

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral samt av lagen om förvaltning av straffverkställighet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral ändras så att utbildningscentralen administrativt sett börjar lyda under Brottspåföljdsverket. Motsvarande ändring görs i lagen om förvaltning av straffverkställighet. Samtidigt överförs behörigheten att fastställa Brottspåföljdsverkets arbetsordning från justitieministeriet till Brottspåföljdsverket.

Dessutom föreslås att grunderna för prissättningen av prestationer inom fängelsernas arbetsverksamhet och av produkter inom an-

staltsförsäljningen ska regleras i lagen om förvaltning av straffverkställighet så att grunderna avviker från de allmänna grunderna för prissättning inom statens avgiftsbelagda verksamhet.

När det gäller prissättningsgrunderna hänför sig propositionen till budgetpropositionen för 2008 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Brottspåföljdsområdets utbildningscentral.....	3
1.2 Brottspåföljdsverkets arbetsordning.....	5
1.3 Prissättningen av fångarnas arbetsverksamhet.....	5
1.4 Prissättningen inom anstaltsförsäljningen.....	6
2 FÖRESLAGNA ÄNDRINGAR	7
2.1 Brottspåföljdsområdets utbildningscentral och Brottspåföljdsverkets arbetsordning.....	7
2.2 Prissättningsgrunderna inom arbetsverksamheten och anstaltsförsäljningen	8
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	9
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	10
5 ANDRA OMSTÄNDIGHETER SOM INVERKAT PÅ PROPOSITIONENS INNEHÅLL	10
DETALJMOTIVERING	11
1 LAGFÖRSLAG	11
1.1 Lag om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral	11
1.2 Lag om förvaltning av straffverkställighet.....	11
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	12
3 IKRAFTTRÄDANDE	12
LAGFÖRSLAG	13
om ändring av 1 § i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral	13
om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet.....	14
BILAGA	16
PARALLELLETEXT	16
om ändring av 1 § i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral	16
om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet.....	17

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Brottspåföljdsområdets utbildningscentral

Allmänt

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral är en statlig läroanstalt som lyder under justitieministeriet och ordnar sådan utbildning som leder till examen och yrkesinriktad tilläggsutbildning på brottspåföljdsområdet samt bedriver forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt eget område. Utbildningscentralens verksamhet baserar sig på lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (1316/2006) som gavs år 2006 och på den kompletterande förordningen av statsrådet (1448/2006). De reviderade författningarna trädde i kraft vid ingången av 2007.

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral ordnar grundexamen för fängvården i form av yrkesinriktad examensutbildning. Denna grundexamen ger behörighet för övervaknings- och handledningsuppgifter inom fängvården. Endast genom att avlägga denna examen blir man behörig för uppgifter som väktare som är den största arbetstagargruppen inom övervaknings- och handledningspersonalen och inom hela Fängsvårdsväsendet. Utbildningen omfattar 53 studieveckor. För avläggande av examen har det senaste året antagits 80 studerande.

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral har från och med år 2002 deltagit i den undervisning som yrkeshögskolan Laurea ordnar inom utbildningsprogrammet för brottspåföljdsområdet (socioonom-YHS). Dessutom sörjer utbildningscentralen för fortbildningen av personalen inom brottspåföljdsområdet. Utbildningscentralen upprätthåller också ett kriminologiskt bibliotek som är ett riksomfattande specialbibliotek.

Utbildningscentralens bruttoomkostnader år 2006 uppgick till ca 3 260 000 euro. I inkomster av de avgiftsbelagda tjänsterna inflöt ca 160 000 euro. Mest inkomster inflöt av de utbildningstjänster som tillhandahölls yrkes-

högskolan Laurea och av hyror för inkvarterings- och undervisningslokaler. I statsbudgeten ingår anslagen under momentet verkställighet av straff.

Antalet årsverken år 2006 inom utbildningscentralen var 29, varav 12 var lärarårsverken. Justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning svarar för resultatstyrningen av utbildningscentralen.

Förändringar i fråga om utbildningscentralens uppgifter

I utbildningscentralens verksamhet och särskilt centralens uppgifter när det gäller ordnande av yrkesinriktad examen har under årens lopp skett förändringar. I förändringarna har man strävat efter att följa den utveckling som skett inom det allmänna utbildningssystemet.

Centrala förändringar har varit minskningen av antalet examensnivåer och det därav följande samarbetet med yrkeshögskolan i fråga om ordnandet av högre utbildning på området och i synnerhet den väsentliga ökningen av fortbildningsuppgiften.

Förändringarna i utbildningsinnehållet har även föranletts av ändringar i Fängsvårdsväsendets verksamhet. Den senaste och mest betydande ändringen var den nya fängselagstiftningen som trädde i kraft i oktober 2006. Syftet med reformen var bl.a. att öka fängsvårdens effektivitet. I fängsvårdsarbetet betonas numera vid sidan av förvaringssäkerheten i fängelset också i högre grad än tidigare målet att påverka dem som avtjänar ett straff så att risken för att de på nytt skall göra sig skyldiga till brott minskar. Detta mål förutsätter samarbete mellan sakkunniga inom olika yrkesområden. Det har ansetts vara viktigt att för andra uppgifter än övervakningsuppgifter i fängelser anställa personer som avlagt examen inom andra yrkesområden. Kraven på yrkesskicklighet hos den personal som kommer i kontakt med fångarna har också ökat.

För närvarande utreds hur ovan nämnda omständigheter borde beaktas i väktarutbildningen. En arbetsgrupp som tillsatts av justiti-

tieminister och som hade till uppgift att utreda utgångspunkterna för utbildningsreformen lämnade sitt betänkande våren 2007. I utredningen skulle utredas särskilt förutsättningarna att ordna utbildningen inom undervisningsförvaltningen och samtidigt göra möjligheterna att avlägga examen mångsidigare så att de motsvarar möjligheterna att avlägga andra yrkesinriktade grundexamen inom undervisningsförvaltningen. Också statsrådets controller hade i januari 2006 i sitt utlåtande angående justitieministeriets verksamhets- och ekonomiplan föreslagit att frågan skall utredas. Utredningsarbetet fortsätter som ett samarbete mellan justitieministeriet, undervisningsministeriet och utbildningsstyrelsen.

Det förefaller klart att tyngdpunkten för verksamheten vid Brottspåföljdsområdets utbildningscentral i framtiden kommer att ligga på ordnande av fortbildning för personalen i branschen. Dessutom är det nödvändigt att ordna inskolning av personer som avlagt examen inom andra branscher. Det innehållsiga utvecklandet av Fångvårdsväsendets verksamhet kräver också omfattande utbildningsmässigt stöd. Även om det är möjligt att ordna utbildning för fängelsepersonalen också vid andra läroanstalter än Brottspåföljdsområdets utbildningscentral, behövs med tanke på utvecklandet av fångvårdsarbetet fortfarande sådana utbildare som är särskilt insatta i branschen och som arbetar i nära samarbete med den centralförvaltning som svarar för utvecklandet av området.

Utbildningscentralens administrativa ställning

Från och med år 2001 har Brottspåföljdsverket fungerat som centralt ämbetsverk inom brottspåföljdsområdet. Både Fångvårdsväsendet och Kriminalvårdsväsendet hör till ämbetsverkets förvaltningsområde. Vid samma tidpunkt inledde justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning sin verksamhet. Avdelningen inrättades i stället för den tidigare fångvårdsavdelningen när dess uppgifter i stor utsträckning övergick till det nyinrättade centrala ämbetsverket. I samband med denna organisationsreform fortsatte Fångvårdens utbildningscentral sin verksamhet underställd justitieministeriet. Samtidigt

pågick ett mera omfattande utredningsarbete som gällde statliga läroanstalter. Dessutom övervägdes en utvidgning av utbildningscentralens uppgifter inom justitieministeriets förvaltningsområde. Därför företogs inte i det skedet några ändringar i utbildningscentralens ställning. Utbildningscentralens uppgifter utvidgades emellertid så att de omfattar hela brottspåföljdsområdet, dvs. också Kriminalvårdsväsendets personal.

I oktober 2006 genomfördes vid sidan av den nya fängeslagstiftningen en organisationsreform, varvid Fångvårdsväsendet organiserades i fem regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet. Utbildningscentralens ställning diskuterades även i samband med beredningen av denna reform och den därtill anknyttande lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral som trädde i kraft vid ingången av 2007. På grund av de omfattande reformer som ägde rum samtidigt togs ändringen av utbildningscentralens ställning inte heller då upp till behandling. Utbildningscentralens namn ändrades emellertid genom den nya lagen från Fångvårdens utbildningscentral till Brottspåföljdsområdets utbildningscentral så att det bättre motsvarar det nya uppgiftsområdet.

Vid behandlingen av regeringens proposition med förslag till lag om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral fäste riksdagens lagutskott i sitt betänkande (LaUB 16/2006 rd) uppmärksamhet vid att största delen av utbildningscentralens utbildningsutbud riktar sig till Brottspåföljdsverket. Därför ansåg lagutskottet det motiverat att man i framtiden, när utbildningscentralen vidareutvecklas, utvärderar om det vore motiverat att förvaltningsmässigt överföra utbildningscentralen så att den lyder under Brottspåföljdsverket och är underställd dess resultatstyrning. Också flera sakkunniga som lagutskottet hörde var av samma åsikt.

Överföringen av utbildningscentralen till Brottspåföljdsverket ingår i det utvecklingsprogram för fångvården som justitieministeriet godkände i juni 2007. Jukka Wuolijoki, en utredningsman som tillsatts av justitieministeriet för att utreda behoven av att utveckla brottspåföljdsområdet, föreslog samma sak i sin rapport i januari 2007.

1.2 Brottspåföljdsverkets arbetsordning

På grund av de åtskilliga reformer som gällt brottspåföljdsområdet och områdets centrala ämbetsverk, Brottspåföljdsverket, har Brottspåföljdsverkets arbetsordning under ämbetsverkets hela verksamhetstid fastställts av justitieministeriet. En bestämmelse om detta finns i 4 § i lagen om förvaltning av straffverkställighet (135/2001). Inom brottspåföljdsområdet pågår fortfarande avsevärda reformer, bl.a. förenhetligande av Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet. I och med de reformer som genomfördes åren 2001 och 2006 har de mest väsentliga förändringar som hänför sig direkt till Brottspåföljdsverkets organisation dock redan genomförts. Därför bör också behörigheten att godkänna arbetsordningen omvärderas. Inom statsförvaltningen godkänner ämbetsverken i regel själva sina arbetsordningar.

Överföringen av behörigheten att fastställa arbetsordningen från justitieministeriet till Brottspåföljdsverket ingår i det utvecklingsprogram för fångvården som godkändes i juni 2007. Även Jukka Wuolijoki, en utredningsman som tillsatts av justitieministeriet, tog i ovan nämnda rapport upp detta.

1.3 Prissättningen av fångarnas arbetsverksamhet

Enligt 1 kap. 2 § i fängelselagen (767/2005) är målet för verkställighet av fängelse att öka fångarnas beredskap för ett liv utan brott genom att främja deras livshandling och anpassning i samhället. Enligt 1 kap. 3 § skall förhållandena i fängelserna ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället.

För fångarna ordnas i fängelset sysselsättning vars syfte är att främja fångarnas anpassning i samhället. Sysselsättningsformer är arbete, utbildning och andra aktiviteter som främjar fångarnas färdigheter.

Enligt 8 kap. 5 § i fängelselagen kan arbetet under straffiden bestå av yrkesarbete som upprätthåller fångarnas yrkesskicklighet och främjar deras sysselsättning eller rehabilite-

rande arbete som ökar fångarnas arbetsförmåga och färdigheter (förberedande arbete). De viktigaste branscherna är snickeri-, metall- och jordbruksbranschen samt olika slags hantverk. Fångarna utför också arbeten i anslutning till lokalvård och fastighetsskötsel samt byggnadsarbete.

Fångarnas arbetsförmåga och yrkeskunskaper är nuförtiden svagare än under tidigare decennier. Av denna anledning har även karaktären av den arbetsverksamhet som ordnas för fångar ändrats. Det är inte möjligt att eftersträva ekonomisk lönsamhet annat än i fråga om en liten del av arbetsverksamheten. Arbetsverksamheten har dock bibehållit sin betydelse som en verksamhet som upprätthåller arbetsförmågan och främjar såväl yrkesfärdigheterna som de sociala färdigheterna och som är av betydelse också för fångarnas möjligheter att klara sig efter frigivningen. Målet för en stor del av arbetsverksamheten är snarare rehabilitering av fångarna än att för fångarna erbjuda arbetsplatser som motsvarar kraven på den allmänna arbetsmarknaden. Fängelsernas arbetsverksamhet motsvarar i många avseenden den verksamhet som samhället erbjuder personer vars arbetsförmåga av någon anledning är nedsatt i form av verkstadsverksamhet eller skyddat arbete.

Produkter inom fängelsernas arbetsverksamhet marknadsförs till statliga och kommunala inrättningar samt näringslivet eller säljs direkt till konsumenterna i fängelsebutiker. Vid prissättningen av produkterna från arbetsverksamheten tillämpas lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992), där det bestäms om avgifter för statliga prestationer. Enligt lagens 7 § skall andra än offentligtgrättsliga prestationer prissättas enligt företagsekonomiska grunder. Med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten har utfärdats justitieministeriets förordning om avgifter som skall uppbäras för prestationer hos justitieministeriet och vissa myndigheter inom dess förvaltningsområde (1333/2006). Enligt förordningens 3 § 1 mom. 9 punkt är prestationerna inom arbetsverksamheten sådana andra prestationer som avses i 7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten. De skall prissättas enligt företagsekonomiska

grunder och skall således vara företagsekonomiskt lönsamma.

Åren 2004—2006 har kostnaderna för och intäkterna av arbetsverksamheten utvecklats på följande sätt.

År	kostnader (miljoner euro)	intäkter (miljoner euro)
2004	15,6	9,1
2005	15,7	9,3
2006	13,6	8,3

I kostnaderna för arbetsverksamheten har förutom de särskilda kostnaderna för arbetsverksamheten också räknats in den andel av ämbetsverkens gemensamma kostnader som gäller arbetsverksamheten. Av dessa utgör fastighetskostnaderna den största delen. År 2006 var kostnaderna lägre än tidigare år eftersom i beräkningarna inte har beaktats en del av fastighetskostnaderna och inte heller en del av personalförvaltningskostnaderna på grund av datatekniska ändringar som hänför sig till personalförvaltningen. Eftersom det primära målet för arbetsverksamheten i fängelserna är att upprätthålla fångarnas arbets- och funktionsförmåga och förbättra deras arbetslivsfärdigheter, blir kostnaderna för ordnandet av arbetsverksamheten högre än produktionskostnaderna inom företagsverksamheten där målet är ekonomisk lönsamhet. Intäkterna av arbetsverksamheten i fängelserna fastställs dock utgående från gängse marknadspriser. Därför uppvisar kostnadsmotsvarigheten för arbetsverksamheten varje år underskott.

Enligt 7 § 1 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten kan i statsbudgeten anslag för att sänka priset på prestationer som prissatts enligt företagsekonomiska grunder (prisstöd). Prisstödet gäller skillnaden mellan inkomsterna och de särskilda utgifterna. Prisstödet kan användas högst så att inkomsterna av prestationen under finansåret tillsammans med prisstödet täcker de särskilda utgifterna för prestationen under finansåret.

Av anslaget för omkostnader för verkställighet av straff (25.40.01) har ca 5—6 miljoner euro fått användas till sänkning av priserna för de företagsekonomiska prestatio-

nerna vad gäller arbetsverksamhet. Med hjälp av prisstödet har man försökt möjliggöra företagsekonomisk prissättning. Eftersom kostnaderna för arbetsverksamheten är högre än för sedvanlig affärsverksamhet är en marknadsbaserad prissättning inte möjlig utan prisstöd. I prisstöd har årligen använts ca 4—5 miljoner euro.

Trots prisstödet har kostnadsmotsvarigheten för arbetsverksamheten uppvisat underskott. Orsaken till detta har varit skillnaderna mellan de kostnader som tas med i kostnadsmotsvarighetskalkylen och i kalkylen över prisstödet. Dessutom tas en del av produkterna från arbetsverksamheten i Fångvårdsväsendets eget bruk. Eftersom dessa prestationers andel kan räknas ut endast på räkenskapsverksnivå, bokförs prisstödet på budgetkontot i räkenskapsverket. Systemet med prisstöd har varit problematiskt i fråga om uppföljningen av resultaten av verksamheten eftersom regionfängelserna inte har kunnat följa sin användning av prisstöd.

Arbetsgruppen för utformande av en strategi för påförande av avgifter på justitieministeriets förvaltningsområde (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2004:19) har i sitt betänkande konstaterat att företagsekonomiska prissättningsgrunder inte lämpar sig för prissättningen av produkter från fångarnas arbetsverksamhet. Syftet med arbetsverksamheten är inte att effektivt producera produkter avsedda för försäljning, utan arbetsverksamheten är en metod för att uppnå fångvårdsmässiga mål. Likaså statens revisionsverk har i sina revisionsberättelser som gäller Brottsåtgärdsverket åren 2002, 2003 och 2004 fäst uppmärksamhet vid att företagsekonomiska prissättningsgrunder och prisstödssystemet inte lämpar sig för fångars arbetsverksamhet.

1.4 Prissättningen inom anstaltsförsäljningen

Enligt 9 kap. 4 § i fängelselagen skall fängelset ge fångarna möjlighet att skaffa livsmedel och andra varor som lämpar sig för personligt bruk. För detta ändamål finns i fängelserna anstaltsbutiker där fångarna kan köpa sådana produkter. Med hjälp av anstaltsbutiker vill man erbjuda fångarna en möjlighet

att köpa sådana varor som de behöver i sitt dagliga liv. Avsikten med anstaltsförsäljningen är dessutom att genomföra normalitetsprincipen och på så sätt upprätthålla fångarnas färdigheter att fungera i samhället.

Prissättningen av varorna inom anstaltsförsäljningen baserar sig på prissättningsgrunderna i 7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten och på justitieministeriets förordning om avgifter som skall uppbäras för prestationer hos justitieministeriet och vissa myndigheter inom dess förvaltningsområde. Enligt förordningens 4 § prissätts varorna så att för dem tas ut anskaffningspriset plus utgifterna för frakt och motsvarande. På motsvarande sätt kan användas ett fast pris fastställt på basis av anskaffningspriserna eller ett av myndigheten fastställt försäljningspris.

Prissättningsgrunderna har möjliggjort en något lägre prisnivå än de allmänna marknadspriserna, men å andra sidan förekommer inte sådana erbjudanden som finns på den allmänna marknaden. Prissättningen är lägre än marknadspriserna eftersom de ersättningar som betalas till fångar för deltagande i aktiviteter har förblivit låga och fångarna inte har möjlighet till normal prisjämförelse. På så sätt har man för fångarna kunnat trygga också en faktisk möjlighet att skaffa baslivsmedel och varor för personligt bruk.

Intäkterna av och kostnader för anstaltsförsäljningen åren 2004—2006:

År	Kostnader (miljoner euro)	Intäkter (miljoner euro)
2004	4,6	4,2
2005	5,0	4,6
2006	5,1	4,7

Anstaltsförsäljningen har varje år uppvisat ett underskott eftersom avsikten med intäkterna av försäljningen inte har varit att täcka kostnaderna för upprätthållandet av anstaltskantinerna och kostnaderna för försäljningsverksamheten eller att eftersträva företagsekonomisk vinst. Avsikten med anstaltsförsäljningen har varit att täcka enbart de anskaffnings- och fraktkostnader som anskaffningen av produkter har medfört för staten.

Bl.a. lokal- och personalkostnader har inte beaktats i prissättningen.

Arbetsgruppen för utformande av en strategi för påförande av avgifter på justitieministeriets förvaltningsområde fäste uppmärksamhet vid att prissättningsgrunderna i förordningen om avgifter som skall uppbäras för prestationer hos justitieministeriet och vissa myndigheter inom dess förvaltningsområde avviker från de företagsekonomiska grunderna enligt 7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten. Arbetsgruppen ansåg att bestämmelser om grunderna för prissättningen därför skall ingå i speciallagstiftningen om avgifter.

2 Föreslagna ändringar

2.1 Brottspåföljdsområdets utbildningscentral och Brottspåföljdsverkets arbetsordning

Ett av målen i programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering är att fortsätta revideringen av centralförvaltningen bl.a. genom att åtskilja ministeriernas uppgifter och de centrala ämbetsverkens uppgifter samt genom att överföra uppgifter från ministerierna till regional- och lokalförvaltningen. Också i det utvecklingsprogram för fängvården som justitieministeriet inledde i juni 2007 är målet att stödja ministeriets och det centrala ämbetsverkets möjligheter att koncentrera sig på sina kärnuppgifter genom att övriga uppgifter delegeras nedåt i förvaltningen.

Tyngdpunkten i den utbildning som ordnas av Brottspåföljdsområdets utbildningscentral väntas gradvis bli förskjuten mot ordnande av kompletterande utbildning och annan tilläggsutbildning i större omfattning än tidigare. Brottspåföljdsverkets förvaltningsområde är den mest betydande beställaren av utbildning. Därför har justitieministeriet försökt stärka Brottspåföljdsverkets ställning som den största beställaren av utbildning bl.a. genom ökat samarbete vid resultatstyrningen av utbildningscentralen. Verkets representation har stärkts också i sammansättningen av utbildningscentralens direktion.

Samarbetet bör alltså intensifieras, vilket sker naturligast genom att utbildningscentra-

len börjar lyda direkt under Brottspåföljdsverket. Utbildningen av personalen är nära knuten till det centrala ämbetsverkets kärnfunktioner, och därför bör Brottspåföljdsverket självt bära huvudansvaret för utbildningens kvalitet och omfattning som en del av ledningen och utvecklingen av brottspåföljdsområdet. Den administrativa ändringen stöder samarbetet mellan Brottspåföljdsverket och utbildningscentralen när den kompletterande utbildningen och introduktionsutbildningen av personalen inom området på bästa möjliga sätt inlemmas i arbetet med att utveckla verksamheten inom brottspåföljdsområdet.

Justitieministeriets strategiska styrning ska omfatta utbildningscentralens verksamhet genom resultatstyrningen av Brottspåföljdsverket. Justitieministeriet sörjer också alltjämt för det samarbete med undervisningsministeriet som utvecklandet av yrkesutbildning för personal inom området och tillgången till utbildad personal förutsätter.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås att den administrativa ställningen för Brottspåföljdsområdets utbildningscentral ändras. Utbildningscentralen överförs från justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning till Brottspåföljdsverket och den omfattas av Brottspåföljdsverkets resultatstyrning. I enlighet med vad som anges i föregående kapitel har ändringar också föreslagits från flera håll i samband med utlåtanden i olika sammanhang.

För att klargöra fördelningen av befogenheterna mellan ministeriet och centralmyndigheten föreslås det att godkännandet av Brottspåföljdsverkets arbetsordning överflyttas från ministeriet till ämbetsverket. Inom statsförvaltningen godkänner ämbetsverken vanligen själv sina arbetsordningar.

2.2 Prissättningsgrunderna inom arbetsverksamheten och anstaltsförsäljningen

De företagsekonomiska prissättningsgrunderna i 7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten lämpar sig inte för prissättningen inom fångarnas arbetsverksamhet och anstaltsförsäljning, eftersom arbetsverksamheten och anstaltsförsäljningen inte ordnas i

vinstsyfte. Fastställandet av prisstödet och kostnadsmotsvarigheten är också förenad med ovan nämnda särdrag, vilka försvårar uppföljningen av verksamhetens ekonomiska resultat i de enheter som lyder under räkenskapsverket.

Av dessa orsaker föreslås att prissättningen inom arbetsverksamheten och anstaltsförsäljningen inte längre ska grunda sig på lagen om grunderna för avgifter till staten, utan att prissättningsgrunderna ska regleras i lagen om förvaltning av straffverkställighet. Till lagen fogas en ny 6 a §, i vilken föreskrivs om grunderna för prissättning av prestationerna och om förfarandet i anslutning till prissättningen. Den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas på prissättningen inom arbetsverksamheten och anstaltsförsäljningen i stället för lagen om grunderna för avgifter till staten.

Vid prissättningen av prestationerna inom arbetsverksamheten ska företagsekonomiska principer alltjämt iakttas, men priserna på prestationerna kan av orsaker som hänför sig till fängvården sänkas så att de motsvarar den gängse prisnivån på marknaden. Prissättningen grundar sig därmed inte på de faktiska kostnaderna eftersom kostnaderna har uppkommit i en arbetsprocess där man vid sidan om en effektiv och lönsam produktion försöker erbjuda fångarna arbetstillfällen även oberoende av deras yrkeskunskap eller arbetsduglighet samt där man genomför individuella mål för rehabiliteringen. Prissättningsgrunderna blir också mera genomskinliga än för närvarande, eftersom grunden är den prisnivå som råder på marknaden. Eftersom prissättningsgrunderna inte längre ska grunda sig på lagen om grunderna för avgifter till staten slopas också det prisstödsystem som grundar sig på lagen om grunderna för avgifter till staten.

Prissättningen inom anstaltsförsäljningen ska i regel motsvara gängse prisnivå, men priserna kan sänkas av orsaker som hänför sig till fängvården, t.ex. för att säkerställa att fångarna kan upprätthålla kontakter utanför fängelset. Det är alltjämt motiverat att den gängse prisnivån underskrids, bl.a. på grund av fångarnas låga inkomstnivå och anstaltsförsäljningens monopolställning i synnerhet i slutna fängelser.

3 Propositionens konsekvenser

Den administrativa ställningen för Brottspåföljdsområdets utbildningscentral ändras så att utbildningscentralen inte längre lyder direkt under ministeriet. Utbildningscentralen ska alltså vara ett självständigt ämbetsverk, men den ska lyda under Brottspåföljdsverket. Detta innebär att styrningen och ledningen av ämbetsverkets verksamhet överförs från justitieministeriet till Brottspåföljdsverket. Justitieministeriet ska dock alltså fortfarande vara ansvarig för den strategiska utvecklingen av utbildningen inom området.

Enligt justitieministeriets arbetsordning bestämmer ministern målen för de resultatförhandlingar som förs med förvaltningsområdets ämbetsverk. Justitieministeriet för årligen resultatförhandlingar med Brottspåföljdsverket. Vid dessa förhandlingar behandlas också de viktigaste målen inom förvaltningsområdet. Detta gäller i fortsättningen förutom riktlinjerna i anslutning till Fängvårdsväsendets och Kriminalvårdsväsendets verksamhet även utbildningscentralens verksamhet. Justitieministeriet kan som den som ansvarar för de strategiska riktlinjerna därigenom alltså påverka de grundläggande riktlinjerna i anslutning till verksamheten. I enlighet med budgetlagstiftningen ska ministeriet också årligen ta ställning till hur målen uppnås och till verksamhetens lönsamhet och resultat.

Utbildningscentralens omkostnader budgeteras redan nu under samma kapitel och samma moment i budgeten (verkställighet av straff) som utgifterna för Brottspåföljdsverket och andra ämbetsverk som lyder under det, och utbildningscentralen hör med tanke på ekonomiförvaltningen till samma räkenskapsverk som det övriga brottspåföljdsområdet. I detta hänseende föranleder ändringen alltså inte några åtgärder.

Ändringen av ämbetsverkets ställning medför inte heller några ändringar i utbildningscentralens interna behörighetsbestämmelser. Enligt den lag som gäller utbildningscentralen och som trädde i kraft vid ingången av 2007 ska nästan alla enskilda beslut som gäller utbildningscentralens verksamhet fattas av utbildningscentralens direktör eller direktion. Justitieministeriet fattar endast beslut

om utnämning av direktören och utseende av direktionen.

De grundläggande bestämmelserna om målen för, omfattningen av och strukturen på examensutbildningen ingår i den lag som gäller utbildningscentralen och i den statsrådsförordning som kompletterar den. Ändringar som eventuellt görs i examensutbildningen förutsätter alltså beredning och författningsändringar vid ministeriet. I övrigt sker utvecklingen av utbildningen i samarbete mellan Brottspåföljdsverket och utbildningscentralen och den fullföljs i den examensstadga och de undervisningsplaner som fastställs av direktionen.

Även om behörighetsbestämmelserna i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral inte behöver ändras i samband med reformen, inverkar ändringen av utbildningscentralens ställning däremot på vissa andra behörighetsbestämmelser. Den behörighet som för närvarande tillkommer justitieministeriet och som gäller löner och tjänstarrangemang för utbildningscentralens personal bör överföras till Brottspåföljdsverket. Verket har denna behörighet också i fråga om de övriga ämbetsverk som lyder under det. De justeringar som behövs i de statsrådsförordningar som gäller dessa frågor bereds separat.

Brottspåföljdsverkets uppgifter kommer att öka i någon mån i och med att utbildningscentralen börjar lyda under det. Det ökade arbetet innebär dock inte fler årsverken, utan de nya uppgifterna kan skötas med hjälp av interna arrangemang.

När det gäller den detaljerade resultatstyrningen av utbildningscentralen minskar ministeriets uppgifter i motsvarande mån. De mål som uppställs för utbildningscentralens verksamhet måste dock alltså beaktas när ministeriet ställer upp strategiska mål för Brottspåföljdsverkets verksamhetsområde. Dessutom kommer utredningsarbetet i anslutning till reformen av yrkesutbildningen inom området och samarbetet med undervisningsministeriet sannolikt att kräva en allt större arbetsinsats av ministeriet de närmaste åren. Ändringarna har därmed inte någon väsentlig betydelse för ministeriets arbetskraftsresurser.

När det gäller prissättningsgrunderna har propositionen inte några betydande ekonomiska konsekvenser. Propositionen inverkar inte på storleken på anslaget under det moment som gäller verkställighet av straff. Kostnaderna för och avkastningen av arbetsverksamheten förblir oförändrade, eftersom produkterna redan nu har prissatts enligt gängse marknadspris. När prisstödssystemet slopas ökar verksamhetens kalkylerade underskott, men detta inverkar inte på den faktiska avkastningen eller de faktiska kostnaderna. För prisstöd behöver inte längre reserveras ett särskilt anslag i budgeten. Av det anslag för omkostnader för verkställighet av straff som ingår i budgeten ska inte längre en del anvisas för sänkning av priserna på prestationerna inom arbetsverksamheten.

Också avkastningen av och kostnaderna för anstaltsförsäljningen förblir oförändrade, eftersom grunderna för prissättningen inte ändras i någon väsentlig grad.

För prissättningsgrundernas del hänför sig propositionen till budgetpropositionen för 2008 och avses bli behandlad i samband med den. Ändringen har inte beaktats i den ordinarie budgetpropositionen utan avses att upptas i den kompletterande budgetpropositionen.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet. Utlåtanden om propositionen har begärts av Brottspåföljdsområdets utbildningscentral och Brottspåföljdsverket. Också finansministeriet har hörts i fråga om prissättningsgrunderna.

När det gäller grunderna för avgifterna grundar sig propositionen på de ställningstaganden som ingår i det betänkande som lagts fram av justitieministeriets arbetsgrupp för utformande av en strategi för påförande av avgifter.

5 Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

I justitieministeriets förordning om avgifter som skall uppbäras för prestationer hos justitieministeriet och vissa myndigheter inom dess förvaltningsområde ingår för närvarande bestämmelser om prissättningen inom arbetsverksamheten och anstaltsförsäljningen. Förordningen är i kraft till utgången av 2007. När förordningen revideras bör man beakta de nu föreslagna ändringarna i grunderna för prissättningen inom arbetsverksamheten och anstaltsförsäljningen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Lag om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral**

1 §. *Ställning och uppgifter.* Paragrafen ändras så att det konstateras att Brottspåföljdsområdets utbildningscentral lyder under Brottspåföljdsverket i stället för under justitieministeriet. Utbildningscentralens ställning som självständigt ämbetsverk kvarstår i övrigt oförändrad. Motsvarande ändring görs i lagen om förvaltning av straffverkställighet.

Ändringen av den administrativa ställningen inverkar inte på utbildningscentralens uppgifter, även om ett intensivare samarbete än tidigare mellan det centrala ämbetsverket och utbildningscentralen effektiviserar planeringen av utbildningen och en lämplig inriktning av den utgående från aktuella behov inom verksamheten.

1.2 Lag om förvaltning av straffverkställighet

2 §. *Straffverkställighetsorganisationen.* Ändringen av utbildningscentralens ställning konstateras också i lagen om förvaltning av straffverkställighet. Lagen innehåller bestämmelser om brottspåföljdsområdets organisation och om Brottspåföljdsverkets uppgifter. Lagens 2 § gäller straffverkställighetsorganisationen. Till 3 mom. fogas ett omnämnande av att också utbildningscentralen, utöver Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, lyder under Brottspåföljdsverket. Om utbildningscentralen föreskrivs i en separat lag. Eftersom utbildningscentralen omfattas av en separat lagstiftning behövs utöver hänvisningsbestämmelserna inte några andra nya bestämmelser om utbildningscentralen i lagen om förvaltning av straffverkställighet. I övrigt kvarstår paragrafen oförändrad.

3 §. *Uppgifter för Brottspåföljdsverket.* I paragrafen föreskrivs om uppgifterna för Brottspåföljdsverket. Enligt gällande 1 mom. 4 punkten svarar verket i samarbete med Fångvårdens utbildningscentral för utveck-

landet av grund- och vidareutbildning samt kompletterande utbildning av personalen inom straffverkställigheten. Eftersom utbildningscentralen inte längre ordnar någon egentlig vidareutbildning slopas omnämnandet av vidareutbildningen. Samtidigt ändras utbildningscentralens namn i enlighet med den rådande situationen till Brottspåföljdsområdets utbildningscentral.

Bestämmelsen i 3 mom. om godkännande av Brottspåföljdsverkets arbetsordning ändras så att arbetsordningen godkänns av verket självt i stället för av justitieministeriet. Arbetsordningen godkänns av generaldirektören för Fångvårdsväsendet, som leder ämbetsverket. I övrigt kvarstår paragrafen oförändrad.

6 a §. *Avgiftsbelagda prestationer inom fångvårdsväsendets arbetsverksamhet och anstaltsförsäljning.* I lagen om förvaltning av straffverkställighet föreslås en ny 6 a § med bestämmelser om prissättningen av prestationer inom fångarnas arbetsverksamhet och anstaltsförsäljningen. I bestämmelsen avviker man från de allmänna principer för prissättningen av avgiftsbelagda prestationer som ingår i lagen om grunderna för avgifter till staten.

I 1 mom. föreskrivs om avgiftsbelagda prestationer inom arbetsverksamheten. Prissättningen av prestationerna ska ske enligt företagsekonomiska principer, men priserna kan sänkas så att de motsvarar gängse marknadspris om detta förutsätts av orsaker som hänför sig till fångvården. Det är möjligt att sänka priserna om kostnaderna för arbetsverksamheten inte möjliggör en företagsekonomisk prissättning, t.ex. när arbetsverksamheten sker i rehabiliteringssyfte eller när den förbättrar arbetslivsfärdigheterna.

I 2 mom. föreskrivs om prissättningen av produkter inom anstaltsförsäljningen. Priserna ska i regel motsvara den gängse prisnivån på marknaden. Av ovan i den allmänna motiveringen nämnda orsaker som hänför sig till fångvården kan priserna dock sänkas från den gängse prisnivån så att endast kostnaderna för anskaffning av produkten tas ut. Som kostnader för anskaffningen betraktas pro-

duktens anskaffningspris samt fraktkostnader och andra motsvarande transportkostnader. De telefonkort som säljs till fångarna samt hygienprodukter och baslivsmedel är exempel på sådana produktgrupper som kan ha lägre priser än gängse prisnivå.

Enligt 3 mom. beslutar fängelserna om prissättningen av prestationerna. Vid indrivning av betalningar iakttas vad som föreskrivs om indrivning av privaträttsliga fordringar, och tvister som gäller avgifter för prestationer behandlas som tvistemål vid tingsrätten. Till denna del motsvarar bestämmelserna det gällande förfarandet.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

I de statsrådsförordningar som gäller Brottspåföljdsområdets utbildningscentral och förvaltningen av straffverkställighet görs vissa justeringar till följd av lagändringarna.

Ändringarna ska träda i kraft samtidigt som de föreslagna lagarna.

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

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

Lagförslag

1.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 22 december 2006 om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (1316/2006) 1 § 1 mom. som följer:

1 §

Ställning och uppgifter

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral är en statlig läroanstalt som hör till justitieministeriets förvaltningsområde och som lyder under Brottspåföljdsverket. Utbildningscentralen har till uppgift att ordna sådan utbildning som leder till examen och yrkesin-

riktad tilläggsutbildning på brottspåföljdsområdet samt bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt eget område.

Denna lag träder i kraft den 200 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 16 februari 2001 om förvaltning av straffverkställighet (135/2001) 2 § 3 mom. och 3 §, sådana de lyder, 2 § 3 mom. i lag 788/2005 och 3 § delvis ändrad i lag 788/2005, samt
fogas till lagen en ny 6 a § som följer:

2 §

Straffverkställighetsorganisationen

Fångvårdsväsendet omfattar regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet och leds av generaldirektören för Fångvårdsväsendet. Ett regionfängelse består av en placeringsenhet och fängelser. I fängelserna kan finnas avdelningar. Hälsovårdsenheten omfattar sjukhus och polikliniker. Regionfängelserna inrättas genom förordning av statsrådet. Justitieministeriet beslutar om inrättandet av placeringsenheter och fängelser. Under Brottspåföljdsverket lyder Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Bestämmelser om centralen finns i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (1316/2006).

3 §

Uppgifter för Brottspåföljdsverket

Brottspåföljdsverket har till uppgift att
1) leda och utveckla verkställigheten av straff i enlighet med mål om vilka överenskommit med justitieministeriet,
2) granska och övervaka verkställigheten av straff,
3) som högsta organ verkställa samhällspåföljder och fängelsestraff samt styra och övervaka verkställigheten,
4) i samarbete med Brottspåföljdsområdets utbildningscentral utveckla grundutbildning

och kompletterande utbildning av personalen inom straffverkställigheten,

5) styra och organisera förvaltnings- och serviceuppgifter som är gemensamma för Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet,

6) ha hand om det internationella samarbetet på sitt verksamhetsområde.

Beträffande uppgifterna för Brottspåföljdsverket gäller dessutom vad som om dem föreskrivs särskilt genom lag. Närmare bestämmelser om uppgifterna för Brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Brottspåföljdsverket har en arbetsordning som fastställs av generaldirektören för Fångvårdsväsendet.

6 a §

Avgiftsbelagda prestationer inom fångvårdsväsendets arbetsverksamhet och anstaltsförsäljning

Prestationerna inom Fångvårdsväsendets arbetsverksamhet är avgiftsbelagda. Priserna på prestationerna bestäms enligt företagsekonomiska grunder. Priserna kan dock av orsaker som hänför sig till fångvården sänkas så att de motsvarar gängse prisnivå.

Produkterna i fängelsernas anstaltsbutiker är avgiftsbelagda. Priserna på produkterna motsvarar gängse prisnivå. Priserna kan dock av orsaker som hänför sig till fångvården sänkas så att de täcker åtminstone kostnaderna för anskaffning av produkten.

Fängelset beslutar om prissättningen av de prestationer som avses i 1 och 2 mom. Vid indrivning av avgifter iakttas vad som före-

skrivs om indrivning av privaträttsliga fordringar. Tvister som gäller avgifter för prestationer behandlas som tvistemål vid tingsrätten.

Denna lag träder i kraft den 200 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 28 september 2007

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister Tuija Brax

1.**Lag****om ändring av 1 § i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 22 december 2006 om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (1316/2006) 1 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

1 §

Ställning och uppgifter

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral är en statlig läroanstalt som lyder under justitieministeriet och som har till uppgift att ordna sådan utbildning som leder till examen och yrkesinriktad tilläggsutbildning på brottspåföljdsområdet samt bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt eget område.

Föreslagen lydelse

1 §

Ställning och uppgifter

Brottspåföljdsområdets utbildningscentral är en statlig läroanstalt som *hör till justitieministeriets förvaltningsområde och som lyder under Brottspåföljdsverket*. *Utbildningscentralen* har till uppgift att ordna sådan utbildning som leder till examen och yrkesinriktad tilläggsutbildning på brottspåföljdsområdet samt bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt eget område.

*Denna lag träder i kraft den 200 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.*

2.

Lag**om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 16 februari 2001 om förvaltning av straffverkställighet (135/2001) 2 § 3 mom. och 3 §, sådana de lyder, 2 § 3 mom. i lag 788/2005 och 3 § delvis ändrad i lag 788/2005, samt
fogas till lagen en ny 6 a § som följer:

Gällande lydelse

2 §

Straffverkställighetsorganisationen

Fångvårdsväsendet omfattar regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet och leds av generaldirektören för Fångvårdsväsendet. Ett regionfängelse består av en placeringsenhet och fängelser. I fängelserna kan finnas avdelningar. Hälsovårdsenheten omfattar sjukhus och polikliniker. Regionfängelserna inrättas genom förordning av statsrådet. Justitieministeriet beslutar om inrättandet av placeringsenheter och fängelser.

3 §

Uppgifter för Brottspåföljdsverket

Brottspåföljdsverket har till uppgift att
1) leda och utveckla verkställigheten av straff i enlighet med mål om vilka överenskommits med justitieministeriet,
2) granska och övervaka verkställigheten av straff,
3) som högsta organ verkställa samhällspåföljder och fängelsestraff samt styra och övervaka verkställigheten,

Föreslagen lydelse

2 §

Straffverkställighetsorganisationen

Fångvårdsväsendet omfattar regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet och leds av generaldirektören för Fångvårdsväsendet. Ett regionfängelse består av en placeringsenhet och fängelser. I fängelserna kan finnas avdelningar. Hälsovårdsenheten omfattar sjukhus och polikliniker. Regionfängelserna inrättas genom förordning av statsrådet. Justitieministeriet beslutar om inrättandet av placeringsenheter och fängelser. *Under Brottspåföljdsverket lyder Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Bestämmelser om centralen finns i lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (1316/2006).*

3 §

Uppgifter för Brottspåföljdsverket

Brottspåföljdsverket har till uppgift att
1) leda och utveckla verkställigheten av straff i enlighet med mål om vilka överenskommits med justitieministeriet,
2) granska och övervaka verkställigheten av straff,
3) som högsta organ verkställa samhällspåföljder och fängelsestraff samt styra och övervaka verkställigheten,

4) i samarbete med Fångvårdens utbildningscentral utveckla grund- och vidareutbildning samt kompletterande utbildning av personalen inom straffverkställigheten,

5) styra och organisera förvaltnings- och serviceuppgifter som är gemensamma för Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet, samt

6) ha hand om det internationella samarbetet på sitt verksamhetsområde.

Beträffande uppgifterna för Brottspåföljdsverket gäller dessutom vad som om dem föreskrivs särskilt genom lag. Närmare bestämmelser om uppgifterna för Brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Brottspåföljdsverkets arbetsordning fastställs av justitieministeriet.

4) i samarbete med *Brottspåföljdsområdets utbildningscentral* utveckla grundutbildning och kompletterande utbildning av personalen inom straffverkställigheten,

5) styra och organisera förvaltnings- och serviceuppgifter som är gemensamma för Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet,

6) ha hand om det internationella samarbetet på sitt verksamhetsområde.

Beträffande uppgifterna för Brottspåföljdsverket gäller dessutom vad som om dem föreskrivs särskilt genom lag. Närmare bestämmelser om uppgifterna för Brottspåföljdsverket kan utfärdas genom förordning av statsrådet. *Brottspåföljdsverket har en arbetsordning som fastställs av generaldirektören för Fångvårdsväsendet.*

6 a §

Avgiftsbelagda prestationer inom fångvårdsväsendets arbetsverksamhet och anstaltsförsäljning

Prestationerna inom Fångvårdsväsendets arbetsverksamhet är avgiftsbelagda. Priserna på prestationerna bestäms enligt företagsekonomiska grunder. Priserna kan dock av orsaker som hänför sig till fångvården sänkas så att de motsvarar gängse prisnivå.

Produkterna i fångelsernas anstaltsbutiker är avgiftsbelagda. Priserna på produkterna motsvarar gängse prisnivå. Priserna kan dock av orsaker som hänför sig till fångvården sänkas så att de täcker åtminstone kostnaderna för anskaffning av produkten.

Fängelset beslutar om prissättningen av de prestationer som avses i 1 och 2 mom. Vid indrivning av avgifter iakttas vad som föreskrivs om indrivning av privaträttsliga fordringar. Tvister som gäller avgifter för prestationer behandlas som tvistemål vid tingsrätten.

*Denna lag träder i kraft den 200 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.*