



## **Luonnos HEUNia koskeviksi säädösmuutosehdotuksiksi: Lausuntopyyntö VN/21073/2021**

**Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI kiittää mahdollisuudesta lausua HEUNia koskevista säädösmuutosehdotuksista.**

### **LAKIMUUTOS**

#### **Yleiset huomiot ehdotetuista lakimuutoksista ja niiden perusteluista**

HEUNI on perustettu vuonna 1981 Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisellä sopimuksella. HEUNin toiminta perustuu lakiin, jolla tämä sopimus on toimeenpantu. Nyt lausuttavana oleva ehdotus Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia (HEUNI) sääntelevän lain ja asetuksen muuttamiseksi käsittelee HEUNin itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamista, eräiden virkamiesoikeudellisten ja hallinnollisten säännösten uudistamista, asetuksenantovaltuuden muuttamista perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaiseksi sekä eräiden teknisten nimimuutosten huomioimista.

Oikeusministeriö käynnisti HEUNia koskevan säädöshankkeen Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoa koskevan säädöshankkeen yhteydessä lokakuussa 2021. HEUNI osallistui aktiivisesti valmisteluun, mutta haluaa korostaa ja korosti prosessin aikana sitä, että HEUNia koskevaa säädöskokonaisuutta ei ole olennaisesti sisällöllisesti muutettu neljäänkymmeneen vuoteen ja siitä näkökulmasta nyt tehtyjen muutosten valmisteluaikataulu oli jokseenkin kiireellinen. Nyt lausunnolla olevat muutosehdotukset on tarkoitus liittää Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston säädöshankkeen liitelaiksi, ja aikataulukiire johtui HEUNin käsityksen mukaan laajemman säädösvalmistelun aikataulusta.

HEUNin aiemmassa lausunnossa hallinto- ja tukitehtävien yhteenkokoamisesta tammikuussa 2021 instituutti korosti tarvetta selvittää, voiko HEUNin virkojen nimittämistoimivalta siirtää oikeusministeriöstä HEUNille. Muista erityisviranomaisista poiketen oikeusministeriö nimittää HEUNia koskevan lain perusteella instituutin vakituiset virkahenkilöt. Oikeushallinnon erityisviranomaisia koskevan hankkeen myötä oikeusministeriö arvioi nimittämistoimivallan yhtenäistämisen mahdollisuutta. Tämä muutos ei kuitenkaan ole mahdollinen ilman HEUNia koskevan Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisen sopimuksen muuttamista. Sopimusneuvotteluihin ei Oikeushallinnon erityisviranomaisia koskevan hankkeen aikataulun ja resurssien puitteissa ollut mahdollista ryhtyä. Siksi nyt lausuttavana säädösmuutosehdotuksessa ei ole puututtu instituutin nimittämistoimivaltaan. Nimittämistoimivalta eroaa siten muista Oikeushallinnon erityisviranomaiset -säädöshankkeen kohteena olevista virastoista.

HEUNIn näkemyksen mukaan nyt lausuttavana olevassa kokonaisuudessa esitetyt laki- ja asetuskohtaiset muutokset modernisoivat instituutin säädöskehikkoa ainakin osittain. Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisen sopimuksen perusteella säädöskehikkoon jää edelleen esimerkiksi nimittämistoimivaltaa koskeva alkuperäinen muotoilu. HEUNIn näkemyksen mukaan tämän seikan muuttamista voisi jatkossa selvittää, kuitenkin huomioiden mahdollisista Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisistä sopimusneuvotteluista seuraavat kysymykset.

### **Kirjoittakaa tähän konkreettiset pykälä koskevat muokausehdotuksenne ja niiden säännöskohtaiset perustelut**

Laki 2§: HEUNIn näkemyksen mukaan lisäys instituutin itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta on tervetullut ja tärkeä lisäys, ennen kaikkea instituutin tutkimuksellisen itsenäisyyden näkökulmasta. Lisäksi kirjaus on tärkeä suhteessa muihin Oikeushallinnon erityisviranomaiset -säädöshankkeen kohteena oleviin virastoihin, joiden itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta on säädetty niistä koskevissa laeissa. HEUNIn näkemyksen mukaan muut pykälään tehdyt muutokset ovat tarkoituksenmukaisia.

Laki 3§: Voimassa olevassa laissa kriminaalipoliittisen instituutin neuvottelukunnassa on jäsenenä ilman äänioikeutta ”Yhdistyneiden Kansakuntien sihteeristön kriminaalipoliittisen osaston johtaja tai hänen edustajansa”. Ehdotetussa laissa tämä on korvattu sanamuodolla ”Yhdistyneiden Kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston edustaja”. Yhdistyneiden Kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto UNODC perustettiin vuonna 1997 eli toimisto on perustettu instituuttia koskevan nykyisen lain voimaantulon jälkeen. Vakiintuneen käytännön mukaisesti kriminaalipoliittisen instituutin neuvottelukunnassa UNODC:ta on edustanut sopimusasioista vastaavan osaston (Division for Treaty Affairs) johtaja tai hänen edustajansa. UNODC:n organisaatiossa ko. osasto vastaa yhteistyöstä Yhdistyneiden Kansakuntien kriminaalipoliittisen instituuttiverkoston kanssa (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network, PNI). HEUNI on alueellisena instituuttina osa ko. instituuttiverkostoa, johon kuuluu 18 kriminaalipoliittista instituuttia eri puolilta maailmaa. Ehdotettu 3§ muotoilua voisi siten tarkentaa sisällyttämällä pykälään viittaus Yhdistyneiden Kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston sopimusasioiden osaston johtajaan tai hänen edustajaansa. Vaihtoehtoisesti voisi viitata Yhdistyneiden Kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston YK:n kriminaalipoliittisen instituuttiverkoston asioita hoitavan osaston johtajaan tai hänen edustajaansa, jos UNODC:n organisaatorakenne tulevaisuudessa muuttuu.

Laki 4§: HEUNIn näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto on tarkoituksenmukainen.

Laki 5§: HEUNIn näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto on tarkoituksenmukainen.

Laki 6§: Voimassa olevassa asetuksessa instituutilla voi olla oikeusministeriön vahvistama johtosääntö, mutta tämä korvattaisiin laissa työjärjestyksellä. HEUNIn näkemyksen mukaan on itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta tärkeää, että instituutin johtaja jatkossa vahvistaa työjärjestyksen. HEUNIn näkemyksen mukaan pykälään tehdyt muutokset ovat tarkoituksenmukaisia.

## ASETUS

### Yleiset huomiot luonnoksesta ja sen perustelumuihiosta

Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNIn toiminta perustuu vuonna 1981 solmitun Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien väliseen sopimukseen, sekä sopimuksen soveltamisesta annettuun lakiin ja asetukseen. Nyt lausuttavana oleva asetusehdotus Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia (HEUNI) sääntelevän asetuksen muuttamiseksi käsittelee etenkin HEUNIn hallinnollisia ja virkamiesoikeudellisia asioita.

HEUNla koskevan sopimuksen mukaisesti instituutin toiminta keskittyy asiantuntijoiden yhteen tuomiseen kriminaalipolitiikkaa koskevan tiedon ja asiantuntemuksen vaihtamiseksi, tiedon kokoamiseen ja sen välittämiseen, sekä tutkimuksen tekemiseen. Käytännössä toimintaa toteutetaan nykyään kansainvälisten ja kansallisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden avulla. Sopimuksen mukaisesti Suomen valtion velvollisuutena on kohdentaa instituutille määräraha kattaakseen sopimuksessa mainitun henkilökunnan, toimitilat, matkustuskulut, julkaisutoiminnan kulut, sekä instituutin myöntämät stipendit ja stipendiaattien matkakulut (4 artikla). Instituutin nykyinen määräraha kattaa kuitenkin vain osan instituutin toiminnan kustannuksista. Siksi instituutin hankkima ulkopuolinen hankerahoitus muodostaa merkittävän osan kokonaistuloista sekä toiminnasta. Lisäksi Instituutin toiminnan luonne on muuttunut neljässäkymmenessä vuodessa toimintaympäristön muuttuessa, ja tutkimus- ja kehittämistyö on korostunut tiedonvaihdon mahdollistamisen sijaan.

**Ehdotuksessa vain johtajalle asetettaisiin erityiset kelpoisuusvaatimukset. Tulisiko erityisiä kelpoisuusvaatimuksia asettaa myös muulle henkilökunnalle, esimerkiksi tieteellistä tutkimusta tekeville henkilöille? Perustelunne?**

HEUNIn näkemyksen mukaan ei ole tarvetta määritellä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia muihin virkoihin kuin johtajan virkaan. Kuten muistiossa todetaan, on erityisten kelpoisuusvaatimusten määrittelemättä jättäminen virkamieslainsäädännön ja valtionhallinnossa yleisesti noudatetun käytännön mukaista. Instituutissa tehdään tutkimus- ja kehittämistoimintaa, mutta toiminta ei ole puhtaasti tutkimuksellista, vaan edellyttää monenlaista osaamista ja taitoja, joista tutkimusosaaminen on yksi osa. Viime aikoina on korostunut esimerkiksi viestintäasiantuntijuus, vastuulliseen yritystoimintaan liittyvä asiantuntijuus, sekä rahoitusrakenteisiin ja hankehallintoon liittyvä asiantuntijuus. Instituutin harjoittama tutkimus ei myöskään ole puhtaasti tieteellistä tutkimusta, vaan käytännönläheistä tutkimus- ja selvitystyötä, jonka tavoitteena on tuottaa konkreettisia oppaita ja työkaluja esimerkiksi rikosoikeusjärjestelmän toimijoiden käyttöön. Instituutin asiantuntijoiden kelpoisuusvaatimuksissa ja toimenkuvissa on siksi tärkeä säilyttää mahdollisuus joustavuuteen. Lisäksi useammat instituutin asiantuntijat tekevät tutkimustyötä varsinaisesta tehtävänimikkeestään riippumatta, ja siksi toimenkuvien määrittelemine puhtaasti tutkimukselliseksi ei palvele instituutin toiminnan tarpeita. Kuten perustelumuihiosta todetaan, mahdollistaa virkanimikkeiden määrittelemättä jättäminen asetuksen tasolla joustavuutta instituutin rekrytointitoimintaan, sekä mahdollistaa paremmin toiminnan kehittämisen muuttuvassa toimintaympäristössä ja mahdollistaa

esimerkiksi sen, että instituutissa voidaan joustavasti ottaa huomioon uusien aihealueiden tarjoamat syötteen.

**Muulle henkilökunnalle ei tarvitse asettaa erityisiä kelpoisuusvaatimuksia**

X

**Muulle henkilökunnalle olisi perusteltua asettaa erityisiä kelpoisuusvaatimuksia**

**Ei ota kantaa**

**Jos muulle henkilökunnalle ei aseteta erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, vaikuttaako tämä johtajan sijaistamiseen? Voivatko tällöin kaikki muut henkilökuntaan kuuluvat toimia sijaisena? Tulisiko sijaisena toimivalta edellyttää vastaavantyyppistä osaamista kuin johtajalta? Johtajan sijaisena toimivat virkamiehet määrättäisiin jatkossa työjärjestyksessä (ks. ehdotetut 1 ja 3 §:t)**

Jatkossa sijaisjärjestelyt määriteltäisiin työjärjestyksessä, jolloin sijaisena eivät toimisi kaikki henkilökuntaan kuuluvat, vaan ne, joiden työtehtäviin sijaistaminen määritellään kuuluvaksi. **Ehdotettu neuvottelukunnan toimintaa koskeva 7 § vastaa voimassaolevaa sillä muutoksella, että johtosäännön sijaan tulisi työjärjestys. Neuvottelukunnasta on määrätty YK:n kanssa tehdyssä sopimuksessa, mutta säännöksen käytännön merkitys on tietävästi jäänyt vähäiseksi. Liittykö säännökseen näin ollen muita muutostarpeita? Ulkoministeriön toivotaan ottavan kantaa siihen, onko säännöstä mahdollista muuttaa laajemmin YK:n kanssa tehdyn sopimuksen näkökulmasta ja jos on, niin missä määrin?**

Neuvottelukunnasta on sovittu Suomen hallituksen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisen sopimuksen 3A artiklassa koskien instituutin organisaatiota. Sopimuksen mukaisesti neuvottelukunta kokoontuu säännöllisesti. Viimeisten kahden vuoden aikana neuvottelukunta on kokoontunut kerran vuodessa varsinaiseen kokoukseen sekä kerran vuodessa ylimääräiseen välikokoukseen. Pandemian ajan kokoukset on järjestetty täysin etänä. Neuvottelukunta käsittelee kokouksissaan sopimuksen 3A artiklan mukaisesti instituutin menneen ja tulevan vuoden toimintaa sekä antaa suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Neuvottelukunta ei viime vuosina ole kutsunut ulkopuolisia osallistujia kokouksiinsa, vaikka se sopimuksen sanamuodon perusteella olisi mahdollista. Asetuksen §7 todetaan, että neuvottelukunta voi jakautua instituutin työjärjestyksen nojalla jaostoihin neuvottelukunnalle kuuluvien asioiden valmistelua varten. Viime vuosina jaostoja ei ole hyödynnetty, mutta tulevaisuudessa niitä voidaan mahdollisesti käyttää valmisteltavista asioista riippuen (esimerkiksi instituutin strategiatyön tukena).

HEUNIn näkemyksen mukaan neuvottelukuntaa koskevaa säännöstä ei ole tarpeen muokata muutoin, koska voimassa oleva sopimus määrittelee riittävän tarkoituksenmukaisesti ja tarkasti neuvottelukunnan tehtävät.

**Huomionne ehdotetusta 8 §:stä, jonka nojalla neuvottelukunnan jäsenille korvattaisiin jatkossa vain matkakustannukset ja kokouspalkkioista luovuttaisiin.**

HEUNIn toimintaa koskevassa Suomen hallituksen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisessä sopimuksessa ei ole erikseen mainintaa neuvottelukunnan mahdollisista kokouspalkkioista.

Sopimuksen artiklassa 3A todetaan, että ”Puheenjohtajan ja neuvottelukunnan jäsenten matka- ja päivärahat ja muut vastaavat kulut maksetaan Suomen hallituksen tai muiden hallitusten vapaaehtoisista avustuksista”. Neuvottelukunnalle on voimassa olevan HEUNin koskevan asetuksen perusteella maksettu nimellinen korvaus. HEUNin näkemyksen mukaan kokouspalkkiosta luopuminen on perusteltua. Kuten muistiossa todetaan, on kokouspalkkioiden poistaminen valtionhallinnon yleisen käytännön mukaista. Nykyisellä neuvottelukunnalle maksettavalla nimellisellä korvauksella ei ole viime vuosina ollut neuvottelukunnan jäsenille suurempaa käytännön merkitystä. Lisäksi osa ei virkatehtäviensä takia ota palkkiota lainkaan vastaan. Ennen pandemiaa neuvottelukunta kokoontui kerran vuodessa läsnäkokoukseen, josta osallistujille maksettiin kokouspalkkio. Pandemian ajan neuvottelukunnan kokoukset on järjestetty etänä, eikä kokouksista ole heille maksettu kokouspalkkiota tai matkakulukorvauksia.

**Ehdotettu 9 § eräiden asiakirjojen toimittamisesta YK:lle vastaa voimassaolevaa säännöstä teknisin kirjoitusasumuutoksin. Onko säännös asiakirjojen toimittamisesta ministeriöiden välillä nykyään tarpeellinen?**

Asetuksessa mainitut asiakirjat tulevat nykyään instituutin neuvottelukunnan toiminnan kautta UNODC:n sopimusasioista vastaavan osaston (Division for Treaty Affairs) sopimusasioiden osaston johtajan tietoon. HEUNin näkemyksen mukaan säännös on kuitenkin tärkeä siitä näkökulmasta, että HEUNin koskevat asiakirjat olisi tärkeä jatkossakin toimittaa YK:n pääsihteerin tietoon, ja tässä suhteen Suomen YK-edustusto New Yorkissa, eli ulkoministeriö, on keskeisessä roolissa.

**Kirjoittakaa tähän muut konkreettiset pykälä koskevat muokausehdotuksenne ja niiden säännöskohtaiset perustelut**

1§: Ehdotettu muotoilu on tarkoituksenmukainen, joskaan Yhdistyneiden Kansakuntien nimittämiä tilapäisiä asiantuntijoita ei instituutissa ole ollut.

§3: Voimassa olevan asetuksen muotoilu on jokseenkin yksityiskohtainen ja vanhahtava. HEUNin näkemyksen mukaan ehdotettu muotoilu on siten tarkoituksenmukainen.

§4: HEUNin näkemyksen mukaan johtajalle ehdotetut kelpoisuusvaatimukset ovat tarkoituksenmukaisia. HEUNin näkemyksen mukaan muun henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ei ole tarpeen säätää asetuksella.

uusi 5§: Voimassa olevan asetuksen muotoilu johtajan nimittämistoimivallasta on ollut vaikeaselkoinen (voimassa olevan asetuksen 7§). Lisäksi johtajan nykyinen toimikausi (3 vuotta) on suhteellisen lyhyt, huomioiden Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa käytävän nimittämisprosessin hitaus ja monimutkaisuus. HEUNin näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset ovat siten tarkoituksenmukaisia.

uusi 6§: HEUNin näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto on tarkoituksenmukainen.

uusi 7§: HEUNin näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto on tarkoituksenmukainen.

uusi 8§: HEUNIn näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto on tarkoituksenmukainen.

uusi 9§: HEUNIn näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto on tarkoituksenmukainen.

Natalia Ollus

johtaja, OTT

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)



**HEUNI**

The European Institute for Crime Prevention  
and Control, affiliated with the United Nations

Vilhonkatu 4 B 19  
00100 Helsinki

029 566 5287  
heuni@om.fi