

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Enligt förslaget skall Fångvårdsväsendet omorganiseras så att det består av fem regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet i stället för som nu av 21 självständiga fängelser och Sinnessjukhuset för fångar. Brottspåföljdsverket är liksom nu centralämbetsverk. Till regionfängelset hör en placeringsenhet samt fängelser som svarar för verkställigheten av straff och häktningar. Placeringsenheterna är från fängelserna fristående enheter med ansvar för att placera fångarna och utarbeta och genomföra en plan för strafftiden. Varje regionfängelse har en placeringsenhet.

I lagen om förvaltning av straffverkställighet föreslås justeringar till följd av omorganiseringen. I lagen anges enligt förslaget det huvudsakliga innehållet i regionfängelsets och hälsovårdsenhetens organisation. Närma-

re bestämmelser om de nya regionfängelserna och deras verksamhetsområden samt om organisations- och personalstrukturen och vissa behörighetsfrågor utfärdas i statsrådets förordning om förvaltning av straffverkställighet. Bestämmelser om behörighet i beslut som gäller fångar ingår i en ny fängeslag och en ny häktningslag.

I övergångsbestämmelsen i lagen konstateras att då lagen träder i kraft ändras tjänsterna vid fängelserna och Sinnessjukhuset för fångar till Fångvårdsväsendets gemensamma tjänster, placerade i något visst fängelse eller en hälsovårdsenhet. Beslut om saken fattas av Brottspåföljdsverket.

Lagen föreslås träda i kraft samtidigt som den nya fängeslagen och den nya häktningslagen, dvs. den 1 januari 2006.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning	4
2. Nuläge	4
2.1. Lagstiftning och praxis.....	4
Målet vid verkställighet av fängelsestraff.....	4
Brottspåföljdsområdets organisation och uppgifter	4
2.2. Bedömning av nuläget	6
Funktionella och strukturella omständigheter som påverkar utvecklingen av	
Fångvårdsväsendet	6
Förslag till fängelselag och häktningslag	7
Andra faktorer i anslutning till organiseringen av området för brottspåföljder ...	8
Kriminalvårdsväsendets ställning vid omstruktureringen av påföljdssystemet	9
2.3. Situationen i vissa andra nordiska länder.....	9
Sverige.....	9
Norge.....	10
Danmark	10
3. Propositionens målsättning och de viktigaste förslagen	11
3.1. Målsättning	11
3.2. De viktigaste förslagen.....	11
Brottspåföljdsverket	11
Regionfängelserna.....	12
Placeringsenheterna.....	13
Fängelserna.....	14
Fångarnas hälsovård.....	14
Centraliserade stödtjänster för ekonomi- och personaladministrationen.....	14
4. Propositionens verkningar	15
4.1. Konsekvenser för myndigheterna.....	15
Konsekvenser i fråga om organisation.....	15
Konsekvenser i fråga om personal	16
4.2. Ekonomiska konsekvenser	17
4.3. Samhälleliga konsekvenser	19
4.4. Regionala konsekvenser	19
5. Beredningen av propositionen och samband med andra propositioner	19
DETALJMOTIVERING	21
1. Lagförslag	21
2. Närmare bestämmelser	23
3. Ikraftträdande	23

LAGFÖRSLAG	24
om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet	24
BILAGA	26
PARALLELTEXTER	26
om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet	26

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Organisationen för straffverkställighet består av Brottspåföljdsverket, som är centralämbetsverk, och Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, som styrs av det.

Brottspåföljdsverket inrättades 2001 som ett led i omorganiseringen av de kriminalpolitiska uppgifterna och straffverkställighetsuppgifterna inom justitieministeriets förvaltningsområde. I enlighet med centralförvaltningsprojektets principer överfördes uppgifter i anslutning till den operativa ledningen av Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet samt för dem gemensamma förvaltningsuppgifter från justitieministeriet till det nya ämbetsverket. Den strategiska ledningen av verksamheten och beredningen av lagar gällande brottspåföljder överfördes från den indragna fångvårdsavdelningen till den nya kriminalpolitiska avdelning som inrättades vid justitieministeriet. Samtidigt som Brottspåföljdsverket inrättades gjordes den offentligtgrättsliga Kriminalvårdsföreningen r.f. om till en statlig myndighet.

De största ändringar som organisationsreformen 2001 medförde gällde centralförvaltningen och Kriminalvårdsväsendet. I den nu aktuella reformen ligger fokus på utveckling av Fångvårdsväsendets struktur och omorganisering av fängelserna. Också Brottspåföljdsverkets uppgifter ändras.

Lagen om verkställighet av straff (39/1889) föreslås bli totalreviderad genom fängelselagen som träder i kraft samtidigt som denna lag. De nu föreslagna reformerade organisationsstrukturerna stöder verksamheten och syftena enligt den nya fängelselagen, som framför allt betonar betydelsen av en planmässig strafftid och det därmed sammanhängande målet att minska risken för återfallsbrottslighet bland de dömda.

Reformen gör också centralförvaltningen enklare genom att behörighet och uppgifter delegeras neråt i förvaltningen, styr- och verksamhetsmetoderna förbättras och stöd-tjänsterna centraliseras. Ändringarna gör det möjligt att överföra resurser från administrativa uppgifter till arbetet nära fångarna.

Reformen bygger på förslag framförda inom ramen för Fångvårdsväsendets strukturprojekt, initierat av justitieministeriet.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Målet vid verkställighet av fängelsestraff

Enligt 1 kap. 4 § i lagen om verkställighet av straff skall ett straff verkställas så att det inte i onödan försvårar utan i mån av möjlighet befrämjar fångens anpassning i samhället. Fångvårdsväsendets verksamhet styrs dels av författningar, dels av Fångvårdsväsendets och Kriminalvårdsväsendets gemensamma principprogram. I programmet har verksamhetens syften, värde ringar, principer och medel skrivits in. Målet för Fångvårdsväsendet är att bidra till tryggheten i samhället genom att upprätthålla ett lagligt och säkert system för verkställighet av påföljder samt medverka till att återfallsbrottsligheten reduceras och utslagningen som upprätthåller kriminalitet bryts. För att målet skall kunna nås genomförs verkställigheten så att den är säker för samhället, den dömda och personalen. Den dömdas möjligheter att klara sig i samhället och upprätthålla hälsa och välmåga främjas. Dessutom avser Fångvårdsväsendet att förbättra den dömdas förmåga att tillägna sig ett levnadssätt utan kriminalitet.

Brottspåföljdsområdets organisation och uppgifter

Bestämmelser om brottspåföljdsområdets organisation och uppgifter ingår i lagen om förvaltning av straffverkställighet (135/2001), utfärdad i samband med organisationsreformen 2001, och i statsrådets förordning om förvaltningen av straffverkställighet (275/2001), vilken kompletterar lagen.

I 2 § 1 mom. i lagen om förvaltning av straffverkställighet anges att myndigheter som verkställer straff är Kriminalvårdsvä-

sendet och Fångvårdsväsendet, som båda lyder under justitieministeriet, samt Brottspåföljdsverket som sköter deras centralförvaltningsuppgifter.

Brottspåföljdsverket har till uppgift att

1. leda och utveckla verkställigheten av straff i enlighet med mål om vilka överenskommit med justitieministeriet,

2. granska och övervaka verkställigheten av straff,

3. som högsta organ verkställa samhällspåföljder och fängelsestraff samt styra och övervaka verkställigheten,

4. i samarbete med Fångvårdens utbildningscentral utveckla utbildningen inom området,

5. organisera förvaltnings- och serviceuppgifter som är gemensamma för brottspåföljdsområdet, samt

6. ha hand om det internationella samarbetet på sitt verksamhetsområde

Fångvårdsväsendet leds av generaldirektören för Fångvårdsväsendet som samtidigt är chef för Brottspåföljdsverket.

Antalet årsverken vid Brottspåföljdsverket uppgick år 2003 till 113.

Fångvårdsväsendet som styrs av Brottspåföljdsverket har enligt 6 § i lagen om förvaltning av straffverkställighet till uppgift att

1. verkställa fängelsestraff och förvaltningsstraff för böter,

2. ha hand om genomförandet av förvaring i rannsakningsfängelse, samt

3. sköta fängstransporter till den del det ankommer på fångvårdsväsendet.

I fråga om Fångvårdsväsendets uppgifter gäller dessutom det som bestäms särskilt genom lag. Den viktigaste författningen på lagnivå är lagen om verkställighet av straff.

Till Fångvårdsväsendet hör 21 fängelser och Sinnessjukhuset för fångar. Vart och ett fängelse leds av en fängelsedirektör och sinnessjukhuset för fångar av sinnessjukhusets överläkare. Av fängelserna är 16 slutna och 5 öppna. Dessutom finns det 12 öppna fängelseavdelningar och arbetskolonier som lyder under de slutna fängelserna. Utöver Sinnessjukhuset för fångar finns det två sjukhusenheter.

Fängelserna inrättas och läggs ned genom förordning. Enligt 1 kap. 2 § 3 mom. i lagen

om verkställighet av straff föreskrivs om straffanstalterna och deras namn genom förordning av statsrådet.

Fångar som avtjänar kortare straff än två års fängelse placeras i ett fängelse som bestäms utifrån deras hemkommun. Fångar som avtjänar längre straff än två års fängelse placeras först i placeringsenheten inom deras eget distrikt. Där utförs en risk- och behovsbedömning och utifrån den görs en plan för strafftiden upp. För närvarande finns det placeringsenheter i sex fängelser.

För fångar som avtjänar längre straff än ett halvt år görs i fängelset en bedömning av deras arbets- och handlingsförmåga. Utifrån den bestäms en för dem lämplig sysselsättningsform. De viktigaste av de sysselsättningar som ordnas för fångarna under arbetstid är arbete och utbildning samt målinriktade handlingsprogram och missbrukarrehabilitering. Syftet med sysselsättningarna är att förbättra fångarnas möjligheter att klara sig i samhället efter frigivningen.

Fångvårdsväsendet har utgående från länsindelningen delats in i tre fångvårdsdistrikt: Södra Finlands, Västra Finlands och Östra och Norra Finlands fångvårdsdistrikt. Justitieministeriet fastställer distriktsindelningen. Varje fångvårdsdistrikt leds av en distriktsdirektör, som arbetar på Brottspåföljdsverket. Distriktsdirektörerna skall bl.a. samordna och utveckla verksamheten vid anstalterna inom sina distrikt samt utföra inspektioner. De årliga resultatförhandlingarna mellan Brottspåföljdsverket och fängelserna förs under ledning av distriktsdirektören.

Fångarnas sjuk- och hälsovård har organiserats så att det finns minst en heltidsanställd sjuksköterska och minst en deltidsanställd läkare som svarar för primärvården i varje fängelse. För sjukhusvård finns det ett sjukhus för fångar och för psykiatrisk sjukhusvård två sjukhusenheter. Om brådskande sjukvård eller specialiserad sjukvård behövs kan den offentliga sjukvårdens eller en privatläkares tjänster utnyttjas. Fångvårdsväsendets överläkare leder Fångvårdsväsendets sjuk- och hälsovård.

Ca 2 700 personer är anställda inom Fångvårdsväsendet. Antalet årsverken varierar vid de olika fängelserna mellan ca 30 och över 260. Det finns över 70 tjänstebenaningar

inom Fångårdsväsendet. Mer än hälften av personalen (57 %) utför övervaknings- och vaktuppgifter. Lednings- och förvaltningspersonalens andel uppgår till ca 11 %. Under de senaste åren har man gått in för att utvidga personalens uppgifter bl.a. genom att höja utbildningsnivån och rikta personalens arbetsinsatser mot att i större utsträckning än tidigare genomföra fångarnas handlingsprogram och utföra annat arbete nära fångarna.

Fångårdsväsendets omkostnader uppgick till 154,4 miljoner euro 2003, varav personalens lönekostnader utgjorde 66 %.

Grundutbildning inom fångvården samt fortbildning för personalen inom brottspåföljdsområdet tillhandahålls av Fångårdens utbildningscentral som lyder under justitieministeriet. Vid utbildningscentralen kan grundexamen inom fångvård avläggas. Den ger yrkesutbildning för övervakning och handledning inom fångvården och behörighet för bl.a. en fångvaktartjänst. Yrkeshögskoleexamen (utbildningsprogrammet för området brottspåföljd) kan avläggas vid yrkeshögskolan Laurea.

2.2. Bedömning av nuläget

Funktionella och strukturella omständigheter som påverkar utvecklingen av Fångårdsväsendet

Under de senaste åren har krav på ändringar ofta riktats mot Fångårdsväsendet. Fångtalet har ökat och fångstrukturen förändrats. Antalet fångar ökade med ca 25 procent mellan 1998 och 2003. År 2003 fanns det i medeltal 3 578 fångar, vilket innebar en ökning på knappt 150 fångar jämfört med året innan. Ökning har skett inom nästan alla fångkategorier. I synnerhet de häktades antal har ökat. Antalet fångar dömda för narkotikabrott har ökat med en femtedel. Över hälften av fångarna har ett våldsbrott som huvudbrott. Det ökade antalet narkotikabrottslingar innebär inte bara ett allt större vårdbehov utan också många ordningsproblem. Beläggningsgraden i fångelserna var 111 procent den 1 maj 2004. Olika sysselsättningar har kunnat ordnas för fångarna i mindre ut-

sträckning än tidigare, eftersom personalen inte räcker till för detta.

Säkerhetskraven har vuxit i takt med det ökade antalet fångar och den förändrade fångstrukturen. Fångårdsväsendet utgår i sin verksamhet i högre grad än tidigare från en individuell behandling av fångarna, planering av strafftiden och målinriktning. Dessa faktorer kräver ändringar också i organisations- och personalstrukturen. Framför allt måste antalet anställda som arbetar nära fångarna utökas.

Anslagen för Fångårdsväsendet har redan under flera år varit knappa. T.ex. vid behandlingen av 2003 års budgetproposition påpekade riksdagens finansutskott och lagutskott att Fångårdsväsendets anslagssituation riskerar att göra det omöjligt för Fångårdsväsendet att nå de mål som satts upp för det och att otillräckliga anslag står i strid med fångarnas ökande behov av hälso- och sjukvård, rehabilitering och drogförebyggande åtgärder samt underhåll och utveckling av programmen för att minska återfall i brott.

Den svåra anslagssituationen har gjort att man blivit tvungen att vidta sparåtgärder och söka sätt att klara den förändrade situationen med krympande resurser utan att i någon väsentlig mån ge avkall på målen för verksamheten. Det har varit nödvändigt att utreda rationaliseringsobjekten också genom åtgärder inom förvaltningsområdet. De resurser som härigenom frigjorts skall, är det tänkt, användas för verksamhet enligt de nya målen och arbete nära fångarna.

Det ökade antalet fångar har inneburit problem inte bara i fråga om anslagen, sysselsättningarna för fångarna och personalresurserna utan också tillgången till lokaler.

I många fångelser finns det flera fångar än egentliga fångplatser. Under de närmaste åren väntas antalet fångar öka ytterligare. Fångårdsväsendets anstaltsbestånd, som delvis är i dåligt skick och oändamålsenligt, är en av de största stötestenarna som bidrar till att göra det svårare att nå de mål som satts upp för verkställigheten av fängelsestraff. För att förbättra anstaltsbeståndet har en plan utarbetats som går ut på att Fångårdsväsendet inom den närmaste framtiden skall ha ett lämpligt antal regionalt sett riktigt fördelade, välfungerande anstalter av olika

typ och i gott skick. I detta syfte renoveras de gamla fängelserna och byggs nya fängelser. Anslagssituationen försvårar förverkligandet av planen.

I Statens revisionsverks granskningsberättelse (5/2001), som behandlar anpassning av Fångvårdsväsendets personal, framhålls att fångvårdens nya innehåll och mål förutsätter att såväl personal- och organisationsstrukturen som verksamhetsmodellerna ändras. Riksrevisionsverket anser att Fångvårdsväsendet särskilt bör se till att den interna arbetsfördelningen och tjänstehierarkin fungerar.

Positivt i den nuvarande regionmodellen och organisationen med i hög grad självständiga fängelser är bl.a. att ansvarsförhållandena är klara och att enskilda frågor gällande en fånge sköts nära fången. Å andra sidan orsakar bl.a. vissa fängelsers ringa storlek och den sektoriserade strukturen och beslutsfattningen problem för organisationen. Den största bristen i verkställigheten av fängelsestraff anses vara att fängelsevistelsen varken planeras eller verkställs med tillräcklig kontinuitet och planmässighet. Anstaltens funktionella självständighet har bidragit till att genomförandet av en förnuftig riksomfattande och regional specialisering inom Fångvårdsväsendet har fördröjts. Detta märks dels när det gäller att tillhandahålla sysselsättning för fångarna och då fångar flyttas från en anstalt till en annan, dels i det faktum att uppgifter av stödtjänsttyp sköts separat i så gott som varje fångelse. I fråga om de sistnämnda uppgifterna har under de senaste åren åtgärder vidtagits för att centralisera vissa av tjänsterna och sysselsättningarna.

Förslag till fängeslag och häktningslag

Samtidigt som denna regeringsproposition överlämnas till riksdagen också en proposition med förslag till lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff och häktning. De viktigaste reformförslagen går ut på att omformulera fångvårdens mål och reglera planeringen av fångarnas strafftid och fängelsevistelsens innehåll. Syftet med reformen är att utveckla innehållet i fängelsevistelsen och därigenom minska risken för fångarna att

göra sig skyldiga till nya brott.

Förslaget till fängeslag lyfter särskilt fram Fångvårdsväsendets två uppgifter: skyldigheten att se till fångarnas, personalens och samhällets säkerhet och skyldigheten att agera i förhållande till fångarna så att deras möjligheter att leva ett liv utan brott förbättras.

I fängeslagen definieras verkställigheten av fängelsestraff som en planmässigt och kontrollerat framskridande process. För varje fånge görs en individuell plan upp för strafftiden. Då planen utarbetas görs en bedömning av risken för fången att göra sig skyldig till nya brott samt anges åtgärderna för att förhindra återfall i brott. Också fångarnas individuella och säkerhetsmässiga behov och förutsättningar utreds. Syftet med den plan som görs upp utifrån bedömningen är att främja fångarnas förmåga att ta kontroll över sitt liv och finna sin plats i samhället.

Att göra upp planerna för strafftiden utifrån bedömningen av de enskilda fångarna ställer höga krav på utvecklingen av sysselsättningarna i fängelserna. Det nuvarande sysselsättningsutbudet är ännu inte tillräckligt för att planerna för strafftiden skall kunna genomföras i tillräcklig utsträckning utan det behövs en omstrukturering av sysselsättningarna och en omfördelning av resurserna så att fångarnas behov och till buds stående resurser motsvarar varandra bättre än vad som nu är fallet.

I planeringen och organiseringen av sysselsättningar för fångarna understryks betydelsen av samarbete mellan olika yrkesgrupper. Samarbetet måste intensifieras och verksamhetsformerna utvecklas både inom fångelset och med utomstående intressegrupper. De viktigaste av samarbetsparterna utanför fångelset är fångarnas anhöriga och andra närstående samt myndigheterna inom kriminalvården, social- och hälsovården, undervisningsväsendet och arbetskraftsförvaltningen.

För att målen i fängeslagen skall kunna nås är det nödvändigt att rikta fångvårdens resurserna mot arbete som utförs i nära samarbete med fångarna. En sådan verksamhetsform främjar säkerheten och stöder reduktionen av återfallsbrottsligheten.

Syftet med fångvårdens strukturprojekt är att ändra Fångvårdsväsendets organisations-

och personalstruktur så att de medverkar till att fängelselagens ovannämnda mål kan nås.

Andra faktorer i anslutning till organiseringen av området för brottspåföljder

Vid planeringen av organisationsreformen inom området för brottspåföljder har även många projekt och riktlinjer som gäller hela statsförvaltningen beaktats. Ett sådant är projektet för utveckling av statens centralförvaltning. Enligt projektets principer överförs de operativa uppgifterna från ministerierna till ämbetsverken. Från centralförvaltningen överförs alla de uppgifter som tillåter det till regional och lokal nivå. I syfte att effektivisera kärnverksamheten i centralförvaltningens enheter och luckra upp strukturerna koncentreras stödtjänsterna till specialiserade serviceproducenter. Organisationsreformen inom centralförvaltningen för brottspåföljdsområdet genomfördes 2001 i enlighet med principerna för centralförvaltningsprojektet. Den nu föreslagna reformen fortsätter utvecklingen av förvaltningen utgående från de riktlinjer som drogs upp i centralförvaltningsprojektet.

Då statsrådets finansutskott förordade regeringens proposition om en organisationsreform inom brottspåföljdsområdet (RP 136/2000) förutsatte det att justitieministeriet i fortsättningen går in för att förenkla Brottspåföljdsverkets organisation, de regionala organisationerna inbegripna. Också i regeringens propositionen konstaterades att målet var att göra centralförvaltningen lättare genom att överföra uppgifter och behörighet från centralförvaltnings- till lokalnivå.

Regionaliseringen av statliga funktioner fortsätter i enlighet med regeringsprogrammet. Genom regionaliseringsåtgärderna kan arbetsplatser placeras utanför huvudstadsregionen. Vid regionaliseringen av funktionerna utnyttjas de möjligheter centralförvaltningsreformen och personalavgången erbjuder. Inom brottspåföljdsområdet har möjligheterna att regionalisera centralförvaltningsuppgifter utretts i samband med omorganiseringen av fängsvården. Regionaliseringen genomförs genom att centralförvaltningen görs lättare, befogenheter flyttas neråt i förvalt-

ningen och stödtjänsterna centraliseras.

Enligt regeringsprogrammet och regeringens strategihandling hör författnings- och resultatstyrning till ministeriernas viktigaste styrmedel. Ministerierna kan som regel inte blanda sig i enskilda ärenden som bereds på ämbetsverk som är underställda dem. En smidig och effektiv förvaltning kräver att beslutsfattandet delegeras nära den verkställande organisationsnivån. Den beslutande makten inom brottspåföljdsområdet har flyttats neråt i förvaltningen och meningen är att utvecklingen skall fortsätta på samma sätt.

Den förbättrade resultatstyrningen och revideringarna av lagen om statsbudgeten (423/1988), nedan budgetlagen och ordningen om statsbudgeten (1243/1992) börjar styra planeringen av såväl verksamheten och ekonomin som bokslutsrapporteringen från och med budgetåret 2005. Avsikten med den reviderade budgetlagen är att stärka riksdagens budgetmakt och statens finansförvaltning samt förbättra verksamhetens resultat. I detta syfte måste redovisningsskyldigheten och det därtill hörande resultatansvaret skärpas. Resultatstyrningsförfarandet kommer att preciseras i och med den nya lagstiftningen. Detta förutsätter också ändringar i resultatstyrningen inom brottspåföljdsområdet.

Enligt den rättspolitiska strategin (2003–2012) är justitieministeriets centrala strategiska mål inom rättspolitiken att göra kriminalpolitiken effektivare och bättre fokuserad. Straffverkställigheten utvecklas så att de dömda ges bättre möjligheter till ett liv utan brott genom att deras förmåga att ta kontroll över sitt liv och finna sin plats i samhället förbättras. Enligt strategin skall Fångvårdsväsendets och Kriminalvårdsväsendets organisation, personal, personalens kompetens och användningen av datateknik utvecklas så att de stöder en övergripande och planmässig verkställighetsprocess. För att strategins riktlinjer skall kunna följas krävs det att lagstiftningen och verksamhetsstrukturerna ses över. Fångvårdsväsendets förvaltning effektiviseras och görs lättare samtidigt som stödtjänsterna till anstalterna koncentreras till servicecentraler.

Kriminalvårdsväsendets ställning vid omstruktureringen av påföljdssystemet

Också Kriminalvårdsväsendet arbetar under ledning av Brottspåföljdsverket. Dess uppgift är att ha hand om verkställigheten av påföljder som verkställs i frihet, dvs. övervakning av unga förbrytare som dömts till villkorligt straff, ungdomsstraff, samhällstjänst och övervakning av villkorligt frigivna. Kriminalvårdsväsendet leds av överdirektören för Kriminalvårdsväsendet.

Då riksdagens lagutskott behandlade regeringens proposition om en organisationsreform inom området för brottspåföljder (LaUB 13/2000 rd) ansåg utskottet det ”viktigt att det på längre sikt kan inrättas ett enhetligt ämbetsverk för straffverkställighet så att de till buds stående resurserna kan nyttiggöras på bästa sätt”. När organisationsreformen höll på att genomföras betonade riksdagen dock Kriminalvårdsväsendets självständighet i förhållande till Fångvårdsväsendet genom att i lagen om förvaltning av straffverkställighet skriva in en bestämmelse (4 § 1 mom.) om Kriminalvårdsväsendets överdirektörs allmänna behörighet: ärenden som gäller Kriminalvårdsväsendet eller verkställigheten av samhällspåföljder och som skall behandlas vid Brottspåföljdsverket avgörs av överdirektören för Kriminalvårdsväsendet, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman skall avgöra dem. Förvaltningstjänster inom centralförvaltningen sköts enhetligt av Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet.

I den nu föreslagna reformen är det fråga om att omorganisera fångvården och förnya anstalterna och deras verksamhetsmodeller. Syftet är sålunda inte att omorganisera hela brottspåföljdsområdet, inklusive kriminalvården. Utgångspunkten för reformen av fångvården måste dock bl.a. vara att fångvårdens verksamhetsorganisation ges bättre möjligheter till ett nära samarbete med andra organisationer i samhället och att förutsättningarna för samarbete förbättras framför allt inom området för brottspåföljder.

Enligt den nuvarande och den planerade organisationsstrukturen byggs merparten av de samlade funktioner som skall tillhandahållas upp regionalt. Vid skapandet, utvecklan-

det och genomförandet av funktionerna behövs samverkan mellan regionfängelset, Kriminalvårdsväsendets distriktsbyråer och centralförvaltningen.

2.3. Situationen i vissa andra nordiska länder

Sverige

I Sverige består straffverkställighetsorganisationen av en centralförvaltningsmyndighet (Kriminalvårdsstyrelsen) underställd justitiedepartementet och lokala kriminalvårdsmyndigheter med tillhörande fängelser och enheter för öppen vård.

Termen kriminalvård omfattar fångvård (kriminalvård i anstalt), häktning (håkten) samt påföljder som verkställs i frihet och övervakning av villkorligt frigivna (frivård).

Centralförvaltningsmyndigheten svarar för målen och strategierna inom området. Den fördelar resurserna och planerar och utvärderar verksamheten inom den underlydande förvaltningen. Till dess uppgifter hör vidare normgivning och inspektion, arbetsgivarverksamhet samt samarbete med intressegrupper.

Inom centralförvaltningen finns det fem regionkontor som leds av var sin kriminalvårdsdirektör. Kriminalvårdsdirektörerna svarar bl.a. för lagligheten i verksamheten vid sina underlydande enheter samt för att de uppsatta målen nås. De håller resultatsamtal med kriminalvårdscheferna, dvs. cheferna för dem underställda enheter.

Under kriminalvårdsstyrelsen lyder 36 lokala kriminalvårdsmyndigheter samt en separat transporttjänst för fångtransporter. De lokala kriminalvårdsmyndigheterna består av 28 häkten, 55 kriminalvårdsanstalter och 43 frivårdskontor.

Inom den lokala förvaltningen finns det endast två ledningsnivåer: kriminalvårdschef och under honom eller henne kriminalvårdsinspektörer. Inspektörerna har ansvar för ledningen, budgeten och personalen inom en viss helhet, avdelning, verksamhetsområde eller motsvarande. De svarar inom sin sektor också för att målen nås och lagstiftningen och normerna följs.

Organisationen sågs över i februari 2000. Före det ingick i organisationen regionkansliet mellan centralförvaltningen och de lokala myndigheterna. Översynen av organisationen fortsätter. Enmyndighetsprojektet, som inleddes 2003, syftar till att ha en enda myndighet inom området och därigenom effektivisera verksamheten och utveckla ledningen av den. I fortsättningen skall det inte längre finnas en centralnivå och en lokalnivå och inte heller 37 självständiga myndigheter utan en enhetlig organisation. Bakomliggande orsaker till reformen är allt knappare resurser och målet att via den nya organisationsstrukturen stödja ett processartat verksamhets sätt som utgår från en helhetsbild av organisationen och tar större hänsyn till klienternas behov. Vidare skall samarbetet mellan olika samarbetspartner byggas ut och befogenheter flyttas neråt inom förvaltningen.

I Sverige pågår också en revidering av lagstiftningen om straffverkställighet. Den skall genomföras genom en ny kriminalvårdslag som skall innehålla bestämmelser om både fängelsestraff och påföljder som verkställs i frihet.

Norge

Också i Norge genomfördes en organisationsreform inom brottspåföljdsområdet år 2001. Organisationen består av justis- och politidepartementet, en regional nivå och en lokal nivå. Kriminalvården och fångvården finns inom samma organisation och under samma ledning.

Den högsta ledningen av straffverkställigheten förblev hos justis- och politidepartementet och en särskild avdelning där också efter reformen. Avdelningen bistår den politiska ledningen, svarar för den strategiska styrningen och riktlinjerna för utvecklingen, bereder lagar och andra normer och är samtidigt centralförvaltningsmyndighet för straffverkställigheten, dvs. fångvården och kriminalvården. Under avdelningen lyder i den nya organisationen sex regioner, en utbildningscentral samt en datacentral.

Den regionala nivån styr enheterna i enlighet med justis- och politidepartementets riktlinjer, sätter upp mål för dem, har hand om

styrningen och utvecklingen av verksamheten samt fördelar resurser, övervakar anstaltens verksamhet och behandlar besvär i egenskap av besvärinstans i fråga om vissa beslut som fattas inom lokalförvaltningen. Sjuk- och hälsovård, utbildning och bibliotekstjänster för fångarna tillhandahålls av organ utanför anstalten. Den regionala organisationen är placerad separat från enheterna för att det inte skall uppstå en situation där den regionala organisationen gynnar den enhet där den är placerad.

Meningen är att varje region skall ta hand om sina egna fångar med undantag av mycket svårt mentalsjuka fångar. I praktiken har detta inte lyckats eftersom det inte finns tillräckligt med fängelser för varje region. Regionerna placerar fångarna i enheter. Varje region har en placeringsenhet. Till regionerna hör 42 fängelser, 21 kriminalvårdsenheter samt 4 s.k. halvvägshem.

En ny lag om straffverkställighet, som trädde i kraft i mars 2002 och gäller samhällspåföljder, böter och fängelsestraff, hänger nära samman med organisationsreformen. I lagen betonas att de beslut som gäller de dömda eller fångarna administrativt sett fattas så nära dessa som det är möjligt.

Danmark

Ansvar för verkställigheten av fängelse- och bötesstraff och styrningen och centralförvaltningen av kriminalvård i frihet vilar i Danmark på justisministeriet där Direktoratet för Kriminalforsorgen svarar för dessa uppgifter. I Danmark finns ingen regionalförvaltning eller annan mellanstegsförvaltning mellan ministeriet och anstalterna och någon sådan planeras inte heller.

Direktoratet har en i någon mån självständigare ställning än ministeriets övriga avdelningar. Justisministeriets ledning och direktoratets ledning kom i sitt resultatavtal för 1999–2003 överens om omorganisering av direktoratet och fängelserna. Direktoratets nya organisation trädde i kraft i slutet av 2000.

Behörighet och ansvar har flyttats över från centralförvaltningen till anstalterna. Det finns 13 riksfängelser och 37 lokalfängelser. Av-

sikten har varit att göra fängelserna till självständigare och starkare enheter, som själva kan besluta om sin resursanvändning inom ramen för sin totala årsbudget. Verksamhetsstyrningen i fängelserna sker utifrån årliga resultatavtal.

I början av juli 2001 trädde en ny lag om verkställighet av fängelsestraff, villkorlig frigivning samt verkställighet av bötesstraff, villkorliga straff och samhällstjänst i kraft. Lagen föreskriver att anstalten så snart som möjligt efter att en fånge anlant dit skall göra upp en plan för strafftiden och tiden efter frigivningen i samarbete med fången.

3. Propositionens målsättning och de viktigaste förslagen

3.1. Målsättning

Propositionen har som mål att omstrukturera fängsvårdens organisation och personal och se över dess verksamhets sätt så att ändringarna stöder den övergripande och planmässiga verkställighetsprocess som föreskrivs i den nya fängselagen och häktninglagen. För att målet skall nås grupperas straffanstalterna utgående från landskapsindelningen i organisatoriska helheter, regionfängelser. Dessutom utvecklas Brottspåföljdsverkets uppgifter och styrgrepp på det sätt som den nya modellstrukturen och de allmänna målen för utveckling av förvaltningen förutsätter. Organisationsreformen avser även att göra centralförvaltningen lättare och effektivisera förvaltningen av fängsvården bl.a. genom att centralisera stöd- och andra tjänster, minska den s.k. mellanstegsförvaltningen och klärlägga verksamhetsprocesserna. De resurser som härigenom frigörs skall enligt planerna överföras från förvaltningen till arbete nära fångarna.

Reformen genomförs genom ändringar i lagen om förvaltning av straffverkställighet. Kompletterande bestämmelser utfärdas genom förordning från statsrådet och andra bestämmelser på lägre nivå.

3.2. De viktigaste förslagen

Fängsvårdsväsendets nya organisation be-

står enligt förslaget av Brottspåföljdsverket som centralämbetsverk, fem självständiga regionfängelser samt en riksomfattande hälsovårdsenhet. Allmänna uppgifter, personaluppgifter och finansförvaltningsuppgifter av stödtjänsttyp som förekommer inom brottspåföljdsområdet koncentreras till en servicecentral inom justitieministeriets förvaltningsområde. Närmare planer för detta utarbetas inom ramen för ett särskilt projekt.

Brottspåföljdsverket

Brottspåföljdsverkets ställning som centralförvaltningsmyndighet inom brottspåföljdsområdet förblir oförändrad. Uppgifterna och verksamhetssätten ändras dock. I Brottspåföljdsverkets uppgifter betonas i högre grad än tidigare att Fängsvårdsväsendet är en helhet som styrs av verket. Brottspåföljdsverket resultatstyr fem regionfängelser och svarar dessutom för egen del för att tillräckliga verksamhetsförutsättningar skapas för regionfängelserna och verksamheten enligt den nya fängselagen och att verksamheten utvecklas kontinuerligt. Ämbetsverket har enligt den nya budgetlagstiftningen och principerna för utveckling av förvaltningen till uppgift att planera verksamheten och ekonomin, sköta resultatstyrningen och utvärdera verksamhetens resultat och effektivitet. Också upprätthållandet och utvecklandet av en databas till stöd för beslutsfattandet och budgetberedningen måste effektiviseras. Framför allt bör styrningen av anstalterna utvecklas genom att resultatstyrning tillämpas. Vidare har Brottspåföljdsverket såsom för närvarande hand om normstyrningen inom området, laglighetstillsynen och straffverkställighetsuppgifter. Centralämbetsverket kommer också i fortsättningen att vara behörigt att ingå tjänstekollektivavtal.

I reformen tas även hänsyn till de allmänna riktlinjerna för utveckling av förvaltningen och överförs uppgifter från centralförvaltningen dels till regionfängelserna, dels till en särskild organisation som upprättas för att producera tjänster. Dessutom delegeras beslutanderätt neråt i förvaltningen. Ändringarna innebär att Brottspåföljdsverkets personal minskar och resurser gradvis kan överföras

från centralförvaltningen till regionfängelserna.

Regionfängelserna

Regionfängelserna är självständiga ämbetsverk med övergripande ansvar för att fängelsestraff och verkställighet av häktning för fångar från deras verksamhetsområde verkställs lagenligt, säkert och planmässigt. Till ett regionfängelse hör en placeringsenhet, som svarar för planeringen av fångarnas strafftid och placeringen av fångarna utifrån den samt fängelser som svarar för verkställigheten av fängelsestraff. Under den planmässigt genomförda fängelseprocessen deltar fångarna i sysselsättningar som ordnas i enlighet med verkställighetens mål. Regionfängelserna kan självständigt tillhandahålla behövliga fängenvårdstjänster på sitt område. Enligt fängelselagen är målet att alla fångar från ett regionfängelses verksamhetsområde skall kunna avtjäna sitt straff i regionfängelset och att där skall finnas tillräckligt med fängelser specialiserade på olika sysselsättningar och av olika säkerhetsgrad. Regionfängelserna består av de nuvarande anstalterna och anstalternas fysiska belägenhet ändras inte i detta sammanhang.

Regionfängelserna svarar för de sysselsättningar som ordnas för fångarna och planeringen av dem. Då verksamheterna ordnas accentueras planmässigheten och målinriktningen i verkställigheten av fängelsestraffen samt dess processartade karaktär. Fängelseprocessen består av ankomst- och placeringskedet, sysselsättningskedet, dvs. avtjänandet av straffet, samt frigivningskedet. Under ankomst- och placeringskedet görs en bedömning av risken för att fången gör sig skyldig till nya brott och kartläggs åtgärderna för att förhindra återfall i brott. Fångarnas individuella funktionella och säkerhetsmässiga behov och förutsättningar utreds. Utifrån bedömningen gör regionfängelsets placeringsenhet upp en plan för strafftiden. Under avtjänandeskedet följs planen för strafftiden, utvärderas utfallet av den och preciseras och ändras planen om det visar sig nödvändigt. Frigivningskedet genomförs i enlighet med planen för strafftiden. I detta skede ges stort

utrymme åt förberedelser inför frigivningen och skapandet och utvecklandet av förbindelser till intressegrupper.

Vid planeringen och ordnandet av verksamhet för fångarna lyfts betydelsen av arbetet nära fångarna fram. Att känna fången är avgörande för besluten kring säkerhet och sysselsättning. Viktigt är också att sysselsättningen är kontinuerlig. Verksamhetsblocken bör därför planeras och genomföras i samarbete med närliggande instanser. Fångens hemkommun, Kriminalvårdsväsendet och olika frivilligorganisationer hör till de viktigaste samarbetsparterna.

Regionfängelset leds av direktören för regionfängelset. Direktörens viktigaste uppgift är att se till att verkställigheten av fängelsestraff och rannsakningsfängelse genomförs i regionfängelsets verksamhetsenheter i enlighet med bestämmelser och brottspåföljdsområdets värderingar.

Beslut gällande fången fattas så nära fången som möjligt. Direktören för regionfängelset avgör i regel inte frågor som gäller enskilda fångar. Beslutanderätt i fråga om fångarna har enligt fängelselagen och häktningsslagen antingen placeringsenheten, fängelsedirektören eller, om behörigheten har delegerats med stöd av lagen eller en bestämmelse i den, t.ex. chefen för den enhet där fången är placerad. Direktören för regionfängelset koncentrerar sig på att leda regionfängelset, planera verksamheten och övervaka resursanvändningen. Han för resultatförhandlingar med Brottspåföljdsverket samt svarar för att de resultatmål som satts upp för regionfängelset nås.

Det främsta syftet med fångvårdens strukturreform är att överföra resurser till arbetet nära fångarna. För att uppfylla detta syfte görs Fångvårdsväsendets förvaltning lättare och funktionerna koncentreras. Syftet syns i regionfängelsernas tjänstestruktur bl.a. så att den s.k. mellanstegsförvaltningen och mellanchefernas antal minskas. Detta kan åstadkommas genom att vissa förvaltningsuppgifter som för närvarande utförs i nästan alla fängelser, dels koncentreras till en för hela förvaltningsområdet gemensam servicecentral, dels utförs i regionfängelset. Detta gör också ansvarsförhållandena klarare. I regionfängelset kan regionfängelsets gemensamma

förvaltning, den formella straffverkställigheten, fastighetskötseln och bl.a. vissa uppgifter i anslutning till basunderhållet av fångarna has om hand. Detaljerna i de praktiska arrangemangen avgörs av direktören för regionfängelset. I fortsättningen utreds bl.a. frågan om koncentration av fångtransporterna.

Enligt förslaget skall det finnas fem regionfängelser och de inrättas genom förordning från statsrådet. Antalet regionfängelser och verksamhetsområden bygger på en jämförelse mellan olika alternativ. Vid jämförelsen beaktades att regionfängelset måste vara tillräckligt stort för att kunna arbeta som en självständig anstalt, där fångarna inom dess verksamhetsområde erbjuds ett mångsidigt utbud av tjänster. Området får dock inte vara så stort att det hindrar samarbetet inom regionfängelset och med utomstående intressegrupper. Dessutom bör reformen kunna genomföras utan större ändringar i Fångvårdsväsendets investeringsprogram.

Alla fångar från fängelsets verksamhetsområde bör kunna avtjäna sina straff i sitt eget regionfängelse. Regionfängelset bör därför ha ett tillräckligt antal anstaltsplatser och tillräckligt månsidiga sysselsättningar för fångarna. Regionfängelsestrukturen bör erbjuda möjligheter till samarbete med olika organisationer. Då antalet regionfängelser diskuterades under beredningsarbetet ansågs det även viktigt att det i varje regionfängelse skulle finnas möjligheter till placeringsverksamhet och att regionfängelset skulle vara tillräckligt stort för att kunna ledas, arbeta självständigt och skapa sin egen identitet. Regionfängelsestrukturen utgår från landskapsgränserna, vilket ger en god grund för samarbete med relevanta regionala organisationer.

Placeringsenheterna

En placeringsenhet är inte ett fängelse utan en enhet inom regionfängelset som koncentrerar sig på planering av fångarnas strafftid och bedömning av säkerhets- och verksamhetsbehoven samt placering av fångar. Dessutom svarar den för hur fängelseprocessen förlöper. Placeringsenheten är en operativ helhet inom regionfängelset som kan arbeta

uppdelad på två eller flera verksamhetsställen.

Placeringsenhetens huvudsakliga uppgift är att göra upp en plan för fångarnas strafftid. Vidare svarar placeringsenheten för styrningen och uppföljningen av hur planen genomförs samt för hur avtjänandet av straffet framskrider. Placeringsenheten beslutar om förflyttning och placering av fångar inom regionfängelsets verksamhetsområde. Den svarar också för informationen och kontakterna till andra placeringsenheter och instanser utanför fängelset. Dessutom svarar placeringsenheten för utnyttjandet av regionfängelsets fångplatskapacitet, samlar in basdata för planeringen och utvecklingen av verksamheten och svarar för utvärderingen och utvecklingen av verksamhetens effektivitet.

Placeringsenheten leds av en direktör, som beslutar om planerna för fångarnas strafftid och placering och förflyttning av fångar. Placeringsenhetens ansvar för genomförandet av fängelseprocessen kräver en stark och självständig ställning i förhållande till fängelserna och beslut fattade av placeringsenheternas direktörer i frågor som gäller placeringsenhetens uppgifter väger därför tyngre än beslut fattade av fängelsernas direktörer.

Tjänstemännen vid placeringsenheten, som skall företräda sakkunskap åtminstone i socialarbete och familjeangelägenheter, hälsotillstånd, fängelsesäkerhet, utbildning, betendevetenskaper och arbetsverksamhet, gör tillsammans upp planerna för strafftiden.

Placeringsenheten inrättas av justitieministeriet, som även beslutar om dess placering i något av fängelserna inom ett regionfängelse. Placeringsenheterna verkar sålunda i nära samarbete med någon annan anstaltsenhet, vilket gör att de behöver mindre resurser för stödtjänster och andra motsvarande tjänster och bevakningsuppgifter. För placeringsenhetens läge är det av väsentlig betydelse att det i dess omedelbara närhet finns möjligheter att tillhandahålla vård av fångar med missbruksproblem samt för bedömning av fångarnas hälsotillstånd.

Placeringsenheter finns redan i dagens fängelser. De ges dock nu en avsevärt starkare ställning och blir från fängelserna fristående enheter med egen ledning och oberoende beslutanderätt.

Fängelserna

Fängelserna utgör en del av regionfängelserna och ansvarar för säkerheten vid verkställigheten av fängelsestraff och häktning. De svarar för att fängelsestraffen verkställs i enlighet med planen för strafftiden. Fängelserna är av varierande storlek och bevakningen i dem olika sträng på samma sätt som nu. Verksamheten och uppgifterna kan enligt förslaget ha olika inriktning och fängelserna kan specialisera sig på olika skeden av fängelseprocessen. Härigenom kan deras uppgifter variera i någon mån. Vissa verksamheter som bara ordnas för ett fåtal fångar eller som kräver särskild expertis koncentreras till ett eller några få fängelser inom regionfängelserna.

Fängelserna leds av en direktör. Direktörens främsta uppgift är att svara för att fångarna behandlas korrekt och rättvist och att planen för strafftiden följs i praktiken. Direktören ser även till att utbildning och program- och arbetsverksamhet ordnas för fångarna och svarar för beslut som gäller fångarnas rättigheter och skyldigheter. Direktören ser vidare till personalens behov och välmåga samt fängelsets säkerhet. Bestämmelser om direktörens uppgifter och beslutanderätt ingår i fängelselagen, häktninglagen och lagen om förvaltning av straffverkställighet samt i statsrådets förordningar utfärdade med stöd av dem. Dessutom finns det närmare bestämmelser om bl.a. direktörens uppgifter och beslutanderätt i Fångvårdsväsendets arbetsordning.

Justitieministeriet beslutar om inrättandet av nya fängelser.

Fångarnas hälsovård

En administrativt självständig riksomfattande hälsovårdsenhet inrättas inom Fångvårdsväsendet. Den leds av Fångvårdsväsendets överläkare. Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet består av tre sjukhus (Sinnessjukhuset för fångar, psykiatriska sjukhuset i Vanda fängelse och sjukhuset för fångar) och polikliniker för primärvård i varje regionfängelse. Poliklinikerna kan ha verksamhetsställen i flera av fängelserna inom ett region-

fängelse eller på flera avdelningar inom ett fängelse.

Poliklinikerna är självständiga i förhållande till det fängelse där de är belägna. Förvaltnings-, finans- och fastighetstjänster för hälsovården samt fångtransporter och övervakning av fångarna ordnas av det fängelse där hälsovårdsenheten är belägen.

Fångvårdsväsendets överläkare svarar för primärvården inom Fångvårdsväsendet och för planeringen, styrningen, tillsynen, uppföljningen och utvecklingen av verksamheten inom primärvården och vid sjukhusen. Anslagen för hälsovården anslås separat från den övriga fångvården av Brottspåföljdsverket.

Fångvårdsväsendets sjukhus leds av en överläkare. Poliklinikerna för primärvård i regionfängelserna leds av en regionöverläkare. Överläkarna skall utöver sina uppgifter som läkare styra och övervaka enhetens verksamhet. Överläkarna förhandlar även om tjänsteförvärv och annan samverkan med sjukvårdsdistrikten, kommunerna och enskilda serviceproducenter inom sitt verksamhetsområde.

Ovanstående organisationsmodell föreslås bl.a. därför att den är klar och överskådlig och tryggar kontinuiteten i hälsovården för fångar. Alternativ som undersöktes inom ramen för Fångvårdsväsendets strukturprojekt var bl.a. särskild hälsovård i varje regionfängelse och hälsovård i form av en service producerad helt utanför Fångvårdsväsendet.

Centraliserade stödtjänster för ekonomi- och personaladministrationen

Beslut har fattats om att stödtjänsterna för ekonomi- och personaladministrationen inom justitieministeriets förvaltningsområde skall koncentreras till en gemensam servicecentral. Till servicecentralen koncentreras bl.a. köp- och försäljningsfakturorna, betalningsrörelsen och bokföringen, löneutbetalningen samt vissa uppgifter inom personaladministrationen. Ämbetsverken inom förvaltningsområdet, såsom Brottspåföljdsverket och regionfängelserna, beställer tjänster och servicecentralen producerar dem. Servicecentralen kan

även ge råd i frågor kring ekonomi- och personaladministration och ge annan expertservice.

Reformen bereds inom ramen för ett separat projekt som gäller hela förvaltningsområdet. I samband med det bereds också författningsändringar som reformen eventuellt kräver.

4. Propositionens verkningar

4.1. Konsekvenser för myndigheterna

Konsekvenser i fråga om organisation

Inrättandet av regionfängelser gör det möjligt att skapa en bättre fungerande organisation än den nuvarande. Vart och ett av de fem regionfängelserna kan i regel ordna straffverkställigheten och placeringsverksamheten i enlighet med fängelselagen för fångar från sitt verksamhetsområde samt samarbetet med närliggande instanser. Regionfängelserna sköter också verkställigheten av häktning. Den nya fängelselagen kräver inte i sig några ändringar i Fångvårdsväsendets basorganisation. Det är dock lättare att genomföra de nya verksamhetssättet inom ramen för strukturer som har planerats uttryckligen med tanke på den nya typen av verksamhet.

Regionfängelserna är ämbetsverk och sålunda mycket permanenta. Därför inrättas de genom förordning av statsrådet. Om inrättande av fängelser och placeringsenheter inom regionfängelserna beslutar justitieministeriet.

Hälsovården koncentreras som en del av Fångvårdsväsendet till en riksomfattande hälsovårdsenhet under ledning av Fångvårdsväsendets överläkare. Den primära vården blir innehållsligt självständig men bygger på den nya indelningen i regionfängelser.

Strukturen med regionfängelser möjliggör också en klarare resultatstyrning och ledning. I stället för de nuvarande 22 självständiga anstalterna resultatstyr Brottspåföljdsverket fem regionfängelser och en hälsovårdsenhet. Direktören för ett regionfängelse resultatstyr en placeringsenhet och fängelse. Brottspåföljdsverket fördelar anslagen och resurserna på de fem regionfängelserna och hälsovårdsenheten.

Regionfängelsernas helhetsansvar minskar behovet av styrning av verksamheten från Brottspåföljdsverkets sida och ändrar styrningen i en mera övergripande riktning. Regionfängelsernas organisation utvecklas med utgångspunkt i den process som fängelsevisittelsen utgör. Också Brottspåföljdsverkets uppgifter ändras på motsvarande sätt.

Genom att stödtjänsterna centraliseras, antalet organisationsnivåer minskas och verksamhetsprocesserna förenklas kan resurser överföras från förvaltningen till arbetet nära fångarna och centralförvaltningen göras lättare. Stödtjänsterna för ekonomi- och personaladministrationen centraliseras i samband med ett projekt som gäller för hela förvaltningsområdet. Dessutom är det på regionfängelsenivå möjligt att centralisera vissa sådana andra uppgifter som det inte är ändamålsenligt att sköta särskilt i varje enhet inom regionfängelset. Sådana är t.ex. många uppgifter i anslutning till förvaltningen av regionfängelset eller den formella straffverkställigheten, vissa uppgifter inom fångarnas basvård, utrednings- och utvecklingsarbete och en del experttjänster. Genom att centralisera funktionerna kan kvaliteten höjas och effektiviteten ökas. Varje regionfängelse tar i sinom tid ställning till de praktiska arrangemangen.

Organisationsreformen och den nya fängelselagen föranleder också ett flertal ändringar i beslutanderätten. Avsikten är att befogenheter skall flyttas neråt i förvaltningen, dvs. närmare fångarna, till den nivå som är bäst insatt i varje fånges situation. Delegeringen av beslutanderätten till en nivå så nära själva verksamheten som möjligt utsträcks till att omfatta inte bara beslut som gäller fångarna utan också förvaltningsinterna beslut, t.ex. beslut som gäller personalen. Beslutanderätten överförs från centralförvaltningen till fängelserna och i fängelserna vidare från direktören till underlydande tjänstemän. Framför allt i vissa situationer i anslutning till användningen av tvångsmedel är det dock viktigt att behörigheten förblir på en tillräckligt hög nivå, och lagen anger därför noggrannare än tidigare vem som skall fatta beslut. Exaktare bestämmelser om behörigheter och beslutanderätt än i dagens lagstiftning förbättrar dessutom rättssäkerheten för Fångvårdsväsendets personal. Beslutanderätten gällande

fångar tas upp i fängelselagen, där deras rättigheter och skyldigheter regleras ingående i enlighet med den nya grundlagen och konventionerna om de mänskliga rättigheterna, som förutsätter reglering på lagnivå.

Konsekvenser i fråga om personal

Målen för den nya fängelselagen återspeglas på många sätt också i personalstrukturen, personalens förväntade kompetens och arbetsmetoderna. Avsikten är att i samband med organisationsreformen även se över personalstrukturen och göra den så välfungerande som möjligt.

Personalen i arbetet nära fångarna lyfts fram och deras ställning kräver ett nytt arbetssätt grundat på samarbete över fackgränserna. Syftet är att stödja denna utveckling dels genom utbildning, dels bl.a. genom enhetligare tjänstebestämmelser och befattningsbeskrivningar. Dessutom behövs bättre beredskap för samarbete också med kretsar utanför anstalterna.

Tjänststrukturen ändras gradvis så att de som arbetar nära fångarna (bl.a. handledare och fångvakt) och speciale experter nära fångarna utgör en allt större andel. Extra resurser för dessa uppgifter fås genom interna förflyttningar, genom centralisering av tjänsterna och uppluckring av förvaltningen samt genom att befogenheter delegeras från centralförvaltningen till regionfängelserna. En del av Brottsförhållningsverkets resurser kan regionaliseras och gradvis överförs till regionfängelserna.

Personalstrukturen ändras gradvis i enlighet med principerna för god personalpolitik genom att personalens naturliga avgång utnyttjas, befattningsbeskrivningarna omformuleras, verksamhetsprocesserna förenklas och arbetstiden fördelas på delvis nya grunder. Projektet möjliggör också övergång till nya uppgifter bl.a. genom fortbildning och omskolning. Ett nytt lönesystem stöder förändringen.

Den nya tjänststrukturen innebär i praktiken att det finns färre ledningsnivåer i regionfängelsernas organisation. De huvudsakliga nivåerna är regionfängelsernas direktörer, placeringsenheternas och fängelsernas direk-

törer samt cheferna för avdelningarna eller något annat arbete nära fångarna. Största delen av personalen är sysselsatt i arbetet nära fångarna, t.ex. som vaktent eller handledare. Det övergripande ansvaret för regionfängelsens förvaltning, verksamhets- och ekonomiplaneringen, tillsynen över resursanvändningen, beredningen av resultatstyrningen och frågor som gäller lokalerna koncentreras till regionfängelsens ledning och förvaltning. I placeringsenheten finns dels tjänstemän som svarar för utarbetandet av planerna för strafftiden och företräder sakkunskap inom olika branscher, dels tjänstemän som svarar för uppgifter i anslutning till straffverkställigheten.

Nya tjänstebestämmelser är direktör för regionfängelset och direktör för placeringsenheten. Också vissa av de nuvarande tjänstebestämmelserna ändras. I samband med reformen ses även behörighetsvillkoren för tjänsterna inom området över. Av direktören för ett regionfängelse och direktören för en placeringsenhet krävs högre högskoleexamen och ledarförmåga. Också på andra chefsnivåer höjs utbildningsnivån gradvis. Bestämmelser om tjänsterna och behörighetsvillkoren utfärdas i en förordning från statsrådet.

För ändringen i tjänstestruktur utnyttjas personalens naturliga avgång. Den existerande personalens ställning tryggas i situationer där tjänstebestämmelserna ändras med hjälp av en övergångsbestämmelse som gäller behörighetsvillkoren och som tas in i statsrådets förordning.

En noggrannare angiven tjänstestruktur och exaktare tjänstebestämmelser utarbetas i varje regionfängelse utifrån centralförvaltningens riktlinjer. Tjänstebestämmelserna skall vara uppbyggda på samma grunder i alla regionfängelser men detaljerna i personalstrukturen, insatsområdena och organisationsmodellerna för verksamheten kan variera inom givna gränser. Direktören för regionfängelsset har i fortsättningen beslutanderätt i tjänsteregleringsfrågor.

Genom övergångsbestämmelsen i lagen ändras samtliga tjänster till tjänster som är gemensamma för Fångvårdsväsendet och placerade i de olika regionfängelserna eller hälsovårdsenheten.

En god personalplanering är nödvändig för

att omstruktureringen skall kunna genomföras. Innan lagstiftningen om organisationen stadfästas skall planer för den fortsatta verksamheten göras upp under ledning av centralförvaltningen och i samarbete med fängelserna. Detta arbete inleddes på hösten 2004. Så snart den nya lagstiftningen har antagits inrättas tjänsterna som direktör för regionfängelset. Därefter övergår ansvaret för planeringen till direktörerna. Meningen är att direktörerna för regionfängelserna skall kunna utses i ett så tidigt skede som möjligt för att de skall ha möjlighet att delta i planeringen av regionfängelserna under en tillräckligt lång tid innan den nya organisationen träder i kraft. Deras insats i beredningen av detaljerna i regionfängelsernas verksamhet och den individuella personalplaneringen är avgörande. Centralförvaltningen fastställer riktlinjerna för utvecklingsarbetet och regionfängelserna utarbetar detaljerna i genomförandeplanerna inom ramen för dem.

Fängelselagen och omorganiseringen medför behov att förbättra personalens utbildning. Detta gäller både den utbildning som ges då lagen träder i kraft och grund- och fortbildningen inom området. De största behoven av utbildning till följd av reformen orsakas av fängelselagen.

Hela personalen skall bli delaktig av den utbildning som ges i samband med att fängelselagen och organisationsreformen träder i kraft. Utbildningen i anslutning till centraliseringen av stödtjänster och inrättandet av en serviceorganisation bereds separat i ett projekt som omfattar hela förvaltningsområdet.

De största behoven av ändringar i utbildningen uppkommer till följd av att verksamhetssätten och målinriktningen leder till att utbildningsstrukturen måste utvecklas för hela personalen. Utbildningen skall ge personalen beredskap att behärska omfattande uppgiftsblock och främja strafftidens planmässighet och målinriktning. Detta innebär ändringar både i grund- och fortbildningen och i utbildningen på yrkeshögskolenivå, som ger beredskap för chefs- och expertuppgifter inom branschen. Viktigt i utvecklingen av utbildningen är bl.a. att målen i den nya lagstiftningen integreras i den och de nya, mer omfattande befattningsbeskrivningarna

förverkligas.

Också delegeringen av befogenheter nedåt kräver fortbildning av personalen. Även grundlagen och den utökade besvärsmöjlighet som med stöd av den skrivits in i fängelselagen förutsätter större kompetens och noggrannhet hos alla som fattar och föredrar beslut inom Fängsvårdsväsendet.

4.2. Ekonomiska konsekvenser

Omorganiseringen och dess ekonomiska verkningar står i nära samband med ikraftträdandet av den nya fängelselagen och har behandlats mera detaljerat i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff och häktningsfängelse som överlämnas samtidigt. Enligt propositionen behövs det en ökning på 40 årsverken för att trygga placeringsenheternas verksamhet då lagen träder i kraft. För en ökning av de målinriktade sysselsättningarna för fångarna föreslås i propositionen en ökning på 15 årsverken. Detta är minimisiffror och innebär att målen enligt fängelselagen inte kommer att nås fullt ut då lagen träder i kraft och att verksamheten endast kan genomföras gradvis. Siffrorna utgår från att det genomsnittliga antalet fångar uppgår till 3 700 om året. Kostnaderna för dessa stiger till ca 2 miljoner euro om året.

Den nu aktuella omstruktureringen av fångvården medför inga kostnadsökningar. Däremot är det tänkt att den skall erbjuda större möjligheter att omfördela personalen så att regionfängelserna har tillgång till flera anställda som arbetar nära fångarna och så att en del av de tilläggsresurser som enligt närmare uppskattningar i regeringspropositionen om fängelselagen behövs för dessa uppgifter fås genom interna överföringar och rationalisering av verksamheten.

I samband med Fängsvårdsväsendets strukturprojekt har det beräknats att möjligheten att omfördela personalresurser inom Fängsvårdsväsendet, centralämbetsverket inbegripet, omfattar ca 80 årsverken under åren 2006–2011. I siffran har beaktats både centraliseringen av stödtjänsterna och möjligheterna att förenkla, koncentrera och rationalisera den övriga förvaltningen på regionfäng-

elsenivå. Också resurserna som överförs från centralämbetsverket till regionfängelserna har vägts in. Den naturliga avgången är inte särskilt stor under de fem följande åren när det gäller andra än övervaknings- och vaktuppgifter, vilket ytterligare minskar möjligheterna att omfördela resurserna. I siffran räknas inte heller in de resurser som överförs till den serviceenhet som skall inrättas senare och som därför inte står till förfogande för fängsvårdens interna omorganiseringar.

I fråga om Brottsåpföljdsverket har ändringarna till följd av strukturprojektet inom fängsvården beräknats innebära att Brottsåpföljdsverkets personal minskar med 20–25 årsverken fram till 2011. Av dessa övergår ungefär hälften till förvaltningsområdets gemensamma servicecentral och ungefär hälften till regionfängelserna. Siffran utgör ungefär en fjärdedel av ämbetsverkets nuvarande resurser, då den personal som styr Kriminalvårdsväsendets verksamhet lämnas utanför beräkningen.

Lagens ikraftträdande möjliggör en gradvis omfördelning av resurserna och underlättar därigenom Fängsvårdsväsendets anslagssituation. Detta betyder dock inte att totalreformen bestående av fängselagen och strukturprojektet kan träda i kraft utan personalökningar och utan tilläggskostnader för större personal eller personalutbildning. Den aktuella omorganiseringen frigör bara gradvis resurser. För ikraftträdandet av reformerna i den nya fängselagen och framför allt för verksamheten vid placeringsenheterna är det av avgörande betydelse om de kommer att tilldelas resurser genast när lagen träder i kraft. Placeringsenheterna, som är avgörande för hela fängelsetiden, bör kunna arbeta med full effekt så snart den nya lagstiftningen träder i kraft. Noteras bör också att fängsvårdens personalresurser inte har blivit större trots att fångtalet har ökat med omkring en fjärdedel sedan 1998 och detta underskott kan inte täckas i detta sammanhang.

Den nya organisationen kräver utbildning av personalen. Utbildningen står i nära samband med den utbildning som ges i anslutning till att fängselagen träder i kraft. Kostnaderna för den har beräknats i regeringens proposition om fängselagen. Kurser kommer att hållas i olika delar av landet. Dessut-

om kommer utbildning kring ändringarna att ordnas separat för olika personalgrupper. Det kommer delvis att ske i anslutning till de årliga förhandlings- och utbildningsdagarna, varigenom kostnaderna kan hållas nere. Som utbildare fungerar bl.a. lagberedarna och andra branschexperter. Anstalterna utbildar också själva sin egen personal. Utbildning kring centraliseringen av stödtjänsterna planeras och ges i samband med att det separata projektet genomförs.

Organisationsreformen kommer att innebära ändringar i vissa tjänstemäns uppgifter och kan komma att kräva tilläggs- eller fortbildning för dem. En bedömning av ändringarna och behovet av utbildning som de ger upphov till görs i sinom tid särskilt för varje tjänsteman i regionfängelserna. Någon exakt uppskattning av utbildningsbehovet kan inte göras på detta stadium. Utbildningen sker successivt och delvis genom att ändra tyngdpunkterna i fortbildningen inom ramen för till buds stående medel.

Den nya regionfängelseorganisationen bygger på Fängsvårdsväsendets nuvarande anstaltsbestånd. Behovet av flera fängplatser, som förelåg redan före regionfängelserna, gäller sydöstra och västra Finlands regionfängelser. Förläggningen av placeringsenheterna till fängelserna och vissa andra ändringar i verksamheten kan till största delen genomföras med hjälp av relativt små strukturella ändringar. Ändringsbehovet beaktas i samband med att fängelserna i fråga renoveras.

Fängsvårdsväsendets fastigheter övergick den 1 januari 2001 i Statens fastighetsverks, sedermera Senatfastigheters, ägo. Ett tioårigt investeringsprogram för förbättring och renovering av anstalterna gjordes då upp. Det främsta syftet med investeringsprogrammet är att se till att fångarnas boningsutrymmen når den nivå som lagstiftningen och säkerhetskraven kräver. De behov av ändringar i anstaltsbeståndet som inrättandet av regionfängelser kräver beaktas i samband med i investeringsprogrammet föreskrivna justeringar och genom görs inom ramen för det anslag som beviljats för investeringsprogrammet.

Den nya organisationsstrukturen kräver också ändringar i datasystemen, handlingarna och andra motsvarande ändringar av teknisk

art. Kostnaderna för ändringarna beräknas uppgå till högst 20 000–30 000 euro och avses bli genomförda inom ramen för till buds stående anslag.

4.3. Samhälleliga konsekvenser

Den nya organisationsstrukturen stöder fängelselagens mål och främjar härigenom den planmässiga straffverkställigheten, som syftar till att minska återfallsbrottsligheten. Också den nya personalstrukturen, ökade kompetensen och utvecklingen av verksamhetsmetoderna stöder dessa mål. Det viktigaste när sysselsättningar ordnas enligt planen för strafftiden är att kontinuiteten upprätthålls mellan Fångvårdsväsendets olika verksamhetsenheter och också mellan andra samarbetspartner som påverkar fångarnas liv. De nya regionfängelserna underlättar samarbetet mellan olika intressegrupper.

Den nya strukturen gör också verksamheten effektivare samt utvecklar styrsystemen inom branschen, delegerar befogenheter nedåt inom förvaltningen och följer på så sätt centralförvaltningsprojektets principer.

I samband med reformen genomförs även regionaliseringen av funktioner i enlighet med regeringsprogrammet och överförs resurser från centralförvaltningen till regionfängelserna.

4.4. Regionala konsekvenser

Fångvårdsväsendets organisation är regionalt övergripande och fängelser finns i hela landet. Så kommer det att vara också i fortsättningen, eftersom hemortsprincipen i lagstiftningen föreskriver att avtjänandet av straff skall ske nära den dömdes hemort. Regionfängelserna kommer enligt förslaget att bestå av de nuvarande fängelserna och deras fysiska belägenhet ändras inte till följd av reformen. Också hälsovårdsenheten består av de nuvarande sjukhusen och poliklinikerna. Placeringsenheterna placeras i anslutning till de nuvarande fängelserna.

Ändringar i dagens situation uppstår till följd av organisationsreformen i och med att förvaltningen och vissa andra tjänster centra-

liseras och funktionerna rationaliseras. Detta kan leda till att vissa enheter inom ett regionfängelse får nya uppgifter medan uppgifterna vid andra enheter minskar. Å andra sidan förblir de enskilda fängelserna på sina tidigare platser och de tilläggsresurser som frigörs genom att förvaltningen centraliseras placeras på anstalterna runt om i landet i det arbete som utförs nära fångarna. Fastän enheter slås samman i administrativt hänseende, kommer nätverket av verksamhetsställen också i fortsättningen att täcka hela landet.

Inom centralförvaltningen kan 20–25 årsverken gradvis regionaliseras och placeras dels i regionfängelserna, dels i förvaltningsområdets gemensamma servicecentral.

I den lagstiftningsreform som nu föreslås betonas vikten av en planmässig strafftid och det därmed sammanhängande målet att förebygga återfallsbrottslighet bland de dömda. För att målet skall kunna nås är det viktigt att skapa ett tätare samarbete mellan regionfängelset och intressegrupper inom dess verksamhetsområde och samarbetspartner som påverkar fångens liv. Betydande samarbetspartner är fångens hemkommun och framför allt social- och hälsovårdsmyndigheterna, undervisningsmyndigheterna och Arbetskraftsmyndigheterna. Kontinuiteten i samarbetet mellan Fångvårdsväsendets olika verksamhetsenheter och andra samarbetspartner inom området är viktigt både innan straffet börjar avtjänas och efter att det avtjänats. Den nya strukturen med regionfängelser erbjuder utvecklingen av det regionala samarbetet bättre möjligheter än tidigare.

5. Beredningen av propositionen och samband med andra propositioner

Behoven av och möjligheterna för en strukturell utveckling av Fångvårdsväsendet har undersökts i tidigare utredningar. I slutet av föregående årtionde utfördes en omfattande utredning kring införandet av en regional förvaltningsmodell (Vankeinhoitolaitoksen alueellisen yhteistoiminnan organisointi 1998). I en rapport sammanställd av Aimo Westerlund 2001 granskades vilka möjligheter den nya tekniken har öppnat när det gäller

att förnya verksamhetsmodellerna.

Den nu föreslagna reformen av fångvårdsstrukturen har beretts inom ramen för ett projekt initierat av justitieministeriet.

Projektets första skede inleddes i april 2002. Två arbetsgrupper tillsattes då för att göra en övergripande utredning och lägga fram ett förslag till hur Fångvårdsväsendet kunde utvecklas fram till 2012. I sitt arbete skulle arbetsgrupperna se fängelsestraffen som en planmässig och oavbruten process vars syfte är dels att se till att straffet kan avtjänas tryggt, dels att påverka återfallsbrottsligheten.

Projektets andra skede inleddes i maj 2003 då arbetsgrupper tillsattes för att utarbeta mera detaljerade planer för hur fångvårdens centralförvaltning skulle omorganiseras, styrsystemet och författningarna revideras, regionfängelsernas verksamhet organiseras samt för att utreda alternativa modeller för hur fångarnas sjuk- och hälsovård skulle organiseras.

Utifrån utredningarna har denna regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet och det preliminära utkastet till statsrådsförordning om ändring av förordningen om

förvaltning av straffverkställighet utarbetats.

Skriftliga utlåtanden om projektets första skede begärdes av samarbetspartnerna, bl.a. fackorganisationerna inom brottspåföljdsbranschen. Om det andra skedet begärdes inga utlåtanden. Brottspåföljdsverket, fängelserna, personalorganisationerna inom området, finansministeriet och vissa andra samarbetspartner har varit företrädare i projektets ledningsgrupp samt i arbetsgrupperna i det första skedet och i en del av arbetsgrupperna i det andra skedet.

Likaså har en del av arbetsgrupperna särskilt hört fackorganisationer inom området för brottspåföljder och andra samarbetspartner. På olika stadier av projektet har dessutom hållits möten där personalen har haft tillfälle att diskutera projektet och bli hörda.

Vid beredningen av regeringens proposition om omstrukturering av fångvården har de i justitieministeriet samtidigt utarbetade förslagen till lagstiftningen om verkställighet av fängelsestraff och häktning beaktats.

Vid beredningen har hänsyn även tagits till förslag av den arbetsgrupp som utrett organiseringen av stödtjänster för ekonomi- och personaladministrationen inom justitieministeriets hela förvaltningsområde.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

2 §. *Organisationen av straffverkställighet.* I gällande 2 § i lagen ingår bestämmelser om organisationen av straffverkställighet. Organisationen består av Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. Närmare bestämmelser om organisationen finns i statsrådets förordning om förvaltning av straffverkställighet.

I 2 § 1 mom. preciseras vilka myndigheter som verkställer straff. Eftersom ministeriet och centralämbetsverket anses höra till centralförvaltningen, skrivs Brottspåföljdsverket, som uttryckligen är ett centralt ämbetsverk, in som en verkställighetsmyndighet. Härigenom anges att justitieministeriet inte är en myndighet som verkställer straff.

I 3 mom. ingår bestämmelser om Fångvårdsväsendets organisation: Till Fångvårdsväsendet hör regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet. Regionfängelserna är självständiga ämbetsverk och består av placeringsenheter och fängelser. Termen straffanstalt frångås. I den föreslagna lagen om fängelsestraff används samma begrepp.

Regionfängelserna genomför fängelseprocessen och har det övergripande ansvaret för att verkställigheten av fängelsestraff och häktning in fråga om fångar från deras respektive verksamhetsområden sker lagenligt och tryggt. Dessa uppgifter utför regionfängelserna i enlighet med målen i fängelselagen, häktninglagen och andra författningar samt enligt Fångvårdsväsendets principprogram. Viktigast i alla faser av fängelseprocessen är en trygg, effektiv och motiverande straffverkställighet.

Regionfängelsernas verksamhetsområden och antal fastställs i en förordning av statsrådet. Regionfängelserna är fem till antalet och deras verksamhetsområden utgår från landskapsgränserna som följer:

1) verksamhetsområdet för Södra Finlands regionfängelse består av landskapen Nyland, Östra Nyland och Egentliga Tavastland,

2) verksamhetsområdet för Östra Finlands regionfängelse består av landskapen Mellers-

ta Finland, Norra Savolax och Norra Karelen, 3) verksamhetsområdet för Sydöstra Finlands regionfängelse består av landskapen Päijänne-Tavastland, Kymmenedalen, Södra Savolax och Södra Karelen,

4) verksamhetsområdet för Västra Finlands regionfängelse består av landskapen Österbotten, Södra Österbotten, Satakunta, Birkaland, Egentliga Finland och Åland och

5) verksamhetsområdet för Norra Finlands regionfängelse består av landskapen Mellersta Österbotten, Norra Österbotten, Kajanland och Lappland.

Direktörerna för regionfängelserna arbetar i någon av enheterna inom sitt regionfängelse. När reformen genomförs kommer Brottspåföljdsverket inte längre att ha regiondirektörer och ledningen flyttar närmare den egentliga verksamheten.

Direktören för regionfängelset har det övergripande ansvaret för regionfängelsets verksamhet och uppfyllelsen av resultatmålen. Direktören svarar för planeringen och utvecklingen av verksamheten samt för resurserna och fördelningen av dem. En för regionfängelset gemensam expert- och förvaltningspersonal stöder ledningen. Direktören fattar i regel inte beslut som gäller enskilda fångar eller tjänstemän, utan sådana beslut fattas i placeringsenheten eller fängelset.

Placeringsenheten är inte ett fängelse utan en enhet inom regionfängelset som koncentrerar sig på planeringen av fångarnas fängelsetid och bedömningen av säkerhets- och verksamhetsbehoven och placeringen av fångarna samt svarar för fängelseprocessen. Placeringsenheten är ansvarig för utarbetandet av planer för fångarnas fängelsetid och styrningen och uppföljningen av hur planerna följs. Dessutom svarar den för hur fängelseprocessen som helhet framskrider. Om grundande av en placeringsenhet beslutar justitieministeriet. Placeringsenheten arbetar i anslutning till något fängelse och använder delvis samma personal.

Placeringsenheten leds av en direktör, som beslutar om planerna för fångarnas fängelsetid och placering och flyttning av fångar i

enlighet med vad som föreskrivs i den nya fängelselagen. Direktören har det övergripande ansvaret för att fängelseprocessen genomförs och har en självständig ställning och beslutanderätt i förhållande till fängelsets direktörer.

Fängelserna svarar för att verkställigheten av fängelsestraff och häktning sker tryggt. De ser till att fängelsestraffen verkställs i enlighet med planerna för fångarnas fängelse-tid. Fängelserna kan delas in i avdelningar enligt vad direktören för regionfängelset beslutar. Organisationsreformen ändrar inte fängelsernas nuvarande förlägningsorter.

Fängelserna leds som i dag av en direktör, som avgör alla sådana ärenden gällande enheten i fråga som inte skall avgöras av någon annan tjänsteman inom Fångvårdsväsendet eller någon annan myndighet.

Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet är administrativt självständig. I den ingår sjukhus och polikliniker för primärvård belägna i regionfängelserna. Poliklinikerna kan ha verksamhetsställen i flera fängelser inom regionfängelset eller på flera avdelningar inom ett fängelse.

Paragrafens 4 och 5 mom. bibehålls i sak oförändrade, men bestämmelsen i 4 mom. om Fångvårdsväsendets överdirektör som fungerar som chef på Brottspåföljdsverket, överförs till 1 mom.

Paragrafen ändras även såtillvida att Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet skrivs med stor begynnelsebokstav i enlighet med vedertagen praxis.

3 §. Brottspåföljdsverkets uppgifter. I lagens 3 § 1 mom. anges Brottspåföljdsverkets uppgifter. Punkt 5 gäller skötsel av Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets gemensamma uppgifter. I den görs en precisering enligt vilken inte bara organisering utan också styrning av vissa förvaltningsuppgifter hör till Brottspåföljdsverkets uppgifter. Härmed avses bl.a. planerna på att överföra vissa uppgifter av förvaltnings- och servicekaraktär från centralämbetsverket till en särskild stödtjänstorganisation eller till regionfängelserna. Centralförvaltningen svarar då inte längre själv för att dessa uppgifter utförs utan endast för den allmänna styrningen av verksamheten. De författningsändring-

ar som centraliseringen av förvaltningsområdets stödtjänster eventuellt kräver görs i sinom tid separat.

Bestämmelsen om fastställande av Brottspåföljdsverkets arbetsordning flyttas i sin nuvarande form till 2 mom. i lagen. Enligt 2 § i statsrådets förordning om förvaltning av straffverkställighet fastställs arbetsordningen av justitieministeriet.

Ikraftträdandebestämmelse. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006, samtidigt som den nya fängelselagen och häktningsslagen. I ikraftträdandebestämmelsen skrivs in ett tillägg om att åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft. Beredningen av den nya organisationen kräver många förberedande åtgärder och beslut för att verksamheten skall kunna inledas inom ramen för den nya organisationen så snart lagen träder i kraft. Avsikten är att tjänsterna som direktör för ett regionfängelse skall inrättas och utlysas så snart lagen och förordningen som ges med stöd av den har antagits för att direktörerna skall kunna delta i planeringen av regionfängelsets verksamhet redan innan lagen träder i kraft.

Merparten av de nuvarande tjänsterna är gemensamma för Fångvårdsväsendet och tills vidare placerade i ett visst fängelse. Dessutom finns det också fortfarande tjänster som är egna för fängelserna eller Sinnesjukhusets för fångar. Under de senaste åren har tjänster som blivit lediga ändrats så att de hör till Fångvårdsväsendets gemensamma tjänster, placerade i ett visst fängelse eller i Sinnesjukhuset för fångar. När Fångvårdsväsendets organisation ändras så att den består av fem regionfängelser och en hälsovårdsenhet i stället för av självständiga fängelser måste också tjänsternas placeringar ändras. Tjänsterna placeras i respektive regionfängelse eller hälsovårdsenhet samtidigt som de blir gemensamma för Fångvårdsväsendet. Detta genomförs direkt genom en lagändring. Tjänstemännens tjänstgöringsplats ändras inte, eftersom placeringen av tjänsterna och tjänstemännen i det nya regionfängelset eller den nya hälsovårdsenheten i regel tar hänsyn till i vilket anstalt de hittills har varit placerade. Beslut i saken fattas av Brottspåföljdsverket. Ändringen förutsätter inte samtycke av tjänstemännen. I fall där en tjänsteman

samtidigt flyttas till en annan ort krävs däremot samtycke av tjänstemannen.

2. Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om organisationen av straffverkställighetsmyndigheterna och deras uppgifter, avgörandet av ärenden samt tjänster och behörighetsvillkoren för dem utfärdas genom förordning från statsrådet.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006. Ikraftträdandet kräver en övergångsperiod på minst åtta månader för att de viktigaste av de åtgärder som den nya organisationen kräver skall kunna vidtas innan lagen träder i kraft. Åtgärder för att verkställa lagen bör därför kunna vidtas redan innan den träder i kraft.

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

1.

Lag**om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 16 februari 2001 om förvaltning av straffverkställighet (135/2001) 2 § och 3 § 1 mom. 5 punkten och 2 mom. som följer:

2 §

Straffverkställighetsorganisationen

Myndigheter som verkställer straff är Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, som båda lyder under justitieministeriet, samt Brottspåföljdsverket som är centralt ämbetsverk för dem. Brottspåföljdsverket leds av generaldirektören av Fångvårdsväsendet.

Kriminalvårdsväsendet omfattar regionala enheter och leds av överdirektören för Kriminalvårdsväsendet.

Fångvårdsväsendet omfattar regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet och leds av generaldirektören för Fångvårdsväsendet. Ett regionfängelse består av en placeringsenhet och fängelser. I fängelserna kan finnas avdelningar. Hälsovårdsenheten omfattar sjukhus och polikliniker. Regionfängelserna inrättas genom förordning av statsrådet. Justitieministeriet beslutar om inrättandet av placeringsenheter och fängelser.

Kriminalvårdsväsendet, Fångvårdsväsendet samt Brottspåföljdsverket organiseras såsom närmare bestäms genom förordning av statsrådet.

3 §

Uppgifter för Brottspåföljdsverket

Brottspåföljdsverket har till uppgift att

5) styra och organisera förvaltnings- och serviceuppgifter som är gemensamma för Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, samt

Beträffande uppgifterna för Brottspåföljdsverket gäller dessutom vad som om dem föreskrivs särskilt genom lag. Närmare bestämmelser om uppgifterna för Brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Brottspåföljdsverkets arbetsordning fastställs av justitieministeriet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

När denna lag träder i kraft ändras tjänsterna vid fängelserna och Sinnessjukhuset för fångar till tjänster som är gemensamma för Fångvårdsväsendet. Tjänsterna placeras i och personalen övergår till respektive region-

fängelse eller hälsovårdsenhet i enlighet med i vilket anstalt de nu är placerade. En sådan placering av tjänster kräver inte samtycke av de berörda tjänstemännen förutom när tjänsten flyttas från en ort till en annan. Beslut i

saken fattas av Brottspåföljdsverket.

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

Helsingfors den 14 december 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Johannes Koskinen*

1.

Lag**om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 16 februari 2001 om förvaltning av straffverkställighet (135/2001) 2 § och 3 § 1 mom. 5 punkten och 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

2 §

Organisationen av straffverkställighet

Myndigheter som verkställer straff är kriminalvårdsväsendet och fångvårdsväsendet, som båda lyder under justitieministeriet, samt brottspåföljdsverket som sköter deras centralämbetsverksuppgifter.

Kriminalvårdsväsendet omfattar regionala enheter och leds av överdirektören för kriminalvårdsväsendet.

Fångvårdsväsendet omfattar slutna anstalter, öppna anstalter samt sjukhusenheter. Det leds av generaldirektören för fångvårdsväsendet.

Brottspåföljdsverket leds av generaldirektören för fångvårdsväsendet.

Kriminalvårdsväsendet, fångvårdsväsendet samt brottspåföljdsverket organiseras på det sätt som närmare bestäms genom förordning av statsrådet.

Föreslagen lydelse

2 §

Straffverkställighetsorganisationen

Myndigheter som verkställer straff är Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, som båda lyder under justitieministeriet, samt Brottspåföljdsverket som är *centralt ämbetsverk för dem. Brottspåföljdsverket leds av generaldirektören för Fångvårdsväsendet.*

Kriminalvårdsväsendet omfattar regionala enheter och leds av överdirektören för Kriminalvårdsväsendet.

Fångvårdsväsendet omfattar regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet och leds av generaldirektören för Fångvårdsväsendet. Ett regionfängelse består av en placeringsenhet och fängelser. I fängelserna kan finnas avdelningar. Hälsovårdsenheten omfattar sjukhus och polikliniker för primärvård. Regionfängelserna inrättas genom förordning av statsrådet. Justitieministeriet beslutar om inrättandet av placeringsenheter och fängelser.

Kriminalvårdsväsendet, Fångvårdsväsendet samt Brottspåföljdsverket organiseras *såsom* närmare bestäms genom förordning av statsrådet.

3 §

Uppgifter för Brottspåföljdsverket

Brottspåföljdsverket har till uppgift att

5) organisera förvaltnings- och serviceuppgifter som är gemensamma för kriminalvårdsväsendet och fångvårdsväsendet, samt

Beträffande uppgifterna för Brottspåföljdsverket gäller dessutom vad som om dem föreskrivs särskilt genom lag. Närmare bestämmelser om uppgifterna för brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet

Brottspåföljdsverket har till uppgift att

5) *styra och* organisera förvaltnings- och serviceuppgifter som är gemensamma för Kriminalvårdsväsendet och *Fångvårdsväsendet*, samt

Beträffande uppgifterna för Brottspåföljdsverket gäller dessutom vad som om dem föreskrivs särskilt genom lag. Närmare bestämmelser om uppgifterna för Brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet. *Brottspåföljdsverkets arbetsordning fastställs av justitieministeriet*

Denna lag träder i kraft den 20 .

När denna lag träder i kraft ändras tjänsterna vid fängelserna och Sinnesjukhuset för fångar till tjänster som är gemensamma för Fångvårdsväsendet. Tjänsterna placeras i och personalen övergår till respektive regionfängelse eller hälsovårdsenhet i enlighet med i vilket anstalt de nu är placerade. En sådan placering av tjänster kräver inte samtycke av de berörda tjänstemännen förutom när tjänsten flyttas från en ort till en annan.

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