

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä kielilain 40 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2009 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä kielilain 40 §:n muuttamisesta (HE 92/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Leena Kuusama, oikeusministeriö
- finanssisihteeri Saija Kaukonen, valtiovarainministeriö
- Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja Esa Vesterbacka ja hankejohtaja Tuula Asikainen, Rikosseuraamusvirasto
- ylijohtaja Maija Kukkonen, Rikosseuraamusvirasto/Kriminaalihuoltolaitos
- johtaja Mika Antikainen, Kaakkois-Suomen aluevankila
- johtaja Jaakko Kopra, Länsi-Suomen aluevankila
- johtaja Jouko Pietilä, Helsingin vankila

- johtaja Päivi Ollila, Pelson vankila
- johtaja Marko Hernesmaa, Kriminaalihuoltolaitos Espoon aluetoimisto
- johtaja Tuula Tarvainen, Kriminaalihuoltolaitos Jyväskylän aluetoimisto
- puheenjohtaja Jari Tuomela, Vankilavirkkailijain Liitto VVL ry
- pääluottamusmies Seppo Suojoki, Vankila- ja kriminaalityön henkilöstö VaKHe ry
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry.

Lisäksi valiokunnalle on toimitettu Etelä-Suomen sijoittajayksikön virkamiesten kirjallinen kannanotto.

Viitetiedot

Lakivaliokunta on tutustunut rikosseuraamusalan kehittämishankkeeseen ja muihin vankeinhoiton ajankohtaisiin kysymyksiin myös Helsingin vankilaan suuntautuneen vierailun yhteydessä.

HALLITUKSEN ESITYS

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 täytäntöön-

panosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavia yksiköitä.

Alueiden määrästä ja toimialueista samoin kuin muista organisaation yksityiskohdista säädetäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Laissa säädetäisiin myös Rikosseuraamuslaitoksen tehtävistä, johtamisesta ja päätösvallan käytöstä. Lisäksi laissa olisi nykyiseen tapaan säännökset muun muassa rikosseuraamusalan virkamiesten velvollisuuksista, vankien työtoiminnan ja laitosten myynnin suoritteiden hinnoit-

telusta sekä Rikosseuraamuslaitoksen ulkoisista tunnuksista.

Lain siirtymäsäännöksissä säädetäisiin 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Uudistuksen sisältö ja tausta

Uudella lailla Rikosseuraamuslaitoksesta yhdistetään Rikosseuraamusvirasto ja sen ohjauksessa toimivat Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihoitolaitos yhdeksi virastoksi, Rikosseuraamuslaitokseksi. Sen tehtävänä on huolehtia rangaistusten, niin yhdyskuntaseuraamusten kuin vankeusrangaistustenkin, täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2010.

Rikosseuraamusalan organisaatio on ollut pitkän kehitystyön kohteena. Vuonna 2001 perustettiin alan keskushallintoviranomaiseksi Rikosseuraamusvirasto ja julkisoikeudellinen Kriminaalihoitoyhdistys muutettiin valtion viranomaiseksi. Seuraavassa vaiheessa, vuonna 2006, perustettiin uuden vankeuslain voimaantuloon liittyen Vankeinhoitolaitoksen viisi aluevankilaa ja valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö. Nyt kysymyksessä on kolmas merkittävä muutos, jossa Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen toiminta on tarkoitus yhdistää siten, että koko hallinnonala toimii jatkossa yhtenä viranomaisena. Uudistus pohjautuu rikosseuraamusalan tilaa selvittäneen selvitysmies Wuolijoen raporttiin sekä Rikosseuraamusalan kehittämishankkeessa (Riseala 2010) tehtyihin ehdotuksiin. Keskusviraston organisaatio uudistettiin yhtenäisen ohjauksen mahdollistavaksi jo vuoden 2009 alusta. Nyt käsiteltävänä olevalla

uudistuksella yhtenäistäminen laajenee koskemaan koko toimintakenttää.

Uudistus toteuttaa lakivaliokunnan vuonna 2000 tekemää linjausta. Valiokunta piti mieltänsään (LaVM 13/2000 vp) tärkeänä sitä, että pidemmällä tähtäyksellä rikosseuraamusalalle voidaan muodostaa yksi yhtenäinen virasto rangaistusten täytäntöönpanoa varten niin, että käytettävät voimavarat saadaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti hyödynnetyiksi.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja vähäisin muutosehdotuksin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen toimivuutta ja toiminnan vaikuttavuutta seurataan ja että organisaatiota jatkokehitetään, jos sen arvioidaan olevan tarpeen toiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi.

Uudistuksen toiminnallisista vaikutuksista

Rikosseuraamusalan tavoitteena on yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpano siten, että lisätään tuomittujen valmiuksia rikoksettomaan elämään. Lisäksi on huolehdittava tuomittujen, henkilöstön ja yhteiskunnan turvallisuudesta. Sekä vankeinhoidon että kriminaalihoillon toiminta perustuu yksilöllisten suunnitelmien laatimiseen ja tuomittujen parissa tehtävään lähityöhön. Varsinaisen ran-

gaistusten täytäntöönpanotehtävän ohella toiminnassa on yhä keskeisempää toiminnan vaikuttavuuden lisääminen.

Organisaation yhtenäisyyden tarvetta lisää se, että rikosten seuraamusvalikoimaa on vähitellen laajennettu ja on otettu käyttöön seuraamusmuotoja, joissa on sekä vankeuden että yhdyskuntaseuraamusten elementtejä, esimerkiksi valvottu koevapaus. Uusi yhtenäinen rakenne tukee vankeuslain tavoitteiden mukaisesti rangaistuksen suunnitelmallista täytäntöönpanoa rangaistusajan suunnitelman pohjalta sekä vaiheittaista, hallittua ja tuettua vankeudesta vapauttamista. Samalla yhdyskuntaseuraamusten osuutta seuraamusjärjestelmässä voidaan vahvistaa.

Yhteisten tavoitteiden ja osin yhteisten asiakaiden lisäksi vankeinhoiton ja kriminaalihuollon keskeiset yhteistyötahot seuraamusten vaikuttavuuden ja tuomittujen yhteiskuntaan kiinnittymisen edistämiseksi ovat pitkälti samoja. Tulevaisuudessa myös laitos- ja yhdyskuntaseuraamusten toimintaprosessit ovat yhdenmukaisia. Toisaalta merkittävän haasteen organisaation yhdistämisessä muodostavat Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen erot seuraamuksissa, toimintaympäristössä ja työskentelykulttuurissa.

Valiokunta katsoo, että uusi yhtenäisesti toimiva organisaatio mahdollistaa nykyistä paremmat edellytykset laadukkaalle ja vaikuttavalle seuraamusten täytäntöönpanolle. Toimiminen yhtenä viranomaisena myös varmistaa nykyistä paremmin päätösten ja käytäntöjen yhdenmukaisuuden.

Rikosseuraamusalan tavoitteiden toteuttamisen kannalta on tärkeää, että seuraamusten yhtäläiset toimintaedellytykset turvataan. Valiokunta painottaa vahvan ja osaavan johtamisen tärkeyttä uudistuksen toimeenpanossa ja sitä, että asiantuntemuksen säilymisestä organisaatiossa huolehditaan.

Uudistuksen tuottavuustavoitteisiin ja toiminnan tehostamiseen liittyviä näkökohtia

Rikosseuraamusalan organisaation uudistaminen on yksi oikeusministeriön hallinnonalan keskeisistä tuottavuushankkeista. Organisaatio-

hankkeen tuottavuustavoitteeseen sisältyy 30 henkilötyövuoden vähentäminen. Henkilöstövähennykset toteutetaan asteittain luonnollisen poistuman kautta. Uudistuksella kevennetään hallintoa ja poistetaan toimintojen päällekkäisyyksiä. Johtajiston määrän on arvioitu vähenevän uudistuksessa noin neljänneksellä. Alueen hallintopalvelujen keskittäminen alueen yhteisiin tehtäviin vähentää puolestaan hallintohenkilöstön määrää. Aikaisempiin kannanottoihinsa (esim. LaVL 19/2009 vp, LaVL 15/2008 vp ja LaVL 12/2007 vp) viitaten valiokunta painottaa, että hallinnon keventämisen ja toiminnan tehostamisen seurauksena vapautuvat voimavarat tulee kohdentaa vankien ja yhdyskuntaseuraamukseen tuomittujen parissa tehtävään lähityöhön. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että toimenpiteiden ensisijaisena lähtökohtana tulee olla voimavarojen mitoittaminen ja kohdentaminen kriminaalipolitiikan tarpeiden mukaisesti.

Valiokunta katsoo, että yhtenäisessä organisaatiossa on tehtävien tehokkaan hoidon kannalta tarpeen yksi yhteinen asiakastietojärjestelmä nykyisen kahden erillisen järjestelmän sijaan. Saadun selvityksen mukaan yhteisen järjestelmän yksityiskohtaiseen suunnitteluun voidaan ryhtyä vasta sen jälkeen, kun organisaatorakenne on toiminnassa ja sen pohjalta voidaan arvioida toiminnan tarpeita ja niiden vaatimia tietoteknisiä ratkaisuja. Valiokunta kuitenkin kiirehtii ensivaiheen toimenpiteenä järjestelmien välisen teknisen käyttöyhteyden luomisesta mahdollisimman pian.

Henkilöstön asema

Henkilöstön asemasta organisaation tullessa voimaan säädetään Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lakiehdotuksen 15 §:ssä. Sen mukaan Rikosseuraamusviraston, Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen virat muuttuvat lain voimaan tullessa Rikosseuraamuslaitoksen yhteisiksi viroiksi. Virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy lain voimaantuloajankohdan mukaisen toimipaikkojensa mukaisille alueille ja yksiköihin. Määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy määräaikaisen palvelussuhteensa kes-

ton ajaksi. Henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa.

Esityksen perustelujen mukaan henkilöstön aseman järjestämisessä noudatetaan valtion yleisiä henkilöstöpoliittisia periaatteita ja organisaatiomuutoksissa vakiintuneita menettelytapoja. Lisäksi uudistuksessa otetaan huomioon valtioneuvoston vuonna 2006 tekemä periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa sekä rikosseuraamusalan omat, helmikuussa 2009 vahvistetut henkilöstöpoliittiset linjaukset.

Henkilöstön kehittämisen kannalta on myönteistä, että uusi organisaatio lisää mahdollisuuksia monipuolisempiin ja vaihtelevampiin tehtäviin sekä edistää urakiertomahdollisuuksia. Toimintaprosessien kehittäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen voivat keventää henkilökunnan työmäärää. Työmäärä riippuu kuitenkin myös monista muista tekijöistä. Valiokunta tähdentää, että henkilökunnan oikeaan mitoittamiseen ja kohdentamiseen, työnkuvien kehittämiseen ja osaamistarpeisiin sekä henkilöstön jaksamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki Rikosseuraamuslaitoksesta

4 §. Organisaatio. Saadun selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen suunniteltu organisaatio on täsmentynyt hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Arviointikeskus-termi on vakiintunut käyttöön organisaatiouudistuksen jatkovalmistelussa. Tästä syystä valiokunta ehdottaa jäljempänä Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviä koskevaan siirtymäsäännökseen (14 §) tätä koskevaa täsmennystä. Jotta termi ei esiintyisi ensimmäisen kerran vasta siirtymäsäännöksessä, valiokunta ehdottaa 4 §:n 2 momentin viimeistä virkettä täydennettäväksi arviointikeskusta koskevalla maininnalla.

12 §. Tarkemmat säännökset ja määräykset. Esityksen yleisperustelujen mukaan lähellä toisiaan sijaitsevat suljetut vankilat, avolaitokset,

yhdyskuntaseuraamustoimistot ja mahdolliset muut rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavat yksiköt voisivat toimia laajempina yhteistoimintayksikköinä, joita on suunnittelussa kutsuttu rikosseuraamuskeskuksiksi. Saadun selvityksen mukaan rikosseuraamuskeskus ei ole muita organisaation osia vastaava erillinen yksikkö eikä päätösvaltaa omaava hallinnollinen taso, vaan paikallisen yhteistoiminnan toteuttamisen tapa. Saadun tiedon mukaan rikosseuraamuskeskuksesta on kuitenkin tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta pitää tarpeellisena, että 12 §:n 1 momenttiin lisätään valtuus, jonka perusteella yhteistyön järjestämisestä alueilla säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

14 §. Tehtäviä koskevat siirtymäsäännökset. Säännöksessä on selkeyden vuoksi tarpeen ottaa huomioon organisaatiouudistuksen jatkovalmistelussa täsmentyneet termit. Tästä syystä valiokunta ehdottaa edellä 4 §:n yhteydessä todetun mukaisesti, että 14 §:n 3 momentin viimeistä virkettä täsmennetään arviointikeskusta koskevalla maininnalla. Lisäksi Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistoja koskevaa säännöstä on samasta syystä aiheellista tarkistaa.

15 §. Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset. Pykälässä säädetään henkilöstön asemasta uuden organisaation tullessa voimaan. Pykälän 1 momentissa säädetään vakituisen ja määräaikaisen henkilöstön siirtymisestä muutostilanteessa. Pykälän 2 momentti koskee siinä lueteltuja johtajia ja aluevankilan yhteisiin tehtäviin sijoitettua henkilöstöä. Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa. Esityksen perusteluista ilmenee, että edellä mainitun virkkeen säännös koskee koko siirtyvää henkilöstöä, ei vain 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi valiokunta ehdottaa, että mainittu virke siirretään pykälän uudeksi 3 momentiksi, jolloin hallituksen esitykseen sisältyvän 15 §:n

3—5 momentit siirtyvät muutetun pykälän 4—6 momentiksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 4, 12, 14 ja 15 § muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

4 §

Organisaatio

(1 mom. kuten HE)

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 *arviointikeskus* ja alueen yhteisistä tehtävistä vastaavia yksiköitä.

(3 mom. kuten HE)

12 §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Laitoksen alueista, yksiköistä ja niiden perustamisesta, tehtävistä sekä asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta laitoksessa ja yhteistyön järjestämisestä alueilla säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädetään laitoksen henkilöstöstä, virkojen täyttämisestä ja kelpoisuusvaati-

muksista sekä valtion edustamisesta tuomioistuimissa ja muissa virastoissa.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

14 §

Tehtäviä koskevat siirtymäsäännökset

(1 ja 2 mom. kuten HE)

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, *koskee tämän lain voimaan tultua arviointikeskusta. Mitä muualla säädetään Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistosta*, koskee tämän lain voimaan tultua *yhdyskuntaseuraamustoimistoa*.

(4 mom. kuten HE)

15 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

(1 mom. kuten HE)

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. Vastaavasti aluevankilan yhteisiin tehtäviin sijoitetut virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy uuden organisaation mukaisiin tehtäviin. Viran nimi voidaan samalla muuttaa uusia tehtäviä vastaavaksi. (*Poist.*)

Siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa. (Uusi 3 mom.)

LaVM 13/2009 vp — HE 92/2009 vp

(4—6 mom. kuten HE:n 3—5 mom.)

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Janina Andersson /vihr	Jari Larikka /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Outi Mäkelä /kok
	Kalle Jokinen /kok	Tuomo Puumala /kesk
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tero Rönni /sd
	Krista Kiuru /sd	Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.