

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota ehdotetaan uudistettavaksi siten, että se muodostuisi nykyisten 21 itsenäisen vankilan ja Vankimielisairaalan sijasta viidestä aluevankilasta sekä valtakunnallisesta terveydenhuoltoyksiköstä. Keskusvirastona toimisi Rikosseuraamusvirasto kuten nykyisinkin. Aluevankilaan kuuluisi sijoittajayksikkö sekä rangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavia vankiloita. Sijoittajayksiköt olisivat vankiloista erillisiä yksiköitä, joilla olisi vastuu vangin sijoittamisesta sekä rangaistusajan suunnitelman laatimisesta ja toteuttamisesta. Jokaisessa aluevankilassa olisi yksi sijoittajayksikkö.

Rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäviksi organisaatiomuutoksesta johtuvat tarkennukset. Laissa todettaisiin aluevankilan ja terveydenhuoltoyksikön organisaation pääasiallinen si-

sältö. Uudet aluevankilat ja niiden toiminta-alueet sekä tarkemmat säännökset organisaatio- ja henkilöstörakenteesta sekä eräistä toimivaltakysymyksistä annettaisiin rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Toimivallasta vankia koskevissa päätöksissä säädettäisiin uudessa vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa.

Lain siirtymäsäännöksellä todettaisiin vankilan ja Vankimielisairaalan virkojen muutuvan lain voimaantullessa Vankeinhoitolaitoksen yhteisiksi, asianomaiseen aluevankilaan tai terveydenhuoltoyksikköön sijoituiksi viroiksi. Päätökset asiasta tekisi Rikosseuraamusvirasto.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden vankeuslain ja tutkintavankeuslain kanssa eli 1 päivänä tammikuuta 2006.

## SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYSLUETTELO .....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1. Johdanto .....	4
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon tavoite.....	4
Rikosseuraamusalan organisaatio ja tehtävät .....	4
2.2. Nykytilan arviointi.....	6
Vankeinhoitolaitoksen kehittämiseen vaikuttavia toiminnallisia ja rakenteellisia seikkoja .....	6
Ehdotus vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi.....	7
Rikosseuraamusalan organisointiin liittyviä muita tekijöitä.....	8
Kriminaalihuoltolaitoksen asema seuraamusjärjestelmän rakenneuudistuksessa	9
2.3. Tilanne eräissä muissa Pohjoismaissa.....	9
Ruotsi.....	9
Norja .....	10
Tanska .....	10
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	11
3.1. Tavoitteet.....	11
3.2. Keskeiset ehdotukset .....	11
Rikosseuraamusvirasto .....	11
Aluevankila .....	12
Sijoittajayksikkö .....	13
Vankila .....	14
Vankien terveydenhuolto.....	14
Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden keskittäminen .....	15
4. Esityksen vaikutukset.....	15
4.1. Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	15
Organisaatioon kohdistuvat vaikutukset.....	15
Henkilöstövaikutukset.....	16
4.2. Taloudelliset vaikutukset .....	17
4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	19
4.4. Alueelliset vaikutukset.....	19
5. Asian valmistelu ja riippuvuus muista esityksistä .....	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	21
1. Lakiehdotuksen perustelut .....	21
2. Tarkemmat säännökset .....	23
3. Voimaantulo .....	23

<b>LAKIEHDOTUKSET .....</b>	<b>24</b>
<b>rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain muuttamisesta.....</b>	<b>24</b>
<b>LIITE .....</b>	<b>26</b>
<b>RINNAKKAISTEKSTIT .....</b>	<b>26</b>
<b>rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain muuttamisesta.....</b>	<b>26</b>

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Rangaistusten täytäntöönpanon organisaatio muodostuu keskusvirastona toimivasta Rikosseuraamusvirastosta sekä sen ohjauksessa toimivista Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta.

Rikosseuraamusvirasto perustettiin vuonna 2001 osana oikeusministeriön hallinnonalan kriminaalipoliittisia ja rangaistusten täytäntöönpanotehtäviä koskevia uudelleenjärjestelyjä. Keskushallintohankkeen periaatteiden mukaisesti uuteen virastoon siirrettiin ministeriöstä Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen operatiiviseen johtamiseen sekä niiden yhteisiin keskuhallintotehtäviin liittyvät tehtävät. Toiminnan strateginen ohjaus sekä rikosseuraamusalaa koskeva lainvalmistelu siirtyi lakkautetusta vankeinhoito-osastosta oikeusministeriöön perustetun uuden kriminaalipoliittisen osaston vastuulle. Rikosseuraamusviraston perustamisen lisäksi julkisoikeudellinen Kriminaalihuoltoyhdistys r.y. muutettiin samassa yhteydessä valtion viranomaiseksi.

Vuonna 2001 toteutetun organisaatiouudistuksen olennaisimmat muutokset koskivat keskuhallintoa ja Kriminaalihuoltolaitosta. Nyt toteutettavassa uudistuksessa painopiste on Vankeinhoitolaitoksen rakenteiden kehittämisessä ja vankiloiden uudelleen organisoimisessa, joskin myös Rikosseuraamusviraston tehtävissä tapahtuisi muutoksia.

Laki rangaistusten täytäntöönpanosta (39/1889) ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan samanaikaisesti tämän lain kanssa voimaantulevalla vankeuslailla. Nyt ehdotettava organisaatorakenteita koskeva uudistus tukisi uuden vankeuslain mukaisia tavoitteita ja toimintatapaa, jossa olennaista on rangaistusajan suunnitelmallisuus sekä siihen liittyvä tavoite vaikuttaa tuomittuun uusintarikollisuusriskiä vähentävästi.

Uudistuksen yhteydessä kevennettäisiin myös hallintoa siirtämällä toimivaltaa ja tehtäviä hallinnossa alaspäin, kehitettäisiin ohjausmenetelmiä ja toimintatapoja sekä keskittäisiin tuki- ja muita palveluita. Muutokset mahdollistaisivat resurssien astettaisen siirtämisen hallinnollisista tehtävistä vankien

kanssa tehtävään lähityöhön

Uudistus perustuu oikeusministerin asettaman Vankeinhoitolaitoksen rakennehankkeen ehdotuksiin.

### 2. Nykytila

#### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon tavoite

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 1 luvun 4 §:n mukaan rangaistus on pantava täytäntöön siten, ettei se tarpeettomasti vaikeuta, vaan mahdollisuuksien mukaan edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan. Säädösten ohella Vankeinhoitolaitoksen toimintaa ohjaa Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen yhteinen periaateohjelma. Periaateohjelmaan on kirjattu toiminnan tavoitteet, arvot, periaatteet ja keinot. Vankeinhoitolaitoksen toiminnan tavoitteena on huolehtia osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta pitämällä yllä laillista ja turvallista seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää sekä myötävaikuttamalla uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi täytäntöönpano toteutetaan siten, että se on turvallista yhteiskunnalle, tuomitulle ja henkilökunnalle. Tuomitun mahdollisuutta selviytyä yhteiskunnassa sekä ylläpitää terveyttään ja hyvinvointiaan tuetaan. Lisäksi tuomitun valmiuksia omaksua rikokseton elämäntapa pyritään parantamaan.

Rikosseuraamusalan organisaatio ja tehtävät

Rikosseuraamusalan organisaatiota ja tehtäviä koskevat säännökset ovat vuonna 2001 toteutetun organisaatiouudistuksen yhteydessä annetussa laissa rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta (135/2001) ja sitä täydentävässä rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (275/2001).

Rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisia ovat oikeusministeriön alaiset Kriminaalihuolto-laitos ja Vankeinhoitolaitos sekä niiden keskushallintotehtäviä hoitava Rikosseuraamusvirasto. Rikosseuraamusviraston tehtävänä on:

1. rangaistusten täytäntöönpanon johtaminen ja kehittäminen oikeusministeriön kanssa sovittujen tavoitteiden mukaisesti;

2. rangaistusten täytäntöönpanon tarkastus ja valvonta;

3. rangaistusten ylitäytäntöönpano sekä täytäntöönpanon ohjaus ja valvonta;

4. alan koulutuksen kehittäminen yhteistyössä Vankeinhoidon koulutuskeskuksen kanssa;

5. rikosseuraamusalan yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien järjestäminen; sekä

6. toimialaansa kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä huolehtiminen.

Vankeinhoitolaitosta johtaa Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja. Hän toimii samalla Rikosseuraamusviraston päällikkönä.

Rikosseuraamusviraston henkilötyövuosimäärä vuonna 2003 oli 113.

Rikosseuraamusviraston ohjauksessa toimivan Vankeinhoitolaitoksen tehtävänä on rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan

1. panna täytäntöön vankeusrangaistukset ja sakon muuntorangaistukset;

2. huolehtia tutkintavankeuden toimeenpanosta; sekä

3. huolehtia vankien kuljetuksesta siltä osin kuin se kuuluu vankeinhoitolaitokselle.

Vankeinhoitolaitoksen tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla säädetään. Olenaisiin lain tasoinen säädös on laki rangaistusten täytäntöönpanosta.

Vankeinhoitolaitokseen kuuluu 21 vankilaa sekä Vankimielisairaala. Kutakin vankilaa johtaa vankilan johtaja ja Vankimielisairaala Vankimielisairaalan ylilääkäri. Suljettuja vankiloita näistä on 16 ja avovankiloita 5. Suljettujen vankiloiden alaisuudessa toimivia avovankilaosastoja ja työsiirtoloita on lisäksi 12. Sairaalayksiköitä on Vankimielisairaalan lisäksi kaksi.

Vankilat perustetaan ja lakkautetaan asetuksella. Rangaistusten täytäntöönpanosta

annetun lain 1 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan rangaistuslaitoksista ja niiden nimistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Alle kahden vuoden pituista vankeusrangaistusta suorittavat vangit sijoitetaan kotikunnan perusteella määräytyvään vankilaan. Yli kahden vuoden mittaista vankeusrangaistusta suorittavat vangit sijoitetaan ensin oman alueen sijoittajayksikköön, jossa vangille tehdään riski- ja tarvearvio sekä laaditaan sen pohjalta rangaistusajan suunnitelma. Sijoittajayksiköitä on tällä hetkellä kuudessa vankilassa.

Yli puolen vuoden pituista vankeusrangaistusta suorittaville vangeille laaditaan vankilassa työ- ja toimintakyvyn arvio ja määritellään sen pohjalta heille sopiva toimintamuoto. Keskeisimmät vangeille työaikana järjestettävät toiminnot ovat työ ja koulutus sekä tavoitteelliset toimintaohjelmat ja päihdekuntoutus. Toimintaan osallistumisen tavoitteena on edistää vangin mahdollisuuksia tulla toimeen yhteiskunnassa vapautumisen jälkeen.

Vankeinhoitolaitos on jaettu lääninjoon pohjalta kolmeen vankeinhoitoalueeseen: Etelä-Suomen, Länsi-Suomen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen vankeinhoitoalueeseen. Aluejaosta päättää oikeusministeriö. Kustakin alueesta vastaa Rikosseuraamusvirastossa työskentelevä aluejohtaja. Aluejohtajien tehtäviä ovat muun muassa alueensa laitosten toimintojen yhteensovittaminen ja kehittäminen sekä tarkastustoiminta. Rikosseuraamusviraston ja vankiloiden väliset vuosittaiset tulosneuvottelut käydään aluejohtajan johdolla.

Vankien terveydenhuolto on organisoitu siten, että perusterveydenhuoltoa varten on jokaisessa vankilassa vähintään yksi kokopäivätoiminen sairaanhoitaja ja vähintään osa-aikainen lääkäri. Sairaalahoidtoa varten on vankisairaala sekä psykiatrinen sairaanhoitoa varten kaksi sairaalayksikköä. Kiireellisen sairaanhoidon tai erikoissairanhoidon tarpeessa voidaan käyttää julkisen terveydenhuollon tai yksityislääkäreiden palveluita. Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoa johtaa Vankeinhoitolaitoksen ylilääkäri.

Vankeinhoitolaitoksen henkilöstömäärä on noin 2 700. Vankiloittain henkilötyövuosien määrät vaihtelevat noin 30 henkilötyövuodesta yli 260 henkilötyövuoteen. Erilai-

sia virkanimikkeitä Vankeinhoitolaitoksessa on yli 70. Henkilöstöstä yli puolet (57 %) toimii valvonta- ja vartiointitehtävissä. Johtaja hallintohenkilökunnan osuus on noin 11 %. Viime vuosina on pyritty laajentamaan henkilökunnan tehtäväkuvia muun muassa nostamalla koulutustasoa sekä suuntaamalla henkilökunnan työpanosta aikaisempaa enemmän vankien toimintaohjelmien toteuttamiseen sekä muuhun vankien kanssa tehtävään lähityöhön.

Vankeinhoitolaitoksen toimintamenot vuonna 2003 olivat 154,4 miljoonaa euroa, josta henkilöstön palkkausmenot olivat 66 %.

Vankeinhoidon peruskoulutusta sekä rikosseuraamusalan henkilöstön täydennyskoulutusta antaa oikeusministeriön alainen Vankeinhoidon koulutuskeskus. Koulutuskeskuksessa voi suorittaa vankeinhoidon perustutkinnon, joka antaa ammatillisen koulutuksen vankien valvonta- ja ohjaustehtäviin ja tuottaa kelpoisuuden muun muassa vartijan virkaan. Ammattikorkeakoulututkinnon (rikosseuraamusalan koulutusohjelma) voi suorittaa Laurea-ammattikorkeakoulussa.

## 2.2. Nykytilan arviointi

Vankeinhoitolaitoksen kehittämiseen vaikuttavia toiminnallisia ja rakenteellisia seikkoja

Vankeinhoitolaitokseen on kohdistunut viime vuosina runsaasti muutospaineita. Vankiluku on noussut ja vankirakenne muuttunut. Vankien määrä on kasvanut vuodesta 1998 vuoteen 2003 noin 25 prosentilla. Vuoden 2003 keskivankiluku oli 3 578, missä nousua edelliseen vuoteen oli vajaat 150 vankia. Nousua on tapahtunut lähes kaikissa vankiryhmissä. Erityisesti tutkintavankien määrä on lisääntynyt. Huumausainerikoksista tuomittujen vankien määrä on noussut viidenneksellä. Vankeja, joilla on väkivaltarikos päärikoksena, on yli puolet vangeista. Huumausainerikollisten määrän kasvu merkitsee paitsi lisääntynyttä hoidontarvetta, myös monia järjestykseen liittyviä ongelmia. Vankiloiden käyttöaste oli 111 prosenttia 1 päivänä toukokuuta 2004. Vangeille järjestettäviä toimintoja on jouduttu vähentämään, koska

henkilökuntaa ei riitä niiden toteuttamiseen.

Turvallisuusvaatimukset ovat kasvaneet nousseen vankimäärän ja vankirakenteen muutosten myötä. Vankeinhoitolaitoksen toimintatapa perustuu aikaisempaa enemmän yksilölliseen vankikohteluun, rangaistusajan suunnitelmaan ja tavoitteellisuuteen. Nämä tekijät edellyttävät muutoksia myös organisaatio- ja henkilöstörakenteessa. Etenkin vangin kanssa lähityötä tekevän henkilökunnan määrää tulisi lisätä.

Vankeinhoitolaitoksen määrärahatilanne on jo useiden vuosien ajan ollut niukka. Esimerkiksi vuoden 2003 talousarvioesityksen käsittelyssä eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja lakivaliokunta totesivat, että Vankeinhoitolaitoksen määrärahatilanne vaarantaa sille asetettujen tavoitteiden toteuttamisen ja että riittämätön määräraha on ristiriidassa vankien terveydenhoidon, kuntoutuksen ja huumeiden vastaisen työn tarpeiden kasvun ja uusintarikollisuuden vähentämishojelmien ylläpitämisen ja kehittämisen kanssa.

Toisaalta vaikea määrärahatilanne on pakottanut säästötoimenpiteisiin ja etsimään keinoja selviytyä muuttuneesta tilanteesta vähenevillä resursseilla ilman, että toiminnan tavoitteista jouduttaisiin olennaisesti tinkimään. Välttämätöntä on ollut selvittää rationalisointikohteita myös hallinnonalan sisäisin toimenpitein. Vapautuvia resursseja on tarkoitus kohdentaa uusien tavoitteiden mukaiseen toimintaan ja lähityöhön.

Vankien määrän kasvu on merkinnyt määrärahojen, toimintojen järjestämisen ja henkilöstöresurssien ohella ongelmia myös tilojen riittävydessä.

Useissa vankiloissa on enemmän vankeja kuin varsinaisia vankipaikkoja. Lähivuosina otaksutaan vankien määrän lisääntyvän vielä jonkin verran. Vankeinhoitolaitoksen osin huonokuntoinen ja toimintojen kannalta epätarkoituksenmukainen laitostanta on eräs keskeisimpiin kuuluva epäkohta, joka osaltaan vaikeuttaa vankeusrangaistuksen täytäntönnäpönnälle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Laitostannan kehittämiseksi on laadittu suunnitelma, jolla pyritään siihen, että Vankeinhoitolaitoksella olisi lähitulevaisuudessa käytössään sopiva määrä alueellisesti oikein jakautuneita, erityyppisiä, hyväkuntoisia ja toimivia laitoksia. Tavoitteen saavut-

tamiseksi korjataan vanhojen vankiloiden tiloja sekä rakennetaan uusia vankiloita. Määrärahatilanne vaikeuttaa suunnitelman toteuttamista.

Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttamista koskevassa tarkastuskertomuksessa (5/2001) on kiinnitetty huomiota siihen, että vankeinhoidon sisällön ja tavoitteiden muuttaminen edellyttää myös henkilöstö- ja organisaatorakenteen sekä toimintamallien muuttamista. Tarkastusviraston mielestä tulisi erityistä huomiota kiinnittää muun muassa sisäisten työnjakojen ja virkahierarkian toimivuuteen.

Nykyisen aluemallin ja varsinkin itsenäisten vankiloiden muodostaman organisaation hyviä puolia ovat muun muassa vastuusuhteiden selkeys ja vankia koskevien yksittäisten asioiden hoitaminen lähellä vankia. Toisaalta organisaatioon liittyviä ongelmia aiheuttavat muun muassa eräiden vankiloiden pieni koko sekä sektoroitunut rakenne ja päätöksentekojärjestelmä. Nykyisin vankeusrangaistusten täytäntöönpanon keskeisenä puutteena pidetään sitä, ettei vankeutta suunnitella eikä panna täytäntöön riittävän tavoitteellisesti ja prosessiluonteisesti. Laitosten toiminnallinen itsenäisyys on osaltaan hidastanut järkevän valtakunnallisen ja alueellisen erikoistumisen toteuttamista Vankeinhoitolaitoksessa. Tämä näkyy sekä vangeille suunnattujen toimintojen järjestämisessä ja vankien siirtämisessä vankilasta toiseen että myös tukipalvelutyypisten tehtävien hoitamisessa itsenäisesti lähes jokaisessa vankilassa. Viimeksi mainittujen tehtävien järjestämisessä onkin viime vuosina ryhdytty toimenpiteisiin eräiden palveluiden ja toimintojen keskittämiseksi.

Ehdotus vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa eduskunnalle ehdotetaan annettavaksi hallituksen esitys vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Mainitun uudistuksen keskeisimpiä ehdotuksia ovat vankeinhoidon tavoitteiden uudelleen määrittäminen sekä vankien rangaistusajan suunnittelemista ja vankeusajan sisältöä koskeva

säätely. Uudistuksen tavoitteena on vankeuden sisältöä kehittämällä pyrkiä vaikuttamaan vähentävästi vankien riskiin syyllistyä uusiin rikoksiin.

Vankeuslakiehdotuksessa korostuu erityisesti Vankeinhoitolaitoksen kaksi tehtävää: velvollisuus huolehtia vankien, henkilökunnan ja yhteiskunnan turvallisuudesta sekä velvollisuus toimia vangin kanssa niin, että hänen valmiutensa elää rikoksetonta elämää paranevat.

Vankeuslaissa vankeuden täytäntöönpano määritellään suunnitelmalliseksi ja hallitusti eteneväksi prosessiksi. Vangille laaditaan yksilöllinen rangaistusajan suunnitelma, jota laadittaessa arvioidaan vangin riski syyllistyä uuteen rikokseen ja määritellään toimenpiteet uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi. Vangin yksilölliset toiminnalliset ja turvallisuuteen liittyvät tarpeet ja edellytykset selvitetään niin ikään. Arvion perusteella vangille laaditun suunnitelman tavoitteena on vangin elämänhallinnan ja yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen.

Rangaistusajan suunnitelmien laatiminen vankien yksilöllisten arviointien pohjalta asettaa huomattavia vaatimuksia toimintojen kehittämiseksi vankiloissa. Nykyinen toimintatarjonta ei vielä mahdollista riittävässä määrin rangaistusajan suunnitelmien toteutusta, vaan tarvitaan toimintojen rakenteellisia muutoksia sekä resurssien uudelleen kohdentamista siten, että vankien tarpeet ja käytävissä olevat resurssit kohtaavat nykyistä paremmin.

Vangin toimintojen suunnittelussa ja järjestämisessä korostuu eri ammattiryhmien välinen yhteistyö. Yhteistyötä tulisi lisätä ja toimintatapoja kehittää sekä vankilassa että toimittaessa yhteistyössä ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Keskeisimmät vankilan ulkopuoliset yhteistyötahot ovat vangin omaiset ja muut läheiset sekä kriminaalihuollon, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen ja työvoimahallinnon viranomaiset.

Vankeuslain tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä suunnata vankeinhoidon voimavaroja vangin kanssa tehtävään lähi-työhön. Tämä toimintatapa edistää turvallisuutta ja tukee uusintarikollisuuden vähentämistä.

Vankeinhoitolaitoksen rakennehankkeen ja

nyt ehdotettavan lainmuutoksen tavoitteena on muuttaa Vankeinhoitolaitoksen organisaatio- ja henkilöstörakennetta siten, että ne tukevat edellä mainittujen vankeuslain mukaisien tavoitteiden toteutumista.

#### Rikosseuraamusalan organisointiin liittyviä muita tekijöitä

Suunniteltaessa rikosseuraamusalan organisaatiouudistusta on otettu huomioon myös monia koko valtionhallintoa koskevia hankkeita ja linjauksia. Eräs tällainen on valtion keskushallinnon kehittämistä koskeva hanke. Keskushallintohankkeen periaatteiden mukaan operatiiviset tehtävät keskitetään ministeriöstä virastotasolle ja keskushallinnosta siirretään alue- ja paikallistasolle kaikki ne tehtävät, joiden osalta se on mahdollista. Keskushallinnon yksiköiden ydintoiminnan tehostamiseksi ja rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoito keskitetään erikoistuneille palveluntuottajille. Rikosseuraamusalan keskushallintoa koskeva organisaatiouudistus toteutettiin vuonna 2001 keskushallintohankkeen periaatteiden mukaan. Nyt ehdotettavassa uudistuksessa jatketaan hallinnon kehittämistä keskushallintohankkeen linjausten pohjalta.

Puoltaessaan hallituksen esitystä Eduskunnalle rikosseuraamusalan organisaatiomuutokseksi (HE 136/2000 vp) valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta edellytti, että oikeusministeriö pyrkii jatkossa keventämään Rikosseuraamusviraston organisointia alueorganisaatioineen. Myös hallituksen esityksessä todettiin tavoitteena olevan, että keskushallintoa voidaan jatkossa keventää siirtämällä tehtäviä ja toimivaltaa keskushallinnosta paikallistasolle.

Hallitusohjelman mukaan jatketaan valtion toimintojen alueellistamista. Alueellistamistoimet mahdollistavat työpaikkojen sijoittamisen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Toimintojen alueellistamisessa käytetään hyväksi keskushallinnon uudistamisen ja henkilöstön poistuman suomat mahdollisuudet. Rikosseuraamusalalla keskushallintotehtävien alueellistamismahdollisuuksia on selvitetty vankeinhoidon organisaatiouudistuksen yhteydessä. Alueellistamista toteutetaan kes-

kushallintoa keventämällä, siirtämällä toimivaltaa hallinnossa alaspäin sekä keskitämällä tukipalveluita.

Hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan mukaan ministeriöiden keskeisimpiä ohjausvälineitä ovat säädös- ja tulosohjaus. Ministeriöt eivät voi pääsääntöisesti puuttua alaisensa viraston valmistelussa olevaan yksittäiseen asiaan. Joustavan ja tehokkaan hallinnon aikaansaaminen edellyttää päätöksenteon hajauttamista lähelle toteuttavaa organisaatiotasoa. Päätösvaltaa on rikosseuraamusalalla siirretty hallinnossa alaspäin ja samaa kehitystä on tarkoitus jatkaa.

Tulosohjauksen kehittäminen sekä uudistetut valtion talousarviosta annettu laki (423/1988), jäljempänä talousarviolaki, ja valtion talousarviosta annettu asetus (1243/1992) alkavat ohjata toiminnan ja talouden suunnittelua ja tilinpäätösraportointia varainhoitovuodesta 2005 alkaen. Uudistetun talousarviolain tavoitteena on vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa ja valtion taloudenhoitoa sekä toiminnan tuloksellisuutta. Tässä tarkoituksessa tulee terävöittää tilivelvollisuutta ja siihen kuuluvaa tulosvastuuta. Tulosohjausmenettely tulee uuden lainsäädännön myötä täsmentymään. Tämä edellyttää muutoksia myös rikosseuraamusalan tulosohjauksessa.

Oikeuspolitiikan strategiassa (2003-2012) oikeusministeriön keskeinen strateginen linjaus oikeuspolitiikan osalta on saada kriminaalipolitiikka vaikuttavammaksi ja paremmin kohdentuvaksi. Rangaistusten täytäntöönpanoa kehitetään niin, että sen aikana voidaan nykyistä paremmin lisätä tuomitun mahdollisuuksia rikoksettomaan elämään edistämällä hänen elämänhallintaansa ja yhteiskuntaan sijoittumistaan. Strategian mukaan tulee kehittää Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen organisaatiota, henkilöstöä ja henkilöstön osaamista sekä tietotekniikan hyväksikäyttöä niin, että ne tukevat kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista täytäntöönpanoprosessia. Keskushallintoa kevennetään ja tehtäviä siirretään alueellisesti hoidettaviksi. Strategiassa esitettyjen linjauksen toteuttaminen edellyttää lainsäädännön ja toimintarakenteiden uudistamista. Vankeinhoitolaitoksen hallintoa tehostetaan ja kevennetään samalla kun keskitetään laitos-



ten tukipalveluita palvelukeskuksiin.

Kriminaalihuoltolaitoksen asema seuraamusjärjestelmän rakenneuudistuksessa

Rikosseuraamusviraston ohjauksessa toimii myös Kriminaalihuoltolaitos. Sen tehtävänä on huolehtia vapaudessa täytäntöönpantavista seuraamuksista eli ehdolliseen rangaistukseen tuomittujen nuoren rikosentekijöiden valvonnasta, nuorisorangaistuksesta, yhdyskuntapalvelusta ja ehdonalaisesti vapautettujen valvonnan täytäntöönpanosta. Kriminaalihuoltolaitosta johtaa Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtaja.

Käsitellessään hallituksen esitystä rikosseuraamusalan organisaatiomuutokseksi eduskunnan lakivaliokunta (LaVM 13/2000 vp) piti tärkeänä sitä, että ”pidemmällä tähtäyksellä voidaan muodostaa yksi yhtenäinen virasto rangaistusten täytäntöönpanoa varten niin, että käytettävät voimavarat saadaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti hyödynnetyksi”. Organisaatiouudistuksen toteuttamisvaiheessa eduskunta kuitenkin korosti Kriminaalihuoltolaitoksen itsenäisyyttä suhteessa Vankeinhoitolaitokseen lisäämällä lakiin rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta säännöksen (4 §:n 1 momentti) Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtajan yleistoimivallasta: Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät Kriminaalihuoltolaitosta tai yhdyskuntaseuraamusalan täytäntöönpanoa koskevat asiat ratkaisee Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtaja, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Keskushallinnossa järjestettävien hallintopalveluiden osalta Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos toimivat yhtenäisesti.

Nyt ehdotettavassa uudistuksessa on kysymys vankeinhoidon organisaation sekä laitosten ja niiden toimintamallien uudistamisesta. Tavoitteeksi ei siten ole asetettu rikosseuraamusalan organisaation uudistamista kokonaisuutena, kriminaalihuolto mukaan lukien. Vankeinhoidon uudistamisessa on kuitenkin lähtökohtana pidettävä muun muassa sitä, että vankeinhoidon toimintaorganisaation edellytykset toimia kiinteässä yhteistyössä yhteiskunnan muiden organisaatioiden kanssa

lisääntyvät ja että erityisesti yhteistyön edellytyksiä rikosseuraamusalan sisällä kehitetään.

Nykyisen ja kaavaillun organisaatorakenteen mukaan järjestettävien toimintojen kokonaisuus rakennetaan merkittävältä osiltaan alueellisesti. Toimintokokonaisuuden tarjonnan luomisessa, kehittämisessä ja toteuttamisessa tarvitaan aluevankilan ja alueella toimivien Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistojen sekä alan keskushallinnon yhteistoimintaa.

### 2.3. Tilanne eräissä muissa Pohjoismaissa

Ruotsi

Ruotsissa rangaistusten täytäntöönpano-organisaatio koostuu oikeusministeriön (justitiedepartementet) alaisesta keskushallintoviranomaisesta (kriminalvårdstyrelsen) sekä paikallistasolla sijaitsevista kriminaalihuoltoviranomaisista (kriminalvårdsmyndigheter) ja niihin kuuluvista vankiloista ja avohuollon yksiköistä.

Termi kriminalvård kattaa vankeinhoidon (kriminalvård i anstalt), tutkintavankeuden (häkten) sekä vapaudessa toimeenpantavat seuraamukset ja ehdonalaisen vapautteen päästettyjen valvonnan (frivård).

Keskushallintoviranomainen vastaa alan tavoitteista ja toimintastrategioista. Se jakaa resurssit sekä suunnittelee ja arvioi alaisen hallinnon toimintaa. Lisäksi sille kuuluu muun muassa norminanto ja tarkastus, työnantajatoiminta sekä sidosryhmäyhteistyö.

Keskushallinnossa toimii viisi aluekonttoria, joita kutakin johtaa kriminaalihuoltojohtaja (kriminalvårdsdirektör). Kriminaalihuoltojohtajat vastaavat muun muassa alaiensa yksiköiden toiminnan lainmukaisuudesta sekä asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. He käyvät tuloskeskustelut alaiensa yksiköiden johtajien (kriminalvårdschef) kanssa.

Kriminaalihuoltohallituksen alaisuudessa toimii 36 paikallista kriminaalihuoltoviranomaista sekä erillinen yksikkö vanginkuljetusta varten. Paikalliset kriminaalihuoltoviranomaiset koostuvat 28 tutkintavankilasta (häkten), 55 täytäntöönpanovankilasta ja 43 avohuollon yksiköstä (frivårdskontor).

Paikallishallinnossa johtotasoja on vain kaksi: laitoksen johtaja (kriminalvårdschef) ja hänen alaisuudessaan tarkastajat (kriminalvårdsinspektör). Tarkastajille kuuluu johto-, budjetti ja henkilöstövastuu tietyistä kokonaisuudesta, osastosta, toiminta-alueesta tai vastaavasta. He vastaavat omalla sektorillaan myös tavoitteiden toteutumisesta sekä lainsäädännön ja normien noudattamisesta.

Organisaatio uudistettiin helmikuussa 2000. Tätä ennen organisaatioon kuuluivat keskushallinnon ja paikallistason välissä sijaitsevat aluetoimistot (regionkanslier). Organisaation uudistaminen jatkuu. Vuonna 2003 asetetussa projektissa (Enmyndighetsprojektet) tavoitteena on muodostaa alalle yksi viranomainen sekä tehostaa näin toimintaa ja kehittää toiminnan johtamista. Jatkossa ei olisi enää keskustasoa ja paikallistasoa eikä 37 itsenäistä viranomaista vaan yksi yhtenäinen organisaatio. Taustatekijöitä uudistukselle ovat niukka- ja resurssit ja tavoite uuden organisaatiorakenteen kautta tukea paremmin asiakkaan tarpeen huomioon ottavaa, prosessimaista ja kokonaisnäkömykselle perustuvaa toimintatapaa. Lisäksi lisättäisiin yhteistyötä eri yhteistyötahojen kanssa ja siirrettäisiin toimivaltaa hallinnossa alaspäin.

Ruotsissa on parhaillaan valmistella myös rangaistusten täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Se toteutettaisiin uudella kriminaalihuoltolalla, joka sisältäisi sekä vankeusrangaistusta että vapaudessa täytäntöön pantavia seuraamuksia koskevat säännökset.

#### Norja

Myös Norjassa toteutettiin vuoden 2001 alusta rikosseuraamusalaa koskeva organisaatiouudistus. Organisaatio koostuu oikeus- ja poliisiministeriöstä (justis- og politidepartementet), aluetasosta sekä paikallistasosta. Kriminaalihuolto ja vankeinhoito toimivat samassa organisaatiossa ja saman johdon alaisuudessa.

Uudistuksessa rangaistusten täytäntöönpanoalan ylin johto säilyi edelleen oikeus- ja poliisiministeriössä ja siellä toimivassa erillisessä osastossa. Osasto toimii poliittisen johdon apuna, vastaa strategisesta ohjauksesta ja

kehittämisen suuntaviivoista, valmistelee lakeja ja normeja sekä toimii samalla myös rangaistusten täytäntöönpanon eli vankeinhoito- ja kriminaalihuollon keskushallintoviranomaisena. Osaston alaisuudessa toimii kuusi aluetta, koulutuskeskus sekä tietohallintokeskus.

Aluetaso ohjaa yksiköitä oikeus- ja poliisiministeriön antamien suuntaviivojen mukaisesti, asettaa niille tavoitteet, huolehtii toiminnan ohjauksesta ja kehittämisestä sekä jakaa resurssit, valvoo laitosten toimintaa ja käsittelee valituksia toimien eräiden paikallishallinnossa tehtyjen ratkaisujen muutoksenhakuviranomaisena. Vankien terveydenhuolto, koulutus ja kirjastopalvelut hankitaan laitoksen ulkopuolelta. Alueorganisaatio on sijoitettu yksiköistä erilleen, jottei tule tilannetta, että alueorganisaatio suosisi sijaintiüksikköään.

Kullekin alueelle on asetettu tavoitteeksi, että se pystyy huolehtimaan omista vangeistaan lukuun ottamatta vaikeimmin mielisairaita vankeja. Käytännössä tämä tavoite ei ole toteutunut, koska vankiloita ei ole tarpeeksi kutakin aluetta kohden. Alue sijoittaa vangit yksiköihin. Kullakin alueella on yksi sijoittajayksikkö. Alueisiin kuuluu 42 vankilaa, 21 kriminaalihuollon yksikköä sekä neljä niin kutsuttua puolimatkatankotia.

Organisaatiouudistukseen liittyy keskeisesti maaliskuussa 2002 voimaan tullut uusi rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva laki, joka koskee yhdyskuntaseuraamuksia, sakkoa ja vankeutta. Laissa korostetaan sitä, että tuomittua ja vankia koskevat päätökset tehdään hallinnollisesti mahdollisimman lähellä tuomittua tai vankia.

#### Tanska

Tanskassa vankeus- ja sakkorangaistusten täytäntöönpanon sekä vapaudessa tapahtuvan kriminaalihuollon ohjaus ja keskushallinto kuuluu oikeusministeriölle (justitsministeriet), jossa näistä tehtävistä vastaa Direktoratet for Kriminalforsorgen. Tanskassa ei ole ministeriön ja laitosten välillä alue- tai muuta väliportaan hallintoa, eikä sellaista ole suunnitteilla.

Direktooraatilla on jossain määrin itsenäi-

sempi asema kuin ministeriön muilla osastoilla. Oikeusministeriön johdon ja direktoraatin johdon välisessä vuosia 1999—2003 koskevassa tulossopimuksessa sovittiin direktoraatin ja vankiloiden organisaation uudistamisesta. Direktoraatin uusi organisaatio tuli voimaan vuoden 2000 lopulla.

Toimivaltaa ja vastuuta on siirretty keskushallinnosta laitostasolle. Valtakunnallisia vankiloita on 13 ja paikallisia vankiloita 37. Tavoitteena on ollut muodostaa vankiloista itsenäisempiä ja vahvempia yksiköitä, jotka voivat päättää itse resurssiensa käytöstä niille annetun vuosittaisen kokonaisbudjetin puitteissa. Vankiloiden toiminnan ohjaus perustuu vuosittaisiin tulossopimuksiin.

Vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa, ehdonalaisesta vapauttamista sekä sakkorangaistuksen, ehdollisen rangaistuksen ja yhdyskuntapalvelun täytäntöönpanoa koskeva uusi laki tuli voimaan heinäkuun alusta 2001. Lain mukaan laitoksen on yhteistyössä vangin kanssa laadittava mahdollisimman pian laitokseen saapumisen jälkeen rangaistuksen suorittamista ja vapautumisen jälkeistä aikaa koskeva suunnitelma.

### **3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1. Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on vankeinhoidon organisaatio- ja henkilöstörakenteen sekä toimintatapojen uudistaminen siten, että muutos tukisi uuden vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaista kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista täytäntöönpanoprosessia. Tavoitteen saavuttamiseksi rangaistuslaitokset ryhmiteltäisiin maakuntajaon pohjalta organisatorisiksi kokonaisuudeksi, aluevankiloiksi. Lisäksi Rikosseuraamusviraston tehtäviä ja ohjausotetta kehitettäisiin uuden aluemallirakenteen ja hallinnon yleisten kehittämistavoitteiden edellyttämällä tavalla. Organisaatiouudistuksen tarkoituksena on myös keventää keskushallintoa sekä tehostaa vankeinhoidon hallintoa muun muassa keskittämällä tuki- ja muita palveluita, vähentämällä niin sanottua väliportaalia hallintoa sekä selkeyttämällä toimintaprosesseja. Näin va-

pautuvia resursseja on tarkoitus siirtää hallinnosta vankien kanssa tehtävään lähityöhön.

Uudistus toteutettaisiin muuttamalla rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettua lakia. Täydentävät säännökset annettaisiin valtioneuvoston asetuksella ja muilla alemmanasteisilla säännöksillä.

#### **3.2. Keskeiset ehdotukset**

Vankeinhoitolaitoksen uusi organisaatio muodostuisi keskusvirastona toimivasta Rikosseuraamusvirastosta, viidestä itsenäisestä aluevankilasta sekä valtakunnallisesta terveydenhuoltoyksiköstä. Rikosseuraamusalan tukipalvelutyypiset yleis-, henkilöstö- ja taloushallintotehtävät keskitettäisiin erillisessä hankkeessa tarkemmin suunnitellulla tavalla oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskukseen.

#### **Rikosseuraamusvirasto**

Rikosseuraamusviraston asema rikosseuraamusalan keskushallintoviranomaisena säilyisi ennallaan. Sen tehtävissä ja toimintatavoissa tapahtuisi kuitenkin muutoksia. Viraston tehtävissä korostuisi aikaisempaa enemmän Vankeinhoitolaitoksen ohjaaminen kokonaisuutena. Virasto tulohajaisi viittä aluevankilaa sekä vastaisi lisäksi omalta osaltaan siitä, että aluevankiloille ja uuden vankeuslain mukaiselle toiminnalle luodaan riittävät toimintaedellytykset ja että toimintaa jatkuvasti kehitetään. Virastolle kuuluisi uuden talousarviolainsäädännön ja hallinnon kehittämisen periaatteiden mukaisesti toiminta- ja taloussuunnittelu, tulohajaus sekä toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi. Välttämätöntä olisi myös tehostaa päätöksenteon pohjaksi ja talousarviovalmistelun tueksi tarvittavan tietopohjan ylläpitoa ja kehittämistä. Erityisesti panostettaisiin laitosten ohjauksen kehittämiseen tulohajauksen keinoin. Lisäksi Rikosseuraamusvirastolle kuuluisivat alan normiohjaus, laillisuusvalvonta ja rangaistusten ylläpitäminen, kuten nykyisinkin. Myös rikosseuraamusalan virkaehtosopimus-

toimivalta säilytettäisiin keskusvirastossa.

Uudistuksen yhteydessä otettaisiin huomioon myös hallinnon kehittämisen yleiset linjat ja siirrettäisiin tehtäviä keskushallinnosta osin aluevankiloissa hoidettaviksi, osin palveluiden tuottamista varten perustettavaan erilliseen organisaatioon. Lisäksi päätösvaltaa siirrettäisiin hallinnossa alaspäin. Muutokset merkitsivät Rikosseuraamusviraston henkilöstömäärän vähenemistä ja mahdollisuuksia siirtää resursseja keskushallinnosta asteittain aluevankiloihin.

### Aluevankila

Aluevankila olisi itsenäinen virasto, ja sillä olisi kokonaisvastuu toiminta-alueeltaan kotoisin olevien vankien vankeusrangaistusten laillisesta, turvallisesta ja suunnitelmallisesta täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta. Aluevankilaan kuuluisi vankien rangaistusajan suunnittelusta ja siihen perustuvasta sijoittamisesta vastaava sijoittajayksikkö sekä vankeuden täytäntöönpanosta vastaavat vankilat. Suunnitelmallisen vankeusprosessin aikana vanki osallistuisi täytäntöönpanon tavoitteiden mukaisesti toimintoihin. Aluevankila pystyisi itsenäisesti järjestämään tarvittavat vankeinhoitopalvelut alueellaan. Tavoitteena on, että kaikki aluevankilan toimialueelta kotoisin olevat vangit voisivat suorittaa rangaistuksensa vankeuslain tavoitteiden mukaisesti kyseisessä aluevankilassa ja että siellä olisi riittävästi eri toimintoihin erikoistuneita ja turvallisuusteeltaan eriasteisia vankiloita. Aluevankilat muodostuisivat nykyisistä laitoksista, eivätkä laitosten fyysiset sijainnit tässä yhteydessä muuttuisi.

Aluevankila vastaisi vangeille järjestettävistä toiminnoista ja niiden suunnittelusta. Toimintaa järjestettäessä korostuisivat vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus sekä prosessiluonne. Vankeusprosessi koostuisi tulo- ja sijoitteluvaiheesta, toiminta- eli suorittamisvaiheesta sekä vapauttamisvaiheesta. Tulo- ja sijoitteluvaiheessa arvioitaisiin vangin riski syyllytyä uuteen rikokseen ja kartoitettaisiin toimenpiteet uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi. Vangin yksilölliset toiminnalliset ja

turvallisuuteen liittyvät tarpeet ja edellytykset selvitettäisiin. Arvion perusteella aluevankilassa toimiva sijoittajayksikkö laatisi vangille rangaistusajan suunnitelman. Vankeuden suorittamisvaiheessa noudatettaisiin rangaistusajan suunnitelmaa, arvioitaisiin sen toteutumista ja tarvittaessa täsmennettäisiin tai muutettaisiin suunnitelmaa. Vapauttamisvaihe toteutettaisiin rangaistusajan suunnitelman mukaisesti. Tässä vaiheessa painotuisivat vapautteen valmentaminen sekä sidosryhmäsuhteiden luominen ja kehittäminen.

Vangin toimintojen suunnittelussa ja järjestämisessä korostuu vangin kanssa tehtävä lähiyö. Turvallisuuteen ja toimintoihin liittyvät ratkaisut perustuvat vangin tuntemiseen. Toimintojen järjestämisessä on keskeistä myös jatkuvuus. Tämän vuoksi toimintokokonaisuuksia tulisi suunnitella ja toteuttaa yhteistyössä lähialojen kanssa. Keskeisimpiä yhteistyötahoja ovat vangin kotikunta, Kriminaalihuoltolaitos ja erilaiset kansalaisjärjestöt.

Aluevankilaa johtaisi aluevankilan johtaja. Aluevankilan johtajan keskeisenä tehtävänä olisi vastata siitä, että aluevankilan toimintayksiköissä vankeusrangaistusten täytäntöönpano ja tutkintavankeuden toimeenpano toteutetaan säädösten ja alan arvojen mukaisesti.

Vankia koskeva päätöksenteko tapahtuisi mahdollisimman lähellä vankia. Aluevankilan johtaja ei pääsääntöisesti ratkaisi yksittäistä vankia koskevia asioita. Vankia koskeva päätöksentekotoimivalta kuuluisi vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaisesti joko sijoittajayksikön tai vankilan johtajalle taikka suoraan lain tai lain säännöksen nojalla tapahtuneen toimivallan siirron perusteella esimerkiksi vangin sijaintiyksikön esimiehelle. Aluevankilan johtaja keskittyisi aluevankilakokonaisuuden johtamiseen, toiminnan suunnitteluun ja resurssien käytön valvontaan. Hän kävisi aluetta koskevat tulosneuvottelut Rikosseuraamusviraston kanssa sekä vastaisi aluevankilalle asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta.

Vankeinhoidon rakenneuudistuksen keskeinen tavoite on siirtää voimavaroja vangin kanssa tehtävään lähiyöhön. Tavoitteen saavuttamiseksi Vankeinhoitolaitoksen hallintoa

kevennettäisiin ja toimintoja keskitettäisiin. Tämä tavoite näkyisi aluevankilan virkakenteessa muun muassa siten, että niin kutsuttua väliportaan hallintoa ja väliesimien määrää vähennettäisiin. Tämä on mahdollista toteuttaa siten, että eräät hallinnolliset tehtävät, joita nykyisin tehdään lähes kaikissa vankiloissa, keskitettäisiin osin koko hallinnon yhteyteen palvelukeskukseen, osin aluevankilassa tehtäviksi. Tämä selkiinnytäisi myös vastuusuhteita. Aluevankilassa voitaisiin hoitaa keskitetysti aluevankilan yhteinen hallinto, rangaistusten muodollinen täytäntöönpano, kiinteistötoimi sekä muun muassa eräät vankien perushuoltoon liittyvät tehtävät. Käytännön järjestelyt jäisivät yksityiskohdiltaan aluevankilan johtajan ratkaistaviksi. Jatkossa selvitetään erikseen muun muassa vanginkuljetuksen keskittämistä.

Aluevankiloita olisi viisi ja ne perustettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Aluevankiloiden määrä ja toiminta-alue perustuu eri vaihtoehtojen välillä tehtyyn vertailuun. Vertailussa kiinnitettiin huomiota siihen, että aluevankilan olisi oltava kooltaan riittävän suuri kyetäkseen toimimaan itsenäisenä, monipuolisen palvelutarjonnan antavana laitoksena alueensa vangeille. Toisaalta alue ei saisi olla niin suuri, että se häittäisi yhteistyötä aluevankilan sisällä ja suhteissa ulkopuolisiin sidosryhmiin. Lisäksi uudistus tulisi olla mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä muutoksia vankeinhoitolaitoksen investointiohjelmaan.

Kaikkien alueen vankien tulisi olla mahdollista suorittaa rangaistuksensa oman alueen aluevankilassa. Aluevankilassa tulisi näin ollen olla riittävä määrä laitospaikkoja ja vangeille riittävän monipuolista toimintaa. Aluevankilarakenteen tulisi tarjota yhteistyömahdollisuudet eri organisaatioiden kanssa. Aluevankiloiden määrää valmistelutyön aikana arvioitaessa otettiin huomioon myös se, että jokaisessa aluevankilassa olisi mahdollisuudet sijoittajatoiminnan järjestämiseen ja että aluevankilan koko olisi riittävä johdetavuuden, itsenäisyyden ja oman identiteetin muodostumisen kannalta. Aluevankilarakenteen pohjautuisi maakuntarajoihin, mikä loisi hyvän pohjan yhteistyölle olennaisten alueellisten organisaatioiden kanssa.

Sijoittajayksikkö

Sijoittajayksikkö ei olisi vankila, vaan vankien vankeusajan suunnitteluun ja turvallisuus- ja toimintatarpeiden arviointiin sekä vankisijoitteluun keskittynyt ja vankeusprosessista vastaava aluevankilan yksikkö. Sijoittajayksikkö olisi aluevankilan toiminnallinen kokonaisuus, joka voisi toimia jakautuneena kahteen tai useampaan toimipaikkaan.

Sijoittajayksikön pääasiallisena tehtävänä olisi laatia vangeille rangaistusajan suunnitelma. Lisäksi sijoittajayksikkö vastaisi suunnitelman toteuttamisen ohjaamisesta ja seurannasta sekä vankeusprosessin etenemisestä kokonaisuudessaan. Sijoittajayksikkö päättäisi vankien siirtämisestä ja sijoittelusta aluevankilan toiminta-alueella. Se vastaisi myös tiedonkulusta ja yhteydenpidosta muihin sijoittajayksiköihin sekä aluevankilan ulkopuolisiin tahoihin. Lisäksi sijoittajayksikkö vastaisi aluevankilan vankipaikkakapasiteetin käytöstä, kokoaisi perustietoja toimintojen suunnittelua ja kehittämistä varten sekä vastaisi toimintojen vaikuttavuuden arvioinnista ja kehittämisestä.

Sijoittajayksikköä johtaisi johtaja. Hän päättäisi vangin rangaistusajan suunnitelmas- ta sekä tekisi vankien sijoittelu- ja siirtopäätökset. Sijoittajayksikön vastuu vankeusprosessin toteutumisesta edellyttää vahvaa ja itsenäistä asemaa suhteessa vankiloihin, joten sijoittajayksikön johtajan päätösvalta ylittäisi sijoittajayksikön tehtäviä koskevissa asioissa vankiloiden johtajien päätösvalan.

Rangaistusajan suunnitelmien laatimisesta sekä sijoittelutoiminnasta huolehtisivat yhteistyössä sijoittajayksikön virkamiehet, jotka edustaisivat ainakin sosiaalityön ja perheasiain, terveydentilan, vankilaturvallisuuden, koulutuksen, käyttäytymistieteiden ja työtoiminnan asiantuntemusta.

Oikeusministeriö perustaisi sijoittajayksikön ja määräisi sen sijaintipaikaksi jonkin aluevankilan vankiloista. Sijoittajayksiköt toimisivat siis läheisessä yhteydessä muun laitoksen kanssa, mikä vähentäisi niiden tarvitsemiin tuki- ja muihin vastaaviin palveluihin sekä vartiointitehtäviin tarvittavia resursseja. Sijoittajayksikön sijainnin kannalta on olennaista myös se, että sen välittömässä läheisyydessä olisi mahdollisuudet järjestää vankien päihdeongelmien katkaisu- ja vieroitushoito sekä terveydentilan arviointi.

Sijoittajayksiköitä on jo nykyisissä vankiloissa. Nyt niiden asemaa kuitenkin selvästi vahvistettaisiin siten, että niistä tulisi vankiloista erillisiä yksiköitä, joilla olisi oma johdanto ja itsenäinen päätösvalta.

#### Vankila

Vankila olisi aluevankilan osa, ja se vastaisi turvallisesta vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Vankila vastaisi siitä, että vankeusrangaistus pannaan täytäntöön vangin rangaistusajan suunnitelman mukaisesti. Vankilat olisivat kooltaan erisuuruisia ja valvonnaltaan eriasteisia, kuten nykyisinkin. Ne voisivat olla toiminnoiltaan ja tehtäviltään eri tavoin painottuneita ja ne voisivat erikoistua vankeusprosessin eri vaiheisiin. Näiden painotusten vuoksi niiden tehtävät voisivat josakin määrin poiketa toisistaan. Eräät vain harvoille vangeille järjestettävät tai erityistä asiantuntemusta edellyttävät toiminnot keskitettäisiin yhteen tai muutamaan aluevankilan vankilaan taikka järjestettäisiin valtakunnallisesti.

Vankilaa johtaisi johtaja. Johtajan keskeisenä tehtävänä olisi vastata vankien asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta ja rangaistusajan suunnitelman käytännön toteuttamisesta. Johtaja vastaisi myös vankien koulutuksen sekä ohjelma- ja työtoiminnan järjestämisestä sekä vankien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista päätöksistä. Hänelle kuuluisi myös henkilöstönsä tarpeista ja hyvinvoinnista sekä vankilan turvallisuudesta huolehtiminen. Johtajan tehtävistä ja ratkaisuvallasta säädettäisiin vankeuslaissa, tutkintavankeuslaissa ja rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetussa laissa sekä niiden nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa. Lisäksi Vankeinhoitolaitoksen työjärjestyksessä annettaisiin tarkempia määräyksiä muun muassa johtajan tehtävistä ja ratkaisuvallasta.

Vankilan perustamisesta päättäisi oikeusministeriö.

#### Vankien terveydenhuolto

Vankeinhoitolaitokseen perustettaisiin hallinnollisesti itsenäinen valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö, jota johtaisi Vankeinhoitolaitoksen ylilääkäri. Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö koostuisi kolmesta sairaalasta (Vankimielisairaala, Vantaan vankilan psykiatrinen sairaala ja Vankisairaala) sekä kussakin aluevankilassa toimivista perusterveydenhuollon poliklinikoista. Poliklinikoilla voisi olla toimipisteitä useissa aluevankilan vankiloissa tai vankilan osastoissa.

Terveydenhuollon poliklinikka olisi itsenäinen suhteessa sijaintivankilaansa. Terveydenhuollon hallinto-, talous- ja kiinteistöpalvelut sekä vankien kuljetukset ja valvonnan järjestäisi se vankila, jossa terveydenhuollon toimintayksikkö sijaitsee.

Vankeinhoitolaitoksen ylilääkäri vastaisi Vankeinhoitolaitoksen perusterveydenhuollon ja sairaaloiden toiminnan suunnittelusta, ohjauksesta, valvonnasta, seurannasta ja kehittamisestä. Terveydenhuoltoa varten Rikosseuraamusvirasto osoittaisi muusta vankeinhoidosta erillisen määrärahan.

Vankeinhoitolaitoksen sairaalaa johtaisi ylilääkäri. Aluevankilakohtaista perusterveydenhuollon poliklinikkaa johtaisi alueylilääkäri. Ylilääkäreiden tehtävänä olisi lääkärin tehtävien ohella kehittää, ohjata ja valvoa yksikön toimintaa. Ylilääkäri kävisi myös palveluiden hankintaa ja muuta yhteistoimintaa koskevat neuvottelut toimialueensa sairaanhoitopiirien, kuntien ja yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Edellä kuvattua organisointimallia on päädytty ehdottamaan muun muassa organisatiomallin selkeyden ja vankien terveydenhuollon järjestämisen jatkuvuuden turvaamisen perusteella. Vaihtoehtoisina toimintatapoina Vankeinhoitolaitoksen rakennehankkeessa selvitettiin muun muassa aluevankilakohtaista terveydenhuollon järjestämistä sekä terveydenhuollon hankkimista kokonaan Vankeinhoitolaitoksen ulkopuolisena palveluna.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden keskittäminen

Oikeusministeriön hallinnonalalla on pääretty keskittää talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut yhteiseen palvelukeskukseen. Palvelukeskukseen keskitettäisiin muun muassa osto- ja myyntilaskujen, maksuliikkeen ja kirjanpidon, palkanmaksun sekä eräiden henkilöstöhallintoon liittyvien tehtävien hoito. Hallinnonalan virastot, kuten esimerkiksi Rikosseuraamusvirasto ja aluevankilat, toimisivat palvelujen tilaajana ja palvelukeskus niiden tuottajana. Palvelukeskus voisi antaa myös talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvää neuvontaa ja muita asiantuntijapalveluita.

Uudistusta valmistellaan koko hallinnonalaa koskevassa erillisessä hankkeessa. Myös uudistuksen mahdollisesti vaativat säädösmuutokset valmistellaan tuossa yhteydessä.

#### 4. Esityksen vaikutukset

##### 4.1. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Organisaatioon kohdistuvat vaikutukset

Aluevankiloiden perustaminen mahdollistaisi Vankeinhoitolaitoksen 22 itsenäisestä laitoksesta muodostettavaksi nykyistä toimivamman organisaation. Jokainen viidestä aluevankilasta pystyisi pääsääntöisesti järjestämään toimialueensa vankien vankeuslain mukaisen rangaistuksen täytäntöönpanon ja sijoittajatoiminnan sekä lähialojen välisen yhteistyön. Aluevankilat huolehtisivat myös tutkintavankeuden toimeenpanosta. Uusi vankeuslaki sinänsä ei edellytä Vankeinhoitolaitoksen nykyisen perusorganisaation muuttamista. Uutta toimintatapaa olisi kuitenkin helpompi toteuttaa rakenteissa, jotka on suunniteltu nimenomaan uudentyypistä toimintaa ajatellen.

Aluevankilat olisivat virastoja ja näin ollen varsin pysyviä. Siksi ne perustettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Aluevankiloihin kuuluvien vankiloiden ja sijoittajayksiköiden perustamisesta päättäisi oikeusministeriö.

Vankiterveydenhuolto keskitettäisiin Van-

keinhoitolaitoksen osana ja Vankeinhoitolaitoksen ylilääkärin johdolla toimivaan valtakunnalliseen terveydenhuoltoyksikköön. Perusterveydenhuolto organisoitaisiin sisällöllisesti itsenäiseksi, mutta uuden aluevankilajalon perustalle.

Aluevankilarakenne mahdollistaisi myös nykyistä selkeämmän tulosohjauksen ja johtamisen. Rikosseuraamusvirasto tulosohjaisi nykyisten 22 itsenäisen laitoksen sijaista viittä aluevankilaa. Aluevankilan johtaja tulosohjaisi sijoittajayksikköä ja vankilaa. Rikosseuraamusvirasto jakaisi määrärahat ja resurssit viidelle aluevankilalle ja terveydenhuoltoyksikölle.

Aluevankilan kokonaisvastuu vähentäisi toiminnan ohjauksen tarvetta Rikosseuraamusvirastossa ja muuttaisi ohjausta kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Aluevankilan organisaatiota kehitettäisiin vankeusprosessin näkökulmasta. Vastaava muutos otettaisiin huomioon myös Rikosseuraamusviraston tehtävissä.

Tukipalveluita keskittämällä, organisaatiotasoa vähentämällä ja toimintaprosesseja yksinkertaistamalla pystyttäisiin siirtämään resursseja hallinnosta lähityöhön ja keventämään keskushallintoa. Talous- ja henkilöstöhallintoon liittyviä tukipalveluita keskitettäisiin koko hallinnonalaa koskevan hankkeen yhteydessä. Lisäksi Vankeinhoitolaitoksessa voitaisiin aluevankilan tasolla keskittää eräitä muita tehtäviä, joita ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa erikseen jokaisessa aluevankilan yksikössä. Tällaisia tehtäviä olisivat muun muassa monet aluevankilan hallintoon tai rangaistusten muodolliseen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät, eräät vangin perushuoltoon liittyvät tehtävät, selvitys- ja kehittämistyö ja osa asiantuntijapalveluita. Toimintojen keskittämällä pystyttäisiin nostamaan laatua ja lisäämään tehokkuutta. Käytännön järjestelyt mietittäisiin aikanaan aluevankilakohtaisesti.

Organisaatiouudistus ja uusi vankeuslaki aiheuttaisivat runsaasti muutoksia myös päätösvaltaan. Tavoitteena on siirtää toimivaltaa hallinnossa alaspäin lähemmäksi vankia tasolle, jossa hänen tilanteensa parhaiten tunnetaan. Päätösvallan siirto mahdollisimman lähelle toimintaa ulotettaisiin paitsi vankeja koskevaan päätöksentekoon myös hallinnon

sisäiseen, esimerkiksi henkilökuntaa koskevaan päätöksentekoon. Päätösvaltaa siirretäisiin keskusvirastolta vankiloille ja vankiloissa edelleen johtajalta hänen alaisilleen virkamiehille. Toisaalta on tärkeää, että toimivalta etenkin eräissä pakkokeinojen käyttöön liittyvissä tilanteissa säilyy riittävän korkealla tasolla ja laissa määritellään aikaisempaa tarkemmin päätöksiä tekevät tahot. Nykylainsäädäntöä täsmällisemmät säännökset toimivaltuuksista ja päätösvalloista lisäävät samalla myös Vankeinhoitolaitoksen henkilökunnan oikeusturvaa. Vankeja koskeva päätösvalta sisältyisi vankeuslakiin, jossa heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan säädettäisiin kattavasti lain tasolla uuden perustuslain ja ihmisoikeussopimusten edellyttämällä tavalla.

#### Henkilöstövaikutukset

Uuden vankeuslain mukaiset tavoitteet heijastuvat monin tavoin myös henkilöstörakenteeseen sekä henkilöstöltä edellytettävään osaamiseen ja työtapoihin. Organisaatiouudistuksen yhteydessä on tarkoitus uudistaa henkilökuntarakenteen mahdollisimman toimivaksi.

Vangin kanssa lähityötä tekevän henkilökunnan asema korostuu ja edellyttää heiltä uutta, moniammatilliseen yhteistyöhön perustuvaa työtapaa. Tavoitteena on tukea tätä kehitystä paitsi koulutuksen avulla myös muun muassa yhtenäisemmän virkanimikkeistön ja toimenkuvien kautta. Lisäksi tarvitaan aikaisempaa enemmän valmiuksia toimia yhteistyössä myös laitoksen ulkopuolisten tahojen kanssa.

Virkarakennetta muutettaisiin asteittain siten, että lähityöntekijöiden (muun muassa ohjaajat ja vartijat) sekä lähityöntekijöinä toimivien erityisasiantuntijoiden osuus kasvaisi. Lisäresursseja näihin tehtäviin saatisiin sisäisten siirtojen kautta keskittämällä palveluita ja keventämällä hallintoa sekä siirtämällä toimivaltaa keskushallinnosta aluevankilatasolle. Osa Rikosseuraamusviraston resursseista olisi mahdollista alueellistaa ja siirtää asteittain aluevankiloihin.

Henkilöstörakennetta muutettaisiin asteittain hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteiden

mukaisesti käyttämällä hyväksi henkilökunnan luonnollista poistumaa, uudistamalla tehtäväkuvia, yksinkertaistamalla toimintaprosesseja sekä kohdentamalla työaikaa osin uudella tavalla. Hanke mahdollistaisi myös muun muassa täydennys- ja uudelleenkoulutuksen keinoin siirtymisen uusiin tehtäviin. Uusi palkkausjärjestelmä tukisi muutoksen toteuttamista.

Uusi virkarakenne merkitsisi käytännössä sitä, että aluevankilan organisaatiossa johtamistasoja olisi nykyistä vähemmän. Pääasialliset tasot olisivat aluevankilan johtaja, sijoittajayksikön ja vankilan johtaja sekä osaston esimies tai muu lähityön esimies. Suurin osa henkilökunnasta työskentelisi vankien kanssa tehtävässä lähityössä esimerkiksi vartijoina tai ohjaajina. Aluevankilan hallinnon kokonaisvastuu, toiminta- ja taloussuunnittelu, resurssien käytön valvonta sekä tulohajauksen valmistelu ja toimitila-asiat keskitettäisiin aluevankilan johdolle ja hallinnolle. Sijoittajayksiköissä olisi rangaistusajan suunnittelun laatimistyöstä vastaavat virkamiehet, jotka edustaisivat eri alojen asiantuntemusta, sekä rangaistusten täytäntöönpanotehtävien vastuuvirkamiehet.

Uusia virkanimikkeitä olisivat aluevankilan johtaja ja sijoittajayksikön johtaja. Myös eräitä nykyisiä virkanimikkeitä muutettaisiin. Uudistuksen yhteydessä tarkistettaisiin myös kelpoisuusvaatimuksia alan virkoihin. Aluevankilan johtajalta sekä sijoittajayksikön johtajalta ja vankilan johtajalta vaadittaisiin ylempää korkeakoulututkintoa sekä johtamistaitoa. Myös muilla esimiestasolla koulutustasoa nostettaisiin asteittain. Säännökset viroista ja kelpoisuusvaatimuksista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

Virkarakennetta koskevassa muutoksessa käytettäisiin hyväksi luonnollista poistumaa. Olemassa olevan henkilökunnan asema turvattaisiin nimikemuutostilanteissa valtioneuvoston asetukseen otettavalla kelpoisuusvaatimuksia koskevalla siirtymäsäännöksellä.

Tarkempi virkarakenne ja nimikkeistö mietittäisiin kussakin aluevankilassa keskushallinnon antamien yleislinjausten pohjalta. Nimikkeistön tulisi perusrakenteeltaan olla sama kaikissa aluevankiloissa, mutta yksityiskohtaisempi henkilöstörakenne, painopistealueet sekä toiminnan organisointimallit voi-



sivat annetuissa rajoissa vaihdella. Virkajärjestelytoimivallan tulisi jatkossa olla aluevankilan johtajalla.

Lain siirtymäsäännöksellä kaikki virat muutettaisiin Vankeinhoitolaitoksen yhteiseksi, asianomaiseen aluevankilaan tai terveydenhuollon yksikköön sijoitetuiksi viroiksi.

Välttämätöntä rakennemuutoksen toteuttamisessa on hyvä henkilöstösuunnittelu. Ennen organisaatiota koskevan lainsäädännön vahvistamista jatkosuunnitelmia tehtäisiin keskushallinnon johdolla ja yhteistyössä vankiloiden kanssa. Tämä työ on käynnistynyt syksyllä 2004. Välittömästi uuden lainsäädännön hyväksymisen jälkeen perustettaisiin aluevankilan johtajan virat. Tämän jälkeen suunnitteluvastuu siirtyisi aluevankilan johtajille. Tavoitteena on, että aluevankilan johtajat voitaisiin valita mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta he ehtisivät olla riittävän pitkään mukana aluevankilan suunnittelussa, ennen kuin uusi organisaatio tulee voimaan. Heidän panoksensa aluevankilan toiminnan yksityiskohtien valmistelussa ja yksilötasolle menevässä henkilöstösuunnittelussa tulisi olemaan ratkaiseva. Keskushallinto antaisi kehittämistyön linjat ja aluevankilat miettivätkin yksityiskohtaisemmat toteuttamissuunnitelmat niiden puitteissa.

Vankeuslain voimaantulo sekä organisaation uudistaminen aiheuttavat henkilökunnan koulutukseen liittyviä kehittämistarpeita. Tämä koskee sekä lakien voimaantullessa annettavaa koulutusta että myös alan perus- ja täydennyskoulutusta. Olennaisimmat uudistuksen aiheuttamat koulutustarpeet liittyvät vankeuslain voimaantuloon.

Vankeuslain ja organisaatiouudistuksen voimaantuloon liittyvää koulutusta annettaisiin koko henkilökunnalle. Tukipalveluiden keskittämiseen ja uuden palveluorganisaation muodostamiseen liittyvä koulutus valmistellaan erikseen koko hallinnonalaa koskevassa hankkeessa.

Laajemmat koulutukseen liittyvät muutostarpeet aiheutuvat siitä, että uuden toimintatavan ja tavoitteellisuuden myötä koko henkilökunnan koulutusrakennetta tulee kehittää. Koulutuksen tulee antaa valmiudet laaja-alaisen tehtäväkokonaisuuksien hallintaan sekä rangaistusajan suunnitelmallisuuden ja

tavoitteellisuuden edistämiseen. Tämä merkitsee muutoksia perus- ja täydennyskoulutuksessa sekä alan esimies- ja asiantuntijatehtäviin valmiudet antavassa ammattikorkeakoulututkintotasoisessa koulutuksessa. Keskeistä koulutuksen kehittämisessä on muun muassa uuden lainsäädännön mukaisen tavoitteiden omaksuminen sekä nykyistä laajempien toimenkuvien toteuttaminen.

Myös toimivallan siirto alaspäin edellyttää henkilökunnalle annettavaa täydennyskoulutusta. Vastaavasti perustuslaki ja sen myötä vankeuslakiin otettu laajennettu muutoshakumahdollisuus edellyttävät aikaisempaa suurempaa osaamista ja tarkkuutta kaikilta päätöksistä laitoksissa tekevilta ja esitteleviltä tahoilta.

#### 4.2. Taloudelliset vaikutukset

Organisaation uudistaminen ja siitä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ovat kiinteässä yhteydessä uuden vankeuslain voimaantuloon ja niitä on käsitelty yksityiskohtaisemmin samanaikaisesti annettavassa hallituksen esityksessä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Sijoittajaysiköiden toiminnan turvaaminen edellyttää edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan lain voimaantullessa 40 henkilötyövuoden lisäystä. Vangeille järjestettävän tavoitteellisen toiminnan lisäämiseen ehdotetaan esityksessä 15 henkilötyövuoden lisäystä. Nämäkin luvut ovat vähimmäistavoitteita ja merkitsevät sitä, että vankeuslain mukaiset tavoitteet eivät lain voimaantullessa toteudu täysimääräisesti ja että toimintaa voidaan toteuttaa vain asteittain. Luvut on laskettu arvioiden, että keskimääräinen vankiluku on enintään 3 700 vankia vuodessa. Näistä aiheutuva kustannus olisi noin 2 miljoonaa euroa vuodessa.

Nyt toteutettavalla vankeinhoiton rakenteiden uudistamisella ei ole kustannuksia lisäävää vaikutusta. Sen sijaan sillä pyritään lisäämään mahdollisuuksia kohdentaa henkilöstöä uudelleen siten, että lähityössä toimivan, aluevankiloiden käytettävissä olevan henkilöstön määrä lisääntyy ja että osa näihin tehtäviin tarvittavista lisäresursseista saadaan

sisäisten siirtojen kautta ja toimintaa rationaalisuimalla.

Vankeinhoitolaitoksen rakennehankkeen yhteydessä on arvioitu, että mahdollisuus henkilöstöresurssien sisäiseen uudelleen kohdentamiseen on Vankeinhoitolaitoksessa keskusvirasto mukaan lukien vuosina 2006—2011 noin 80 henkilötyövuotta. Luvussa on otettu huomioon sekä tukipalvelutehtävien keskittämisen vaikutukset että mahdollisuudet muun hallinnon keventämiseen, keskittämiseen ja rationalisoimiseen aluevankilan tasolla. Lisäksi on otettu huomioon keskusvirastosta aluevankiloihin siirtyvät resurssit. Luonnollinen poistuma muissa kuin valvonta- ja vartiointitehtävissä ei ole viiden seuraavan vuoden aikana vielä kovin suuri, mikä vähentää mahdollisuuksia resurssien uudelleen kohdentamiseen. Luvussa eivät ole mukana myöskään ne resurssit, jotka siirtyvät myöhemmin perustettavaan palveluyksikköön eivätkä ole siis käytettävissä vankeinhoitoalan sisäisiin uudelleenjärjestelyihin.

Rikosseuraamusviraston osalta vankeinhoiton rakennehankkeen mukaisten muutosten on arvioitu merkitsevän sitä, että vuoteen 2011 mennessä Rikosseuraamusviraston henkilöstömäärä vähenisi 20—25 henkilötyövuodella. Tästä noin puolet siirtyisi hallinnonalan yhteiseen palvelukeskukseen ja noin puolet aluevankiloihin. Luku merkitsisi noin neljännessä viraston nykyisistä resursseista kun siellä toimiva Kriminaalihoitolaitoksen toiminnan ohjauksen henkilöstö jätetään laskelman ulkopuolelle.

Tämän lain voimaantulo mahdollistaa resurssien asteittaisen uudelleen kohdentamisen ja sitä kautta helpottaa Vankeinhoitolaitoksen määrärahatilannetta. Toisaalta tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että vankeuslain ja rakennehankkeen muodostama kokonaisuudistus voisi tulla voimaan ilman henkilöstölisäyksiä ja ilman henkilöstön määrään tai koulutukseen liittyviä lisäkustannuksia. Nyt toteutettava organisaation uudistaminen vapauttaa resursseja vasta vähitellen. Uuteen vankeuslakiin sisältyvien uudistusten voimaantulo ja erityisesti sijoittajayksiköiden toiminta riippuu ratkaisevasti siitä, saadaanko niihin resursseja välittömästi lain voimaantumisen yhteydessä. Koko vankeusajalle perustan muodostavien sijoittajayksiköiden

toiminnan tulisi olisi täysipainoista heti uuden lainsäädännön tullessa voimaan. Lisäksi on otettava huomioon, ettei vankeinhoiton henkilöstöresurssit ole lisääntyneet, vaikka vankiluku on noussut noin neljänneksellä vuodesta 1998 eikä tätä vajeusta pystytä tässä yhteydessä kattamaan.

Uuden organisaation voimaantulo edellyttää henkilökunnalle annettavaa koulutusta. Koulutus on kiinteässä yhteydessä vankeuslain voimaantumisen yhteydessä annettavaan koulutukseen ja sen kustannukset on arvioitu vankeuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Koulutustilaisuuksia tulisi järjestämään useita eri puolella maata. Lisäksi muutosten voimaantumiseen liittyvää koulutusta annettaisiin erikseen eri henkilöstöryhmille. Osittain tämä tapahtuisi vuosittain säännöllisesti järjestettävien neuvottelu- ja koulutuspäivien yhteydessä, jolloin kustannukset olisivat vähäisemmät. Osittain tarvitaan myös eri henkilöstöryhmille suunnattuja erillisiä koulutustilaisuuksia. Kouluttajina toimisivat muun muassa lakien valmistelijat ja muut alan asiantuntijat. Laitokset kouluttaisivat myös itse omaa henkilökuntaansa. Tukipalveluiden keskittämiseen liittyvä koulutus suunnitellaan ja annetaan sitä koskevan erillisen hankkeen yhteydessä.

Organisaatiouudistus tulee muuttamaan joidenkin virkamiesten tehtäväkuvia ja voi edellyttää heille annettavaa lisä- tai täydennyskoulutusta. Tehtävien muutokset ja niiden edellyttämä koulutustarve arvioitaisiin aikanaan aluevankiloissa virkamieskohtaisesti eikä koulutustarvetta ole mahdollista tässä vaiheessa tarkasti arvioida. Koulutusta toteutettaisiin vähitellen ja osin täydennyskoulutuksen painopisteitä muuttamalla käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa.

Uusi aluevankilaorganisaatio rakentuisi Vankeinhoitolaitoksen olemassa olevan laitoksen varaan. Vankeinhoitolaitoksen vankipaikkojen jo ennen aluevankilan perustamista olemassa ollut lisätarve kohdistuu Kaakkois-Suomen ja Länsi-Suomen aluevankiloihin. Sijoittajayksiköiden sijoittaminen vankiloihin sekä eräät muut toiminnalliset muutokset olisivat pääosin toteutettavissa suhteellisen vähäisin rakenteellisin muutoksin. Muutostarpeet otettaisiin huomioon kyseisten vankilojen perusrakennushankkei-

den yhteydessä.

Vankeinhoitolaitoksen kiinteistöt siirtyivät 1 päivänä tammikuuta 2001 Valtion kiinteistölaitoksen, sittemmin Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Laitoskannan parantamista ja uudistamista koskeva investointiohjelma tehtiin tuolloin 10 vuodeksi. Investointiohjelman pääasiallisena tarkoituksena on vankien asuintilojen saattaminen lainsäädännön ja turvallisuusvaatimusten edellyttämälle tasolle. Aluevankilojen perustamisen edellyttämät muutostarpeet laitostaan otettaisiin huomioon investointiohjelman säännömuokautusten yhteydessä ja niitä toteutettaisiin investointiohjelman toteuttamiseen osoitettavan määrärahan puitteissa.

Organisaatorakenteen muuttaminen edellyttää muutoksia myös atk-järjestelmiin ja asiakirjoihin sekä muita vastaavia teknistyyppisiä muutoksia. Muutosten aiheuttamat kustannukset arvioidaan enintään 20 000 – 30 000 euroksi ja ne toteutettaisiin käytävissä olevien määrärahojen puitteissa.

#### 4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uusi organisaatorakenne tukisi vankeuslain mukaisten tavoitteiden toteuttamista ja edistäisi näin suunnitelmallista ja uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävää rangaistuksen täytäntöönpanoa. Myös henkilöstörakenteen uudistaminen, osaamisen lisääminen ja toimintatapojen kehittäminen tukisivat tämän tavoitteen saavuttamista. Rangaistusajan suunnitelman mukaisten toimintojen järjestämisessä olisi keskeistä jatkuvuus Vankeinhoitolaitoksen eri toimintayksiköiden välillä sekä myös vangin elämään vaikuttavien muiden alojen yhteistyötahojen välillä. Uusi aluevankilarakenne helpottaisi yhteistoimintaa eri sidosryhmien kanssa.

Uusi rakenne tehostaisi myös toimintaa sekä kehittäisi alan ohjausjärjestelmiä, siirtäisi toimivaltaa hallinnossa alaspäin ja toteuttaisi näin keskushallintohankkeen periaatteita.

Uudistuksen yhteydessä hallitusohjelman mukaisesti myös alueellistettaisiin toimintoja ja siirrettäisiin resursseja keskushallinnosta aluevankiloihin.

#### 4.4. Alueelliset vaikutukset

Vankeinhoitolaitoksen organisaatio on alueellisesti kattavasti sijoittunut ja vankiloita on ympäri maan. Näin tulee olemaan myös jatkossa, koska rangaistuksen suorittamisen tulee tapahtua lähellä tuomitun kotipaikkaa lainsäädäntöön sisältyvän kotipaikkaperiaatteen mukaisesti. Aluevankilat muodostuisivat nykyisistä vankiloista eivätkä laitosten sijaintipaikat uudistuksen johdosta muuttuisi. Myös terveydenhuoltoyksikkö muodostuisi nykyisistä sairaaloista ja poliklinikoista. Sijoittajayksiköt sijoittuisivat nykyisten vankilojen yhteyteen.

Organisaatiouudistus merkitsisi muutoksia nykyiseen tilanteeseen verrattuna hallinnon ja eräiden muiden palvelujen keskittämisen ja toimintojen rationalisoimisen myötä. Joihinkin aluevankilan yksiköihin voisi tämän myötä tulla uusia tehtäviä kun taas joissakin yksiköissä voivat jotkut toiminnot vähentyä. Toisaalta yksittäiset vankilat säilyisivät entisillä paikoillaan ja hallinnon keskittämisen kautta saatavat lisäresurssit sijoitettaisiin ympäri maan sijaitseviin laitoksiin vangin kanssa tehtävään lähityöhön. Vaikka yksiköitä hallinnollisesti yhdistettäisiinkin, toimipaikkaverkosto säilytettäisiin koko maan kattavana.

Keskushallinnosta voitaisiin alueellistaa asteittain 20–25 henkilötyövuotta ja ne sijoitettaisiin osaksi aluevankiloihin, osaksi hallinnonalan yhteiseen palvelukeskukseen.

Nyt ehdotettavassa lainsäädäntöuudistuksessa olennaista on rangaistusajan suunnitelmallisuus ja siihen liittyvä tavoite vaikuttaa tuomittuun uusintarikollisuutta ehkäisevästi. Tavoitteen saavuttamisessa tärkeää on lisääntyvä yhteistyö aluevankilan ja sen toimialueella sijaitsevien sidosryhmien ja vangin elämään vaikuttavien yhteistyötahojen kesken. Olennaisia yhteistyötahoja ovat vangin kotikunta ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen sekä työvoimahallinnon viranomaiset. Tärkeää on jatkuvuus Vankeinhoitolaitoksen eri toimintayksiköiden ja alueen muiden yhteistyökumppanien kanssa myös ennen rangaistuksen suorittamisen alkamista ja sen jälkeen. Uusi aluevankilarakenne antaisi alueellisen yhteistyön kehittä-

tämiseen aikaisempaa paremmat mahdollisuudet.

### **5. Asian valmistelu ja riippuvuus muista esityksistä**

Vankeinhoitolaitoksen rakenteellisen kehittämisen tarpeita ja mahdollisuuksia on tarkasteltu jo eräissä aikaisemmissa selvityksissä. Viime vuosikymmenen lopulla tehtiin laaja alueellisen hallintomallin käyttöönottoa koskeva selvitys (Vankeinhoitolaitoksen alueellisen yhteistoiminnan organisointi 1998). Vuonna 2001 valmistuneessa Aimo Westerlundin laatimassa raportissa Vankeinhoitolaitoksen rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksista tarkasteltiin muun muassa uuden tekniikan soveltamisen tuomia mahdollisuuksia toimintamallien uudistamiselle.

Nyt ehdotettavaa vankeinhoidon rakenteita koskevaa uudistusta on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa hankkeessa.

Hankkeen ensimmäinen vaihe käynnistettiin huhtikuussa 2002. Tuolloin asetettiin kaksi työryhmää tekemään kattava kokonais selvitys ja esitys Vankeinhoitolaitoksen kehittamisestä vuoteen 2012 asti. Selvitystyössä työryhmien tuli tarkastella vankeutta suunnitelmallisena ja keskeytymättömänä prosessina, jonka tavoitteena on sekä rangaistuksen turvallinen suorittaminen että vaikuttaminen uusintarikollisuuteen.

Hankkeen toinen vaihe käynnistyi touku kuussa 2003, jolloin asetettiin työryhmät laatimaan yksityiskohtaisemmat toteuttamissuunnitelmat vankeinhoidon keskushallinnon, ohjausjärjestelmän ja säädösten uudis-

tamiseksi, aluevankilan toiminnan järjestämiseksi ja organisoimiseksi sekä vankien terveydenhuollon järjestämisen vaihtoehtoisten mallien selvittämiseksi.

Tehtyjen selvitysten perusteella on laadittu tämä hallituksen esitys laiksi rangaistusten täytäntönnäponon hallinnosta annetun lain muuttamisesta sekä alustava luonnos valtioneuvoston asetukseksi rangaistusten täytäntönnäponon hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

Hankkeen ensimmäisestä vaiheesta hankittiin yhteistyötahojen, muun muassa rikosseuraamusalan ammattijärjestöjen, kirjalliset lausunnot. Hankkeen toisesta vaiheesta ei ole lausuntoja pyydetty. Rikosseuraamusvirastolla, vankiloilla, alan henkilöstöjärjestöillä sekä valtiovarainministeriöllä ja erällä muilla yhteistyötahoilla on ollut edustus hankkeen johtoryhmässä ja osassa hankkeen eri vaiheiden työryhmiä.

Niin ikään eräät työryhmät ovat erikseen kuulleet rikosseuraamusalan ammattijärjestöjä ja muita yhteistyötahoja. Hankkeen eri vaiheissa on lisäksi järjestetty henkilökunnalle keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia.

Vankeinhoidon rakenteiden uudistamista koskevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon oikeusministeriössä samanaikaisesti valmistunut ehdotus hallituksen esitykseksi vankeusrangaistuksen täytäntönnäponoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Valmistelussa on otettu huomioon myös koko oikeusministeriön hallinnonala koskevien talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden järjestämistä selvittäneen työryhmän ehdotukset.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

2 §. *Rangaistusten täytäntöönpanon organisaatio.* Lain nykyinen 2 § sisältää säännökset rangaistusten täytäntöönpanon organisaatiosta. Organisaatio koostuu Rikosseuraamusvirastosta, Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta. Yksityiskohtaiset säännökset organisaatiosta ovat rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Lain 2 §:n 1 momenttiin tehtäisiin rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisia koskeva täsmennys. Koska keskushallintoon katsotaan kuuluviksi ministeriö ja keskusvirasto, lakiin kirjoitettaisiin täytäntöönpanoviranomaiseksi nimenomaan keskusvirastona toimiva Rikosseuraamusvirasto. Näin todettaisiin se, ettei oikeusministeriö ole rangaistusten täytäntöönpanoviranomainen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Vankeinhoitolaitoksen organisaatiosta: Vankeinhoitolaitokseen kuuluisi aluevankiloita ja valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö. Aluevankilat olisivat itsenäisiä virastoja ja ne koostuisivat sijoittajayksiköistä sekä vankiloista. Termistä rangaistuslaitos luovuttaisiin. Ehdotetussa vankeuslaissa käytettäisiin samoja käsitteitä.

Aluevankila olisi vankeusprosessin toteuttaja, jolla olisi kokonaisvastuu toiminta-alueeltaan kotoisin olevien vankien vankeusrangaistusten laillisesta ja turvallisesta täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta. Tässä tehtävässään aluevankila toimisi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja muiden säädösten asettamien tavoitteiden sekä Vankeinhoitolaitoksen periaateohjelman mukaisesti. Keskeistä vankeusprosessin kaikissa vaiheissa olisi turvallinen, vaikuttava ja motivoiva rangaistuksen täytäntöönpano.

Aluevankiloiden toiminta-alueesta ja lukumäärästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Aluevankiloita olisi viisi ja niiden toimialueet pohjautuisivat maakuntarajoihin seuraavasti:

1) Etelä-Suomen aluevankila toimialueenaan Uudenmaan, Itä-Uudenmaan ja Kanta-Hämeen maakunnat,

2) Itä-Suomen aluevankila toimialueenaan Keski-Suomen, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat,

3) Kaakkois-Suomen aluevankila toimialueenaan Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Savon ja Etelä-Karjalan maakunnat,

4) Länsi-Suomen aluevankila toimialueenaan Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Satakunnan, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnat sekä

5) Pohjois-Suomen aluevankila toimialueenaan Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakunnat.

Aluevankilan johtaja työskentelisi jossakin aluevankilansa yksikössä. Uudistuksen toteututtua Rikosseuraamusvirastossa ei olisi enää aluejohtajia ja johto siirtyisi työskentelemään lähemmäksi toimintaa.

Aluevankilan johtajalle kuuluisi kokonaisvastuu aluevankilan toiminnasta ja tulostavoitteiden toteutumisesta. Hän vastaisi toiminnan suunnittelusta ja kehittämisestä sekä resursseista ja niiden jakautumisesta. Johtamista tukisi aluevankilan yhteinen asiantuntija- ja hallintohenkilöstö. Aluevankilan johtaja ei pääsääntöisesti tekisi yksittäistä vankia tai virkamiestä koskevia päätöksiä vaan ne tehtäisiin sijoittajayksikössä tai vankilassa.

Sijoittajayksikkö ei olisi vankila, vaan vankien vankeusajan suunnitteluun ja turvallisuus- ja toimintatarpeiden arviointiin sekä vankisijoitteluun keskittynyt ja vankeusprosessista vastaava aluevankilan yksikkö. Sijoittajayksikkö vastaisi vankien rangaistusajan suunnitelman laatimisesta, suunnitelman toteuttamisen ohjaamisesta ja seurannasta sekä vankeusprosessin etenemisestä kokonaisuudessaan. Sijoittajayksikön perustamisesta päättäisi oikeusministeriö. Sijoittajayksikkö toimisi jonkin vankilan yhteydessä ja käyttäisi osaksi samaa henkilökuntaa.

Sijoittajayksikössä olisi johtaja. Johtaja päättäisi vangin rangaistusajan suunnitelmas- ta sekä tekisi vankien sijoittelu- ja siirtopää-

tökset sen mukaan kuin uudessa vankeuslaisa säädetään. Sijoittajayksikön johtajalla olisi kokonaisvastuu vankeusprosessin toteutumisesta sekä itsenäinen asema ja päätösvalta suhteessa vankilan johtajiin.

Vankilat vastaisivat turvallisuudesta vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Vankila vastaisi siitä, että vankeusrangaistus pannaan täytäntöön vangin rangaistusajan suunnitelman mukaisesti. Vankilan perustamisesta päättäisi oikeusministeriö Organisaatiouudistus ei muuttaisi vankiloiden nykyisiä sijoituspaikkoja.

Vankilaa johtaisi johtaja kuten nykyisinkin. Hän ratkaisisi kaikki asianomaista yksikköä koskevat asiat, jotka eivät kuulu Vankeinhoitolaitoksen muun virkamiehen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi.

Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö olisi hallinnollisesti itsenäinen. Siihen kuuluisi sairaaloita ja aluevankiloissa sijaitsevia perusterveydenhuollon poliklinikoita. Poliklinikoilla voisi olla toimipisteitä useissa aluevankilan vankiloissa tai vankilan osastoissa.

Pykälän nykyiset 4 ja 5 momentit säilyisivät sisällöllisesti ennallaan, mutta 4 momentin säännös Rikosseuraamusviraston päällikkönä toimivasta Vankeinhoitolaitoksen pääjohtajasta siirrettäisiin 1 momentin yhteyteen.

Pykälää muutettaisiin myös siten, että Rikosseuraamusvirasto, Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos kirjoitettaisiin isolla alkukirjaimella vakiintuneen käytännön mukaisesti.

**3 §. Rikosseuraamusviraston tehtävät.** Lain 3 §:n 1 momentissa on todettu Rikosseuraamusviraston tehtävät. Momentin 5 kohta koskee Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisesta. Siihen tehtäisiin täsmennys, jonka mukaan Rikosseuraamusviraston tehtävänä olisi paitsi eräiden hallinnollisten tehtävien järjestäminen myös niiden ohjaaminen. Tällä tarkoitettaisiin muun muassa suunnitelmia siirtää eräitä hallinto- ja palvelutyyppejä tehtäviä keskusvirastosta erillisen tukipalveluorganisaation tai aluevankilan hoidettavaksi. Tällöin keskushallinto ei enää vastaisi itse niiden järjestämisestä,

vaan sille jäisi näiltä osin vain toiminnan yleinen ohjaus. Koko hallinnonalan tukipalveluiden keskittämisen mahdollisesti edellyttämät muut säädösmuutokset tehtäisiin aikanaan erikseen.

Säännös Rikosseuraamusviraston työjärjestyksen vahvistamisesta siirrettäisiin nykyisessä muodossaan lain tasolle pykälän 2 momenttiin. Rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan työjärjestyksen vahvistaa oikeusministeriö.

*Voimaantulosäännös.* Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä 2006 samanaikaisesti uuden vankeuslain ja tutkintavankeuslain kanssa. Voimaantulosäännökseen lisättäisiin maininta siitä, että toimenpiteisiin lain täytäntöönpanemiseksi voitaisiin ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa. Uuden organisaation valmistelu edellyttää runsaasti valmisteltavia toimenpiteitä ja päätöksiä, jotta toiminta heti lain voimaantullessa voisi käynnistyä uuden organisaation puitteissa. Aluevankilan johtajan virat on tarkoitus perustaa ja julistaa haettavaksi heti lain ja sen nojalla annettavan asetuksen tultua hyväksytyksi siten, että he voisivat olla mukana aluevankilan toiminnan suunnittelussa jo ennen lain voimaantuloa.

Suurin osa nykyisistä viroista on Vankeinhoitolaitoksen yhteisiä virkoja, jotka on toistaiseksi sijoitettu tiettyyn vankilaan. Lisäksi on edelleen myös vankiloiden tai Vankimielisairaalan omia virkoja. Viime vuosina virkojen vapauduttua ne on kaikki muutettu Vankeinhoitolaitoksen yhteisiin kuuluviksi, tiettyyn vankilaan tai Vankimielisairaalaan sijoitetuiksi viroiksi. Muutettaessa Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota siten, että se koostuisi itsenäisten vankiloiden sijasta viidestä aluevankilasta ja terveydenhuollon yksiköstä, on välttämätöntä muuttaa myös virkojen sijoituspaikkoja. Virat sijoitettaisiin asianomaiseen aluevankilaan tai terveydenhuoltoyksikköön sekä muutettaisiin ne kaikki samalla Vankeinhoitolaitoksen yhteisiksi viroiksi. Tämä toteutettaisiin suoraan lain muutoksella. Virkamiesten toimipaikkaa tämä ei muuttaisi, koska virat ja virkamiehet sijoitettaisiin pääsääntöisesti nykyisen sijoituslaitoksensa mukaisesti uuteen aluevankilaan tai terveydenhuoltoyksikköön. Päätökset tekisi Rikosseuraamusvirasto. Muutos ei edellyttäisi

si virkamiehen suostumusta. Niissä tapauksissa, joissa samalla toteutettaisiin virkamiehen siirtäminen toiselle paikkakunnalle, suostumus sen sijaan tarvittaisiin.

## **2. Tarkemmat säännökset**

Tarkemmat säännökset rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisten organisaatiosta ja tehtävistä, asioiden ratkaisemisesta sekä viroista ja niiden kelpoisuusvaatimuksista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

## **3. Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006. Voimaantulo edellyttää vähintään kahdeksan kuukauden mittaisen siirtymäajan, jotta olennaisimmat uuden organisaation edellyttämät toimenpiteet ehdittäisiin tehdä ennen lain voimaantuloa. Tämän vuoksi toimenpiteisiin lain täytäntöönpanemiseksi tulisi voida ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## 1.

**Laki****rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 16 päivänä helmikuuta 2001 annetun rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain (135/2001) 2 § ja 3 §:n 1 momentin 5 kohta ja 2 momentti seuraavasti:

## 2 §

*Rangaistusten täytäntöönpanon organisaatio*

Rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisia ovat oikeusministeriön alaiset Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos sekä niiden keskusvirastona Rikosseuraamusvirasto. Rikosseuraamusviraston päällikkönä toimii Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja.

Kriminaalihuoltolaitokseen kuuluu alueyksiköitä, ja sitä johtaa Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtaja.

Vankeinhoitolaitokseen kuuluu aluevankiloita ja valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö, ja sitä johtaa Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja. Aluevankila koostuu sijoittajayksiköstä ja vankiloista. Vankilassa voi olla osastoja. Terveydenhuoltoyksikköön kuuluu sairaaloita ja poliklinikoita. Aluevankilat perustetaan valtioneuvoston asetuksella. Sijoittajayksikön ja vankilan perustamisesta päättää oikeusministeriö.

Kriminaalihuoltolaitoksen, Vankeinhoitolaitoksen ja Rikosseuraamusviraston organisaatiosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

## 3 §

*Rikosseuraamusviraston tehtävät*

Rikosseuraamusviraston tehtävänä on:

5) Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien ohjaaminen ja järjestäminen; sekä

Rikosseuraamusviraston tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla säädetään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Rikosseuraamusviraston tehtävistä. Rikosseuraamusviraston työjärjestyksen vahvistaa oikeusministeriö.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 20 .

Tämän lain tullessa voimaan vankiloiden ja Vankimielisairaalan virat muuttuvat Vankeinhoitolaitoksen yhteisiin kuuluviksi viroiksi. Virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy nykyisen sijoituslaitoksensa mukaisesti asianomaiseen aluevankilaan tai terveydenhuoltoyksikköön. Tässä tarkoitettu viran sijoitta-



minen ei edellytä virkamiehen suostumusta, paitsi milloin se siirretään paikkakunnalta toiselle. Päätökset virkojen sijoittamisesta tekee Rikosseuraamusvirasto. Ennen tämän lainvoimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2004

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

**Laki****rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan 16 päivänä helmikuuta 2001 rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain (135/2001) 2 § ja 3 §:n 1 momentin 5 kohta ja 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

## 2 §

*Rangaistusten täytäntöönpanon organisaatio*

Rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisia ovat oikeusministeriön alaiset kriminaalihuoltolaitos ja vankeinhoitolaitos sekä niiden keskushallintotehtäviä hoitava rikosseuraamusvirasto.

Kriminaalihuoltolaitokseen kuuluu alueyksiköitä ja sitä johtaa kriminaalihuoltolaitoksen ylijohdaja.

Vankeinhoitolaitokseen kuuluu suljettuja laitoksia, avolaitoksia sekä sairaalayksiköitä. Sitä johtaa vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja.

Rikosseuraamusviraston päällikkönä toimii vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja.

Kriminaalihuoltolaitoksen, vankeinhoitolaitoksen sekä rikosseuraamusviraston organisaatiosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

*Ehdotus*

## 2 §

*Rangaistusten täytäntöönpanon organisaatio*

Rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisia ovat oikeusministeriön alaiset Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos sekä niiden keskusvirastotehtäviä hoitava Rikosseuraamusvirasto. *Rikosseuraamusviraston päällikkönä toimii Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja.*

Kriminaalihuoltolaitokseen kuuluu alueyksiköitä, ja sitä johtaa Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohdaja.

*Vankeinhoitolaitokseen kuuluu aluevankiloita ja valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö, ja sitä johtaa Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja. Aluevankila koostuu sijoittajayksiköistä ja vankiloista. Vankilassa voi olla osastoja. Terveydenhuoltoyksikköön kuuluu sairaaloita ja poliklinikoita. Aluevankila perustetaan valtioneuvoston asetuksella. Sijoittajayksikön ja vankilan perustamisesta päättää oikeusministeriö.*

Kriminaalihuoltolaitoksen, Vankeinhoitolaitoksen sekä Rikosseuraamusviraston organisaatiosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

## 3 §

*Rikosseuraamusviraston tehtävät*

Rikosseuraamusviraston tehtävänä on:

5) kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien järjestäminen; sekä

Rikosseuraamusviraston tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla säädetään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rikosseuraamusviraston tehtävistä.

Rikosseuraamusviraston tehtävänä on:

5) Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien *ohjaaminen ja järjestäminen*; sekä

Rikosseuraamusviraston tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla säädetään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Rikosseuraamusviraston tehtävistä. *Rikosseuraamusviraston työjärjestyksen vahvistaa oikeusministeriö.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 20 .*

*Tämän lain tullessa voimaan vankiloiden ja Vankimielisairaalan virat muuttuvat Vankeinhoitolaitoksen yhteisiin kuuluviksi viroiksi. Virat sijoitetaan ja henkilöstö siirtyy nykyisen sijoituslaitoksensa mukaisesti asianomaiseen aluevankilaan tai terveydenhuoltoyksikköön. Tässä tarkoitettu viran sijoittaminen ei edellytä virkamiehen suostumusta, paitsi milloin se siirretään paikkakunnalta toiselle. Päätökset virkojen sijoittamisesta tekee Rikosseuraamusvirasto.*

*Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.*