

## RP 155/2008 rd

### **Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om förvaltning av straffverkställighet**

#### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att bestämmelsen om beslutanderätt i lagen om förvaltning av straffverkställighet ändras så att i den stryks omnämmandet av att överdirektören för Kriminalvårdsväsendet har befogenhet att avgöra ärenden som gäller Kriminalvårdsväsendet eller verkställighet av samhällspåföljder och som ska behandlas vid Brottsåtgärdsverket. Det är den enda bestämmelsen i lagen där beslutanderätten för överdirektören vid Kriminalvårdsväsendet nämns. Om den stryks, kan den interna organisationen vid

verket ses över och styrningen av Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet slås ihop. Därmed blir Brottsåtgärdsverket ett enhetligt centralt ämbetsverk. I fortsättningen ska ärenden som behandlas vid verket avgöras av verkschefen eller av någon annan tjänsteman som förordnats genom arbetsordningen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 2009.

## MOTIVERING

### 1 Nuläge och bedömning av det

Brottspåföljdsverket inrättades 2001 som ett led i omorganiseringen av den kriminalpolitiska verksamheten och straffverkställighetsuppgifterna inom justitieministeriets förvaltningsområde. I överensstämmelse med principerna för centralförvaltningsprojektet överfördes uppdrag i anslutning till den operativa ledningen av Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet samt gemensamma förvaltningsuppgifter för dem från justitieministeriet till det nya ämbetsverket. Samtidigt som Brottspåföljdsverket inrättades gjordes den offentlighetsrättsliga Kriminalvårdsförbundet rf om till en statlig myndighet.

I 2 § i lagen om förvaltning av straffverkställighet (135/2001) föreskrivs det om organisationen av straffverkställighet. Enligt paragrafen är Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, som båda lyder under justitieministeriet, och Brottspåföljdsverket, som är centralt ämbetsverk för dem, de myndigheter som verkställer straff. Fångvårdsväsendet leds av en generaldirektör och Kriminalvårdsväsendet av en överdirektör. Generaldirektören för Fångvårdsväsendet är samtidigt chef för Brottspåföljdsverket.

Bestämmelsen om organisationsstrukturen fick sitt nuvarande innehåll under behandlingen i riksdagen. Riksdagen ändrade propositionen om en organisationsreform av brottspåföljdsområdet (RP 136/2000 rd) så att Kriminalvårdsväsendets självständighet och integritet betonades i förhållande till Fångvårdsväsendet. Lagen fick därför en bestämmelse om allmän behörighet för överdirektören vid Kriminalvårdsväsendet, när ärenden som gäller Kriminalvårdsväsendet eller verkställighet av samhällspåföljder behandlas vid Brottspåföljdsverket. Trots att Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets integritet betonades på författningsnivå, ansåg lagutskottet (LaUB 13/2000 rd) det viktigt att "det på längre sikt kan inrättas ett enhetligt ämbetsverk för straffverkställig-

het så att de till buds stående resurserna kan nyttiggöras på bästa sätt".

Efter ändringen 2001 ändrades organisationen av brottspåföljdsområdet på nytt 2006. Då inrättades det fem regionfängelser och placeringsenheter vid dem och en hälsovårdsenhet vid Fångvårdsväsendet. Men lagbestämmelserna om Brottspåföljdsverkets struktur ändrades inte i det sammanhanget.

Den interna uppbyggnaden av Brottspåföljdsverket har utformats utifrån den grundläggande linjen i lagen och innebär att verket har olika enheter för styrningen av Kriminalvårdsväsendet respektive Fångvårdsväsendet. Förvaltningsenheten och rättsenheten är gemensamma och tillhandahåller tjänster för båda verksamhetslinjerna.

Brottspåföljdsverket har 93 anställda. I slutet av 2007 hade Kriminalvårdsväsendet 326 årsverken och Fångvårdsväsendet 2 818 årsverken.

Så länge som den nya organisationen har funnits har man gradvis försökt öka samverkan och samordna förvaltningen mellan Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. Större samordning har varit ett mål dels vid utvecklingsinsatser för verksamheten inom det samlade brottspåföljdsområdet, dels vid många lokala samarbetsprojekt. På författningsnivå beaktades målet för större samordning bland annat när statsrådets förordning om förvaltning av straffverkställighet (84/2006) reviderades. Då samordnades personalstrukturen i och med att man avskaffade indelningen i tre olika tjänstekategorier: ämbetsverkets egna tjänster, Fångvårdsväsendets tjänster och Kriminalvårdsväsendets tjänster. I stället samordnades alla tjänster och blev tjänster vid Brottspåföljdsverket.

Organisationen är ostrukturerad och svår att få grepp om för utomstående. Också ett flertal funktionella faktorer talar för att organisationen bör förbättras och samordnas.

Behovet av att samordna förvaltningen inom brottspåföljdsområdet har betonats i ett flertal dokument där strategierna för verksamheten läggs upp. Enligt justitieministeri-

ets rättspolitiska strategi (2003 – 2012) är det centrala strategiska mål inom rättspolitiken att göra kriminalpolitiken effektivare och bättre fokuserad. Straffverkställigheten ska förbättras så att de dömda får bättre möjligheter till ett liv utan brott genom att de får större förmåga att ta kontroll över sitt liv och finna sin plats i samhället. Enligt strategin ska Kriminalvårdsväsendets och Fångvårdsväsendets organisation, personal och personalens kompetens utvecklas för att stödja en övergripande och systematisk verkställighetsprocess. För att riktlinjerna i strategin ska kunna genomföras krävs det att lagstiftningen och verksamhetsstrukturerna ses över. Ett led i den utvecklingen är att förvaltningen inom brottspåföljdsområdet förenklas och att verksamheten samordnas bättre. En liknande strategi ingår i bland annat ministeriets kriminalpolitiska handlingsprogram för 2007–2011.

Utöver de verksamhetsmässiga faktorerna talar också ekonomiska orsaker för en samordning av förvaltningen. På senare år har Fångvårdsväsendet haft dåliga resurser. Frågan har uppmärksammats av bland andra flera utskott i riksdagen och i en rapport av utredningsman Jukka Wuolijoki från januari 2007 (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:1). Utredningsmannen föreslog flera projekt för att utveckla förvaltningen, ekonomin och styrningen. Där ingår också ett förslag om tydligare organisationsstrukturer och styrrelationer inom brottspåföljdsområdet. Rapporten anför kritik mot att Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet är separata myndigheter och utredningsmannen ansåg att detta förhindrar och bromsar upp möjligheterna att förbättra effektiviteten och produktiviteten.

På grund av statens produktivetsprogram har det blivit allt viktigare att förenkla förvaltningen, och en samordnad organisation för brottspåföljdsområdet ingår följaktligen i justitieministeriets produktivetsprogram. Målet i programmet är att förvaltningen ska slås ihop på det centrala och det regionala planet och att den nya organisationen ska träda i kraft senast 2010.

Justitieministeriet startade 2007 ett projekt för att förbättra fångvården och gav Brottspå-

följdsverket i uppdrag att omorganisera brottspåföljdsområdet. Senare slogs projektet ihop och blev ett projekt för att utveckla hela brottspåföljdsområdet. Projektet syftar till att stödja den rehabiliterande verksamheten för fångar, effektivisera verksamheten i fängelserna, förbättra resursanvändningen och utveckla organisationen och ledningen. Ett av de primära målen är att skapa förutsättningar för en gemensam organisation och förvaltning för Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. Det första steget i samsamslagningen ska genomföras inom det centrala ämbetsverket 2009. Det andra steget kommer att gälla hela förvaltningsområdet och genomförs 2010. Också i Sverige, Norge och Danmark är kriminalvården och fångvården samordnade under en central förvaltningsmyndighet.

## 2 De föreslagna ändringarna

I lagen om förvaltning av straffverkställighet föreslås 4 § bli ändrad så att det inte längre ska föreskriva att överdirektören för Kriminalvårdsväsendet har befogenhet att avgöra ärenden som gäller kriminalvårdsväsendet eller verkställigheten av samhällspåföljder och som ska behandlas vid Brottspåföljdsverket. I övrigt ändras paragrafen inte. Ärenden vid Brottspåföljdsverket ska således avgöras av verkschefen, om det inte föreskrivs eller bestäms i arbetsordningen att någon annan tjänsteman skall avgöra dem. Samtidigt omformuleras bestämmelsen och det talas inte längre om generaldirektören för Fångvårdsväsendet utan om verkschefen. Det framgår av 2 § 1 mom. att generaldirektören för Fångvårdsväsendet är verkschef.

Ändringarna kräver en del justeringar i förordningsbestämmelserna om beslutanderätt.

I samband med ändringarna kommer verksamheten vid Brottspåföljdsverket att omorganiseras för att en samordnad styrning av förvaltningsområdet ska kunna genomföras. Det kan göras genom att resultatlinjerna för kriminalvården och fångvården inordnas under samma ledning i den nya arbetsordning som ska utfärdas med stöd av 3 § 2 mom. i lagen, när ändringarna träder i kraft. Hela

förvaltningsområdet kommer att slås ihop i den andra fasen av utvecklingsprojektet 2010.

### 3 Propositionens konsekvenser

Reformen har inga direkta ekonomiska konsekvenser, men ändringen av beslutanderätten i 4 § tillåter att den interna uppbyggnaden av Brottspåföljdsverket ses över. En omorganisering av verket i kombination med en senare omorganisering av hela förvaltningsområdet gör att resurserna kan användas effektivare och att produktiviteten förbättras. En samordnad organisation och andra omorganiseringar som genomförs samtidigt inom området ingår i ett av produktivetsprojekten vid justitieministeriet. Personalen vid Brottspåföljdsverket har gradvis minskat från 119 till 93 anställda sedan slutet av 2001. Genom det aktuella projektet kan personalen skäras ner ytterligare med ett antal årsverken. Exakt hur många årsverken som kommer att kunna sparas in inom ramen för utvecklingsprojektet blir klart först under det fortsatta arbetet, när förslagen till omstruktureringar inom hela verksamhetsområdet blir färdiga. Vidare blir det klart hur de interna omställningarna kommer att se ut och vilka konsekvenser de har för personalstyrkan först senare i samband med arbetsordningen och översynen av verksamhetsstrukturen. Omorganiseringen av verket kommer dessutom att medföra en del smärre administrativa kostnader.

Genom reformen kan expertisen och resurserna inom brottspåföljdsområdet nyttiggöras effektivare samtidigt som verksamheten får högre kvalitet och kommer att ge bättre resultat. Den interna organisationen inom Brottspåföljdsverket kan förbättras genom att Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet kan styras samordnat från samma enhet och den samlade verksamheten kommer klart och tydligt att ledas av en person, det vill säga vara på verkschefens ansvar. Brottspå-

följdsverket blir alltså en central enhet som samordnat styr och utvecklar verksamheten inom brottspåföljdsområdet.

Reformen har inga omedelbara konsekvenser i fråga om personalen. Reformen tillåter en omorganisering av verksamheten vid Brottspåföljdsverket, och arbetsordningen kommer därför att ses över. Det innebär samtidigt att många tjänstemän får nya uppgifter i och med att resultatlinjerna för kriminalvården och fångvården går samman. De minskningar i antalet årsverken som ingår i projektet genomförs genom naturlig avgång.

Den föreslagna lagen bidrar för sin del till att genomföra ministeriets strategiska mål som går ut på att förbättra de samhälleliga resultaten genom att förvaltningen förenklas, servicekapaciteten förbättras och verksamheten blir effektivare.

### 4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts i justitieministeriet. Propositionen baserar sig dels på ett gemensamt förslag från överdirektören för Kriminalvårdsväsendet och generaldirektören för Fångvårdsväsendet, dels på riktlinjerna i projektet för att utveckla brottspåföljdsområdet.

### 5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Den brådskande tidsplanen beror på det fortsatta arbetet i projektet för att utveckla brottspåföljdsområdet. Omställningarna vid Brottspåföljdsverket utgör grunden för planeringen av verksamheten inom förvaltningsområdet.

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

*Lagförslag*

## Lag

### om ändring av 4 § i lagen om förvaltning av straffverkställighet

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen av den 16 februari 2001 om förvaltning av straffverkställighet (135/2001) 4 §  
som följer:

4 §

*Avgörande av ärenden vid Brottspåföljds-  
verket*

ordningen att någon annan tjänsteman ska  
avgöra dem.

Närmare bestämmelser om avgörande av  
ärenden vid Brottspåföljdsverket kan utfärdas  
genom förordning av statsrådet.

Ärenden som ska behandlas vid Brottspå-  
följdsverket avgörs av verkets chef, om det  
inte har föreskrivits eller bestämts i arbets-

Denna lag träder i kraft den 20 .

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

Helsingfors den 10 oktober 2008

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Justitieminister *Tuija Brax*

*Bilaga  
Parallelltext*

## Lag

### om ändring av 4 § i lagen om förvaltning av straffverkställighet

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen av den 16 februari 2001 om förvaltning av straffverkställighet (135/2001) 4 §  
som följer:

#### *Gällande lydelse*

##### 4 §

#### *Avgörande av ärenden vid brottspåföljds- verket*

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. Övriga ärenden vid verket avgörs av generaldirektören för fängvårdsväsendet, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman skall avgöra dem.

Närmare bestämmelser om avgörande av ärenden vid brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 4 §

#### *Avgörande av ärenden vid brottspåföljds- verket*

Ärenden som ska behandlas vid Brottspåföljdsverket avgörs av *verkets chef*, om det inte har föreskrivits eller bestämts i arbetsordningen att någon annan tjänsteman ska avgöra dem.

Närmare bestämmelser om avgörande av ärenden vid Brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

---

*Denna lag träder i kraft den 20 .  
Åtgärder som verkställigheten av lagen  
förutsätter får vidtas innan lagen träder i  
kraft.*

---