

Asia: VN/19068/2020

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Rikosseuraamusalan henkilöstöyhdistys RikHe ry:n lausunto asiassa

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Rikosseuraamuslaitos sai oikeusministeriötä tulostavoitteen laatia ehdotus organisaatorakenteiden kehittämistarpeista. Toimeksiannon taustalla oli ulkopuolisissa selvityksissäkin ilmi käynyt johtamisen vahventamisen tarve ja huono tavoitteiden seuranta. Tämä on johtanut epäyhtenäisiin käytäntöihin ja toimintamallien puuttumiseen.

Tästä seurauksena voidaan pitää aluekeskusten, ja yksiköidenkin, osittain hyvinkin itsenäistä toimintakulttuuria, jota on kuitenkin pyritty keskushallinnosta ohjaamaan, siinä kuitenkin onnistumatta siten, että ohjaus olisi ollut selkeää ja johdonmukaista.

Uudessa organisaatiomallissa luodaan vastuualueet, jota voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvä asiana, mikäli vastuurakenteet ja roolit ovat selkeät. Vastuualueet hoitaisivat ne tehtävät, joita nykyisessä organisaatiossa hoidetaan keskushallintoyksikössä, aluekeskuksissa, arviointikeskuksissa, täytäntöönpanoyksikössä ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa, jonka lisäksi vastuualueiden tulisi vastata tarvittavista viranomais- ja muista yhteistyöverkostoista yhdessä yksiköiden kanssa. Alueellisissa kysymyksissä vastuualueet voisivat muodostaa alueellisia foorumeita.

Nykyiset kolme aluekeskusta korvataan yhdellätoista rikosseuraamuskeskuksella, jotka hoitaisivat niitä tehtäviä, joita hoidetaan nyt vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamustoimistoissa.

Tätä kehitystä ei voi pitää nykyistä organisaatiota virtaviivaistava ja johtamista selkeyttävänä. Vaikuttaakin siltä, että kolmiportaisuus ei todellisuudessa poistu, vaan kolme aluekeskuksen johtajaa

korvataan yhdellätoista rikosseuraamuskeskus johtajalla, joskin hieman poikkeavin toimivaltuuksin. Tämä voi johtaa siihen, että johtaminen on entistä epäselvempää ja johtaminen etäännyttyä nykyistä kauemmaksi siitä tasosta, jossa päivittäistä työtä vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden kanssa tehdään. Rikosseuraamuskeskusjohtajan johtaessa jopa kuutta yksikköä, on selvää, että yksikön päivittäinen johtaminen tapahtuu yksikön päällikön toimesta. Tällöin kolmiportaisuus käytännössä säilyy.

Vastuualueiden ja Rike johtajien myötä myöskään johtajamäärä ei vähene vaan lisääntyy, vaikka nimellisesti yksiköitä johdettaisiinkin päällikkö -nimikkeellä. Aluekeskusten muuttaminen Rikosseuraamuskeskuksiksi ei poista välitasoa ja voi lisätä epäselvyyttä johtajuusasioissa ja lisätä hitautta päätöksenteossa. Riskinä voi nähdä myös, että kolmen erilaisen toimintamallin sijaan tulevaisuudessa on yksitoista erilaista toimintaa, jotka jakautuvat vielä erilaisiksi toimintamalleiksi eri yksiköissä, kuten nytkin on tapahtunut.

Tarkoituksenmukaisempaa voisi olla jättää alue-/rikosseuraamuskeskus organisaatiosta pois ja vahvistaa yksikön johtajan osaamista ja roolia. Yksiköiden johtajien johtaessa yksiköitä vastuualueiden ohjauksessa, olisi johtaminen selkeää ja johdonmukaista. Yksiköiden johtamista voidaan tukea riittävällä määrällä apulaisjohtajia, joilla olisi riittävä vastuualueensa tuntemus.

Tällöin palattaisiin vuoden 2010 organisaatiouudistusta edeltävän mukaisen toimintamallin suuntaan.

Lisäksi erillisinä huomioina

- Esityksen mukaan arviointikeskusten yhdistäminen valtakunnallisesti johdetuksi kokonaisuudeksi edistäisi oikeusturvan toteutumisen kannalta mm. yhdenmukaisuutta. Arviointikeskuksia on tällä hetkellä kolme kappaletta. Esityksen mukaan asiakasprosessin vastuualueen johtaja on ylinnä ja yhdistyvää arviointikeskusta eli asiakasarvioinnin yksikköä johtaisi yksikön päällikkö. Epäselväksi jää, miten kolmen eri toimipaikan lähiesimiehisyyttä johdetaan.

Tilannetta voidaan verrata täytäntöönpanoyksikköön, jolla on myös 3-4 toimipaikkaa ja jolla esityksen mukaan eri toimipaikkojen täytäntöönpanopäälliköiden virkanimikkeet pysyvät. Täytäntöönpanopäälliköt ovat toimineet lähiesimiehinä. Heitä on tällä hetkellä kolme. Esityksen mukaan tähän yhdistyy kansainvälisen täytäntöönpanon virkamiehet, jotka työskentelevät omassa toimipaikassaan. Tavoitteena on vahvistaa asiakkaiden oikeusturvaa, mutta tulisiko myös yksiköiden virkamiesten oikeusturvan toteutuminen varmistaa sillä, että sekä asiakasarvioinnin yksikön ja täytäntöönpanoyksikön toimipaikkojen esimiehisyyttä on yhdenvertainen. Heillä on kuitenkin yhteinen vastuualueen johtaja ja esityksen mukaan tarkoituksena on vahvistaa entisten arviointikeskusten ja täytäntöönpanoyksikön yhteistyötä.

Täytäntöönpanoyksikön päälliköllä on useampi täytäntöönpanopäällikkö apunaan. Ovatko kaikki tarpeen? Jos he säilyvät, tulisiko kelpoisuusehtona olla ylempi korkeakoulututkinto (tällä hetkellä vaatimusta ei ole, vaikka työ on vahvasti juridinen). Oman lisäyksensä tuo kansainvälisen täytäntöönpanon yhdistyminen kansalliseen täytäntöönpanoon; se myös edellyttää oikeustieteellisen koulutuksen arvostusta. Vankiloiden päälliköillä on esityksen mukaan apunaan apulaisjohtajia. Pohdintaa herättää, tulisiko asiakasarvioinnin yksikössä oli useamman toimipaikan

vuoksi muita lähiesimiehiä kuin päällikkö ja voisiko heillä olla erityistä lain suomaa päätösvaltaa (kuten esityksessä on täytäntöönpanopäällikölle ja apulaisjohtajalle annettu)?

- Rinnastettuna siihen, että kolmen eri toimipaikan arviointikeskusten toiminnat haluttiin keskittää yhden päällikön alle yhdenvertaisen toiminnan takaamiseksi, tuntuu hieman haastavalta ajatukselta perustaa 11 rikosseuraamuskeskusta, jossa on 11 johtajaa. Esityksen mukaan rikosseuraamuskeskuksen johtaja vastaisi muun muassa keskuksen toiminnan lainmukaisuudesta ja yhdenmukaisuudesta. Ulkopuolelta se saattaa näyttää hieman epävarmalta takuulta, että valtakunnallinen yhdenmukaisuus ja laillisuus saavutetaan monen johtajan ohjauksen avulla, ellei taustalla sitten ole vahva oikeudellinen koulutus.
- Pakkokeinolain 4 luvun 4 §:ssä on säännös vankilan johtajan toimivallasta yhteydenpidon rajoittamisen osalta. Lienee syytä muuttaa myös tästä pykälästä vankilan johtajan nimike.
- Haastemieslain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla haastamisen ja tiedoksiannon ovat oikeutettuja suorittamaan niin kuin haastemies: vankilanjohtaja tai vankilanjohtajan määräämä vankilan virkamies, kun viranomaisen sitä pyytää ja haastettava tai tiedoksiannon vastaanottaja on vanki.

Toimivalta on vankilan johtajalla. Tulisiko myös tämä säännös ajantasaistaa ja samalla miettiä kenelle työ kuuluu. Haastamiseen on nimittäin liittynyt jonkin verran problematiikkaa, koska tiedoksiannon oikeutettuna virkamiehenä on tarvittaessa haluttu käyttää myös esimerkiksi täytäntöönpanoyksikön, aluekeskusten tai tukipartion virkamiehiä. Nykyisessä muodossa säännös on kapea. Rise 2.0 projektissa on ilmeisesti vielä ratkaisematta, mihin alueeseen/keskukseen/yksikköön täytäntöönpanon yhdyshenkilöt kuuluvat.

- Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 14 luvun (muutoksenhaku) luvun 87 §:n perustelut (s. 48) antavat hieman epäselvän käsityksen valvontarangaistuksen suorittavan oikeudesta muutokseen. Kohta on vaikeatulkintainen selvitetessä, mihin täytäntöönpanoyksikön päätökseen voi hakea muutosta. Aikaisempi lakitekniinen ratkaisu kiinnittää huomiota, sillä nykyisessä YksL:n 86 §:ssä luetellaan muutoksenhakukelpoiset päätökset ja niihin sisältyy 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu valvontarangaistuksen rangaistusajasta. Mainitussa laissa päätökseen rangaistusajasta ei ole kytketty suoranaisesti vapautteen päästämisaikaa, vaikka se siihen kuuluu. Asia selviää vasta asetuksen säännöksistä.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 58 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat säännökset menettelystä ehdonlaiseen vapautteen päästämiseen voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n 2 momentin mukaan täytäntöönpanopäällikön tai työjärjestyksessä määrätyn muun virkamiehen tulee laatia valvontarangaistukseen liittyvä rangaistusajasta koskeva päätös, johon sisältyy yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 30 §:n 3 momentin mukainen päätös ehdonlaiseen vapautteen päästämiseen. Koska asetuksella on tarkennettu hallintopäätöksen sisältöä, se jättää hieman tulkinnanvaraiseksi, voiko vapautteen päästämiseen hakea lain mukaan

oikaisua. Vankeutta suorittavien kohdalta asia on ilmaistu selvemmin. Nimenomaan vankeuslaissa rangaistusaikapäätöksen sisältöön on lueteltu kuuluvaksi rangaistusaikojen lisäksi vapautumisaika (VankL 3:7a.1 §). Mainittuun rangaistusaikapäätökseen voi kokonaisuudessaan hakea muutosta (VankL 20:1.1 § 3 kohta). Asetuksella ei pitäisi laajentaa laissa säädetyn velvollisuuden toteutumista.

- Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain tehtäviä koskeissa siirtymäsäännöksessä (16 §) luetellaan, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikössä, rikosseuraamusalueilla ja arviointikeskuksissa vireillä olevat asiat sekä niiden tekemät sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät Rikosseuraamuslaitoksen vastuualueille ja rikosseuraamuskeskuksiin niiden keskinäisen, valtioneuvoston asetuksella säädetyn tehtäväjaon mukaisesti. Entä valtakunnalliset Täytäntöönpanoyksikkö ja RSKK, jotka ovat tähän asti tehneet mm. omat tulossopimukset?
- Kattaako tehtäviin liittyvä siirtymäsäännös sen, että vankien alueille ja täytäntöönpanojohtajalle tekemien oikaisuvaatimusten keskeneräinen käsittely siirtyy automaattisesti kehittämisen ja ohjauksen vastuualueen johtajalle? Onko tarpeen ratkaista siirtymäsäännöksillä selvemmin, mikä yksikkö käsittelee loppuun keskeneräisiksi jääneet asiat.

Summanen Pekko  
Rikosseuraamusalan henkilöstöyhdistys RikHe ry