

8.6.2021

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 57/2021 vp

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Rikosseuraamuslaitosta koskeva laki sekä muutettavaksi eräitä siihen liittyviä lakeja. Ehdotetuilla laeilla toteutettaisiin Rikosseuraamuslaitoksen rakenneuudistukseen liittyvät organisaatiomuutokset.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen näkemyksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen muodostuminen neljästä vastuualueesta ja niiden jakautuminen yksiköihin toisi selkeyttä organisaatorakenteeseen. Valitut vastuualueiden nimet kuvaavat kohtuullisen hyvin tehtäviä, joita kunkin vastuualueen sisällä tehdään.

Taloudellisista vaikutuksista

Esityksessä todetaan, ettei sillä olisi suoria taloudellisia vaikutuksia, koska tarkoitus ei olisi vähentää henkilöstön kokonaismäärää. Esityksellä ei olisi myöskään vaikutusta nykyiseen toimipaikkaverkostoon eikä toimitilakustannuksiin. Toisaalta virkajärjestelytarpeiden ja palkkausjärjestelmämuutostarpeiden arvioidaan jonkin verran nostavan henkilöstön palkkakuluja muutostilanteessa. Koulutuskeskuksen näkemyksen mukaan esityksellä voi olla taloudellisesti merkittäviäkin vaikutuksia ainakin palkkausmenoihin. Rikosseuraamuslaitoksen hallinnonalakohtaisten tarkentavien virkaehtosopimusten vaikutuksen vuoksi ei keskushallintoyksikön palkat ole olleet esimerkiksi alueisiin ja laitoksiin verrattuna identtisiä. Mikäli jatkossa aluekeskusten, arviointikeskusten, täytäntöönpanoyksikön sekä rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen henkilöstö työskentelisi samassa valtakunnallisessa yksikössä, siellä ilmeisimmin noudatettaisiin yhtä hallinnonalakohtaista tarkentavaa virkaehtosopimusta. Tällöin olisi tärkeä varmistaa, että saman vaatavuustason työstä maksettaisiin lähtökohtaisesti samaa pohjapalkkaa. Yhdenmukaistamisella lienee ennemminkin palkkauskuluja nostava, kuin alentava vaikutus.

Asiassa on syytä ottaa huomioon myös se, että esityksen mukaan tällä hetkellä Rikosseuraamuslaitoksessa on pääjohtajan lisäksi 51 henkilöä, jotka toimivat johtamistehtävissä. Uudessa organisaatiossa olisi pääjohtajan lisäksi neljä vastuualueen johtajaa ja 11 rikosseuraamuskeskuksen johtajaa. Varsinaisia johtamistehtäviä olisi näin ollen 16. Näiden lisäksi valtakunnallisilla vastuualueilla olisi yksikönpäälliköitä ja rikosseuraamuskeskuksen yksiköitä johtaisivat yksikönpäälliköt, joita olisi

yhteensä noin 30–40. Eli jatkossa voisi olla jopa enemmän johtajia sekä päälliköntehtävissä toimivia henkilöitä (56), kuin aikaisemmin. Esityksessä tulisi tarkemmin arvioida uudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Nyt esimerkiksi rikosseuraamuskeskusten uusien johtajien palkkakustannusvaikutuksia rikosseuraamuslaitokselle ei ole arvioitu.

Rikosseuraamuskeskuksista

Esityksessä todetaan, että jatkossa Rikosseuraamuslaitoksen operatiivisen toiminnan vastuualueen alaisuudessa olisi rikosseuraamuskeskuksia. Rikosseuraamuslaitosta koskevan valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan tämä olisi säännösten puitteissa mahdollista tälläkin hetkellä. Rikosseuraamuskeskuksia onkin niin sanotusti voimassa Länsi-Suomen rikosseuraamusalueella, toisin kuin Etelä-Suomen tai Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueilla. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on päätöksellään 13.12.2011 dnro 03/001/2011 lakkauttanut Etelä-Suomen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueiden rikosseuraamuskeskukset 1.1.2012 lukien. Kuitenkin tulevassa lainsäädäntömuutoksessa rikosseuraamuskeskukset saavat hyvinkin merkittävän roolin, ja niitä ollaan perustamassa 11 kappaletta.

Esityksessä todetaan, että rikosseuraamuskeskus vastaisi omalla toimialueellaan rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta sekä muista sille laissa säädetyistä ja Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä määrätyistä tehtävistä. Lisäksi esityksessä todetaan, että kyseiset rikosseuraamuskeskukset vastaisivat muun muassa toimintansa laillisuudesta, yhdenmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta sekä rangaistusten täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden toimeenpanon kehittämisestä Rikosseuraamuslaitoksen vastuualueiden ohjauksessa. Kun otetaan huomioon, että rikosseuraamuskeskusta johtaa yksi henkilö, jolla olisi alaisuudessaan vankila, yhdyskuntaseuraamustoimisto sekä mahdollisesti rangaistusten täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa varten perustettu muu yksikkö, on pelkästään lainsäädännön hallitseminen niin monialaisesti todella kova haaste. Näyttäisi siltä, että rikosseuraamuskeskusten 11 johtajalta vaaditaan kaikkien rikosseuraamusalaa koskevien lakien vähintäänkin hyvää, ellei erinomaista hallintaa. Tämä tarkoittaisi muun muassa vankeuslain, tutkintavankeuslain, hallintolain, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa sekä valvottua koevapautta koskevaa lainsäädäntöä. Lähtökohtaisesti ei riittäne, että operatiiviset lakimiehet tukisivat heitä, koska operatiivisten lakimiesten on ilmeisimmin tarkoitettu ohjaavan ennakolta myös suoraan vankiloita sekä yhdyskuntaseuraamustoimistoja ja muita rangaistusten täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa varten perustettuja yksiköitä. Vuosien saatossa lakimiesten tehtävät ovat siiloutuneet siten, että vankien oikeusturva-asiat ovat olleet keskiössä keskushallintoyksikön sekä aluekeskusten laillisuusvalvonnassa ja yhdyskuntaseuraamukset ovat jääneet vähemmälle. Tämä johtuu ainakin siitä, etteivät yhdyskuntaseuraamuksia suorittavat asiakkaat juurikaan kantele heitä koskevista asioista. Kuten esityksessäkin todetaan, on eduskunnan apulaisoikeusasiamies tarkastuksillaan ja kanteluratkaisuissaan esittänyt huolestuneisuutensa pelkästään jo vankiloiden toiminnan yhdenmukaisuuden ja laintuntemuksen puutteista. Esityksen perusteluissa jää epäselväksi miten yhdentoista erilaisiksi muodostuvan rikosseuraamuskeskusten yhdenmukainen toiminta voitaisiin varmistaa, kun huomioidaan jokaisen keskuksen muodostuvan erilaisista ja eri kokoisista yksiköistä sekä taustaltaan erilaisista johtajista.

Rikosseuraamuskeskusten perustamisten jälkeenkin vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen tulevilta yksikönpäälliköiltä edellytettäisiin oman alansa lainsäädännön tuntemusta. Näin ollen yhdyskuntaseuraamustoimiston päälliköltä edellytetään yhdyskuntaseuraamuksiin liittyvien lakien sekä vankiloiden päälliköiltä vankeutta koskevien lakien erinomaista tuntemusta. Lisäksi voi olla yksikönpäälliköitä, joilla yksikön koosta riippuen on useampi yksikkö johdettavanaan. Ainakin vankiloiden osalta lainsäädännön hallinnassa on siis ollut historiassa haasteita. Yleisesti voidaan todeta, että rikosseuraamuskeskusten johtajilta ja yksiköiden päälliköiltä vaadittaneen kuitenkin ylempää korkeakoulututkintoa.

Esityksessä todetaan, että "alueellisen toiminnan ytimenä voidaan pitää ohjauksen alueellista toimeenpanoa ja palveluketjujen kehittämistä paikallisten sidosryhmien kanssa. Suljetun ja avovankilan sekä yhdyskuntaseuraamustoimistojen saumaton yhteistyö on todettu toimivaksi. Alueellisten yhteistyömallien rakentaminen paikallisten toimijoiden kanssa ei saisi vaikeutua. Tämä nykyiseen alueelliseen läsnäoloon perustuva kehittäminen olisi mahdollista toteuttaa rikosseuraamuskeskuksissa, jotka tukeutuisivat valtakunnallisten vastuualueiden kehittämistyöhön ja ohjaukseen. Paikallinen kehittämistyö toteutettaisiin siten ilman erillistä aluehallinnollista porrasta." Lisäksi esityksessä tarkennetaan, että "rikosseuraamuskeskus tekee toimialueellaan yhteistyötä muiden viranomaisien ja muiden toimijoiden kanssa. Vaativa rikoksettoman elämän valmiuksien lisäämisen tavoite edellyttää yhteistyötä erityisesti päihdehuollon, kuntoutuksen ja muiden sosiaalihuollon alan toimijoiden kanssa. Turvallisuuteen ja rikosprosessin asianmukaiseen toteuttamiseen liittyvissä tehtävissä tarvitaan yhteistyötä erityisesti esitutkintaviranomaisien, Syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen kanssa. Edellä todettujen tehtävien lisäksi rikosseuraamuskeskuksen tehtävänä olisi suorittaa muut Rikosseuraamuslaitoksen vastuualueiden sille erikseen määäämät tehtävät." Hallituksen esitystä lukiessa jää pohtimaan, onko rikosseuraamuskeskusten perustaminen välttämätön lisäelementti toteuttamaan näitä tavoitteita operatiivisen vastuualueen johdon ohjauksessa.

Ilmeisimmin ei ole tarkoitettu suljettujen ja avovankiloiden sekä yhdyskuntaseuraamustoimistojen tekävän yhteistyötä suoraan toistensa kanssa, vaan siihen väliin tarvitaan rikosseuraamuskeskuksen johtaja. Eri rikosseuraamuskeskusten välinen yhteistyökin toteutettaneen jatkossa rikosseuraamuskeskusten johtajien välillä, ei suoraan yksiköiden välillä. Yhteistyö ei tulevaisuudessa kuitenkaan lähtökohtaisesti heikentyne, koska jatkossa on esimerkiksi vain yksi valtakunnallinen toimija, joka sijoittaa vangit ja päättää vankien siirroista eri vankiloiden välillä. Vuosien saatossa on esiintynyt hankaluuksia muun muassa vankien siirroissa, mikäli vanki piti siirtää toiselle rikosseuraamusalueelle. Tällä hetkellä lainsäädäntö edellyttää tällaisissa tapauksissa vastaanottavan rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen johtajan tai työjärjestyksessä määrätyn arviointikeskuksen johtajan sijaisena toimivan virkamiehen suostumuksen. Esitystä lukiessa tulee miettineeksi, miksi eri vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamusten päälliköiltä ei onnistuisi yhteistyömallien rakentaminen suoraan paikallisten toimijoiden kuten viranomaisien, päihdehuollon, kuntoutuksen ja muiden sosiaalihuollon alan toimijoiden kanssa tai yhteistyö omien rikosseuraamusalan yksiköiden välillä.

Esityksessä todetaan myös, että "rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa puututaan voimakkaasti yksilön, myös

muiden kuin rikoksesta epäillyn ja tuomitun oikeusasemaan. Toiminta on yksityiskohtaisesti laissa säänneltyä. Näissä tehtävissä korostuu voimakkaasti lain mukaan toimiminen sekä yhdenmukainen ja yhdenvertainen kohtelu, joka tulee turvata, vaikka seuraamusta suoritetaan eri rikosseuraamuskeskuksissa. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan tulee olla myös tuloksellista. Rikosseuraamuskeskus vastaisi oman toimintansa tuloksellisuudesta. Rikosseuraamuskeskuksen tehtävistä ja niiden tekemisen edellyttämistä resursseista sovittaisiin vuosittain operatiivisen toiminnan vastuualueen johdon kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa.” Epäselväksi jää, miksi yksiköt eivät voi käydä tuloskeskusteluja yksikönpäällikön toimesta suoraan operatiivisen toiminnan vastuualueen johdon kanssa. Esitystä lukiessa tulee miettiä, onko rikosseuraamuskeskusten perustaminen tarkoituksenmukaista ja resurssien oikeaa kohdentamista.

Yhdenvertaisen kohtelun toteutumattomuudesta

Esityksessä todetaan myös, että tällä hetkellä asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ei toteudu ja, että rikosseuraamusalueilla on erilaisia käytäntöjä sekä menettelytapoja. Vankeuslainsäädännön arviointitutkimuksen mukaan käytäntöjen vaihtelevuutta ei voi selittää pelkästään resurssikysymyksillä, vaan niihin vaikuttivat tutkimuksen mukaan myös toisistaan poikkeavat laintulkinnat ja selkeiden linjausten puute. Rikosseuraamusalueiden itsenäisen aseman vuoksi keskushallintoyksikön laillisuusvalvonnalla ei ole ollut riittäviä keinoja tehokkaaseen alueiden ja yksiköiden oikeudelliseen ohjaukseen. Normiohjauksen tulisi olla nykyistä tehokkaampaa ja kattavampaa. Lisäksi todetaan, että laillisuusvalvonnan painopistettä tulisi siirtää yhä enemmän ennakolliseen ohjaukseen.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen näkökulman mukaan asiakkaiden epäyhtenäiseen kohteluun vaikuttanee omalta osaltaan se, että valtakunnallisiin henkilökunnan tulkintoihin vaikuttavat määräykset, ohjeet ja menettelytapaohjeet ovat osin vanhentuneita, eikä niitä ole päivitetty säännöllisesti. Myöskään vangeille tarkoitettujen lupien valtakunnallisesti yhteneväisiä hakulomakkeita tai henkilökunnan esittely- ja päätösasiakirjapohjia ei ole juurikaan tehty. Kyseiset asiakirjat ohjaisivat vankia täyttämään säännösten näkökulmasta tarvittavat asiat jo hakemuksessaan sekä esittelijää ja päätöksentekijää täyttämään säännöksissä tarvittavat seikat päätökseen. Pääpaino on ollut muun muassa yksittäisten vankien kanteluasioiden ratkaisuihin, eli jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa. Kyseisten kanteluiden käsittelyajat ovat olleet kuukausia ja pahimpina aikoina jopa muutaman vuoden. Sekaannusta aiheuttaa myös se, että vangit voivat kannella Rikosseuraamuslaitoksen sisällä aluekeskukseen sekä keskushallintoyksikköön. Oikaisuvaatimuksia on käsitelty vain aluekeskuksissa. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen näkökulman mukaan oikeudellisten palvelujen muodostuminen yhdeksi organisatorisesti valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi toisi huomattavia parannuksia nykytilanteeseen. Pelkästään oikeudellisten palvelujen ja ohjauksen vahvistaminen taasen ei tuo lisäarvoa, mikäli se tarkoittaisi jälkikäteisen laillisuusvalvonnan vahvistamista. Mikäli ohjaavat asiakirjat sekä lomakkeet olisivat kunnossa, vaikuttaisi se ilmeisimmin myös asioiden tekemiseen oikein sekä säännösten mukaisesti. Näin ollen se myös todennäköisesti vähentäisi jälkikäteisen laillisuusvalvonnan tarvetta ja parantaisi asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen näkökulman mukaan myös lainsäädännön koulutuksen tehostaminen eri virkamiesryhmille huomioiden juuri kyseisen ryhmän oikeus tehdä lain määrittelemällä tavalla toimivaltaisia päätöksiä, toisi lisäarvoa ja

parannusta nykytilanteeseen. Lainsäädännön koulutusta voitaisiin lisätä tekemällä esimerkiksi yhteistyötä koulutuskeskuksen, operatiivisten lakimiesten sekä laillisuusvalvonnan lakimiesten kanssa.

Koulutuskeskuksen toiminnasta

Koulutuskeskuksen toiminnan on suunniteltu tulevaisuudessa olevan nykyistä vahvemmin valtakunnallisessa ohjauksessa. Tämä lienee pääosin hyvä asia. Vuoropuhelua pitänee tehostaa koulutustarpeiden selvittämisen osalta sekä sitä kautta kohdentaa täsmällisemmin opetusta sitä tarvitseville henkilöstöryhmille. Yhteistyön tiivistyessä voisi ilmeisimmin eri vastualueiden virkamiehiä hyödyntää myös kursseilla ja opetuksissa puhujina.

On kuitenkin välttämätöntä turvata jatkossakin oppilaitoksen lainsäädännöllinen erillisasema, jotta varmistetaan annetun tutkintokoulutuksen kansainvälinen ja kotimainen vertailtavuus muihin vastaaviin tutkintoihin, Laurea ammattikorkeakouluyhteistyö ja rikosseuraamusalan tutkinnon hyväksiluettavuus AMK-jatko-opintoihin. Nykyisen koulutuskeskuksen johtajan nimikkeeksi on ehdotettu päällikköä. Koulutuskeskuksen näkemyksen mukaan luontevampi oppilaitoksen johtajan nimike olisi rehtori.

Päätösvallasta

Päätösvallan osalta näyttää siltä, että vankilan johtajan toimivallassa olleet asiat muutetaan vankilan yksikönpäällikön virkanimikkeen alaisuuteen. Edellä mainittu tukee olettamaa, jonka mukaan vankiloiden yksiköidenpäällikön tehtävät eivät "kevene" vankilan johtajan tehtäviin verrattuna, vaan ne pysyvät samankaltaisina.

Vankeuslaissa sekä tutkintavankeuslaissa on säännelty turva- ja henkilöntarkastuksen osalta toimivaltainen päätöksentekijä. Tulotarkastuksen osalta toimivaltaista päätöksentekijää ei ole säännelty, vaikka kyseisellä tarkastuksella puututaan toisen henkilön koskemattomuuteen sekä on yhdenvertaisesti turva- ja henkilöntarkastuksen kanssa tosiasiallista hallintomenettelyä. Vapaa-ajan päätösvallan osalta on erikoista, ettei toiminnoista ja turvallisuudesta vastaavalla virkamiehellä (apulaisjohtajalla) ole yksikönpäällikön rinnalla päätösvaltaa myöntää lupaa vapaa-ajan toimintaan ja kokoontumiseen, vaan toimivalta myöntää lupa niihin perustuisi työjärjestyksen määräykseen. Epäselväksi jää, miksi rinnakkaista toimivaltuutta päättää em. asiasta ei ole apulaisjohtajalla yksikönpäällikön ohella suoraan lain nojalla, kuten esim. matkapuhelimen, sähköpostin tai internetin käyttöä koskevan luvan osalta (vankeuslaki 12 luku 11 § 2 ja 3 mom.) Lähtökohtaisesti apulaisjohtajia on yksittäisessä vankilassa yhdestä kahteen ja muutamassa isommassa laitoksessa kolme. Samankaltainen kirjaus koskee turvallisuudesta tai toiminnoista vastaavan virkamiehen toimivaltaa päättää vankeuslain 14 luvun 11 §:n mukaisesti poistumisluvasta, sen peruuttamisesta, poistumisluvan aikaistamisesta ja poistumislupamatkan kustannusten maksamisesta. Epäselväksi jää, miksi asiasta pitää antaa määräys työjärjestyksessä, eikä toimivaltuutta päättää asiasta voisi antaa yksikönpäällikön ohella suoraan lain nojalla turvallisuudesta tai toiminnoista vastaavalle virkamiehelle. Vastaava kirjaus on jätetty myös vankeuslain 16 luvun 10 §:ään, jonka mukaan turvallisuudesta vastaavan virkamiehen toimivalta päättää erityistarkastuksesta perustuisi työjärjestyksen määräykseen. Tältäkin osin jää epäselväksi, miksi turvallisuudesta

vastaavalle virkamiehelle ei voisi antaa oikeutta päättää yksikön päällikön ohella suoraan lain nojalla erityistarkastuksesta.

Tutkintavankeuslain päätösvaltasäätely koskien vaatteita eroaa vankeuslakiin verrattuna. Tämä voi tosin olla tarkoituksellistakin. Tutkintavankeuslain puolella säännellään tällä hetkellä, että tutkintavangin vaatetuksesta päättää vankilan johtaja tai hänen määräämänsä turvallisuudesta vastaava virkamies. Vankeuslain 7 luvun 7 §:n mukaan vangin omien vaatteiden haltuun antamisen epäämisestä 2 §:n 3 momentin perusteella päättää turvallisuudesta vastaava virkamies taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Erona on ainakin se, että lähtökohtaisesti tutkintavangi saa käyttää omia vaatteitaan. Kyseistä tutkintavankeuslain 3 luvun 9 §:ää on tarkoitus muuttaa niin, että pykälään tehtäisiin Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksesta johtuvat virkanimikkeiden muutokset. Jatkossa turvallisuudesta vastaavan virkamiehen toimivalta päättää tutkintavangin vaatetuksesta ja toiminnoista vastaavan virkamiehen toimivalta päättää perusruokavaliosta poikkeamisesta perustuisi esimiesmääräyksen sijasta työjärjestyksen määräykseen. Säännösten osalta jää mietityttämään, olisiko tarkoituksenmukaista, että vaatteita koskevat päätösvallat tutkintavankeuslain ja vankeuslain puolella vastaisivat toisiaan. Lisäksi asiassa on syytä pohtia, tarvitaanko vaatteiden käytöstä sekä perusruokavaliosta poikkeamisen päättämiseen erillistä määräystä työjärjestyksessä, vai voisiko toimivallan antaa turvallisuudesta/toiminnoista vastaavalle virkamiehelle suoraan lain nojalla (vrt. esim. TVL 8 luku 9 § 3 mom. sähköpostin ja internetin käyttö). Sama työjärjestykseen liittyvä kommentti liittyy myös 4 luvun 4 §:ään, koskien tutkintavangin osallistumista toimintaa ja omaa työtä sekä 5 luvun 8 §:ää koskien rahan tai maksuvälineiden käytön rajoittamista ja rahan tai maksuvälineiden toimittamista vankilan ulkopuolelle tai toiselle vangille. Lisäksi kommentti koskee 5 luvun 8 §:ää liittyen toiminnoista vastaavan virkamiehen toimivaltaa päättää käyttörahan ja toimintarahen maksamisesta.

Johanna Hietapakka
Yliopettaja, OTM
Rikosseuraamusalan koulutuskeskus