalihuoltolaitosta johti Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtaja ja Vankeinhoitolaitosta Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja. Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja toimi samalla Rikosseuraamusviraston päällikkönä.

Rikosseuraamusalan organisaatorakennetta koskeva säännös sai lopullisen muotonsa eduskuntakäsittelyn aikana. Eduskunta muutti organisaatiouudistusta koskevaa hallituksen esitystä siten, että Kriminaalihuoltolaitoksen itsenäisyyttä ja erillisyyttä suhteessa Vankeinhoitolaitokseen korostettiin. Tämä tapahtui lisäämällä lakiin säännös Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtajalle kuuluvasta yleistoimivallasta ratkaistaessa Rikosseuraamusvirastossa Kriminaalihuoltolaitosta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevia asioita. Vaikka säädöstasolla Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolai-

toksen 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 hyödynnettyiksi.

Rikosseuraamusalan organisaatiota uudistettiin uudelleen vuonna 2006 perustamalla Vankeinhoitolaitokseen viisi aluevankilaa ja terveydenhuoltoyksikkö. Aluevankilat koostuvat sijoittajayksiköstä sekä rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavista vankiloista. Sijoittajayksiköillä on vastuu vangin sijoittamisesta sekä rangaistusajan suunnitelman laatimisesta ja toteuttamisesta. Uudistus liittyi samanaikaisesti voimaan tulleeseen vankeuslakiin (767/2005). Tavoitteena oli uudistaa Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota siten, että se tukisi uuden vankeuslain mukaisia tavoitteita, joissa olennaista on rangaistusajan suunnitelmallisuus ja pyrkimys vaikuttaa tuomittuun uusintarikollisuusriskiä vähentävästi.

Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos ovat toimineet koko 2000-luvun hallinnollisesti toisistaan erillisinä, vaikkakin saman keskusviraston ohjauksessa. Lakivaliokunnan kannan mukaisesti Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen yhteistoimintaa ja hallinnon yhtenäisyyttä on kuitenkin pyritty asteittain lisäämään koko uuden organisaation olemassaolon ajan. Yhtenäisyyteen on kiinnitetty huomiota sekä rikosseuraamusalan toimintaa kehitettäessä että monissa paikallisissa ja muissa yhteistyöhankkeissa. Myös asetustasolla on tehty joi-takin tähän liittyviä muutoksia.

Hallinnon yhtenäistäminen eteni lainsäädännön tasolla vuonna 2008 siten, että rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetusta laista poistettiin maininta Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtajan toimivallasta ratkaista Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät Kriminaalihuoltolaitosta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevat asiat. Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät koko

hallinnonalaa koskevat asiat ratkaisee nyt viraston päällikkö, jollei asiaa ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Säännöksen kumoaminen mahdollisti viraston sisäisen organisaation uudistamisen vuoden 2009 alussa voimaan tulleella työjärjestyksellä siten, että Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen toiminnan ohjaus voitiin yhdistää ja Rikosseuraamusvirastosta tuli koko rikosseuraamusalan toimintaa yhtenäisesti ohjaava ja kehittävä keskusyksikkö.

Vuonna 2001 toteutetun organisaatiouudistuksen olennaisimmat muutokset koskivat keskushallintoa ja Kriminaalihoitolaitosta. Vuoden 2006 uudistus keskittyi Vankeinhoitolaitoksen organisaatioon ja uuden vankeuslain siihen aiheuttamiin muutostarpeisiin. Kuluvan vuoden alusta voimaan tulleessa uudistuksessa painopiste oli alan hallinnon yhtenäistämässä, mikä aloitettiin Rikosseuraamusvirastosta. Tällä hallituksen esityksellä yhtenäistämistä koskeva tavoite on tarkoitus viedä loppuun saakka siten, että se koski koko hallinnonalaa eli myös Kriminaalihoitolaitosta ja Vankeinhoitolaitosta. Uudistus toteutettaisiin perustamalla alalle Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomais.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Rikosseuraamusalan organisaatiota koskevat perussäännökset ovat edellä mainitussa laissa rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta ja sitä täydentävässä rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (84/2006). Viimeksi mainittu uudistettiin kokonaan Vankeinhoitolaitoksessa vuonna 2006 toteutetun organisaatiouudistuksen yhteydessä. Rikosseuraamusviraston alaisuuteen kuuluu myös Rikosseuraamusalan koulutuskeskus, josta säädetään Rikosseuraamusalan koulutuskeskusta koskevassa laissa (1316/2006) ja valtioneuvoston asetuksessa (1448/2006).

Rikosseuraamusalan perustehtävänä on tutkintavankeuden toimeenpano ja rangais-

tusten täytäntöönpano siten, että lisätään vankeusrangaistuksia ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien valmiuksia rikoksetomaan elämäntapaan, edistetään heidän elämänhallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan sekä estetään rikosten tekeminen rangaistusaikana. Täytäntöönpano toteutetaan siten, että se on turvallista tuomitulle, henkilökunnalle ja yhteiskunnalle. Tavoitteet ja arvot ovat samat sekä kriminaalihoitolle että vankeinhoidolle. Yhteisten arvojen määrittely pohjautuu vuonna 1998 laadittuun kriminaalihoiton ja vankeinhoidon yhteiseen periaateohjelmaan.

Rikosseuraamusvirasto

Rikosseuraamusalan keskusvirastona toimivaa Rikosseuraamusvirastoa tulosohjaa oikeusministeriö. Rikosseuraamusvirasto puolestaan tulosohjaa Kriminaalihoitolaitoksen aluetoimistoja, aluevankiloita, Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikköä sekä Rikosseuraamusalan koulutuskeskusta.

Rikosseuraamusviraston tärkeimpänä tehtävänä on rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 3 §:n (1374/2007) mukaan rangaistusten täytäntöönpanon johtaminen ja kehittäminen oikeusministeriön kanssa sovittujen tavoitteiden mukaisesti sekä rangaistusten täytäntöönpanon tarkastus, ohjaus ja valvonta. Lisäksi Rikosseuraamusvirastolle kuuluvat muun muassa rangaistusten yllätytäntöönpanotehtävät, henkilöstön kehittäminen yhdessä Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen kanssa, alan henkilöstöä koskevat virkaehtosopimusasiat ja huolehtiminen toimialaansa kuuluvasta kansainvälisestä yhteistoiminnasta.

Aikaisemmin Rikosseuraamusvirastossa oli erilliset toiminnan ohjauksen yksiköt Kriminaalihoitolaitosta ja Vankeinhoitolaitosta varten sekä kummallekin linjalle yhteiset hallintoyksikkö ja oikeudellinen yksikkö. Rakenne oli sekava ja ulkopuolisille vaikeasti hahmotettava. Vuoden 2009 alussa voimaan tulleella uudella työjärjestyksellä Rikosseuraamusviraston organisaatiota uudistettiin ja Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen tuloslinjat yhdistettiin. Uusi rakenne tukee valmisteltavana olevan yhtenäisen rikosseuraamusalan toiminnan ohjausta ai-

kaisempaa paremmin ja luo valmiudet Rikosseuraamusviraston, Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen yhdistämiselle. Uudella työjärjestyksellä myös viraston toimintaprosessit ja johtamisjärjestelmä uudistettiin. Hallinnonalan ohjausprosessista ja muista ydinprosesseista (strategia, tulosohtaus, palvelukyky ja vaikuttavuus) vastaavat nyt virastossa toimivat prosessinomistajat.

Rikosseuraamusviraston henkilötyövuosimäärä vuoden 2008 lopussa oli 86. Viraston henkilökuntamäärä on asteittain vähentynyt useilla kymmenillä samanaikaisesti kun päätösvaltaa ja vastuuta on siirretty alue- ja paikallistasolle.

Vankeinhoitolaitos

Rikosseuraamusviraston ohjauksessa toimiva Vankeinhoitolaitos panee täytäntöön vankeusrangaistukset ja sakon muuntorangaistukset ja huolehtii tutkintavankeuden toimeenpanosta sekä vankien kuljetuksesta siltä osin kuin se kuuluu Vankeinhoitolaitokselle. Vankeinhoitolaitoksen tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla säädetään. Olennaisimmat lain tasoiset säädökset ovat vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki (768/2005).

Vankeinhoitolaitokseen kuuluu viisi aluevankilaa. Niissä kussakin toimii sijoittajayksikkö sekä yhteensä 26 vankilaa. Suljettuja vankiloita näistä on 16 ja avovankiloita 10. Kutakin aluevankilaa johtaa aluevankilan johtaja, sijoittajayksikköä sijoittajayksikön johtaja ja vankilaa vankilan johtaja. Aluevankilat perustetaan valtioneuvoston asetuksella. Aluevankiloiden toimialueet ja päätoimipaikat ilmenevät rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun asetuksen 18 §:stä. Sijoittajayksikön ja vankilan perustaa oikeusministeriö.

Vankeinhoitolaitokseen kuuluu myös valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö, jota johtaa johtava ylilääkäri. Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö koostuu sairaaloista ja poliklinikoista. Parhaillaan selvitetään osana tuottavuusohjelmaa terveydenhuoltoyksikön roolia ja suhdetta muuhun julkiseen terveydenhuoltoon.

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpano on uuden vankeuslain myötä suunnitelmallinen

ja hallitusti etenevä prosessi, johon kuuluu kolme vaihetta: vankilaan tulo, rangaistuksen suorittaminen ja vapauttaminen. Vangille laaditaan sijoittajayksikössä yksilöllinen rangaistusajan suunnitelma, jota laadittaessa arvioidaan vangin riski syyllistyä uuteen rikokseen ja määritellään toimenpiteet uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi. Vangin yksilölliset toiminnalliset ja turvallisuuteen liittyvät tarpeet ja edellytykset selvitetään niin ikään. Arvion perusteella vangille laaditun suunnitelman tavoitteena on vangin elämähallinnan ja yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen. Suunnitelmien avulla pyritään rangaistusajana vaikuttamaan muun muassa vangin työllistymisen parantamiseen, koulutuksen hankkimiseen ja päihdeongelman hoitamiseen ja edistämään näin hänen valmiuksiaan rikoksettomaan elämään. Suunnitelmassa määritellään vangin sijoituslaitos ja toiminnot, joihin hän rangaistusajana osallistuu.

Samanaikaisesti uuden vankeuslain kanssa voimaan tulleen aluevankilauudistuksen tavoitteena oli yhdistää laitoksia suuremmiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Tällöin kunkin aluevankilan alueella olisi kattavasti erityyppisiä laitoksia ja toimintoja siten, että vanki voisi suorittaa rangaistuksensa hänelle soveltuvissa laitoksissa ja toiminnoissa kotipaikkaansa kuuluvalla alueella rangaistusajan suunnitelman mukaisesti.

Rangaistusajan suunnitelmien laatimisessa ei ole päästy vielä määrällisiin tavoitteisiin. Vuonna 2008 rangaistusajan suunnitelma tehtiin 88 prosentille vankeusvangeista. Riski- ja tarvearvioon perustuva suunnitelma laadittiin viidesosalle vankeusvangeista. Vapautumissuunnitelma tehtiin alle puolelle vangeista.

Vankeinhoitolaitoksessa suurin osa vankia koskevista päätöksistä tehdään paikallistasolla eli vankiloissa. Toimivaltaa on siirretty asteittain hallinnossa alaspäin siten, että vain pieni osa päätöksistä tehdään keskushallinnossa tai aluevankilassa. Päätösvallan määräytyminen on säädetty yksityiskohtaisesti vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa. Mainituista laeista ilmenevät ne virkamiehet tai henkilöstöryhmät, jotka voivat tehdä laissa mainittuja vankia koskevia päätöksiä. Henkilökuntaa ja hallintoa koskeva päätöksenteko

ilmenee rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetusta laista ja sitä täydentävästä valtioneuvoston asetuksesta.

Vankeinhoitolaitoksen henkilötövuosimäärä vuoden 2008 lopussa oli noin 2 700. Vankiloittain henkilötövuosien määrät vaihtelevat noin 20 henkilötövuodesta 250 henkilötövuoteen. Henkilöstöstä noin kaksi kolmasosaa toimii valvontatehtävissä ja erilaisia virkanimikkeitä on lähes 80.

Vankien määrä vuonna 2008 oli keskimäärin 3 526, joista vankeusvankeja oli 2 845, sakkovankeja 121 ja tutkintavankeja 560.

Vuonna 2008 oli vankeja yhtä henkilötövuotta kohti 1,31 eli suunnilleen yhtä paljon kuin edellisenä vuonna. Vaikka vankiluku laskee jonkin verran vuoteen 2007 verrattuna, oli myös henkilötövuosien määrä alempi kuin edellisenä vuonna. Tavoite on, että henkilökunnan ja vankien suhde olisi 1,15 vuoteen 2013 mennessä.

Vankeinhoitolaitoksen toimintamenot (netto) vuonna 2008 olivat noin 191 miljoonaa euroa, josta henkilöstön palkkausmenot olivat 66 prosenttia.

Kriminaalihoitolaitos

Rikosseuraamusviraston ohjauksessa toimiva Kriminaalihoitolaitos vastaa yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta eli ehdolliseen rangaistukseen tuomittujen nuoren rikoksenteijöiden valvonnasta, nuorisorangaistuksesta, yhdyskuntapalvelusta ja ehdonalaisesti vapautettujen valvonnasta. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanotehtävien lisäksi Kriminaalihoitolaitos laatii yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksiä, nuorten rikoksenteijöiden henkilötutkintoja ja muita seuraamusten määräämiseen liittyviä lausuntoja. Tarkemmin Kriminaalihoitolaitokselle kuuluvat tehtävät ilmenevät muun muassa yhdyskuntapalvelusta annetusta laista (1055/1996), laista ehdonalaisen vapauden valvonnasta (782/2005) ja useista muista rikosoikeudellisia seuraamuksia ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevista laeista. Tarkoituksena on tämän vuoden aikana asettaa toimikunta selvittämään yhdyskuntaseuraamusten kehittämisen edellytyksiä ja valmistelemaan ehdotus yhdyskuntaseuraamuk-

sia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseksi.

Kriminaalihoiton tavoitteena on uusintarikollisuuden sekä rikollisuudesta aiheutuvan syrjäytymiskehityksen ehkäiseminen ja vähentäminen. Samoin kuin vankeinhoidossa, myös kriminaalihoitolossa laaditaan yhdyskuntaseuraamuksia suorittaville rangaistusajan suunnitelma.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskeva toimivalta on yhdyskuntapalvelua ja muita yhdyskuntaseuraamuksia koskevassa lainsäädännössä säädetty kuuluvan pääosin Kriminaalihoitolaitokselle. Tarkempi toimivallanjako Kriminaalihoitolaitoksen sisällä ilmenee työjärjestyksestä tai muista lakia alemmanasteisista säädöksistä tai määräyksistä.

Kriminaalihoitolaitoksella on 15 aluetoimistoa ja toimipaikkoja yhteensä 30 eri paikkakunnalla. Aluetoimistojen toimialueista päättää oikeusministeriö. Aluetoimiston määrää on asteittain vähennetty ja toimistoja on yhdistetty keskenään. Vaikka Kriminaalihoitolaitoksessa ei olekaan varsinaista aluejakoa, tulosohtauksessa Kriminaalihoitolaitos on vuodesta 2001 alkaen toiminut jakautuneena kolmeen tulosohtausalueeseen.

Vuoden 2008 lopussa henkilötövuosien määrä Kriminaalihoitolaitoksessa oli 271.

Yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien päivittäinen keskimäärä vuonna 2008 oli 4 713.

Kriminaalihoitolaitoksen toimintamenot (netto) vuonna 2008 olivat noin 15,5 miljoonaa euroa.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskus

Rikosseuraamusviraston alaisuuteen kuuluu myös Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Koulutuskeskus antaa rikosseuraamusalalla tutkintoon johtavaa koulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta sekä osallistuu myös alaa koskevaan kehittämistoimintaan.

Koulutuskeskuksessa voi suorittaa vankeinhoidon perustutkinnon, joka antaa ammatillisen koulutuksen vankeinhoitoalan ohjauksen ja valvontatehtäviin ja tuottaa kelpoisuuden muun muassa vartijan virkaan. Vuonna 2008 tutkinnon suoritti 78 henkilöä.

Ammattikorkeakoulututkinnon sosionomi-AMK (rikosseuraamusalan koulutusohjelma)

voi suorittaa Laurea-ammattikorkeakoulussa. Opetus toteutetaan yhteistyössä ammattikorkeakoulun ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen kesken. Viime vuonna tutkinnon suoritti 19 henkilöä.

Täydennyskoulutuksen aiheet liittyivät erityisesti työyhteisön toimintaan, lähityöhön, ohjelmatyöhön ja turvallisuuteen. Lisäksi annettiin perehdyttämiskoulutusta rikosseuraamusalan uusille virkamiehille.

Koulutuskeskuksen tehtävät ovat vuoden 2001 organisaatiouudistukseen liittyen laajentuneet koskemaan koko rikosseuraamusalaa. Tämän vuoksi koulutuskeskuksen nimi muutettiin vuoden 2007 alusta Vankeinhoidon koulutuskeskukseksi. Rikosseuraamusalan koulutuskeskukseksi. Koska henkilöstökoulutus liittyy läheisesti keskusviraston ydintoimintoihin, siirrettiin koulutuskeskus vuoden 2008 alussa oikeusministeriön alaisuudesta Rikosseuraamusviraston alaisuuteen. Muutos parantaa Rikosseuraamusviraston ja koulutuskeskuksen yhteistyömahdollisuuksia alan henkilöstökoulutuksen kehittämisessä sekä alalla tapahtuvien muutosten valmistelussa ja niiden toteuttamisen tukemisessa.

Koulutuskeskuksen henkilötyövuosimäärä vuonna 2008 oli 28.

2.2 Tilanne muissa pohjoismaissa

Ruotsi

Ruotsissa yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaa Kriminalvård -niminen viranomainen. Se jakautuu kuuteen maantieteelliseen alueeseen, pääkonttoriin ja kuljetuspalveluun. Viranomaista johtaa pääjohtaja, joka toimii samalla pääkonttorin päällikkönä.

Alueet koostuvat yhdestä tai useammasta läänistä ja niitä johtavat aluejohtajat. Alueilla on 31 tutkintavankilaa (häkte), 55 vankilaa (anstalt) ja 35 avohuollon yksikköä (fri-vårdskontor). Yksiköitä johtaa noin 60 kriminaalihuoltojohtajaa. Paikallisina tai tietyistä toiminnoista vastaavina esimiehinä toimii noin 300 kriminaalihuoltotarkastajaa. Muita varsinaisia esimiehiä ei organisaatiossa ole.

Koko henkilökunnan määrä viranomaisessa on noin 9000.

Alan yhteisiä tehtäviä hoitavat kuljetuspalvelun lisäksi sijoittajayksikkö, joka vastaa vankien sijoittamisesta, sekä koulutusyksiköt, jotka vastaavat vankien perus- ja ammattikoulutuksesta. Talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstö sekä muu erityishenkilöstö ja asiantuntijatuki on keskitetty paikallistasolta aluekonttoreihin.

Kriminaalihuollon organisaatioon kuuluu myös tarkastusneuvosto (Insynsrådet), 30 valvontalautakuntaa (Övervakningsnämnden) ja kriminaalihuoltolautakunta (Kriminalvårdsnämnden).

Tarkastusneuvosto on vuoden 2008 alussa toimintansa aloittanut nelivuotiskaudeksi nimittävää neuvosto, jonka jäsenistö koostuu pääosin kansanedustajista ja jota johtaa Kriminaalihuoltolaitoksen pääjohtaja. Tarkastusneuvosto valvoo Kriminaalihuoltolaitoksen toimintaa ja toimii pääjohtajan neuvonantajana.

Alueellisesti hajautettujen valvontalautakuntien tehtäviin kuuluu päätöksentekomonenlaisissa vankeja, tutkintavankeja ja avoseuraamusta suorittavia koskeissa asioissa. Valvontalautakunnat päättävät seuraamuksista esimerkiksi ehdonalaisessa vapaudessa tai suojelevalvonnassa olevan rikkoessa valvonnan ehtoja.

Kriminaalihuoltolautakunta myöntää poistumisluvat vähintään kahden vuoden vankeusrangaistusta suorittaville vangeille ja päättää joissakin tilanteissa myös heidän ehdonalaisesta vapauttamisestaan. Kriminaalihuoltolautakunta toimii myös valitusasteena haettaessa muutosta valvontalautakunnan tekemiin päätöksiin.

Kriminaalihuoltolaitoksen pääkonttori sijaitsee Norrköpingissä ja se jakautuu asiakas- ja turvallisuusyksikköön, oikeusyksikköön, kehittämissyksikköön, henkilöstöyksikköön, atk-yksikköön, talous- ja suunnitteluyksikköön sekä tiedotusyksikköön. Yksiköiden nimet kuvaavat myös pääkonttorille kuuluvia tehtäviä.

Organisaatiosta säädetään vuodelta 2007 olevassa asetuksessa (2007:1172). Asetus sisältää säännökset täytäntöönpano-organisaation tehtävistä ja toiminnan tavoitteista sekä organisaatiolle asetettavista vaa-

timuksista, mutta ei organisaatorakenteen yksityiskohdista. Organisaatorakenteen tulee asetuksen mukaan mahdollistaa turvallisuuden säilyminen ja tarjota tuomitulle mahdollisuudet osallistua työhön, koulutukseen ja muuhun toimintaan. Lisäksi korostetaan yhteistyön tärkeyttä ja organisaation muodostamista sellaiseksi, että se mahdollistaa yhteistoiminnan sekä oman organisaation sisällä että suhteessa muihin viranomaisiin ja yhteistyötahoihin.

Uusi organisaatio on ollut voimassa noin kahden vuoden ajan. Aikaisemmin organisaatio koostui keskushallinnosta, viidestä aluekonttorista, 36 paikallisesta kriminaalihoitoviranomaisesta ja vanginkuljetusyksiköistä. Jo tuolloin organisaatio toimi yhtenäisesti siten, että termi kriminalvård kattoi vankeinhoidon (kriminalvård i anstalt) ja tutkintavankeuden (häkten) sekä vapaudessa toimeenpantavat seuraamukset ja ehdonalaan vapautteen päästettyjen valvonnan (frivård).

Organisaation uudistaminen perustui vuonna 2003 asetettuun projektiin (Enmyndighetsprojektet), jonka tavoitteena oli muodostaa alalle yksi yhtenäinen viranomainen ja tehostaa näin toimintaa sekä kehittää toiminnan johtamista. Taustatekijöinä uudistukselle olivat niukkenevat resurssit ja tavoite uuden organisaatorakenteen kautta tukea asiakkaan tarpeen huomioon ottavaa, prosessimaista ja kokonaisnäkömykselle perustuvaa toimintatapaa. Tavoitteena oli lisäksi lisätä yhteistoimintaa eri yhteistyötahojen kanssa ja siirtää toimivaltaa hallinnossa alaspäin.

Kokemukset uudesta organisaatiosta ovat olleet pääosin hyviä. Ongelmalliseksi on koettu aluehallinnon paikallisyksiköille antaman asiantuntijatuen riittävyys. Toisaalta hyvinä puolina on pidetty muun muassa sitä, että yhteistoiminta alan sisäisten toimijoiden eli avohuollon ja vankiloiden kesken on lisääntynyt. Merkittävä tekijä yhteistyön kehittämisessä oli muutama vuosi sitten käyttöön otettu yhteinen asiakastietojärjestelmä. Myös henkilöstön liikkuvuus ja mahdollisuudet urakiertoon ovat uuden organisaation myötä lisääntyneet.

Ruotsissa organisaation perustehtävästä eli rangaistusten täytäntöönpanosta säädetään muun muassa vuodelta 1974 olevassa laissa

kriminaalihuollosta laitoksissa. Lakia on uudistettu myöhemmin useilla osittaisuudistuksilla. Rangaistuksen täytäntöönpano on lain mukaan järjestettävä siten, että se edistää tuomitun sopeutumista yhteiskuntaan ja vähentää vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haitallisia seuraamuksia. Tavoitteena on sisällyttää täytäntöönpanoon sellaisia toimenpiteitä, joilla edistetään tuomitun sijoittumista yhteiskuntaan vapautumisen jälkeen. Lakiin sisältyy säännökset myös riski- ja tarveanalyysiin perustuvasta rangaistusajan suunnitelmasta. Suunnitelma sisältää myös vapautumisen jälkeiseen aikaan liittyviä toimenpiteitä.

Vireillä on lakia koskeva kokonaisuudistus. Uusi kriminaalihoitolaki sisältäisi sekä vankeusrangaistuksia että vapaudessa täytäntöön pantavia seuraamuksia koskevat säännökset.

Norja

Norjassa toteutettiin 2000-luvun alussa rikosseuraamusalaa koskeva organisaatiouudistus. Uusi organisaatio koostuu oikeusministeriössä toimivasta keskushallinnosta, alueasosta sekä paikallistasosta. Samoin kuin Ruotsissa, myös Norjassa kriminaalihoito ja vankeinhoito toimivat samassa organisaatiossa ja saman johdon alaisuudessa.

Toiminnan ylin johto on oikeusministeriössä toimivassa erillisessä osastossa. Osasto toimii poliittisen johdon apuna, vastaa alan strategisesta ohjauksesta ja toiminnan kehittämisestä sekä toiminnan tavoitteista ja määrärahoista. Osaston alaisuudessa toimii kuusi aluetta, koulutuskeskus (KRUS) sekä tietohallintokeskus (KIT). Vankiloita on 40, avohuollon yksiköitä 17 ja vapauttamisyksiköitä kaksi.

Aluetaso vastaa rangaistusten täytäntöönpanosta alueellaan, resurssien tasapuolisesta jakautumisesta sekä yhteistoiminnasta muiden alueiden kanssa. Lisäksi aluetaso ohjaa yksiköitä ministeriön antamien suuntaviivojen mukaisesti, asettaa niille tavoitteet, huolehtii toiminnan ohjauksesta ja kehittämisestä sekä jakaa resurssit ja valvoo laitosten toimintaa. Aluetaso vastaa myös vankien sijoittelusta.

Organisaatiouudistukseen liittyi keskeisesti maaliskuussa 2002 voimaan tullut uusi rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva laki. Laki koskee yhdyskuntaseuraamuksia ja vankeusrangaistuksia sekä tutkintavankeutta ja rikosoikeudellisia erityisseuraamuksia. Laissa on myös hallintoa ja viranomaisten toimivaltaa koskevia säännöksiä. Rangaistuksen täytäntöönpanossa on lain 2 §:n mukaan otettava huomioon sekä uusintarikollisuuden ehkäiseminen että yhteiskunnan turvallisuusnäkökohdat. Rangaistuksen sisältöön tulee kuulua toimenpiteitä, joiden arvioidaan edistävän tuomitun sopeutumista yhteiskuntaan. Osana tavoitteelliseen rangaistuksen täytäntöönpanoon kuuluu tuomitun kanssa yhdessä laadittava rangaistusajan suunnitelma. Suunnitelmaan sisällytetään myös vapauttamista seuraava aika ja siihen liittyviä tukitoimenpiteitä.

Norjassa on parhaillaan vireillä organisaation kehittämishanke, jonka yhteydessä mietitään muun muassa keskusviraston perustamista rikosseuraamusalalle. Lokakuussa suurkäräjille jätettiin kriminaalipoliittikkaa ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva laaja-alainen kehittämissuunnitelma. Vaikuttavia rangaistuksia – vähemmän rikollisuutta – turvallisempi yhteiskunta (nro 37, 2007-2008), jonka pohjalta tulevia kehittämistarpeita mietitään.

Kehittämissuunnitelmassa ehdotetaan ministeriön yhteydessä nykyään toimivan kriminaalihuollon keskushallinnon erottamista itsenäiseksi keskusvirastoksi. Ministeriöön jäävä kriminaalihuollon osasto toimisi poliittisen johdon ammatillisena sihteeristönä, ja keskusvirasto vastaisi hallinnonalan käytännön ohjauksesta. Viraston tehtäviin kuuluisivat taloussuunnittelu, tulosohtaus, tukipalvelut, sisäinen valvonta sekä valitusasiat.

Kriminaalihuollon kuusi aluetta ehdotetaan muutettaviksi pääpaikkakuntansa mukaan nimetyiksi kriminaalihuollon keskuksiksi. Ehdotuksessa esitetään keskuksille niiden oikeudelliseen ja moniammatilliseen asiantuntemukseen perustuvaa aktiivista roolia rangaistusten täytäntöönpanoa koskevissa ratkaisuissa. Nykyistä jakoa kuuteen alueeseen tullaan myöhemmässä vaiheessa arvioimaan myös täytäntöönpanon tehokkuuden näkökulmasta.

Organisaatiouudistuksessa ei kytetä vankiloita ja avoseuraamusyksiköitä toisiinsa nykyistä tiiviimmin, mutta niiden välistä yhteistyötä pyritään lisäämään. Tavoitteena on niin sanottu saumaton rangaistuksen täytäntöönpano, joka edellyttää varhaisessa vaiheessa alkavaa yhteistyötä vankiloiden ja avoseuraamusyksiköiden välillä.

Tanska

Tanskassa vankeus- ja sakkorangaistusten täytäntöönpanon sekä vapaudessa tapahtuvan kriminaalihuollon ohjaus ja keskushallinto kuuluvat oikeusministeriölle (justitsministeriet), jossa näistä tehtävistä vastaa Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktoraatilla on jossain määrin itsenäisempi asema kuin ministeriön muilla osastoilla.

Tanskassa ei ole ministeriön ja laitosten välillä alue- tai muuta väliportaalia hallintoa.

Toimivaltaa ja vastuuta on siirretty keskushallinnosta laitostasolle. Valtakunnallisia vankiloita on 13 ja paikallisia vankiloita 37. Lisäksi organisaatioon kuuluu 23 kriminaalihuollon yksikköä ja kahdeksan vapauttamisyksikköä sekä koulutuskeskus. Tavoitteena Tanskassa on ollut muodostaa vankiloista itsenäisempiä ja vahvempia yksiköitä, jotka voivat päättää itse resurssiansa käytöstä niille annetun vuosittaisen kokonaisbudjetin puitteissa. Vankiloiden toiminnan ohjaus perustuu vuosittaisiin tulossopimuksiin.

Vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa, ehdonalaisesta vapauttamista sekä sakkorangaistuksen, ehdollisen rangaistuksen ja yhdyskuntapalvelun täytäntöönpanoa koskeva uusi laki tuli Tanskassa voimaan heinäkuun alusta 2001. Lain mukaan toiminnassa on otettava tarpeellisella tavalla huomioon sekä varsinaisen rangaistuksen täytäntöönpanon toteuttaminen että tarve auttaa tuomittua elämään rikoksetonta elämää. Tuomitulle on mahdollisimman pian laadittava rangaistuksen suorittamista ja vapautumisen jälkeistä aikaa koskeva suunnitelma.

Rangaistuksen täytäntöönpanon keskeiset periaatteet Tanskassa ovat normaalisuus, avoimuus (muun muassa poistumisluvat ja omaisten tapaamiset), tuomitun oman vastuuntunnon lisääminen, turvallisuus, vähim-

män mahdollisen puuttumisen periaate sekä resurssien optimaalinen käyttö.

2.3 Nykytilan arviointi

Toiminnan kehittäminen

Rikosseuraamusalan tavoitteena on yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpano siten, että lisätään tuomittujen valmiuksia rikoksettomaan elämään. Lisäksi on huolehdittava tuomittujen, henkilökunnan ja yhteiskunnan turvallisuudesta. Varsinaisen rangaistusten täytäntöönpanotehtävän ohella toiminnassa yhä keskeisempää on sen vaikuttavuuden lisääminen. Tällä tarkoitetaan rangaistusajan suunnitelmallisuutta ja siihen liittyviä tuomitun elämänhallintaa lisääviä toimenpiteitä. Rikosseuraamusalan toiminta on vaikuttavaa, jos sen kautta pystytään vähentämään tuomitun riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin.

Rikosseuraamusalan toiminnan painopistettä on tarkoitus lähivuosina siirtää laitoseuraamuksista yhdyskuntaseuraamuksiin sekä suljetuista vankiloista avolaitoksiin ja vankien hallittuun vapauttamiseen pitäen samalla huolta yhteiskunnan turvallisuudesta. Yhdyskuntaseuraamuksia kehitetään siten, että niiden vaikuttavuutta parannetaan, ja että niitä voidaan käyttää nykyistä enemmän ehdottomien vankeusrangaistusten sijasta. Tätä tavoitetta tukee myös käynnistymässä oleva yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisarviointi.

Oleellinen tekijä vankeinhoidon ja sen vaikuttavuuden kehittämisessä oli vuonna 2006 voimaan tullut laaja vankeuslainsäädäntö. Keskeistä uudistuksessa oli vankeinhoidon tavoitteiden uudelleen määrittelemisen sekä vankien rangaistusajan suunnittelemisen ja vankeusajan sisältöä koskeva sääntely. Tavoitteena uudella lainsäädännöllä oli vankeuden sisältöä kehittämällä pyrkiä vähentämään vankien riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin.

Rangaistusajan suunnitelmien laatiminen ja toteuttaminen vankien yksilöllisten arviointien pohjalta asettaa vaatimuksia toimintojen järjestämiselle vankiloissa. Koska määrärahatilanne on tiukka ja resurssit rajalliset, vankeuslain mukainen toiminta edellyttää

toimintojen kehittämistä, päällekkäisyyksien poistamista ja resurssien uudelleen kohdentamista vankien kanssa tehtävään lähityöhön siten, että vankien tarpeet ja käytettävissä olevat resurssit kohtaavat nykyistä paremmin.

Vankeuslaki koskee vankeusrangaistusta suorittavia. Samoja periaatteita on jo pitkään ennen vankeuslain voimaantuloa noudatettu myös kriminaalihuollossa. Myös yhdyskuntaseuraamuksia toimeenpantaessa olennaista on valvonta-ajan tai muun seuraamuksen suunnitelmallisuus. Vapautumisen tukeminen on yhteinen haaste molemmille organisaatioille.

Rangaistusaikaa koskevien suunnitelmien toteuttamisessa ja suunnitelman mukaisten toimintojen järjestämisessä korostuu eri ammattiryhmien välinen yhteistyö. Toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi tulisi pystyä lisäämään yhteistyötä myös ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Olellaisinta olisi kuitenkin lisätä yhteisyyttä ja yhteisiä toimintatapoja alan sisäisten toimijoiden eli Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen kesken. Alalla on yhteiset tavoitteet ja toimintaperiaatteet, mikä onkin asteittain lisännyt yhteistyötä kriminaalihuollon ja vankeinhoidon välillä. Tiivis yhteistyö on luontevaa senkin vuoksi, että osa asiakkaista eli tuomituista on samoja kriminaalihuollossa ja vankeinhoidossa. Sama henkilö saattaa olla elämänsä eri vaiheissa vuoroin vankeinhoidon, vuoroin kriminaalihuollon toimenpiteiden kohteena.

Kriminaalihuolto ja vankeinhoito tekevät jo nyt runsaasti yhteistyötä muun muassa vapauttamissuunnitelmien laatimisessa, ja kriminaalihuollon virkamiehet käyvät tapaamassa asiakkaitaan vankiloissa. Erityisesti vapauttamisvaiheeseen liittyvää yhteistyötä tulisi lisätä ja panostaa muutenkin aikaisempaa enemmän juuri tähän vaiheeseen toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Vapauttaminen on kriittinen vaihe laitosaikaisen kuntouttavan toiminnan onnistumisen kannalta. Jos rangaistusaikana alkaneet toimenpiteet katkeavat vapauttamisvaiheessa, on tällä kansalaisten turvallisuuden ja uusintarikollisuusriskien kannalta suuri merkitys.

Rangaistusaikaa ja vapauttamista koskevien suunnitelmien ohella yhteistyötä krimi-

naalihuollon ja vankeinhoidon kesken tehdään muun muassa riski- ja tarvearvioiden laadinnassa, vankien koevapauden valvonnassa sekä ehdonalaisesti vapautuneiden vankien valvonnassa ja heitä koskevien tukitoimenpiteiden järjestämisessä. Yhteistyötä olisi toivottavaa entisestään tehostaa. Tämä tapahtuisi suunnitellummin ja joustavammin, jos organisaatiot eivät toimisi nykyiseen tapaan alue- ja paikallistasoilla toisistaan erillisinä. Yhteisessä organisaatiossa saataisiin myös alan asiantuntemus laajempaan käyttöön.

Toiminnan rikosseuraamusalalla tulee olla lain mukaista ja tasapuolista riippumatta siitä, missä päin maata taikka missä vankilassa tai aluetoimistossa rangaistus pannaan täytäntöön. Rikosseuraamusalan toimiessa yhtenä yhtenäisenä viranomaisena olisi myös päätösten ja toimintatapojen yhdenmukaisuutta helpompi toteuttaa kuin viranomaisen koostuessa useista itsenäisistä virastoista.

Rikosseuraamusviraston tulossopimuksessa viraston tehtäväksi on asetettu huolehtia siitä, että aluevankiloilla ja aluetoimistoilla on yhtäläiset edellytykset suoriutua tehtävästään ja että tuomioita suorittavien olosuhteet, ja toimintojen suunnitelmallisuus eivät poikkea olennaisesti toisistaan eri aluevankiloissa. Toiminnan yhtenäisyyden tärkeyteen on myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies useita kertoja kiinnittänyt huomiota rangaistusten täytäntöönpanoa koskevissa ratkaisuissaan.

Vankeinhoitolaitoksessa vankiloiden toimiminen itsenäisinä virastoina hidasti aikanaan järkevän valtakunnallisen ja alueellisen erikoistumisen ja rangaistusajan suunnitelmien toteuttamisen. Tämän vuoksi otettiin Vankeinhoitolaitoksessa vuonna 2006 käyttöön viiden aluevankilan malli, jossa vankilat yhdistettiin viideksi suuremmaksi kokonaisuudeksi. Aluevankiloilla on nyt kokonaisvastuu vankeusprosessin toteutumisesta alueellaan. Tavoitteena oli myös keventää hallintoa. Vastaavasti on Kriminaalihoitolaitoksessa kehitetty asteittain organisaatiota siten, että ensin vuonna 2001 muodostettiin kolme tulosohjausaluetta tehostamaan ohjausta ja tasapuolista kehitystä. Sen jälkeen aluetoimistoja on yhdistetty suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Seuraavaksi tulisi yhdistäminen toteuttaa koko toimintasektorilla siten, että kriminaalihoito ja vankeinhoito kytkettäisiin tiiviimmin yhteen ja osaksi samaa yhteistä täytäntöönpanoprosessia. Tämä voitaisiin toteuttaa parhaiten yhdistämällä kriminaalihoito ja vankeinhoito yhdeksi yhtenäiseksi viranomaiseksi.

Arvioitaessa organisaation uudistamista toiminnan kehittämisen kannalta on siis tärkeä lähtökohta se, että yhteistyön edellytyksiä rikosseuraamusalan sisällä kehitetään. Toisaalta muutoksen tulisi lisätä myös toimintaorganisaation edellytyksiä toimia kiinteässä yhteistyössä yhteiskunnan muiden organisaatioiden ja toimijoiden kanssa. Lisäksi organisaation tulisi pystyä takaamaan riittävän yhdenmukainen toiminta ja tuomittujen kohtelu organisaation eri osissa.

Tuottavuuden lisääntyminen

Toiminnan kehittämiseen liittyvien tekijöiden ohella organisaation toimintaa tulisi arvioida myös tuottavuuden ja taloudellisuuden näkökulmasta.

Rikosseuraamusalalla on kohdistunut viime vuosina runsaasti muutospaineita ja resurssitilanne on tiukka. Ongelmallisen määrärahatilanteen lisäksi rikosseuraamusalan tuottavuussäästöt ovat suuret. Tuottavuusohjelman mukainen kokonaissäästöavoite on 323 henkilötyövuotta, josta tulisi vuonna 2009 toteuttaa 41 ja vuonna 2010 85 henkilötyövuotta.

Rikosseuraamusalan organisaation uudistaminen on osa oikeusministeriön tuottavuusohjelmaa. Tuottavuusohjelman mukaan tavoitteena on yhdistää rikosseuraamusalan hallinto sekä keskus- että aluetasolla niin, että uusi organisaatio on voimassa viimeistään vuonna 2010. Organisaatorakenteisiin liittyvä säästövelvoite on 30 henkilötyövuotta.

Vaikka vankiluku onkin kääntynyt 1990-luvun loppupuolella alkaneen nousun jälkeen laskuun, erityisiä paineita alan määrärahatilanteelle aiheuttavat tuottavuusohjelman toteuttamisen lisäksi huonokuntoinen laitostekniikka ja pääomavuokrien nousu. Vuokramenoihin joudutaan käyttämään yhä suurempi osuus niukoista määrärahoista. Vankeinhoitolaitoksen osin huonokuntoinen ja toimintojen kannalta epätarkoituksenmukainen lai-

toskanta on eräs keskeisimpiin kuuluva epäkohta, joka osaltaan vaikeuttaa vankeusrangaistuksen täytäntöönpanolle asetettujen tavoitteiden toteuttamista.

Vaikkakin vankiluku on viime vuosina vähentynyt, on myös henkilöstömäärää jouduttu vähentämään tiukan määrärahatilanteen ja tuottavuushankkeeseen liittyvien säästövelvoitteiden vuoksi. Toiminnan saattaminen vakaalle pohjalle edellyttää toiminnallisia ja rakenteellisia muutoksia sekä muutoksia myös organisaatio- ja henkilöstörakenteeseen.

Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen toimintatapa perustuu aikaisempaa enemmän tuomittujen yksilölliseen kohteluun sekä rangaistusajan suunnitelmaan ja tavoitteellisuuteen. Vankeinhoidossa vankeuslain tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä suunnata vankeinhoidon voimavaroja vangin kanssa tehtävään lähityöhön. Tavoitteena on edistää turvallisuutta ja tukea uusintarikollisuuden vähentämistä. Samat tavoitteet koskevat kriminaalihuoltoa.

Lähityötä tekevän henkilökunnan määrää on viime vuosina pyritty lisäämään keventämällä hallintoa ja siirtämällä talous- ja henkilöstöhallintoon sekä tietohallintoon liittyviä tehtäviä palvelukeskuksiin. Tähän tavoitteeseen pyrittiin myös vuonna 2006 toteutetulla aluevankilauudistuksella. Uudistusta on kuitenkin tässä suhteessa arvosteltu ja katsottu sen lisänsä johtoon kuuluvan henkilökunnan määrää sekä organisaation moniportaisuutta ja osaksi päällekkäistä hallintoa. Tähän on muun muassa lakivaliokunta kiinnittänyt huomiota (LaVL 12/2007 vp ja 15/2008 vp). Johtotehtävissä toimivien määrää onkin organisaation voimaantumisen jälkeen vähennetty. Myös uutta yhteistä organisaatiota suunniteltaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että johtotehtävien ja muun hallinnon määrää voidaan vähentää. Tällä ei kuitenkaan tarkoitettaisi esimiesten virkoja ja esimiehisyttä sinänsä, mitä organisaatio menestyksellisesti toimiakseen välttämättä tarvitsee.

Rikosseuraamusalan ongelmalliseen resurssitilanteeseen ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota muun muassa eduskunnan eri valiokunnat. Kannanotoissa on todettu määrärahatilanteen vaarantavan vankeinhoi-

dolle asetettujen tavoitteiden toteuttamisen ja todettu riittämättömän määrärahan olevan ristiriidassa vankien terveydenhoidon, kuntoutuksen ja huumeiden vastaisen työn tarpeiden kasvun ja uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen kanssa.

Vankeinhoitolaitoksen ongelmallista tilannetta selvittämään oikeusministeriö asetti vuonna 2006 selvitysmies Jukka Wuolijoen. Hän ehdotti tammikuussa 2007 valmistuneessa raportissaan (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:1) useita hallintoa, taloutta ja ohjausta koskevia kehittämishankkeita. Eräs ehdotus oli rikosseuraamusalan organisaatorakenteen ja ohjaussuhteiden selkiyttäminen. Raportissa arvioitiin kriittisesti Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen erillisyyttä ja katsottiin sen estävän ja hidastavan toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamista.

Selvitysmiehen raportin pohjalta asetettiin vuonna 2007 Rikosseuraamusalan kehittämishanke RISEALA 2010, jonka ehdotuksiin myös tämä hallituksen esitys perustuu.

Käsitellessään hallituksen esitystä valtion talousarvioiksi vuodelle 2009 lakivaliokunta totesi (LaVL 15/2008 vp) vankeuslain kokonaisuudistuksen tavoitteiden edellyttävän muun muassa resurssien kohdentamista vankien työtoimintaan, yksilöllisten suunnitelmien tekemiseen ja muuhun vankien parissa tehtävään lähityöhön sekä vankeusajan jälkeisten tukitoimien tehostamiseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan vankeuslain tavoitteet toisivat toteutuessaan merkittäviä säästöjä. Tavoitteiden saavuttaminen niukoilla resursseilla ja tuottavuusohjelma huomioidaan ottaen nähtiin kuitenkin vaikeaksi. Mahdollisuuksia toiminnan järjeistämiseen valiokunta näki esimerkiksi Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen hallintojen yhdistämisessä. Hallinnon keventämisen seurauksena vapautuvat resurssit tulisi valiokunnan kannan mukaan siirtää vankien kanssa tehtävään lähityöhön (LaVL 12/2007 vp).

Rikosseuraamusalan organisointiin liittyviä muita tekijöitä

Kuten edellä luvussa 1 on selvitetty, muotoutui rikosseuraamusalan organisaatorakenne nykyiseksi 2000-luvun alun organisaa-

tiouudistuksen yhteydessä. Kaksijakoinen rakenne perustui julkisoikeudellisen Kriminaalihuoltoyhdistyksen valtiollistamiseen liittyviin järjestelyihin ja kriminaalihuollon itsenäisen aseman turvaamiseen osana muuta rikosseuraamusalaa. Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos ovat toimineet vuodesta 2001 asti toisistaan erillään, vaikkakin saman keskushallinnon alaisina. Vuoden 2009 alkuun saakka myös vankeinhoidon ja kriminaalihuollon toiminnan ohjaus tapahtui keskushallinnossa toisistaan erillisinä.

Organisaation kehittämistä ja rikosseuraamusalan hallinnon yhtenäistämistä on tämän jälkeen korostettu useissa alan toimintaa linjaavissa asiakirjoissa. Jo vuoden 2001 organisaatiouudistuksen yhteydessä todettiin kaksijakoisen rakenteen olevan vain välivaihe siirtymisessä pidemmällä tähtäyksellä yhteen yhtenäiseen organisaatioon.

Rikosseuraamusalan yhtenäisyyteen kiinnitettiin huomiota muassa oikeusministeriön laatimassa Oikeuspolitiikan strategiassa (2003 – 2012). Strategian 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 elämänhallintaansa ja yhteiskuntaan sijoittumistaan. Strategian mukaan Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota, henkilöstöä ja henkilöstön osaamista kehitetään niin, että ne tukevat kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista täytäntöönpanoprosessia. Strategiassa esitettyjen linjausten toteuttamisen todetaan edellyttävän lainsäädännön ja toimintarakenteiden uudistamista. Osa tätä kokonaisuutta on strategian mukaan rikosseuraamusalan hallinnon keventäminen ja alan sisäisen yhtenäisyyden lisääminen.

Vastaava linjaus sisältyy myös vuosia 2007 – 2011 koskevaan oikeusministeriön laatimaan Kriminaalipoliittiseen toimintaohjelmaan. Toimintaohjelman mukaan Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen organisaatioiden yhdentämisellä on saatavissa selviä toiminnallisia etuja.

Myös oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2010 – 2013 korostetaan

rikosseuraamusalan ohjauksen, laitosrakenteen ja hallinnollisten rakenteiden kehittämistä. Toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan suunnittelukauden alussa toteutetaan rangaistusten täytäntöönpanon tehokkuutta ja taloudellisuutta parantava organisaatiouudistus. Sen myötä Kriminaalihuoltolaitoksen, Vankeinhoitolaitoksen ja Rikosseuraamusviraston tilalle perustetaan yksi yhtenäinen virasto. Samassa yhteydessä uudistetaan laitosrakennetta ja otetaan käyttöön aluejakomalli, jossa on nykyistä vähemmän alueita.

Rikosseuraamusalan hallinnon yhdistäminen sisältyy myös vuotta 2009 koskevaan valtion tulo- ja menoarvioon ja uudistuksen valmistelusta on sovittu oikeusministeriön ja Rikosseuraamusviraston välisessä tulossopimuksessa.

Vaikkakin täytäntöön pantavat seuraamukset eroavat toisistaan, ovat Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen tavoitteet ja tehtävät sekä toimintaprosessit rangaistustajan suunnitelmiseen samankaltaiset. Myös toiminnan kohteina olevat henkilöt ovat joiltakin osin samat. Nykyinen kaksijakoinen organisaatorakenne on siis väistämättä joiltakin osin päällekkäinen, koska yhteisiä tekijöitä on paljon. Toiminta- ja hallintokulttuureja on kuitenkin vaikea yhtenäistää laitosseuraamusten ja yhdyskuntaseuraamusten toimiessa erillisinä organisaatioita.

Myös muissa Pohjoismaissa kriminaalihuolto ja vankeinhoito toimivat yhtenäisesti yhden keskushallinnon alaisina.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan rikosseuraamusalan organisaatiota uudistettavaksi siten, että Rikosseuraamusvirastosta ja sen ohjauksessa toimivista Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta muodostettaisiin Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomainen. Rikosseuraamuslaitos toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla ja sen toimialueena olisi koko maa. Uudistus toteutettaisiin säätämällä laki Rikosseuraamuslaitoksesta. Laki korvaisi nykyisen rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain.

Rikosseuraamuslaitosta johtaisi pääjohtaja ja laitoksen toimintaa varten maa jakautuisi alueisiin. Aluetta johtaisi aluejohtaja. Alueilla olisi rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavia yksiköitä. Näitä olisivat vankilat ja yhdyskuntaseuraamustoimistot. Alueilla voisi olla nykyiseen tapaan myös vankien sijoittamisesta vastaavia sijoittajayksiköitä sekä alueen yhteisiä tehtäviä hoitavia yksiköitä. Aluejohtajan vastuulla olisi varmistaa yksiköiden saumaton yhteistyö ja rangaistusten täytäntöönpanoprosessien toimivuus alueella. Runsaat kaksi vuotta vankeinhoidossa voimassa olleessa aluevankilarakenteessa havaittuja epäkohtia korjattaisiin samalla supistamalla alueiden määrä viidestä kolmeen.

Alueiden määrä ja rakenne pohjautuvat Rikosseuraamusalan kehittämishankkeen yhteydessä tehtyyn suunnitteluun ja asiasta tehtyyn erilliseen selvitykseen. Selvityksessä vertailtiin useampia maakuntajakoon pohjautuvaa malleja ja arvioitiin niitä muun muassa toiminnallisuuden, vankipaikkojen, sidosryhmäyhteyden ja taloudellisuuden näkökulmasta. Hallinnon keventämiseen liittyvistä syistä johtuen lähtökohtana selvitystyössä oli alueiden määrän vähentäminen nykyisestä. Viiden aluevankilan mallissa osa alueista on lisäksi toiminnallisesti liian pieniä pystyäkseen järjestämään alueen vangeille vankeuslaissa edellytettyä monipuolista toimintaa erityyppisissä laitoksissa ja toimimaan näin itsenäisinä kokonaisuuksina alunperin ajatellulla tavalla.

Aluejako oli esillä hallituksen neuvottelussa joulukuussa 2008 ja hallituksen iltakoulussa tammikuussa 2009. Käsittelyissä päädyttiin kolmen alueen malliin. Alueet muodostuisivat maakuntajaon pohjalta siten, että Etelä-Suomen alueeseen kuuluisivat Uusimaa ja Itä-Uusimaa, Länsi-Suomen alueeseen Varsinais-Suomi, Satakunta, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Päijät-Häme, Kanta-Häme ja Pirkanmaa sekä Itä- ja Pohjois-Suomen alueeseen Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Kainuu, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Etelä-Karjala, Kymenlaakso ja Keski-Suomi. Osana aluerakennetta linjattiin myös laitoserakenteen kehittämistä sekä suljettujen vankipaikkojen vähentämistä siten, että Konnun-

suon vankila lakkautetaan ja Pelson vankilan toimintaa supistetaan vuoden 2012 alkuun mennessä.

Uudet alueet olisivat vanki- ja asiakasmäärittään lähes samankokoisia. Kaikilla alueilla olisi riittävästi suljettuja vankiloita. Alueiden laitoskanta mahdollistaisi myös avolaitospaikkojen tarkoituksenmukaisen lisäämisen ja vapauteen valmentavien vankilapaikkojen perustamisen vankiloiden yhteyteen. Investointiohjelman kannalta uusi rakenne suuntaisi lisäinvestoinnit pääosin väestöennusteiden mukaisille kasvukeskusalueille. Konnun suon lakkauttaminen ja Pelson vankilan toiminnan supistaminen vähentävät määrärahojen korotuspainetta ja ohjaavat osaltaan määrärahoja investointien ja vuokrien sijasta uusintarikollisuutta vähentävään toimintaan ja lähityöhön sekä vaihtoehtoisten rangaistusmuotojen kehittämiseen. Hallitus puolsi myös uusien avoseuraamusten käytön laajentamista.

Ehdotettu aluejako olisi yhdenmukainen valtion aluehallinnon uudistamisesityksen kanssa ja tukisi alueellista yhteistyötä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä. Alueet olisivat riittävän yhteensopivia poliisin, ulosottolaitoksen, syyttäjälaitoksen ja käräjäoikeuksien yksiköiden sijoittumisen kanssa.

Aluejakoa puolsi myös hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä 19 päivänä maaliskuuta 2009 pitämässään kokouksessa.

Rikosseuraamusalan kehittämishankkeessa on valmistunut alustava suunnitelma myös yksikkörakenteesta. Lähellä toisiaan sijaitsevat suljetut vankilat, avolaitokset, yhdyskuntaseuraamustoimistot ja mahdolliset muut rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavat yksiköt voisivat toimia laajempina yhteistoimintayksikköinä, joita on suunnittelussa kutsuttu rikosseuraamuskeskuksiksi. Tällaisia yksiköitä voisi olla kullakin alueella suunnitelmien mukaan noin 2 – 6. Paikalliseen yhteistoimintaan perustuva toimintamalli mahdollistaisi toiminnan yhteisen kehittämisen sekä tiiviin yhteyden täytäntöönpanoprosessin eri toimijoiden kesken. Muutos mahdollistaisi myös johtajien virkojen vähentämisen ja hallinnon keventämisen.

Valtakunnallisia tehtäviä hoitaisivat Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö

ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Viimeksi mainitun asema on sovittu selvitetäväksi erikseen vuoden 2009 aikana, joten tämä esitys ei sisällä koulutuskeskusta koskevia ehdotuksia.

Alueiden määrästä ja toimialueista sekä yksiköistä ja niiden perustamisesta samoin kuin muistakin organisaation yksityiskohdista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen tavoitteena on uudistaa rikosseuraamusalan organisaatio siten, että se mahdollistaisi yhteiskunnallisesti vaikuttavan ja palvelukykyisen toiminnan, joka olisi samalla tuottavaa ja taloudellista. Uusi yhtenäisesti toimiva organisaatio loisi aikaisempaa paremmat edellytykset laadukkaalle ja vaikuttavalle seuraamusten täytäntöönpanolle. Uudessa organisaatiossa toteutuisi täytäntöönpanoprosessin jatkumo sekä yhdyskuntaseuraamusten että laitosseuraamusten osalta ja vankeusajan suunnitelman toteuttaminen siihen sisältyvine vapauttamissuunnitelmineen siirtyisi luontevasti laitospäätöksen loppuvaiheessa vankiloista yhdyskuntaseuraamuksista vastaaville yksiköille.

Uudistus antaisi pohjan organisaation toiminnallisen tehokkuuden parantamiselle ja helpottaisi osaltaan kireää rahoitusilannetta. Uudistuksen avulla toteutettaisiin rikosseuraamusalalle asetetut, organisaation kehittämiseen liittyvät tuottavuussäästöt, poistettaisiin päällekkäistä hallintoa ja vapautettaisiin vähitellen resursseja tuomitun kanssa tehtävän lähityöhön.

Samassa yhteydessä uudistettaisiin organisaation johtamista, tulosohjausta ja toimintaprosesseja. Yhden viranomaisen mallissa alan yhtenäinen kehittäminen sekä strategioiden ja tavoitteiden vieminen käytäntöön olisi aikaisempaa helpompaa. Uusi organisaatio mahdollistaisi myös hallinnonalan yhtenäisen ohjauksen ja edistäisi täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta eri puolella maata. Rikosseuraamusalalla on tärkeää, ettei vankeja ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavia koskevat päätökset ja käytännöt poikkeaa olennaisesti tosistaan sen mukaan, missä vankilassa tai aluetoimistossa rangaistus suoritetaan. Uudessa organisaatiossa rangaistusten täytäntöönpanon yhdenvertaisuus ja yhtenäisten käytäntöjen ylläpitäminen koko organisaation puitteissa olisi nykyistä helpompaa. Olen-

nainen tavoite rikosseuraamusalalla on myös toiminnan vaikuttavuuden lisääminen. Myös tämä tavoite toteutuisi helpommin organisaatiossa, jossa koko ala toimii yhtenäisesti yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uudistuksella kehitettäisiin henkilökuntarakennetta ja osaamisen hyväksikäyttöä. Yhtenäinen organisaatio lisäisi henkilökunnan mahdollisuuksia monipuolisempiin ja vaihtelevampiin tehtäviin sekä edistäisi heidän urakiertomahdollisuuksiaan. Osaaminen olisi koko organisaation käytössä. Toimintaprosessien kehittäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen keventäisi myös henkilökunnan työmäärää ja sitä kautta vähentäisi ylityitä ja sairauspoissaoloja.

Oikeusministeriön strateginen tavoite on siirtää toiminnan painopistettä laitosseuraamuksista avoseuraamuksiin, sekä suljetuista vankiloista avolaitoksiin ja vankien hallittuun vapauttamiseen pitäen kuitenkin samalla huolta yhteiskunnan turvallisuudesta. Yhtenäinen organisaatio edistäisi myös näiden tavoitteiden saavuttamista paremmin kuin nykyinen kaksijakoinen rakenne.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Uudistus mahdollistaisi resurssien nykyistä tehokkaamman käytön ja lisäisi toiminnan tuottavuutta. Rikosseuraamusalan organisaation uudistaminen on yksi oikeusministeriön tuottavuushankkeita. Rikosseuraamusalalle on asetettu vuosille 2006 – 2011 yhteensä 323 henkilötyövuoden tuottavuustavoite. Tästä rikosseuraamusalan organisaation kehittämishankkeen osuudeksi on määritelty 30 henkilötyövuotta. Luvussa ovat mukana yhteisen organisaation muodostamisen lisäksi alueellisten ja paikallisten yksiköiden määrään ja rakenteeseen liittyvät muutokset.

Tuottavuussäästöt on otettu huomioon rikosseuraamusalan määrärahakehelysissä ja momentin 25.40.01 (Rangaistusten täytäntöönpano) määrärahoista on vähennetty henkilötyövuosisäästöihin liittyvä osuus. Rikosseuraamusalan nettomenot vuonna 2008 olivat noin 216,5 miljoonaa euroa.

Organisaatiouudistuksesta aiheutuvat 30 henkilötyövuoden säästöt eivät toteudu välittömästi uuden organisaation tullessa voimaan vaan asteittain luonnollisen poistuman myötä. Osa mainitusta 30 henkilötyövuoden säästövelvoitteesta on lisäksi jo toteutettu muun muassa Kriminaalihuoltolaitoksen aluetuomistojen yhdistämällä. Rikosseuraamusalan tuottavuussäästöt ovat yhteydessä vankiluvun muutoksiin. Suunniteltujen säästöjen toteutuminen edellyttää, että myös vankiluku laskee arvioidun mukaisesti.

Uusi organisaatio poistaisi päällekkäisyyksiä ja mahdollistaisi asiantuntemuksen laaja-alaisen hyväksikäytön koko organisaation toimiessa yhtenäisesti yhtenä viranomaisena. Myös toimintaprosessit sekä yhdyskuntasuorauksien toteutuminen edellyttävät, että laitossuorauksien täytäntöönpanossa olisivat samat, mikä myös poistaisi päällekkäisyyksiä. Säästöjä syntyisi myös koko toimialalle yhteisten alueellisten hallinto- ja asiantuntijatehtävien kautta. Taloudellisia vaikutuksia uudistuksella olisi myös toiminnan tehostumisen ja vaikuttavuuden lisääntymisen kautta. Mahdolliset lisäsäästöt on tarkoitus kohdentaa yhdyskuntasuorauksiin tuomittujen ja vankien kanssa tehtävään lähityöhön.

Organisaatiouudistuksen mahdollistamien henkilötyövuosisäästöjen määrä ja ajoitus tarkentuvat jatkotyön aikana, kun rikosseuraamusalan kehittämishankkeen yhteydessä laaditaan tarkemmat linjaukset organisaatio- ja tehtävärakenteesta, ja kun päätökset henkilökunnan sijoittamisesta uuteen organisaatioon on niiden pohjalta tehty.

Uuteen toimintamalliin ja organisaatioon siirtyminen edellyttää runsaasti koulutusta. Rikosseuraamusvirasto on arvioinut koulutuskustannusten olevan noin 200 000 euroa. Summassa ovat mukana sekä johdon valmennus että uusiin tehtäviin sijoittuvien virkamiesten koulutus. Henkilökunnan muutosturvaan, työhyvinvoinnin varmistamiseen ja virkajärjestelyihin arvioidaan tarvittavan noin 100 000 euroa. Muutosprosessin toteuttamista tukevan ulkopuolisen valmennuksen kustannukset olisivat noin 56 000 euroa.

Uudistuksen toteuttaminen aiheuttaisi täytäntöönpanovaiheessa hallinnollisia kustannuksia organisaation nimien, sisäisen rakenteen ja toimivaltasuhteiden muuttumisen joh-

dosta. Tällaisia kuluja aiheutuisi muun muassa lomakkeiden ja asiakirjapohjien uusimisesta sekä organisaatiouudistusta koskevasta tiedottamisesta. Lisäksi tulisi tarkistaa alan hallinnolliset ohjeet ja määräykset uutta organisaatiota vastaaviksi. Uusi rakenne edellyttäisi muutoksia myös tietojärjestelmiin. Tässä tarkoitettujen hallinnollisten kustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 80 000 euroa.

Yhtenäisessä organisaatiossa olisi tehtävien hoidon kannalta tärkeää, että käytössä olisi yhteinen asiakastietojärjestelmä. Järjestelmät ovat nyt Kriminaalihuoltolaitoksessa ja Vankeinhoitolaitoksessa erilliset. Kustannukset teknisen käyttöyhteyden rakentamisesta asiakastietojärjestelmien välille olisivat koulutuskustannukset mukaan lukien arviolta noin 180 000 euroa.

Osana rikosseuraamusalan kehittämishanketta muutettaisiin aluehallinnon rakennetta myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella siten, että organisaatio jakautuisi kolmeen kriminaalihuollon ja vankeinhoidon toiminnoista muodostuvaan alueeseen. Koska Vankeinhoitolaitoksessa toimii nyt viisi aluevankilaa, vapautuisi aluevankilan yhteisiin toimintoihin varatuista tiloista osa muuhun käyttöön. Jonkin verran säästöjä voisi siis muodostua tilojen tarkoituksenmukaisemman käytön myötä. Toisaalta jatkossa tarvitaan uusia tiloja muun muassa suunnitelmassa olevien vapauttamisyksiköiden perustamista ja muita mahdollisia alueiden yhteisiä tehtäviä varten. Myös uusien alueiden yhteisiä tehtäviä varten saatetaan tarvita uusia tiloja. Tilakustannusten osalta ei näin ollen ole odotettavissa nettosäästöjä. Kustannukset tulevat siirtymävaiheessa todennäköisesti jonkin verran nousemaan, koska nykyisistä aluevankiloiden yhteisistä toimitiloista joudutaan maksamaan irtisanomisajan vuokrat. Jos uudistuksen yhteydessä joudutaan samanaikaisesti hankkimaan uusia toimitiloja alueorganisaation yhteisille palveluille, olisivat toimitiloihin liittyvät lisäkustannukset siirtymävaiheessa Rikosseuraamusviraston alustavan arvion mukaan noin 170 000 euroa. Muutoin organisaatiouudistus toteutettaisiin alan investointiohjelman puitteissa eikä se sinänsä edellyttäisi siirtymävaihetta lukuun

ottamatta lisäksi vuokriin tai muihin kiinteistökuluihin varattuihin määrärahoihin.

Organisaatiouudistus on tarkoitettu toteuttaa rikosseuraamusalalle osoitettujen määrärahojen puitteissa, eikä se nyt tiedossa olevien laskelmien puitteissa edellyttäisi määräraha-kehityksen ylittämistä. Jos alustaviin arvioihin perustuvat kustannukset siirtymävaiheessa muodostuvat kuitenkin ennakoitua suuremmiksi, asia otettaisiin tarvittaessa esille lähempien talousarvioesitysten yhteydessä.

Hallituksen iltakoulun linjausten mukaan uuden organisaation sisäinen rakenne tulee muuttumaan myös siten, että Konnunsuon vankilan lakkautetaan ja Pelson vankilan toimintaa supistetaan. Kyseiset muutokset toteutuvat kuitenkin vasta vuoteen 2012 mennessä, eivätkä ne ole suoraan yhteydessä nyt ehdotettavaan organisaatiouudistukseen. Taustalla vankiloiden toiminnan supistamisessa ovat muun muassa määrärahatilanteeseen, vankiluvun alenemiseen ja väestöennusteisiin liittyvät syyt. Uudistus auttaa sopeuttamaan vankipaikkojen määrää vastaamaan vankilukua. Kyseiset linjaukset tulevat kuitenkin vaikuttamaan nyt ehdotettavan uudistuksen toteuttamiseen muun muassa siten, että lakkautettavien laitosten henkilökunnan uudelleensijoittaminen toteutetaan samanaikaisesti koko organisaatiota koskevan uudistuksen ja siihen liittyvien henkilöstön mahdollisten uudelleensijoittamisten kanssa. Toiminnan supistaminen säästää määrärahoja. Toisaalta toimenpiteet tulevat aiheuttamaan myös kustannuksia henkilökunnan uudelleensijoittamiseen ja muutosturvaan liittyen. Näitä kustannuksia ei ole sisällytetty tämän hallituksen esityksen taloudellisiin vaikutuksiin.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rikosseuraamuslaitoksen perustamisen jälkeen rikosseuraamusala toimisi yhtenäisenä viranomaisena. Uudistus kohdistuisi rikosseuraamusalan rakenteisiin, eikä sillä muutettaisi organisaation varsinaista perustehtävää. Samat rangaistusten täytäntöönpanoon ja tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyvät tehtävät hoidettaisiin edelleen, joskin suorittavat yksiköt olisivat osittain eri nimisiä. Tältä

kannalta muutoksella ei siis olisi toiminnallista vaikutuksia ulkopuolisiin viranomaisiin.

Vaikutusta oman organisaation ulkopuolelle uudistuksella olisi kuitenkin toiminnan selkiintymisen ja tehostumisen myötä. Rikosseuraamusalan asiantuntemus ja resurssit saataisiin tehokkaampaan käyttöön sekä lisätäisiin toiminnan laatua ja vaikuttavuutta.

Rikosseuraamusalalla on jo pitkään kehitetty laadunhallintaa ja toiminnan vaikuttavuutta. Olennaista toiminnassa niin kriminaalihuollossa kuin vankeinhoidossa ovat olleet toiminnan suunnitelmallisuuden lisääminen ja siihen liittyen asiakkaille tehtävät rangaistusajan suunnitelmat. Suunnitelmien toteuttaminen edellyttää laajaa yhteistyötä yhteiskunnan eri viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Erityisesti tulisi hyödyntää alan omaa monipuolista osaamista. Viimeksi mainitun osalta kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistot ja aluevankilat ovat tehneet jo pitkään runsaasti yhteistyötä ja kehittäneet uusia toimintamalleja. Yhteistyön lisäämiseen ja tiivistämiseen uusi organisaatio antaa aikaisempaa paremmat mahdollisuudet. Pelkkä vankeusajan kestävä suunnitelma ei vielä riitä, vaan tärkeää on liittää siihen vapauttamissuunnitelma ja varmistaa muutenkin rangaistusaikana aloitettujen toimenpiteiden jatkuminen vapauttamisvaiheen yli.

Ensisijaisin vaikutus uudistuksella olisi viranomaisen omaan sisäiseen organisaatioon ja sen toimintaan. Uusi organisaatio lisäisi toiminnan tuottavuutta. Yhdistäminen poistaisi päällekkäisyyksiä ja yhtenäistäisi organisaation toimintatapoja. Toiminnan vaikuttavuus parantuisi, kun koko organisaatio vastaisi yhtenäisesti täytäntöönpanoprosessista alusta loppuun. Synergiahyötyjä saataisiin myös yhteisistä hallintotehtävistä. Uudistus toteuttaisi osaltaan ministeriön strategisia tavoitteita keventämällä hallintoa, parantamalla palvelukykyä sekä lisäämällä toiminnan vaikuttavuutta.

Kehittämishankkeen puitteissa rikosseuraamusalan uutta toimintamallia on valmisteltu toiminnan keskeisten prosessien pohjalta. Yhteisessä organisaatiossa alueen keskeiset prosessit olisivat arviointi ja suunnittelu, rangaistusten täytäntöönpano sekä loppuarviointi ja kotiuttaminen. Prosessit koskisivat yhtenäisesti sekä yhdyskuntaseuraamuksia

että laitosseuraamuksia. Yhteisenä tavoitteenä olisi toimintakykyinen, kuntoutunut ja yhteiskuntaan sopeutuva henkilö.

Kriminaalihuoltolaitos, Vankeinhoitolaitos tai niihin kuuluvat yksiköt mainitaan nimeltä useissa eri laeissa. Erityisesti tämä koskee alan omaa lainsäädäntöä, mutta myös useiden muiden hallinnonalojen lakeja. Koska kaikkia organisaatiouudistukseen liittyviä muutoksia erityisesti muihin kuin suoraan rangaistusten täytäntöönpanoon liittyviin lakeihin ei ole mahdollista toteuttaa ensi vuoden alkuun mennessä, tarvitaan tässä laissa asioiden käsittelemistä koskeva siirtymäsäännös.

4.3 Henkilöstövaikutukset

Rikosseuraamusviraston, Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen henkilöstö siirtyisi lain voimaantullessa Rikosseuraamuslaitoksen palvelukseen. Nykyisen henkilöstön palvelussuhteen jatkuminen turvattaisiin. Määräaikaisissa virkasuhteissa olevat jatkaisivat tehtävissään uudessa organisaatiossa määräajan loppuun saakka. Uudistus on osa rikosseuraamusalan tuottavuusohjelmaa, mutta ohjelman mukainen 30 henkilötövuoden vähentäminen toteutettaisiin asteittain luonnollisen poistuman kautta.

Henkilöstön aseman järjestämisessä noudatettaisiin valtion yleisiä henkilöstöpoliittisia periaatteita ja organisaatiomuutoksissa vakiintuneita menettelytapoja. Huomioon otettaisiin valtioneuvoston maaliskuun 23 päivänä vuonna 2006 tekemä periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa. Päätöksen mukaisesti turvattaisiin vakituisen henkilöstön asema sekä tuettaisiin muutenkin muutoksen hallintaa. Huomioon otettaisiin myös rikosseuraamusalan omat, helmikuussa 2009 vahvistetut henkilöstöpoliittiset linjaukset.

Uudistuksen voimaantulon yhteydessä kaikki virat muutettaisiin Rikosseuraamuslaitoksen yhteisiksi viroiksi. Koska suurin osa yksiköistä jatkaisi toimintaansa entiseen tapaan, henkilöstö ja virat sijoitettaisiin nykyisiin, vaikkakin osittain eri nimisiin yksiköihin. Virat muuttuisivat rikosseuraamusalan yhteisiksi viroiksi suoraan lain nojalla, eikä siihen tarvittaisi virkamiehen suostumusta.

Sama koskisi viran siirtymistä nykyistä toimipaikkaa vastaavalle alueelle tai yksikköön.

Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajan virka muutettaisiin Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtajan viraksi. Kysymyksessä on erittelyvirka, joten viran muuttaminen edellyttää valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n 2 momentin mukaan talousarviossa annettua valtuutusta. Esitys viran nimen muuttamisesta on tarkoitus sisällyttää vuoden 2010 talousarvioehdotukseen.

Nykyistä organisaatiota on arvosteltu johtajien suuresta määrästä ja toiminnan osittaisesta päällekkäisyydestä. Koska uudistuksen yhteydessä rikosseuraamusala jaettaisiin kolmeen alueeseen, voitaisiin päällekkäisyyksiä samassa yhteydessä karsia ja arvioida uudelleen myös yksiköiden ja niissä tarvittavien johtajien määrää. Tämä tulee vaikuttamaan jonkin verran nykyisten johtajien ja muiden esimiesasemassa olevien virkamiesten asemaan. Muutos koskisi aluevankilan, vankilan ja sijoittajayksikön johtajan, apulaisjohtajan, täytäntöönpanopäällikön, talousjohtajan ja hallintojohtajan sekä Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimiston johtajan ja apulaisjohtajan virkoja. Sen vuoksi siirtymäsäännöksellä mahdollistettaisiin mainitun henkilöstön uudelleen sijoittaminen ja heidän nimikkeensä muuttaminen uusia tehtäviä vastaavaksi. Viran muuttamiseen ja viran siirtämiseen ei tarvittaisi asianomaisen suostumusta.

Tehtävien lakkaaminen tai muuttuminen koskisi eräiden johtamis- ja esimiestehtävien ohella myös aluevankiloiden yhteisissä tehtävissä toimivia henkilöitä aluevankiloiden lakatessa ja alueiden määrän muuttuessa viidestä kolmeen. Suurimmalla osalla henkilöstöstä tehtävät säilyisivät kuitenkin organisaatiouudistuksesta huolimatta ennallaan.

Siirtymäsäännös mahdollistaisi myös organisaatiouudistuksen voimaantulon edellyttämien virkojen täyttämisen haettavaksi julistamatta, jos niihin nimitetään alan palveluksessa jo oleva henkilö. Vastaavasti mahdollistettaisiin viran täyttäminen haettavaksi julistamatta, jos siihen nimitetään lakkautettavan yksikön virkamies. Säännös olisi voimassa kaksi vuotta lain voimaantulon jälkeenkin ja sitä sovellettaisiin myös silloin, jos osa yksiköstä lakkaa. Säännöstä voitaisiin

soveltaa paitsi Konnunsuon ja Pelson vankiloiden henkilökunnan uudelleensijoittamiseen, myös sijoitettaessa aluevankiloiden yhteisessä hallinnossa työskentelevää henkilökuntaa aluevankiloiden lakatessa ja alueiden määrän supistuessa kolmeen.

Henkilökunnan oikeaan mitoitukseen, työnkuvien kehittämiseen ja osaamistarpeisiin tullaan jatkovalmistelun aikana kiinnittämään erityistä huomiota. Rikosseuraamusalalla on valmistumassa koko alaa koskeva yhtenäinen henkilöstöstrategia 2009 – 2012, joka ottaa huomioon valtion yhteiset henkilöstöpoliittiset periaatteet, tuottavuushankkeen vaatimukset sekä RISEALA 2010 -hankkeen edellytykset. Lisäksi Rikosseuraamusvirasto on asettanut helmikuussa 2009 rikosseuraamusalan henkilöstöryhmän ohjaamaan, koordinoimaan ja tukemaan alan henkilöstömuutoksia. Helmikuussa 2009 Rikosseuraamusvirasto on lisäksi vahvistanut edellä mainitut henkilöstöpoliittiset linjaukset alan yksiköiden lakkauttamis- ja toiminnan supistamistilanteissa. Myös oikeusministeriössä toimii koko hallinnonalan henkilöstömuutoksia tukeva ja ohjaava henkilöstömuutoshanke.

Henkilökunnan asemasta lain voimaantulon yhteydessä säädettäisiin tarkemmin siirtymäsäännöksellä.

Henkilöstön asemaan uudistus vaikuttaisi myös siten, että se mahdollistaisi asiantunteuksen aikaisempaa laajemman hyväksikäytön ja antaisi tätä kautta henkilöstölle mahdollisuuksia kehittää osaamistaan, laajentaa toimenkuviaan ja siirtyä uran aikana erityyppisiin tehtäviin.

4.4 Vaikutukset kansalaisten asemaan

Uudistuksen tavoitteena on toiminnan laadun parantaminen, mikä ilmeni myös asiakasvaikuttavuudessa ja toiminnan tuloksissa. Seuraamuksia suorittavien valmiudet toimia yhteiskunnan jäseninä paranisivat, kun yhteisen organisaation ja yhteisen työprosessin avulla heidän kuntouttamistaan ja rikoksettoman elämän edellytyksiään pysyttäisiin aikaisempaa tehokkaammin parantamaan. Suunnitelmallinen ja katkeamaton toimintaprosessi ja työote vahvistaisivat yhteiskuntaan kiinnittymistä parantamalla heidän mah-

dollisuuksiaan rikoksettomaan elämään. Toimiminen yhtenä viranomaisena varmistaisi nykyistä paremmin päätösten ja käytäntöjen yhdenmukaisuuden, mikä parantaisi rangaistuksia suorittavien oikeusturvaa ja lisääisi heidän yhdenvertaisuuttaan. Toisistaan poikkeaviin käytäntöihin eri vankiloissa on muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnittänyt useita kertoja huomiota.

Vaikutukset yhteiskuntaan olisivat välillisiä ja ne toteutuisivat toiminnan vaikuttavuuden lisääntymisen kautta. Rikosseuraamusalan kehittämishankkeen organisaatioudistukselle asettama tavoite on palvelukykyinen, yhteiskunnallisesti vaikuttava ja tuottava organisaatio.

Suomen- ja ruotsinkielisten oikeus käyttää Rikosseuraamuslaitoksessa omaan kieltään turvattaisiin nykyiseen tapaan kielilain (423/2003) 6 ja 40 §:n mukaan.

5 Asian valmistelu

Esitys perustuu Rikosseuraamusalan kehittämishankkeen ehdotuksiin. Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriössä hankkeen ehdotusten pohjalta.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2007 vankineuhoidon kehittämishankkeen ja antoi Rikosseuraamusvirastolle toimeksiannon rikosseuraamusalan organisaation kehittämisestä. Hankkeet yhdistettiin myöhemmin yhdeksi kokonaisuudeksi eli koko alaa koskevaksi Rikosseuraamusalan kehittämishankkeeksi RISEALA 2010. Hankkeen tavoitteena on tukea vankien kuntouttavaa toimintaa, tehostaa vankilojen toimintaa ja resurssien käyttöä sekä kehittää rikosseuraamusalan organisaatiota ja johtamista. Hankkeen tavoitteena on myös kehittää alan ohjausta ja johtamista sekä valmistella toimenpiteitä, joilla rikosseuraamusalan toimintaa tehostetaan ja palvelukykyä parannetaan sekä joilla alan resurssit saadaan tehokkaampaan käyttöön.

Marraskuussa 2007 käynnistyneen hankkeen asettaminen perustui osaltaan selvitysmies Jukka Wuolijoen tekemiin ehdotuksiin rikosseuraamusalan toiminnan ja organisaation kehittämisestä.

RISEALA 2010-hankkeen eräs keskeinen tavoite on luoda perusta rikosseuraamusalan yhteiselle organisaatiolle ja Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen hallintojen yhdistämiseksi. Ensimmäisenä vaiheena yhdistäminen toteutettiin keskusviraston tasolla vuonna 2009. Toisessa vaiheessa valmistelu on koskenut yhdistämistä koko hallinnonalalla.

Valmistelussa on ollut mukana runsaasti alan virkamiehiä ja henkilökunnan edustajia. Uudistusta on käsitelty useissa tilaisuuksissa eri puolilla maata sekä myös alan yhteistoimintakokouksissa.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on oltu yhteydessä valtiovarainministeriöön henkilöstön asemaa koskevien säännösten osalta. Valtiovarainministeriöllä on ollut edustaja myös kehittämishankkeen ohjausryhmässä. Luonnosta hallituksen esitykseksi on käsitelty kehittämishankkeen ohjausryhmissä ja rikosseuraamusalan yhteistoimintakokouksessa. Siitä on saatu myös alan henkilöstöjärjestöjen lausunto sekä lausuntoja useilta alan virastoilta ja virkamiehiltä.

Osana RISEALA 2010 -hanketta selvitettiin myös vankilarakennetta. Valmistelun pohjalta hallituksen iltakoulu linjasi tammikuussa rakennetta muutettavaksi siten, että aluevankiloiden määrä supistetaan viidestä kolmeen. Osana aluerakennetta linjattiin myös sen edellyttämää laitusrakenteen kehittämistä sekä suljettujen vankipaikkojen vähentämistä siten, että Konnunsuon keskusvankila lakkautetaan ja Pelson vankilan toimintaa supistetaan nykyisestä vuoteen 2012 mennessä. Asia oli esillä maaliskuussa myös hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä. Päätös Konnunsuon vankilan lakkauttamisesta on tehty oikeusministeriössä 8 päivänä huhtikuuta 2009.

Rikosseuraamusvirasto määräsi tämän jälkeen kolmen alueen suunnittelun kolmen hankepäällikön tehtäväksi. Hankepäälliköt vastaavat alueen organisaatorakenteen, toimiltojen, talouden ja henkilöstörakenteen

sekä tehtävien ja nimikkeistön suunnittelusta. Alueiden henkilöstö on mukana alueen toimintamallin ja rakenteen suunnittelussa.

Yhteisen tulosohtausmallin käyttöönotto ja johtamisvalmennus ovat jatkuneet kehittämishankkeessa koko kevään ajan. Hankkeessa toimii myös runsaasti muita projekteja, joiden aiheita ovat muun muassa henkilöstövoimavarojen hallinta, tietohallinto, vankien ruokahuolto, työtoiminta, vanginkuljetus, täytäntöönpanoprosessin kehittäminen, vankien päihdekuntoutuspalvelut, tuomitun kuntouttaminen, turvallisuusstrategia ja vaikuttavuuden mittaaminen.

Uuden organisaation yksityiskohtien suunnittelu jatkuu sekä kehittämishankkeen eri projekteissa että tulevilla uusilla alueilla hankepäälliköiden johdolla. Organisaation tarkemmasta sisällöstä, muun muassa sen sisäisestä rakenteesta, eräistä toimivaltakysymyksistä sekä henkilöstöä koskevista asioista säädettäisiin tarkemmin syksyllä annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Organisaatiouudistus edellyttää runsaasti muutoksia myös muussa lainsäädännössä oleviin rikosseuraamusalaa koskeviin säännöksiin. Vaikkakaan organisaation varsinaisen toiminta ei perussisällöltään muutu, pelkästään organisaation ja sen yksiköiden nimien muuttuminen aiheuttaa runsaasti muutostarpeita. Tämä koskee erityisesti vankeuslakia ja muita rangaistusten täytäntöönpanoa koskevia lakeja, mutta myös useita muita lakeja.

Tarkoituksena on valmistella olennaisimpien alan toimintaa koskevien lakien muuttamista koskeva erillinen hallituksen esitys ja esitellä se syysistuntokaudella 2009 siten, että muutokset tulisivat voimaan samanaikaisesti tämän lain kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut**1.1 Laki Rikosseuraamuslaitoksesta**

1 luku Tehtävät ja organisaatio

1 §. Rikosseuraamuslaitos. Pykälässä olisi uutta viranomaista koskeva perussäännös, joka koskisi viranomaisen nimeä, toimialaa, toimialuetta ja hallinnollista asemaa.

Rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaava uusi viranomainen olisi nimeltään Rikosseuraamuslaitos ja sen toimialue olisi koko maa. Rikosseuraamuslaitoksen nimi kuvaisi uuden viranomaisen toimintaa ja soveltuisi muutenkin luontevasti Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen korvaavan uuden yhteisen viranomaisen nimeksi. Ehdotettu nimi perustuu maaliskuussa henkilökunnalle järjestettyyn nimikilpailuun ja sen pohjalta järjestettyyn äänestykseen.

Rikosseuraamuslaitos kuulusi oikeusministeriön hallinnonalalle, kuten nykyinenkin rangaistusten täytäntöönpanosta vastaava organisaatio. Oikeusministeriö tulostuohjaisi Rikosseuraamuslaitosta vastaavasti kuin se nyt ohjaa rikosseuraamusalaa. Käytännössä tulosneuvottelut käytäisiin oikeusministeriön ja keskushallintoyksikön välillä.

Rikosseuraamuslaitoksen tehtävät vastaisivat nykyiselle organisaatiolle kuuluvia tehtäviä ja niistä säädettäisiin tarkemmin lain 3 §:ssä.

2 §. Toiminnan tavoite. Lain 2 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan tavoitteena olisi rangaistusten täytäntöönpano ja tutkintavankeuden toimeenpano siten, että lisätään yhdyskuntaseuraamuksia ja vankeusrangaistuksia suorittavien valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan sekä edistetään heidän elämänhallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan. Tavoitteeseen pyritään muun muassa varmistamalla laillinen, yhdenmukainen ja turvallinen seuraamusten täytäntöönpano sekä panostamalla seuraamusaikaiseen kuntoutus- ja tukitoimintaan.

Toiminnan tavoitteesta säädetään vastavalla tavalla myös vankeuslain 2 §:ssä. Van-

keuslaki koskee kuitenkin vain vankeuden täytäntöönpanoa eikä kriminaalihuollon lainsäädännössä ole vastaavaa säännöstä yhdyskuntaseuraamusten osalta. Koska organisaatio olisi nyt kummallekin toimintasektorille yhteinen, yhteinen tavoite saatettaisiin lain tasolla koskemaan yhtenäisesti molempia toimijoita sisällyttämällä tavoite hallintolaikiin. Tavoite sinänsä ei olisi uusi, vaan se vastaisi kriminaalihuollon ja vankeinhoidon yhteisessä periaateohjelmassa aikanaan vahvistettua tavoitetta.

3 §. Tehtävät. Uuden organisaation tehtävät säilyisivät viranomaisen nimen ja rakenteen muuttumisesta huolimatta ennallaan ja ne lueteltaisiin lain 3 §:ssä. Tehtävät vastaisivat rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 5 ja 6 §:ssä todettuja Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen tehtäviä. Lain 3 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä olisi panna täytäntöön yhdyskuntaseuraamukset, vankeusrangaistukset, sakon muuntorangaistukset ja huolehtia tutkintavankeuden toimeenpanosta. Yhdyskuntaseuraamuksia ovat pykälässä luetelluin tavoin ehdollisesti tuomittujen nuorten rikoksentehtävien valvonta, nuorisorangais- tuksen ja yhdyskuntapalvelun täytäntöönpano sekä ehdonalaisesti vapautettujen valvonta. Rikosseuraamuslaitoksen tehtävät ilmenisivät tarkemmin yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa sekä tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevasta lainsäädännöstä. Mahdollista on, että seuraamusjärjestelmää kehitettäessä Rikosseuraamuslaitoksen tehtäväksi tulee myöhemmin myös uudenlaisten seuraamusten täytäntöönpano. Tämän vuoksi pykälässä todettaisiin Rikosseuraamuslaitoksen tehtävistä olevan lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Lain 3 §:n mukaisia tehtäviä hoitaessaan Rikosseuraamuslaitos toimisi lain 2 §:stä ilmenevien tavoitteiden mukaisesti pyrkien vaikuttamaan tuomittuihin ja edistämään heidän mahdollisuuksiaan olla syyllistymättä uusiin rikoksiin.

4 §. Organisaatio. Pykälässä säädettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiosta, jo-

ka muodostaisi yhden yhteisen viranomaisen. Alan toimiessa yhtenä koko toimialan kattavana viranomaisena yhteisten strategioiden, tavoitteiden ja toimintatapojen vieminen käytäntöön olisi nykyistä helpompaa. Myös resurssien käyttö olisi tarkoituksenmukaisempaa kuin alan toimiessa jakautuneena Kriminaalihuoltolaitokseen ja Vankeinhoitolaitokseen. Myös yhtenäisten käytäntöjen ylläpitäminen eri yksiköiden välillä toteutuisi aikaisempaa helpommin. Koska täytäntöönpanoprosessi on koko alalle yhteinen, toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin yhden organisaation sisällä kehittää yhtenäisemmin koko alaa koskien.

Rikosseuraamuslaitoksella olisi keskushallintoyksikkö, joka vastaisi nykyistä Rikosseuraamusvirastoa. Muilta osin Rikosseuraamuslaitos organisoitaisiin kolmeksi alueeksi. Rakenne korvaisi nykyisen viiteen alueeseen ja viiteen aluevankilaan perustuvan organisaation ja liittäisi myös kriminaalihuollon yksiköt osaksi samaa aluerakennetta. Kriminaalihuoltolaitoksessa ei ole ollut väliä Rikosseuraamusviraston ja aluetoimistojen välillä. Tulohajauksessa myös Kriminaalihuoltolaitos on toiminut kolmeen alueeseen jakautuneena.

Aluerakenteesta säädettäisiin nyt annettavaa lakia täydentävässä valtioneuvoston asetuksessa. Rikosseuraamusalan kehittämissuunnitelmassa suunnitellaan parhaillaan alueiden toiminnan, toimivalta- ja vastuusuhteiden sekä johtamisjärjestelmän yksityiskohtia.

Aluetta johtaisi aluejohtaja. Aluejohtaja vastaisi alueensa strategisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja resursseista. Hän vastaisi myös täytäntöönpanon toimivuudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta alueellaan.

Varsinainen operatiivinen toiminta ja sen johtaminen tapahtuisivat rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavissa yksiköissä. Alueella keskitettäisiin tarvittavassa määrin hallinnollisia tehtäviä sekä erilaisia asiantuntijatehtäviä kuitenkin siten, että yksiköt saisivat keskittämistä huolimatta tarvitsemansa palvelut vaivattomasti. Yksityiskohtaisempi suunnittelu on parhaillaan meneillään kehittämissuunnitelmassa. Kunkin alueen suunnittelua varten on lisäksi asetettu erillinen hankepäällikkö vuoden 2009 loppuun saakka.

Tarkoitus on kehittää paikallistasolla uusia yhteistoimintamalleja lähellä toisiaan sijaitsevien yhdyskuntaseuraamustoimistoiden, suljettujen vankiloiden, avovankiloiden ja tulevaisuudessa myös vapauttamisyksiköiden kesken. Alueilla olevat rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavat yksiköt voisivat muodostua useammasta toiminnallisesta osasta siten, että kokonaisuus tukisi yhteisen täytäntöönpanoprosessin toteutumista. Yksiköissä nykyiset kriminaalihuollon aluetoimistot ja vankilat toimisivat yhteisen johdon alaisena. Samaan yksikköön voisi kuulua esimerkiksi suljettu vankila, avolaitos ja yhdyskuntaseuraamuksesta vastaava toimisto eli nykyinen kriminaalihuollon aluetoimisto. Samassa yksikössä voisi luontevasti toimia myös avolaitos, yhdyskuntaseuraamustoimisto ja vapauttamisyksikkö, jollaisia rikosseuraamusalalle on tarkoitus myöhemmin perustaa.

Rikosseuraamuslaitokseen kuuluisi nykyiseen tapaan myös terveydenhuoltoyksikkö, joka hoitaisi edelleen keskistetyksi vankien terveydenhuollon. Laki mahdollistaisi myös muiden tehtävien hoitamisen koko toimialan yhteisenä ja valtakunnallisesti keskitettynä. Eräs tällainen toiminta voisi olla muun muassa vanginkuljetus. Myös vankien sijoittaminen olisi mahdollista hoitaa keskitetysti, kuten esimerkiksi Ruotsissa tapahtuu. Rangaistusajan suunnittelu ja siihen liittyvä vankien sijoittaminen on osa vankeuslain olennaisinta sisältöä. Erillisiä sijoittajayksiköitä ei uudessa organisaatiossa välttämättä enää olisi, vaan toiminta voitaisiin hoitaa myös osana muuta täytäntöönpano- tai arviointitoimintaa. Mahdollista kuitenkin olisi organisoida toiminta alueella edelleen myös erilliseksi yksiköksi, jos sen harkitaan palvelevan alueen toimintaa paremmin tällä tavoin hoidettuna.

Valtakunnallisia tehtäviä hoitaa myös Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Koska koulutuskeskuksen asema uudessa organisaatiossa on sovittu selvitetäväksi vuoden 2009 aikana, ei tässä uudistuksessa ehdoteta tehtäväksi koulutuskeskusta koskevia muutoksia. Koulutuskeskuksesta säädettäisiin edelleen erikseen koulutuskeskusta koskevassa laissa ja valtioneuvoston asetuksessa.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaussäännös myös kielilakiin, jossa säädettäisiin nykyi-

seen tapaan vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavien yksiköiden poikkeavasta kielellisestä asemasta. Tähän hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus myös kielilain 40 §:n muuttamisesta vastaamaan sisällöltään vankeinhoidon uutta organisaatiota.

2 luku Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

5 §. Pääjohtajan tehtävät ja ratkaisuvallta. Lakiin sisältyisi perussäännös pääjohtajan tehtävistä ja ratkaisuvallasta.

Pykälän 1 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitosta johtaisi pääjohtaja. Lain 7 §:n 2 momentin perusteella pääjohtaja toimisi samalla myös keskushallintoyksikön päällikkönä. Pääjohtajan nimike muutettaisiin lain voimaantulon yhteydessä Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtajaksi.

Rikosseuraamuslaitoksen johtamiseen liittyisi olennaisesti toimivalta vahvistaa Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestys. Koko Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestystä täydentäisivät alueen ja yksiköiden työjärjestykset. Lisäksi pääjohtajalla olisi alaa koskeva yleistoimivalta ja hän ratkaisisi koko Rikosseuraamuslaitosta koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Pääjohtajan tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

6 §. Aluejohtajan tehtävät. Pykälän 1 momentin mukaan aluetta johtaisi aluejohtaja. Aluejohtaja vahvistaisi alueen työjärjestyksen ja ratkaisisi muut aluetta koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Aluejohtaja vastaisi strategioiden toteuttamisesta ja toiminnan kehittämisestä alueella. Hänelle kuuluisi myös vastuu alueen täytäntöönpanoprosessin toimivuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Lisäksi aluejohtaja vastaisi alueeseen kuuluvien yksiköiden voimavaroista. Vastuu varsinaisesta operatiivisesta toiminnasta olisi yksiköissä. Aluejohtajan apuna voisi toimia alueen toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta vastaava henkilökuntaa. Alueella voisi toimia keskitetysti myös koko aluetta palvelevia yhteisiä asiantuntijoita tehtävissä, joita ei olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa erikseen yksittäisiin lai-

toksiin. Tällaisia asiantuntijavirkoja voisivat olla muun muassa kiinteistöpäälliköt.

Aluejohtajan tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

7 §. Yksikön päällikön tehtävät ja ratkaisuvallta. Pykälän 1 momentin mukaan yksikköä johtaisi yksikön päällikkö. Hän ratkaisisi yksikköä koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Kuten edellä 4 §:n yhteydessä on todettu, yksiköllä tarkoitettaisiin yhdyskuntaseuraamustoimistoa tai vankilaa taikka muuta rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavaa yksikköä taikka niiden muodostamaa kokonaisuutta. Myös Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö olisi tässä pykälässä tarkoitettu yksikkö. Alueilla voisi edelleen olla myös muun muassa erillisiä sijoittajayksiköitä.

Yksiköllä tarkoitettaisiin myös keskushallintoyksikköä, jota johtaisi pääjohtaja. Rakenne olisi tältä osin sama kuin nykyisessä organisaatiossa, jossa Vankeinhoitolaitosta johtava Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja toimii samalla Rikosseuraamusviraston päällikkönä. Muiden yksiköiden päällikköinä toimivista virkamiehistä ja heidän tehtävistään säädettäisiin pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Tällä tarkoitettaisiin muun muassa yksiköiden päälliköiden virkanimikkeitä.

Yksiköllä voisi tarvittaessa olla oma työjärjestyksensä sen mukaan kuin Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä tai alueen työjärjestyksessä määrätään. Työjärjestyksen hyväksyisi tällöin yksikön päällikkö.

3 luku Erinäiset säännökset

8 §. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten velvollisuudet. Pykälässä säädettäisiin nykyiseen tapaan rikosseuraamusalan virkamiesten velvollisuuksista. Säännös täydentäisi valtion virkamieslaissa olevaa kaikkia valtion virkamiehiä koskevaa sääntelyä. Erityissäännös olisi tarpeen rikosseuraamusalan toiminnan erityisluonteen vuoksi. Rikosseuraamusalalla käytetään merkittävää julkista valtaa, joten alalla toimivilta virkamiehiltä edellytetään heidän asemansa mukaista käytöstä. Virkatoiminnassa tulee kiinnittää erityistä huomio-

ta täytäntöönpanon häiriöttömään sujumiseen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, joten velvollisuudet ovat muita virkamiehiä korostetut.

Lain 8 §:n säännös velvoittaisi rikosseuraamusalan virkamiehen toimimaan kaikissa tilanteissa siten, ettei tutkintavankeuden toimeenpanon ja rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoitus eikä virkamiehen puolueettomuus vaarantuisi. Käyttäytymisvelvoite koskisi paitsi virkamiehen toimintaa yleisesti, myös erityisesti toimintaa suhteessa tutkintavankeihin ja tuomittuihin sekä heidän omaisiinsa. Virkamies voisi vaarantaa rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoituksen esimerkiksi toimimalla vangin luvattomien esineiden ja viestien välittäjänä. Virkamiehen puolueettomuus saattaisi vaarantua esimerkiksi tilanteissa, jossa virkamies on ryhtynyt kaupankäyntiin tai solminut muita taloudellisia suhteita tuomitun kanssa.

9 §. Hallintokantelun käsittely ja ratkaiseminen. Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle tai valvovalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta siitä, että kantelun kohteena olevan viranomaisen tai virkamiehen toiminta on virheellistä tai lainvastaista. Kantelu voi kohdistua myös viranomaisen tai virkamiehen toimimattomuuteen tai virkatehtävien laiminlyömiseen.

Esityksessä ehdotetaan rikosseuraamusalalle perustettavaksi yksi yhtenäinen Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomainen. Rikosseuraamuslaitos olisi toiminnassaan suoraan oikeusministeriön alainen. Tämä merkitsisi sitä, että vankiloiden ja muiden Rikosseuraamuslaitoksen yksiköiden virkamiesten toiminnasta tehtävät kantelut tulisivat lähtökohtaisesti oikeusministeriön ratkaistavaksi. Koska rikosseuraamusalalla on virkamiehiä yli 3 000 ja heitä koskevia kanteluita tehdään vuosittain Rikosseuraamusvirastolle useita satoja, ei tällainen muutos olisi käytännön kannalta toimiva eikä muutenkaan tarkoituksenmukainen. Alan käytännön toiminnan ja rangaistusten täytäntöönpanon yksityiskohtien paras asiantuntemus on Rikosseuraamuslaitoksella ja sen keskushallintoyksiköllä eikä alan strategiseen kehittämiseen keskittyvällä oikeusministeriöllä. Kanteluiden käsitteleminen oikeusministeriössä edellyttäisi lisäksi ministeriön henkilöstömäärän lisäämistä, mi-

kä on vastoin ministeriöiden toimintaa koskevia yleisiä linjauksia.

Tämän vuoksi lain 9 §:ssä säädettäisiin, että Rikosseuraamuslaitokselle laitoksesta tai sen virkamiehen toiminnasta tehdyn kantelun voisi ratkaista pääjohtaja, aluejohtaja tai muu erikseen säädetty tai työjärjestyksessä määrätty keskushallintoyksikön virkamies tai yksikön päällikkö. Rikosseuraamusvirastossa on erillinen oikeudellinen yksikkö, joka voimassa olevan työjärjestyksen mukaan ratkaisee vankeja koskevia kanteluita. Vastaava menettely tulisi voida jatkaa myös uudessa organisaatiossa. Erikseen on lisäksi säädetty terveydenhuoltoon liittyvistä kanteluista.

Ehdotettu säännös ei koskisi pääjohtajaa eikä hänen sijaisiaan, vaan heitä koskevat kantelut käsittelee oikeusministeriö. Vastava koskisi aluejohtajaa ja yksikön päällikköä eli heitä koskevat kantelut käsittelee organisaatiossa hallinnollisesti heitä ylempi taso.

Aluevankilan johtaja on voinut ratkaista hänelle osoitetut, aluevankilan virkamiestä koskevat kantelut. Sama on koskenut esimerkiksi vankilan johtajaa. Saman käytännön on tarkoitus jatkaa myös uudessa organisaatiossa.

Lakiin otettava poikkeussäännös ei koskisi hallinnon yleisille lainvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille tehtäviä kanteluita.

10 §. Vankien työtoiminnan ja laitosten suoritteiden maksullisuus. Lain 10 §:ään sisällytettäisiin voimassa olevassa laissa oleva säännös Vankeinhoitolaitoksen työtoiminnan ja laitosten suoritteiden maksullisuudesta. Säännös säilyisi muuten saman sisältöisenä, mutta maininnat Vankeinhoitolaitoksesta poistettaisiin, koska Vankeinhoitolaitosta ei uudessa organisaatiossa enää olisi. Vankeinhoitolaitoksen sijasta säännöksen todettaisiin koskevan vankeinhoidon työtoimintaa ja laitosten myyntiä. Hinnoitteluperusteista päättäisi asianomainen vankila, kuten nykyisinkin.

Säännös merkitsee poikkeusta valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja siihen sisältyviin maksullisen toiminnan hinnoitteluperusteisiin, joten poikkeussäännöksen on oltava laissa. Säännös lisättiin rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettuun lakiin vuoden 2008 alussa voimaan tulleella lailla ja se

on edelleen välttämätön vankiloiden työtoiminnan normaalista liiketoiminnasta poikkeavan luonteen vuoksi. Maksuperustelain 7 §:n mukaiset liiketaloudelliset hinnoitteluperusteet eivät sovellu vankien työtoiminnan ja laitosmyynnin hinnoitteluun, koska työtoimintaa ja laitosmyyntiä ei järjestetä liiketaloudellisen voiton tuottamiseksi.

11 §. Ulkoiset tunnukset. Pykälässä säädettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen tunnuskuvasta, virkapuvusta ja virkamerkistä. Sääntely vastaisi voimassa olevaa lakia muutoin paitsi että säännös koskisi Vankeinhoitolaitoksen sijasta nyt koko rikosseuraamusalaa. Tarkemmat säännökset annettaisiin oikeusministeriön asetuksella, kuten nykyisinkin. Oikeusministeriö on antanut vuonna 2002 asetukset Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten virkapuvusta sekä suoja- ja erityisvaatetuksesta (850/2002) sekä Vankeinhoitolaitoksen tunnuskuvasta ja virkamerkistä (850/2002). Asetukset on tarkoitus uusia lain voimaantulon yhteydessä. Alalle on tarkoitus vahvistaa yksi yhtenäinen virkamerkki. Virkapuvun käyttöä ei sen sijaan ole tarkoitus laajentaa kosemaan yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa toimivia virkamiehiä.

12 §. Tarkemmat säännökset ja määräykset. Pykälän 1 momentti koskisi valtioneuvoston asetuksella säädettäviä asioita. Perussäännökset Rikosseuraamuslaitoksen alueista, yksiköistä, tehtävistä sekä asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta olisivat lain tasolla. Tarkempia säännöksiä näistä asioista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstöstä, virkojen täyttämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä valtion edustamisesta tuomioistuimissa ja muissa virastoissa.

Erilliset valtuussäännökset valtioneuvoston asetuksen antamiseen olisivat lisäksi johtamista koskevissa 5 – 7 §:ssä.

Lisäksi voitaisiin valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta. Siirtymävaiheeseen liittyy suuri määrä toimenpiteitä, joiden toteuttamista voitaisiin tarvittaessa ohjeistaa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää esimerkiksi siitä, mikä taho on toimivaltainen tekemään ennen

lain voimaantuloa henkilöstöä koskevia päätöksiä.

Rikosseuraamuslaitoksella olisi työjärjestys, jota täydentäisivät alueen ja yksiköiden työjärjestykset. Työjärjestyksen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin 12 §:n 2 momentissa. Työjärjestyksellä annettaisiin lakia ja valtioneuvoston asetusta täydentävät määräykset muun muassa alueiden ja yksilöiden tehtävistä, organisaatiosta ja sisäisestä työnjaosta sekä johtamisesta ja virkamiesten tehtävistä. Työjärjestyksen vahvistamisesta säädettäisiin lain 5 – 7 §:ssä.

4 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

13 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumotaisiin voimassa oleva rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettu laki.

Pykälän 3 momentin mukaan ennen tämän lain täytäntöönpanoa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Uuden organisaation käyttöönotto edellyttää runsaasti valmistelevia toimenpiteitä ja päätöksiä, jotta toiminta voisi käynnistyä uuden organisaation mukaisesti heti lain voimaantultua. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi uuden organisaation edellyttämien uusien virkojen perustaminen ja niiden julistaminen haettavaksi, henkilöstön sijoittaminen uusiin yksiköihin sekä muut henkilökuntaa koskevat järjestelyt. Toimenpiteitä aiheuttaisivat myös muun muassa työjärjestyksen valmistelu, eräät toimitilakysymykset sekä tarvittavien muutosten tekeminen tietojärjestelmiin.

14 §. Tehtäviä koskevat siirtymäsäännökset. Rikosseuraamuslaitoksen perustaminen ei merkitsisi organisaation perustoimintojen eikä tehtävien muuttumista. Uudistus merkitsisi kuitenkin sitä, että tehtäviä hoitavan organisaation ja sen yksiköiden nimet muuttuvat. Olennaisimmat tehtäviä ja päätösvaltaa koskevat säännökset sisältyvät vankeuslakiin ja muuhun rangaistusten täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaan lainsäädäntöön. Myös muualla kuin rikosseuraamusalaa koskevassa lainsäädännössä on runsaasti mainintoja Rikosseuraamusvirastosta, Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Van-

keinhoitolaitoksesta sekä muista alan toimijoista. Mainitut säännökset on tarkoitettu ehdottaa olennaisimmilta osiltaan muutettaviksi ennen organisaatiouudistuksen voimaantuloa syksyllä annettavalla hallituksen esityksellä. Myös muut toimivaltasäännökset on tarkoitettu tarkistaa mahdollisimman nopealla aikataululla uuden organisaation mukaisiksi. Siirtymäsäännös koskisi näin ollen vain niitä tehtäviä ja päätöksiä, joiden osalta toimivaltasäännöksiä ei ole ennen nyt annettavan lain voimaantuloa muutettu.

Mitä muualla säädetään Kriminaalihoitolaitoksesta tai Vankeinhoitolaitoksesta, koskisi pykälän 1 momentin mukaan lain voimaantultua Rikosseuraamuslaitosta. Käsiteltävänä olevan asian mukaan toimivaltainen taho olisi keskushallintoyksikkö, alue, siihen kuuluva yksikkö tai terveydenhuoltoyksikkö.

Mitä muualla säädetään Rikosseuraamusvirastosta, koskisi siirtymäsäännöksen 2 momentin mukaan lain voimaan tultua Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä. Ellei muualla toisin säädetä, keskushallintoyksikkö jatkaisi Rikosseuraamusvirastossa lain voimaan tullessa vireillä olevien asioiden käsittelemistä. Mitä vastaavasti säädetään Rikosseuraamusviraston päällikkönä toimivasta Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajasta, koskisi Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtajaa, joka toimisi myös keskushallintoyksikön päällikkönä.

Vastaavasti aluevankilaa koskeva sääntely koskisi lain voimaan tultua Rikosseuraamuslaitoksen aluetta ja aluevankilan johtajaa koskeva sääntely aluejohtajaa. Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön nimi muuttuisi uudessa organisaatiossa Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksiköksi. Rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaisivat uudessa organisaatiossa alueilla olevat vankilat sekä Kriminaalihoitolaitoksen aluetoimiston sijasta yhdyskuntaseuraamustoimistot. Vankilan, sijoittajayksikön ja aluetoimiston johtajan sijasta toiminasta uudessa organisaatiossa vastaisivat asianomaisten yksiköiden päälliköt.

Rikosseuraamusvirastossa, Kriminaalihoitolaitoksessa ja Vankeinhoitolaitoksessa vireillä olevat asiat siirtyisivät lain voimaantul-

lessa uuden organisaation vastaavan yksikön käsiteltäväksi.

Yksiköiden nimistä, sisäisestä organisaatiosta ja päätösvallan määräytymisestä annettaisiin tarkempia säännöksiä lakia täydentävässä valtioneuvoston asetuksessa.

15 §. *Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälässä säädettäisiin henkilöstön asemasta organisaation tullessa voimaan. Rikosseuraamusalan virat ovat tällä hetkellä joko Vankeinhoitolaitoksen tai Kriminaalihoitolaitoksen yhteisiä virkoja taikka Rikosseuraamusviraston virkoja. Vankeinhoitolaitoksessa kaikki virat muutettiin Vankeinhoitolaitoksen yhteisiksi viroiksi vuonna 2006 toteutetun organisaatiouudistuksen yhteydessä. Jatkossa rikosseuraamusalalla olisi vain yksi viranomainen eikä Vankeinhoitolaitosta, Kriminaalihoitolaitosta tai Rikosseuraamusvirastoa enää olisi. Koska hallinnonala toimisi yhtenäisenä viranomaisena, kaikki virat muutettaisiin suoraan lain siirtymäsäännöksellä Rikosseuraamuslaitoksen yhteisiksi viroiksi. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Virat ja virkamiehet sijoitettaisiin nykyisiä toimipaikkojaan vastaaville alueille ja yksiköihin. Virkojen muuttaminen ja virkojen siirtäminen tapahtuisivat suoraan lain nojalla eikä niihin tarvittaisi virkamiehen suostumusta. Käytännössä suurin osa virkamiehistä jatkaisi toimintaansa nykyisillä toimipaikoilla. Myös heidän tehtävänsä ja virkanimikkeensä säilyisivät lain voimaan tullessa ennallaan.

Tästä poiketen muutoksia voisi tapahtua organisaatiossa tällä hetkellä johtajina tai muina esimiehinä toimivien kohdalla. Sama koskisi aluevankilan yhteisessä hallinnossa toimivia asiantuntijoita ja muita virkamiehiä. Uudessa organisaatiossa yksiköiden määrä olisi aikaisempaa pienempi, jolloin myös johtajien ja eräiden muiden päällikköiden määrä ei olisi yhtä suuri. Lisäksi alueiden määrä supistuisi viidestä kolmeen, mikä myös heijastuisi joidenkin virkamiesten tehtäviin. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa luetelluissa tehtävissä toimivat virkamiehet voitaisiin tarvittaessa sijoittaa organisaatiossa uudelleen uuden organisaation mukaisiin tehtäviin. Muilta osin heihin sovellettaisiin pykälän 1 momentin mukaista menettelyä.

Siirtyvä henkilöstö säilyttäisi siirtymähetkellä palvelussuhteeseen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa. Vastaava menettely koskisi myös määräaikaista virkasuhteita niiden keston ajan. Mikäli valtion palkkausjärjestelmä saadaan sovituksi virastoon heti toiminnan aloittamisesta lukien, sanottu euromääräinen palkka säilyy siten ja siltä osin kuin siitä on sovittu valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoituspöytäkirjan 13 §:ssä (ns. palkanlisämalli). Tilanteessa, jossa uudessa organisaatiossa ei vielä ole palkkausjärjestelmää, euromääräinen palkka voi muuttua yleisten työ- ja virkamiesoikeudellisten säännösten ja periaatteiden mukaisesti eikä siirtyvä henkilöstö voi nyt ehdotetun siirtymäsäännöksen perusteella vain organisaatiomuutoksen vuoksi saada parempaa suojaa palkan osalta kuin henkilöstöllä oli vanhassa organisaatiossa.

Kuten edellä yleisperusteluissa on todettu, menettely vastaisi valtionhallinnon organisaatiomuutostilanteissa vakiintunutta menettelyä ja olisi myös valtioneuvoston vuonna 2006 valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa antaman periaatepäätöksen mukaista. Muutokset käsiteltäisiin myös yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) mukaisessa menettelyssä.

Tarkoitus on, että alueille perustettaisiin uudet aluejohtajan virat ja ne julistettaisiin haettaviksi. Mahdollisten uusien yksiköiden päälliköiden tehtävät ja muut uudet asiantuntijatehtävät voitaisiin täyttää joko sisäisellä hakumenettelyllä taikka tehtäviin ilmoittautumisen kautta. Jos esimerkiksi 2 momentissa tarkoitettu esimies ei tulisi nimitetyksi tai sijoitetuksi uudessa organisaatiossa hänen nykyistä virkaansa vastaavaan virkaan tai tehtävään, neuvoteltaisiin hänen kanssaan siirtymisestä uuden organisaation mukaisiin esimies- tai asiantuntijatehtäviin. Hänen nimikkeensä voitaisiin samalla muuttaa uutta tehtävää vastaavaksi nimikkeeksi. Nimikkeen muuttamiseen ei tarvittaisi virkamiehen suostumusta.

Päätökset virkojen muuttamisesta ja henkilökunnan sijoittamisesta tekisi pykälän 3 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa pääjohtaja, aluejohtaja taikka muu valtioneu-

voston asetuksessa säädetty virkamies. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta. Asetuksella voitaisiin näin ollen säätää myös henkilöstöjärjestelyjä koskevasta toimivallasta nyt annettavaa lakia yksityiskohtaisemmin. Koska virkamiehiä rikosseuraamusosalalla on yli 3 000, ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikki heitä koskevat päätökset tekisi pääjohtaja.

Nykyinen henkilökunta on sitouduttu sijoittamaan uudelleen, vaikka heidän tehtävänsä uudessa organisaatiossa lakkaisivat. Koska alan henkilökuntamäärä ei voi uudistuksen yhteydessä nousta, organisaatiouudistuksen edellyttämät uudet virat voitaisiin pykälän 4 momentin mukaan täyttää haettavaksi julistamalla, jos niihin nimitetään Rikosseuraamusviraston, Kriminaalihoitolaitoksen tai Vankeinhoitolaitoksen palveluksessa oleva virkamies.

Linjattaessa hallituksen iltakoulussa sekä hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä alueiden määrän vähentäminen viidestä kolmeen linjattiin samalla muutoksia myös vankilarakenteeseen. Konnunsuon vankila lakkautetaan ja Pelson vankilan toimintaa supistetaan vuoteen 2012 mennessä. Laitosten henkilökunta tullaan sijoittamaan rikosseuraamusalan muihin tehtäviin. Sijoittamisen helpottamiseksi pykälän 5 momenttiin otettaisiin säännös siitä, että Rikosseuraamuslaitoksen yksikön tai sen osan lakatessa virkamies voidaan nimittää virkaa haettavaksi julistamalla toiseen Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön sijoitettuun virkaan. Henkilöstöjärjestelyiden toteuttamista varten säännös olisi voimassa kahden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen. Alueiden määrän supistuessa kolmeen ja nykyisten aluevankiloiden toiminnan lakatessa tulevat myös viiden aluevankilan rakenteeseen perustuneet aluevankilan yhteiset hallintotehtävät lakkamaan. Myös näissä tehtävissä toimiviin virkamiehiin voitaisiin tarvittaessa soveltaa tämän momentin säännöstä. Konnunsuon ja Pelson vankiloiden sekä aluevankiloiden yhteisissä tehtävissä toimivien virkamiesten sijoittamisessa on sovittu noudatettavan vuoden 2011 loppuun saakka kestävää siirtymäaikaa.

1.2 Laki kielilain 40 §:n muuttamisesta

Kielilain 40 §:ssä oleva Vankeinhoitolaitosta koskeva erityissäännös muutettaisiin vastaamaan uutta organisaatiota säännöksen aineellista sisältöä kuitenkin muuttamatta. Koska Vankeinhoitolaitosta ei enää olisi, pykälän otsikko muutettaisiin siten, että pykälän todettaisiin koskevan Vankeinhoitolaitoksen sijasta vankeinhoidon kieltä.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavien yksiköiden olevan yksikielisesti suomenkielisiä. Tämä koskisi vankiloita ja terveydenhuoltoyksikköä, kuten nykyisin.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että oikeusministeriön asetuksella voidaan 1 momentissa tarkoitettuihin yksiköihin perustaa yksi tai useampi ruotsinkielinen tai kaksikielinen osasto. Tällaiset osastot on Vankeinhoitolaitokseen perustettu oikeusministeriön joulukuussa 2006 antamalla asetuksella.

Tarkemmin kielilainsäädännön soveltamista uudessa organisaatiossa käsitellään jäljempänä jaksossa 4.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Rikosseuraamusalan hallinnosta säädettäisiin tarkemmin Rikosseuraamuslaitoksesta annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksella säädettäisiin muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen sisäisestä rakenteesta, alueista ja yksiköistä. Asetukseen sisällytettäisiin säännökset myös muun muassa henkilöstöstä, viroista ja niiden kelpoisuusvaatimuksista.

Asetusta täydentäviä määräyksiä annettaisiin työjärjestyksellä.

Organisaatiouudistus edellyttäisi muutoksia myös useisiin muihin asetuksen tasoihin säännöksiin. Tämä koskee erityisesti vankeudesta annettua valtioneuvoston asetusta (509/2006) ja muita rangaistusten täytäntöönpanoon liittyviä asetuksia.

Uudistus edellyttäisi tarkistuksia myös rangaistusten täytäntöönpanoa koskeviin ja muihin hallinnollisiin määräyksiin ja ohjeisiin.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan tammi-kuun 1 päivänä 2010. Lain siirtymäsäännöksessä säädettäisiin asioiden käsittelystä ja henkilökunnan asemasta siirtymävaiheen yhteydessä. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

4 Suhde perustuslakiin ja kiellainsäädäntöön

4.1 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi oikeusministeriön hallinnonalalle uusi Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomainen. Uudesta viranomaisesta säädettäisiin lain tasolla perustuslain 119 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla. Mainitun momentin mukaan valtioneuvoston toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Perustuslain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan yleisinä perusteina on pidettävä yksikön nimeä, toimialaa ja pääasiallisia tehtäviä. Julkisella vallalla tarkoitetaan samaa kuin perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Julkisen vallan käyttämisestä on siten kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikö voi tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin.

Rikosseuraamusalalla tehdään runsaasti yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä ja käytetään muutenkin julkista valtaa. Organisaation yleisistä perusteista on siis säädettävä lailla. Nyt ehdotettava laki sisältäisi säännökset organisaation nimestä, toimilasta ja pääasiallisista tehtävistä. Laista ilmenisi myös organisaation tarkempi rakenne ja päätösvallan käyttöä koskevat yleiset säännökset, muun muassa se, kuka organisaation eri tason yksilöissä käyttäisi yleistoimivaltaa.

Nyt säädettävä laki koskisi Rikosseuraamuslaitosta. Päätösvalta ja tehtävät organisaation varsinaisissa ydintehtävissä eli

tuomittuja tai vankeja ja muita ulkopuolisia koskevissa asioissa ilmeni sen sijaan tutkintavankeuden toimeenpanoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä.

Tällaisia päätöksiä tehdään paitsi Rikosseuraamusvirastossa, myös valtakunnallisia tai alueellisia tehtäviä hoitavissa yksiköissä sekä erityisesti paikallisyksiköissä eli vankiloissa ja Kriminaalihuollon aluetoimistoissa.

Esimerkiksi vankeuslaissa on hyvin yksityiskohtaisesti määritelty vankia koskevaa päätösvaltaa käyttävät tasot. Vankeuslaissa säädetään myös muun muassa vankilarakenteen yksityiskohdista. Mainittu muu lainsäädäntö on tarkoitus olennaisimpien toimivaltaa koskevien säännösten osalta muuttaa ennen uuden organisaation voimaantuloa. Sen lisäksi nyt annettavaan lakiin sisältyisi tehtävä koskeva siirtymäsäännös. Päätösvaltaa käyttävä taho organisaatiomuutoksen voimaantumisen jälkeen ilmeni joko muuhun lainsäädäntöön tehtävien muutosten tai nyt annettavan lain siirtymäsäännöksen perusteella.

Rikosseuraamuslaitoksen ollessa oikeusministeriön alainen viranomainen ilman erityissäättelyä kaikki Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiä koskevat kantelut tulisivat oikeusministeriön käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena alan suuren henkilöstömäärän vuoksi. Tämän vuoksi lain 9 §:n nojalla kantelut voitaisiin edelleen käsitellä pääsääntöisesti rikosseuraamusalan sisäisesti. Yksikön päällikköä koskevat kantelut käsiteltäisiin kuitenkin aina hallinnollisesti häntä ylempi taso, esimerkiksi pääjohtajan ja hänen sijaistensa osalta kantelut ratkaisisi oikeusministeriö. Säännös ei rajoittaisi oikeutta tehdä kantelua perustuslain 108 ja 109 §:n mukaisille hallinnon ylimmille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Myös muun muassa terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden käsittelystä on säädetty erikseen.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Säännös koskee myös virkamiesten oikeusaseman perusteita. Tämän vuoksi henkilökunnan asemasta organisaatiomuutoksen yhteydessä säädettäisiin lain siirtymäsäännöksessä. Säättely vastaisi valti-

onhallinnon muissa organisaatiomuutoksissa vakiintunutta säätelyä.

Kaikki virat muuttuisivat lain voimaantullessa Rikosseuraamuslaitoksen yhteisiksi ja henkilökunta siirtyisi nykyisiä toimipaikkojaan vastaaville alueille ja yksiköihin. Siirtymäsäännös mahdollistaisi nykyisen henkilöstön siirtymisen uuden organisaation palvelukseen siirtymähetken mukaisin palvelusuhteen ehdoin ja ilman, että kaikkia uusia tehtäviä varten olisi välttämätöntä perustaa uudet virat ja julistaa ne haettaviksi. Uudessa organisaatiossa suurin osa tehtävistä ja virkanimikkeistä säilyisi ennallaan. Alue- ja yksikkörakenteen muuttuessa kuitenkin joidenkin virkamiesten tehtävät ja sen myötä virkanimikkeet tulisivat muuttumaan, mutta myös siitä säädettäisiin lain tasolla. Myös tällaiset henkilöt säilyttäisivät virkasuhteeseen liittyvät edut ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa.

Asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövalan delegoimiseen liittyvien valtuuksien tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee selvästi käydä ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella (PeVL 56/2002 vp). Lakiehdotukseen sisältyisi säännöksiä, joiden mukaan tarkempia säännöksiä muun muassa viraston organisaatiosta ja henkilöstöstä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Valtuussäännös on kirjoitettu perustuslain edellyttämällä tavalla. Vastaavasti lakiin sisältyisi säännös siitä, mistä asioista voidaan määrätä työjärjestyksellä.

Hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia perustuslain tai säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisiä ongelmia, jotka hallituksen käsityksen mukaan edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan käsittelyä.

4.2 Suhde kielilainsäädäntöön

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä.

Kielilain 5 §:n mukaan kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Kunta on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Lain 6 §:n mukaan yksikielisellä viranomaisella tarkoi-

tetaan muun muassa valtion viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia ja kaksikielisellä viranomaisella valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Erityisistä syistä voidaan virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja.

Rikosseuraamusvirasto on rikosseuraamusalan keskushallintoviranomaisena kielilain 6 §:n mukaan kaksikielinen. Kriminaalihoitolaitoksen aluetoimistot ovat yksi- tai kaksikielisiä kunkin aluetoimiston virka-alueeseen kuuluvien kuntien mukaan.

Vankeinhoitolaitosta koskee lain 40 §:ssä oleva poikkeussäännös, jonka mukaan Vankeinhoitolaitokseen kuuluvat rangaistuslaitokset ja niiden osastot ovat yksikielisesti suomenkielisiä. Oikeusministeriön asetuksella voidaan rangaistuslaitoksiin kuitenkin perustaa yksi tai useampi ruotsinkielinen tai kaksikielinen osasto. Poikkeava sääntely perustuu Vankeinhoitolaitoksen muista viranomaisista poikkeavaan asemaan. Vankilat eivät palvele yleisöä, vaan niiden tehtävät kohdistuvat pääasiassa laitoksessa tapahtuvaan toimintaan ja laitoksen liittymät kansalaisten perusoikeuksiin, mukaan lukien kielellisiin oikeuksiin, rajoittuvat koskemaan laitoksessa olevia vankeja. Vankien sijoittamisessa ei noudateta periaatetta vangin asuinkunnan huomioon ottamisesta, vaan hänen sijoittamisessaan turvataan hänen kielelliset oikeutensa riippumatta asuinkunnan kielestä.

Kielilain 40 §:ssä tarkoitettut kaksikieliset osastot on perustettu kielilain voimaantulon yhteydessä annetulla oikeusministeriön asetuksella. Vankeinhoitolaitoksen organisaatiomuutokseen liittyen asetus on myöhemmin uusittu 8 päivänä joulukuuta 2006 annetulla uudella asetuksella (1182/2006). Kaksikieliset osastot toimivat Etelä-Suomen aluevankilaan kuuluvissa Helsingin vankilassa ja Helsingin avovankilan Suomenlinnan osastossa, Länsi-Suomen aluevankilaan kuuluvissa Turun vankilassa, Käyrän vankilassa ja Vaasan vankilassa sekä Vankeinhoitolaitoksen ter-

veydenhuoltoyksikköön kuuluvissa psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikössä, Turun vankilan poliklinikassa ja Vaasan vankilan poliklinikassa.

Erityissääntelyllä ruotsinkielisten vankien oikeuksien turvaamiseksi tarvittavat resurssit on voitu keskittää kaksikielisille osastoille. Resursseilla tarkoitetaan esimerkiksi ruotsin kieltä taitavia vartijoita ja muuta henkilökuntaa sekä ruotsinkielisiä terveys-, kirjasto- ja muita palveluita.

Nyt annettavalla hallituksen esityksellä rikosseuraamusalalle ehdotetaan muodostettavaksi yksi viranomainen, Rikosseuraamuslaitos, jonka toimialue olisi koko maa. Rikosseuraamuslaitokseen kuuluisi näin ollen sekä yksi- että kaksikielisiä kuntia ja se olisi lain 6 §:n mukaan viranomaisena kaksikielinen.

Myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja valtakunnallisten yksiköiden toimialue olisi koko maa, joten nekin olisivat kaksikielisiä. Rikosseuraamuslaitos jakautuisi Rikosseuraamuslaitoksesta annettavan lain 4 §:n mukaisesti maantieteellisesti alueisiin ja yksiköihin. Niiden kielellinen asema määräytyisi kielilain 6 §:n mukaan. Alueiden toimialue ilmenisi valtioneuvoston asetukselta. Alueella olisi rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavia yksiköitä. Myös niiden toimialue määräytyisi myöhemmin säädettävällä tavalla maantieteellisen aluejaon mukaisesti. Sama koskisi alueella mahdollisesti olevia muita yksiköitä.

Vaikkakaan Vankeinhoitolaitosta erillisenä organisaationa ei enää olisi, varsinainen vankeinhoito säilyisi kuitenkin ennallaan ja kielilain 40 §:n poikkeussääntelyn edellytykset olisivat näin ollen edelleen olemassa. Pykälän muotoilu muutettaisiin edellä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selvitettyllä tavalla vastaamaan uutta organisaatiota. Vastaavasti vankiloihin kielilain 40 §:n poikkeussäännöksen nojalla perustetut kaksikieliset osastot jatkaisivat toimintaansa.

Rikosseuraamusalalla toteutettava organisaatiouudistus ei siten muuttaisi nykyisten vankiloiden ja muiden yksiköiden kielellistä asemaa ja niiden määrätymisperusteita.

Puoltaessaan ehdotettua kolmen alueen mallia maaliskuussa 2009 pitämässään kokouksessa hallinnon ja aluekehityksen ministe-

rityöryhmä totesi samalla pöytäkirjassaan, että jatkossakin ruotsinkieliset vangit saavat siirtyä toiselle alueelle saamaan ruotsinkielistä palvelua.

Kielilain 10 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää valtion viranomaisessa suomea tai ruotsia. Kielilain 12 §:n mukaan asian käsittelykielenä hallintoasioissa on kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli. Viranomaisella on julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 2 §:n mukaan yleinen velvollisuus koulutusta järjestämällä tai muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla huolehtia henkilöstönsä riittävästä kielitaidosta. Säännös asettaa viranomaiselle velvollisuuden huolehtia suomen- ja ruotsinkielisistä palveluista ja niiden kehittamisestä.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 5 §:n mukaan valtion viranomaisten henkilöstölle voidaan asettaa kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Rikosseuraamusalalla käytetään merkittävää julkista valtaa, joten Rikosseuraamusvi-

raston, Kriminaalihuoltolaitoksen, Vankeinhoitolaitoksen aluevankiloiden ja Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön virkamiesten kielitaidosta on säädetty erikseen. Kelpoisuusvaatimukset ilmenevät rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun asetuksen 6, 15, 20 ja 35 §:stä. Lisäksi asetuksessa edellytetään johtajan huolehtivan siitä, että hänen johtamassaan yksikössä on riittävä määrä sekä suomea taitavia että ruotsia taitavia virkamiehiä.

Vastaava säätely on tarkoitus ottaa nyt annettavaa lakia täydentävään valtioneuvoston asetukseen.

Rikosseuraamusalalla turvattaisiin organisaatiouudistuksesta huolimatta palvelut molemmilla kansalliskielillä kielilainsäädännön mukaisesti vastaavasti, kuten nykyisin. Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain velvoitteet toteutuisivat valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjen kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten kautta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

*Lakiehdotus***Laki****Rikosseuraamuslaitoksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Tehtävät ja organisaatio

1 §

Rikosseuraamuslaitos

Rangaistusten täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa varten on oikeusministeriön alainen Rikosseuraamuslaitos, jonka toimialueena on koko maa.

2 §

Toiminnan tavoite

Laitoksen toiminnan tavoitteena on yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpano siten, että lisätään tuomittujen valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan sekä edistetään heidän elämänhallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan.

3 §

Tehtävät

Laitoksen tehtävänä on ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittujen nuorten rikoksentekijöiden valvonta, nuorisorangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, vankeusrangaistuksen ja sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpano, ehdonalaisten vapautteiden päästettyjen valvonta sekä tutkintavankeuden toimeenpano ja muu rangaistusten täytäntöönpano sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään.

4 §

Organisaatio

Laitoksessa on keskushallintoyksikkö ja terveydenhuoltoyksikkö. Laitoksen yhteisiä tehtäviä varten voidaan perustaa myös muita yksiköitä.

Laitoksen toimintaa varten maa jakautuu alueisiin. Alueilla on yksiköitä, jotka koostuvat vankiloista, yhdyskuntaseuraamustoimistoista ja muista rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavista yksiköistä. Alueilla voi olla myös alueen yhteisistä tehtävistä vastaavia yksiköitä.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta säädetään Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta annetussa laissa (1316/2006). Vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavien yksiköiden poikkeavasta kielellisestä asemasta säädetään kielilaissa (423/2003).

2 luku

Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

5 §

Pääjohtajan tehtävät ja ratkaisovalta

Laitosta johtaa pääjohtaja. Pääjohtaja vahvistaa laitoksen työjärjestyksen ja ratkaisee muut koko laitosta koskevat asiat, jollei niitä

ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Pääjohtajan tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

6 §

Aluejohtajan tehtävät ja ratkaisovalta

Aluetta johtaa aluejohtaja. Aluejohtaja vastaa täytäntöönpanon toimivuudesta alueella sekä alueen voimavaroista, toiminnasta ja niiden kehittämisestä. Aluejohtaja vahvistaa alueen työjärjestyksen ja ratkaisee muut aluetta koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Aluejohtajan tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Yksikön päällikön tehtävät ja ratkaisovalta

Yksikköä johtaa yksikön päällikkö. Yksikön päällikkö ratkaisee yksikköä koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Yksiköllä voi olla työjärjestys, jonka yksikön päällikkö vahvistaa.

Keskushallintoyksikön päällikkönä toimii pääjohtaja. Muiden yksikköjen päällikköinä toimivista virkamiehistä ja heidän tehtävistään säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 luku

Erinäiset säännökset

8 §

Virkamiesten velvollisuudet

Sen lisäksi, mitä valtion virkamiesten velvollisuuksista muutoin säädetään, laitoksen virkamiehen tulee kaikissa tilanteissa toimia siten, ettei tutkintavankeuden toimeenpanon ja rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoitus eikä virkamiehen puolueettomuus vaarannu.

9 §

Hallintokantelun käsittely ja ratkaiseminen

Laitokselle laitoksen tai sen virkamiehen toiminnasta tehdyn hallintokantelun ratkaisee pääjohtaja, aluejohtaja tai muu erikseen säädetty tai työjärjestyksessä määrätty keskuhallintoyksikön virkamies tai yksikön päällikkö. Pääjohtajan tai hänen sijaisensa toimita tehty kantelu on kuitenkin siirrettävä oikeusministeriön ratkaistavaksi.

10 §

Vankien työtoiminnan ja laitostuotteen suoritteiden maksullisuus

Vankien työtoiminnan suoritteet ovat maksullisia. Suoritteiden hinnoista päätetään liikeloudellisin perustein. Hintoja voidaan kuitenkin vankeinhoitoon liittyvistä syistä alentaa siten, että ne vastaavat käypää hintatasoa.

Laitostuotteen tuotteet ovat maksullisia. Tuotteista peritään käypää hintatasoa vastaava hinta. Hintoja voidaan kuitenkin vankeinhoitoon liittyvistä syistä alentaa siten, että ne kattavat vähintään tuotteen hankintakustannukset.

Vankila päättää 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen suoritteiden hinnoittelusta. Maksujen perinnässä noudatetaan, mitä yksityisoikeudellisten saatavien perinnästä säädetään. Suoritteita koskevat maksuriidat käsitellään riita-asiana käräjäoikeudessa.

11 §

Ulkoiset tunnukset

Laitoksen tunnusluvasta, virkapuvusta ja sen käytöstä sekä suoja- ja erityisvaatetuksesta samoin kuin virkamerkistä säädetään oikeusministeriön asetuksella.

Laitoksen virkamiehen on virkatehtävää suorittaessaan pidettävä mukanaan virkamerkki sekä tarvittaessa pyynnöstä esitettävä se, kun esittäminen virkatehtävää vaarantamatta on mahdollista. Tarkemmat säännökset virkamerkin käytöstä annetaan oikeusministeriön asetuksella.

12 §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Laitoksen alueista, yksiköistä ja niiden perustamisesta, tehtävistä sekä asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta laitoksessa säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädetään laitoksen henkilöstöstä, virkojen täyttämistä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä valtion edustamisesta tuomioistuimissa ja muissa virastoissa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta.

Tarkempia määräyksiä alueiden ja yksiköiden tehtävistä, organisaatiosta ja sisäisestä työnjaosta, johtamisesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisista, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta, ilman esittelyä ratkaistavista asioista sekä muusta sisäisestä hallinnosta annetaan laitoksen työjärjestyksessä ja sitä täydentävissä alueen ja yksikön työjärjestyksissä.

4 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

13 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta 16 päivänä helmikuuta 2001 annettu laki (135/2001).

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

14 §

Tehtäviä koskevat siirtymäsäännökset

Mitä muualla säädetään Kriminaalihuoltolaitoksesta tai Vankeinhoitolaitoksesta, koskee tämän lain voimaan tultua Rikosseuraamuslaitosta.

Mitä muualla säädetään Rikosseuraamusvirastosta ja sen päällikkönä toimivasta Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajasta, koskee tämän lain voimaan tultua Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ja sen päällikkönä toimivaa Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtajaa.

Mitä muualla säädetään aluevankilasta ja aluevankilan johtajasta, koskee tämän lain voimaan tultua Rikosseuraamuslaitoksen aluetta ja aluejohtajaa. Mitä muualla säädetään Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksiköstä, koskee tämän lain voimaan tultua Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikköä. Mitä muualla säädetään sijoittajayksiköstä ja aluetoimistosta koskee tämän lain voimaan tultua Rikosseuraamuslaitoksessa rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavaa yksikköä.

Tämän lain tullessa voimaan siirtyvät Rikosseuraamusvirastossa, Kriminaalihuoltolaitoksessa ja Vankeinhoitolaitoksessa vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet Rikosseuraamuslaitoksen vastaavan yksikön käsiteltäväksi.

15 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Tämän lain tullessa voimaan Rikosseuraamusviraston, Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen virat muuttuvat Rikosseuraamuslaitoksen yhteisiksi viroiksi. Virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy lain voimaantuloajankohdan mukaisten toimipaikkojensa mukaisille alueille ja yksiköihin. Määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Tässä tarkoitettu virkojen muuttaminen ja siirtäminen eivät edellytä virkamiehen suostumusta.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, aluevankilan, sijoittajayksikön ja vankilan johtajan, apulaisjohtajan, täytäntöönpanopäällikön, talousjohtajan ja hallintojohtajan sekä Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimiston johtajan ja apulaisjohtajan virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy uuden organisaation mukaisiin esimies- tai asiantuntijatehtäviin. Vas-

taavasti aluevankilan yhteisiin tehtäviin sijoitetut virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy uuden organisaation mukaisiin tehtäviin. Viran nimi voidaan samalla muuttaa uusia tehtäviä vastaavaksi. Henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkansa.

Päätökset virkojen muuttamisesta ja henkilöstön sijoittamisesta tekee ennen lain voimaantuloa pääjohtaja, aluejohtaja tai muu valtioneuvoston asetuksessa säädetty virkamies.

Lain täytäntöönpanon edellyttämää Rikos-

seuraamuslaitoksen virkaa ensimmäistä kertaa täytettäessä virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, jos siihen nimitetään Rikosseuraamusviraston, Kriminaalihuoltolaitoksen tai Vankeinhoitolaitoksen virkamies.

Jos lain voimaan tullessa tai kahden vuoden kuluessa sen jälkeen Rikosseuraamuslaitoksen yksikkö tai sen osa lakkaa, virkamies voidaan nimittää virkaa haettavaksi julistamatta toiseen Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön sijoitettuun virkaan.

2.

Laki**kielilain 40 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun kielilain (423/2003) 40 § seuraavasti:

40 §

Vankeinhoidon kieli

Sen estämättä, mitä 6 §:ssä säädetään, ovat vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavat yksiköt yksikielisesti suomenkielisiä.

Oikeusministeriön asetuksella voidaan 1 momentissa tarkoitettuihin yksikköihin perustaa yksi tai useampi ruotsinkielinen tai kaksikielinen osasto.

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Tuija Brax*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

kielilain 40 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun kielilain (423/2003) 40 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

40 §

Vankeinhoitolaitos

Sen estämättä, mitä 6 §:ssä säädetään, ovat vankeinhoitolaitokseen kuuluvat rangaistuslaitokset ja niiden osastot yksikielisesti suomenkielisiä.

Oikeusministeriön asetuksella voidaan rangaistuslaitoksiin kuitenkin perustaa yksi tai useampi ruotsinkielinen tai kaksikielinen osasto.

Ehdotus

40 §

Vankeinhoidon kieli

Sen estämättä, mitä 6 §:ssä säädetään, ovat vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavat yksiköt yksikielisesti suomenkielisiä.

Oikeusministeriön asetuksella voidaan *1 momentissa tarkoitettuihin yksikköihin* perustaa yksi tai useampi ruotsinkielinen tai kaksikielinen osasto.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 .
