



15.1.2021

Oikeusministeriö

Viite: OM:n lausuntopyyntö 7.12.2020, VN/27307/2020

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSSEURAAMUSLAITOKSESTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta esitysluonnoksesta. Ministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esityksen pääasiallinen sisältö

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

Laissa Rikosseuraamuslaitoksesta säädettäisiin, että oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva, oikeusministeriön ohjauksessa ja valvonnassa toimiva Rikosseuraamuslaitos olisi valtakunnallisesti toimiva virasto, jonka toimialueena on koko maa. Rikosseuraamuslaitos muodostuisi neljästä vastuualueesta, jotka jakaantuisivat yksiköihin. Rikosseuraamuslaitokseen kuuluisivat kehittämisestä ja ohjauksesta, asiakasprosesseista, hallinto- ja tukipalveluista sekä operatiivisesta toiminnasta vastaavat vastuualueet.

Rikosseuraamuslaitoksen operatiivisesta toiminnasta vastaavaan vastuualueeseen kuuluisi rikosseuraamuskeskuksia. Rikosseuraamuskeskuksessa olisi yksiköitä. Yksikkö olisi yhdyskuntaseuraamustoimisto, vankila tai rangaistusten täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa varten perustettu muu yksikkö. Rikosseuraamuskeskus vastaisi omalla toimialueellaan rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta sekä muista sille laissa säädetyistä ja Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä määrätyistä tehtävistä. Lisäksi rikosseuraamuskeskus vastaisi toimintansa laillisuudesta, yhdenmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta sekä rangaistusten täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden toimeenpanon kehittämisestä Rikosseuraamuslaitoksen vastuualueiden ohjauksessa.

Laissa säädettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen johtamisesta ja asioiden ratkaisemisesta sekä erinäisistä muista laitoksen toiminnan kannalta olennaisista asioista.

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

Virastorakenteesta sekä johtamis- ja ohjausjärjestelmästä

Keskus- ja aluehallinnon virastorakennetta on selvitetty valtiovarainministeriön VIRSU-hankkeessa. Kyseiset periaatteet muodostavat hyvän lähtökohdan arvioida valtion virastorakennetta koskevia muutosesityksiä. Hankeen linjauksen mukaan virastorakenteen kehittämisen yhteiset periaatteet ovat:

- selkeä rakenne ja ohjaus
- valtakunnallinen toimivalta
- asiakasnäkökulma
- sähköisten palvelujen edistäminen
- kyky muutoksen- ja riskienhallintaan
- julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalvelussa

Esityksen mukaan Rikosseuraamuslaitos olisi viranomainen, jonka toimialueena on koko maa, eikä uudessa organisaatiossa olisi nykyisenkaltaista aluehallintoa. Esityksen tavoitteena on valtakunnallisesti toimivan virastorakenteen lisäksi sitouttaa henkilökuntaa yhteisiin tavoitteisiin, poistaa päällekkäistä työtä ja saada henkilöstön osaaminen joustavammin koko Rikosseuraamuslaitoksen käyttöön. Esityksen tavoitteena on, että valtakunnallinen rakenne loisi edellytykset johtaa Rikosseuraamuslaitosta kokonaisuutena. Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia.

Vaikka esityksen mukaan Rikosseuraamuslaitos on valtakunnallisesti toimiva virasto, jonka toimialueena on koko maa, operatiivisen toimenpanon vastuualueeseen kuuluvien rikosseuraamuskeskusten toimivalta rajoittuisi niille määriteltyihin toimialueisiin. Rikosseuraamuskeskus vastaisi omalla toimialueellaan rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta sekä muista sille laissa säädetyistä ja Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä määräytyistä tehtävistä. Rikosseuraamusvirastolla olisi siis edelleen merkittävästi myös toimintaa, joka olisi jakautunut maantieteellisiin toimialueisiin. Rikosseuraamuskeskuksen tehtäväksi voitaisiin kuitenkin määrätä toisen rikosseuraamuskeskuksen tehtäviä, jos tämä on tarpeen rangaistusten täytäntöönpanon tai tutkintavankeuden toimeenpanon tavoitteiden saavuttamisen, työn tasaamisen, erityisosaamisen tai muun erityisen syyn vuoksi, mikä tuo toimintaan tarvittavaa joustavuutta. Viraston valtakunnallinen toimivalta muodostaa hyvän lähtökohdan ja perustan toiminnan organisoinnille, vaikka virastolla olisi selkeästi alueellisia tehtäviä. Valtakunnallisen toimivallan voidaan katsoa tarjoavan paremmat mahdollisuudet työn tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen järjestämiseen. Hallituksen esityksessä olisi toivottavaa vielä kuvata tarkemmin valtakunnallisen toimivallan ja alueellisen toimivallan suhdetta ja mahdollisesti perustella, miksi alueellinen toimivalta edelleen osittain säilytetään.

Rakenteen osalta Rikosseuraamuslaitos muodostuisi neljästä vastuualueesta, jotka jaakaantuisivat yksiköihin. Rikosseuraamuslaitokseen kuuluisivat kehittämisestä ja ohjauksesta, asiakasprosesseista, hallinto- ja tukipalveluista sekä operatiivisesta toiminnasta vastaavat vastuualueet. Rikosseuraamuslaitoksen operatiivisesta toiminnasta vastaavaan vastuualueeseen kuuluisi rikosseuraamuskeskuksia. Rikosseuraamuskeskuksessa olisi yksiköitä, jollaisia olisivat esimerkiksi yhdyskuntaseuraamustoimistot ja vankilat sekä rangaistusten täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa varten perustetut muut yksiköt. Rikosseuraamuskeskukset muodostaisivat esityksen mukaan jatkossa pohjan yhteisten asiakasprosessien kehittämislle ja palvelujatkumoille kunnan ja maakunnan palveluihin. Rakenne vaikuttaa tältä osin ymmärrettävältä ja sen voidaan arvioida tukevan nykyistä paremmin Rikosseuraamuslaitoksen ydintoiminnan järjestämistä, strategisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä.

Ohjauksen ja johtamisen osalta esityksen säädösehdotuksiin liittyy tiettyjä esiin nostettavia seikkoja. Säännökset vaikuttavat monimutkaisilta. Lausunnolla olleessa esitykses-

sä ei ollut liitteenä luonnosta tulevaksi valtioneuvoston asetukseksi. Tämä osaltaan hankaloittaa johtamista koskevien säännösten kokonaisuuden hahmottamista. Esityksen 5-8 §:ssä säädettäisiin rikosseuraamuslaitoksen, vastuualueen, rikosseuraamuskeskuksen ja rikosseuraamuskeskuksen yksikön johtamisesta ja asioiden ratkaisemisesta. Lisäksi johtajien ja päälliköiden tehtävistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tämän lisäksi johtajien ratkaistavaksi kuuluvista asioista määrätään rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miksi on perusteltua säätää laissa ja asetuksessa sekä johtajien tehtävistä että ratkaisuvallasta. Useassa muussa voimassa olevassa virastolaisissa on omaksuttu sääntelytapa, jossa viraston tai laitoksen johtajien tehtävistä ja ratkaisuvallasta säädetään laissa ja määrätään tarkemmin työjärjestyksessä, ilman asetustason säännöksiä. Lisäksi jos laissa säädetään sekä tehtävistä että ratkaisuvallasta, usein säädetään laissa tarkoitetun johtajan ratkaisuvallasta, ei niinkään viraston tai laitoksen alaisen yksikön johtamisesta. Harkittavaksi voisi ottaa tavan säätää laissa tai asetuksessa vain johtajien asioiden ratkaisuvallasta ja jättää tehtävistä määrääminen työjärjestykselle.

Lain perusteluissa todetaan, että ”Valmistellun valtioneuvoston asetuksen luonnoksen mukaan vastuualueilla olisi yksiköitä siten kuin työjärjestyksessä määrätään.” Tästä sekä eräistä muista perusteluiden kohdista voi saada kuvan, että valtioneuvoston asetuksella valtuutettaisiin määräämään erinäisistä asioista työjärjestyksessä. Tällainen sääntely on omiaan sekoittamaan johtamista ja valtuuksia, eikä olisi muutoinkaan perusteltua. Asetuksen antaja ei esimerkiksi voi siirtää sille lailla osoitettua asetuksenantovaltaa edelleen (subdelegointikielto), ellei tällaisesta valtuudesta ole lailla nimenomaisesti säädetty. Esitystä ja sen perusteluita työstettäessä olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä kävisi mahdollisimman tarkasti ilmi, mistä organisaation ja johdon tehtävien osalta on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella ja mistä määrätä sille alisteisessa työjärjestyksessä. Kuten suuressa osassa voimassa olevia virastolakeja, olisi myös tässä esityksessä perusteltua olla oma säännöksensä siitä, mistä asioista laitoksen työjärjestyksessä voidaan määrätä.

Esityksessä on muilta osin otettu huomioon edellä kuvatut valtionhallinnon kehittämisperiaatteet (VIRSU). Esityksessä asiakasnäkökulma, kyky muutoksenhallintaan ja julkisen hallinnon yhteistyön kehittämisen tarve tuodaan selkeästi esiin. Esityksen tavoitteena on edistää yhdenmukaisten toimintatapojen ja asiakasprosessien käyttöä kaikissa yksiköissä ja sen myötä parantaa rangaistusta suorittavien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua. Tavoitteena on, että organisaation kyky ja valmius kehittää toimintaansa asiakkaiden tarpeiden ja lainsäädännön muuttuessa paranee. Esityksessä tuodaan esiin mm. se, että asiakasprosessien kehittäminen edellyttää organisaatioon kuuluvien eri toimijoiden välisen yhteistyön ja tiedonkulun parantamista. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta oleellista on, että yhtenäisen organisaation ja työprosessien uudistuksen vaikutuksena seuraamuksia suorittavien valmiudet toimia yhteiskunnan jäsenenä paranisivat, kun heidän rikoksettoman elämän edellytyksiään pysyttäisiin aikaisempaa tehokkaammin parantamaan. Esityksen mukaan verkostoyhteistyön ja palvelujatkumojen kehittäminen on rikosseuraamuskeskusten keskeinen tehtävä. Esityksen mukaan rikosseuraamuskeskusten myötä Rikosseuraamuslaitoksen kyvyn toimia yhdessä yhteiskunnan muiden palvelujen kanssa arvioidaan parantuvan.

Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin 11 rikosseuraamuskeskusta ja niiden toimialueet. Toimialueet määriteltäisiin Uttamaata lukuun ottamatta maakuntajaon pohjalta siten, että toimialue kattaisi yhden tai useamman maakunnan. Aluejaon pohjautumista maakuntajakoon pidetään kannatettavana. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin ja valtion hallinto pohjautuukin pääsääntöisesti maakuntajakoon. Esimerkiksi maakuntajakolain (1159/1997) 1 § 3 momentin mukaan valtion aluehallintoviranomaisten aluejaon tulee perustua maakuntajakoon, ellei erityisestä syytä muuta johdu.

Henkilöstövaikutukset ja henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös

Esityksen henkilöstövaikutukset -luvun mukaan tehtävien siirrossa noudatettaisiin valtion virkamieslainsäädäntöä ja organisaatiouudistuksessa olisi kyse valtion toimintojen uudelleenjärjestelystä, johon sovellettaisiin valtion virkamieslain (750/1994) 5 a–5 c §:ää.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion virkamieslain 5 a §-5 c §:ssä on kyse virastojen välisistä toimintojen uudelleenjärjestelyistä ja 5 d §:ssä erikseen säädetään, että 5 a §–5 c § eivät koske viraston sisäisiä organisaatiomuutoksia tai viraston muita uudelleenjärjestelyjä. Valtion virkamieslain 5 a §:ää sovelletaan tilanteessa, joissa tehtäviä siirtyy virastosta toiseen ja pykälän 1 momentin mukaan virat ja niihin nimetyt virkamiehet siirtyvät tällöin samaan virastoon kuin tehtävät siirtyvät. Valtion virkamieslain 5 b §:ssä säädetään tiettyjen ylimpien virkamiesten siirtymisestä toiseen virastoon ja 5 c §:ssä virkojen täyttämistä näissä muutostilanteissa.

Lähtökohtaisesti valtion viraston sisäisen organisaatiomuutoksen edellyttämistä virkajärjestelyistä ja mahdollisuudesta virkajärjestelyihin säädetään valtion virkamieslain 2 luvussa ja sitä täydentäen valtion virkamiesasetuksen 2 §-6 §:ssä. Virka- ja tehtäväjärjestelyjä käsitellään myös virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun valtiovarainministeriön ohjeen (VM/2643/00.00.00/2018) 3 luvussa.

Viran tai virkojen muuttamisessa on huomioitava valtion virkamieslain sille asettamat rajat ja se, että kaikkia muutoksia ei voida tehdä viraston yksipuolisella päätöksellä ja ilman virkamiehen suostumusta. Muutokset edellyttävät ennen päätöksentekoa lähtökohtaisesti myös yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013, valtion yhteistoimintalaki) 4 luvun mukaisia neuvotteluja. Jos organisaatiomuutoksesta seuraa yksiköiden, tehtävien tai virkojen lakkautuksia, on huomioitava myös mitä irtisanomisesta, uudelleensijoittamisesta ja –kouluttamisesta säädetään valtion virkamieslaissa ja neuvotteluelvoitteesta valtion yhteistoimintalain 5 luvussa. Näitä muutostilanteita käsitellään myös valtiovarainministeriön päätöksessä ja ohjeessa muutosturvasta valtionhallinnossa (VN/25890/2020).

Valtiovarainministeriö toteaa, että epäselvyys henkilöstövaikutuksista seuraa osin siitä, että esityksestä ei käy selkeästi ilmi, että virastoa ei olla lakkauttamassa, ei olla perustamassa uutta virastoa eikä tehtäviä ole siirtymässä virastosta toiseen.

Esitys sisältää myös henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset, joissa erikseen säädetään mm. tiettyjen virkojen muuttamisesta ja siirtämisestä ilman virkamiehen suostumusta, virkojen lakkauttamisesta sekä virkojen täyttämistä ilman haettavaksi julistamista. Erityisesti, koska henkilöstövaikutukset -luvussa viitataan valtion virkamieslain 5 a § - 5 c §:ään, esityksestä ei käy ilmi, millä perusteilla on tarkoitus säätää valtion virkamieslaista poikkeavasti. Ja toisaalta, miksi kyseisistä asioista olisi tarve säätää erikseen siirtymäsäännöksessä, sillä, kuten edellä on jo todettu, valtion viraston sisäisen organisaatiomuutoksen edellyttämistä virkajärjestelyistä ja mahdollisuudesta virkajärjestelyihin säädetään valtion virkamieslain 2 luvussa.

Lakiehdotuksen 17 §:n siirtymäsäännös sisältää 3 momentin, jonka mukaan siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Kyseistä määräystä on käytetty tilanteissa, joissa virasto tai virastoja lakkautetaan ja niiden tilalle perustetaan uusi virasto, jolloin kyse on liikkeen luovutuksesta ja määräyksellä todetaan tämä tilanne oikeusvaikutuksineen. Tästä ei ole nyt kyse, joten on epäselvää, mitä kyseisellä määräyksellä tämän muutoksen yhteydessä tarkoitettaisiin ja mitkä olisivat sen oikeusvaikutukset. Jo olemassa olevan viraston rakenteen sisäiseen muuttamiseen ja sen henkilöstövaikutuksiin liittyen säännös on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tarpeeton ja se tulisi poistaa ehdotuksesta. Valtiovarainministeriö

toteaa, että organisaatioiden muutostilanteissa tulevat sovellettavaksi sopimuskaudelle 2020 – 2022 tehdyn virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan 11 §:n ja liitteen 1 määräykset virkamiesten palkkatason turvaamiseksi. Muutoinkin virkamiesten palkkauksellisesta asemasta sovitaan valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) nojalla virkaehtosopimuksin eikä palkkaturvasta tule säätää erikseen lailla viraston sisäisiä organisaatiomuutoksia koskien.

Esityksen mukaan (s.19) siinä ehdotetut muutokset toteutettaisiin Rikosseuraamuslaitokselle valtiontalouden kehyspäätöksissä ja valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen mukaisesti. Esityksen mukaan uudistuksen tavoitteena on toiminnan laadun, yhtenäisyyden ja lainmukaisuuden paraneminen, ja uudistus mahdollistaisi resurssien tarkoituksenmukaisemman käytön. Esityksen mukaan siinä tarkoitetuilla muutoksilla ei olisi suoria taloudellisia vaikutuksia, koska tarkoitus ei olisi vähentää henkilöstön kokonaismäärää. Esityksellä ei myöskään arvioida olevan vaikutusta nykyiseen toimipaikka-verkoston eikä toimitilakustannuksiin. Rikosseuraamuslaitos toimisi jatkossa yhtenä keskitetysti johdettuna monipaikkaisena virastona. Rikosseuraamuskeskuksella olisi toimipaikkoja keskuksen alueella. Monipaikkaisuuden ja digitaalisuuden myötä erityisesti kehittämis- ja hallintotehtävissä työskentelevien matkakulut tulisivat esityksen mukaan jonkin verran vähentymään. Toisaalta virkajärjestelytarpeiden ja palkkausjärjestelmämuutostarpeiden arvioidaan jonkin verran nostavan henkilöstön palkkakuluja muutostilanteessa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitetyt muutokset on tehtävä valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Valtiovarainministeriö pitää suositeltavana, että esityksen henkilöstövaikutuksia koskevien osioiden seuraava versio toimitetaan vielä ministeriölle kommentoitavaksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen