

Lausunto

04.02.2022

Asia: VN/21073/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta.

Yleishuomioita

HEUNI on perustettu Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisellä sopimuksella, ja HEUNIn toiminta perustuu lakiin, jolla tämä sopimus on toimeenpantu. HEUNIn toiminta on itsenäistä kriminaalipoliittista ja kriminologista tutkimus- ja kehittämistyötä. HEUNIn kansainvälisen neuvottelukunnan kansainväliset jäsenet nimittää YK:n pääsihteeri, jota valtioneuvosto myös konsultoi instituutin johtajan nimittämisessä. HEUNia koskevan lain perusteella HEUNIn vakituiset virkahenkilöt nimittää oikeusministeriö.

Lausuttavana olevan esityksen ohella oikeusministeriö on valmistellut esityksen Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia (HEUNI) koskevan lain muuttamiseksi (lausuntopyyntö VN/21073/2021). HEUNia koskevat muutosehdotukset on tarkoitus käsitellä liitelakina yhdistämällä ne nyt lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi. HEUNia koskevien ehdotettujen lakimuutosten tavoitteena on ajantasaistaa vanhentunutta lainsäädäntöä. Muutokset koskevat HEUNIn itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamista, eräiden virkamiesoikeudellisten ja hallinnollisten säännösten uudistamista, asetuksenantovaltuuden muuttamista perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaiseksi sekä eräiden teknisten nimimuutosten huomioimista (lausuntopyyntö VN/21073/2021).

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 YK:n kanssa tehdyn sopimuksen muuttamista. Sopimusneuvotteluihin ei Oikeushallinnon erityisviranomaisia koskevan hankkeen aikataulun ja resurssien puitteissa ollut mahdollista ryhtyä, ja siksi HEUNIn muista erityisviranomaisista poikkeavaa nimittämistoimivaltaa ei muuteta.

HEUNissa toteutetaan useita kansainvälisiä ja kansallisia tutkimus- ja kehittämishankkeita. Varsinainen määräraha kattaa vain osan instituutin toiminnan kustannuksista, ja ulkopuolinen hankerahoitus muodostaa merkittävän osan kokonaistuloista. Ulkopuolisesti rahoitettuja hankkeita hallinnoidaan HEUNissa, ja hankkeiden hallinnointi on läheisesti kytköksissä instituutin substanssitoimintoihin. Tällä hetkellä HEUNI saa oikeusministeriöstä tukea etenkin talous- ja henkilöstöhallinnon kysymyksissä. Lisäksi instituutti hyödyntää Palkeiden palveluita, ml. maksullisia lisäpalveluita esimerkiksi rekrytoinneissa. HEUNIn näkemyksen mukaan oikeusministeriön tarjoamien tukipalveluiden nykytilanne on ollut jokseenkin tyydyttävä.

Hallituksen esityksen perusteella Oikeushallinnon erityisviranomaiset -hankkeen perimmäisenä tarkoituksena näyttäytyy tarve selkeyttää oikeusministeriön roolia ja tehtäviä siirtämällä erityisviranomaisia koskevat kirjanpitoyksikkötehtävät ja operatiiviset henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät oikeusministeriöstä perustettavaan virastoon. Taustalla on valtionhallinnon uudistamisperiaatteet, joiden mukaan ministeriöiden tulisi keskittyä valtioneuvoston tukemiseen eikä hallintopalveluiden tuottamiseen omalle hallinnonalalleen. HEUNIn näkemyksen mukaan mahdollisen organisaatiomuutoksen tulisi vastata erityisviranomaisten todellisiin palvelutarpeisiin, eikä mahdolliseen organisaatiouudistukseen tulisi ryhtyä puhtaasti rakennepoliittisten syiden takia.

Toinen esityksessä nostettu tavoite on tukea erityisviranomaisten hallinnollista asiantuntijatukea sekä vähentää päällekkäistä hallinnollista työtä, ja näin vapauttaa erityisviranomaisten resursseja substanssityöhön. HEUNIn näkemyksen mukaan oikeushallinnon erityisviranomaiset -hanke voi onnistuessaan tarjota lisäarvoa nykytilanteeseen, jossa pienen viranomaisen hallinnollinen taakka on suuri. Pienet erityisviranomaiset joutuvat hoitamaan lähes samoja lakisääteisiä hallintovelvoitteita kuin isommat viranomaiset, mutta vähäisemmillä resursseilla. Siksi vahvempi ja strategisempi tuki hallinto- ja tukitehtäviin on tervetullut. Edellytys Oikeushallinnon erityisviranomaiset -hankkeen toteutumiselle on, että hankkeeseen liittyvät riskit ratkaistaan täysimääräisesti. HEUNI tunnistaa esityksestä etenkin resursointiin liittyvän riskin, joka on ratkaistava ennen hankkeen mahdollista käytännön toteuttamista.

Resurssit

HEUNI katsoo, että ehdotuksen suurin riski liittyy rahoitukseen. Perustettavan viraston arvioidut pysyvät kokonaismenot ovat 1,103M€ vuodessa. Hallinnonalan sisäisillä uudelleen kohdistuksilla olisi esityksen mukaan tarkoitus kattaa 55 % näistä kuluista. Tämä jättää edelleen merkittävän lisämäärärahan tarpeen (n. 0,5M€). Jos lisämäärärahaa ei myönnetä, ei suunniteltu virasto voi täyttää sille asetettuja tavoitteita. HEUNIn näkemyksen mukaan uutta virastoa ei tule perustaa, ellei lisämäärärahaa myönnetä.

HEUNIn näkemyksen mukaan on jokseenkin ristiriitaista, että vaikka muutoshankkeen keskeisenä tavoitteena on siirtää oikeusministeriötä rasittavat hallinnolliset tukitehtävät uuteen virastoon, on oikeusministeriön ehdotus omasta rahoitusosuudestaan uudelle virastolle varsin pieni (80,000€). Perustettava virasto on suhteellisen suuri kokonaisuus; 8 virkaa, jonka lisäksi viraston kustannuksista osa koostuu ostopalveluista valtion palveluntuottajilta (esim. Palkeille maksettavat palvelumaksut kasvaisivat nykyisestä merkittävästi). Esityksen kuvaus perustettavan viraston kustannusten koostumuksesta ja rahoituksesta kaipaa selkeyttämistä. HEUNIn näkemyksen mukaan riskinä on, että perustettavan viraston myötä erityisviranomaisille kohdistuvat kulut kasvavat, ja erityisviranomaisten substanssitoimintaan käytettävissä olevat varat vähenevät.

Erytisviranomaisten onkin esityksen perusteella osallistuttava rahoitusosuudella perustettavan viraston toimintamenojen kattamiseen. HEUNIn nykyinen määräraha ei kuitenkaan kata instituutin toiminnan menoja, ja instituutin toimintaa kustannetaan siten ulkopuolisesti rahoitettujen hankkeiden turvin. Huomionarvoista on, että perustettavan viraston laskennalliset toimintamenot ovat yli kaksi kertaa suuremmat kuin HEUNIn nykyinen määräraha. HEUNIn kanta on, että Oikeushallinnon erityisviranomaiset -hankkeessa perustettavan viraston menoja ei jatkossa saa siirtää erityisviranomaisten kustannettavaksi.

Perustettavan viraston omien prosessien ja hallinnon hoitaminen muodostaa osan kustannuksista, ja siten perustettavan organisaation hyödyt eivät täysimääräisesti koidu erityisviranomaisten eduksi. Lisäksi HEUNI edellyttää, että mahdollisessa organisaatiomuutoksessa nykyisellään oikeusministeriön hallinnoimat tietohallinnon määrärahat säilyvät, eikä tietohallinnon kustannuksia siirretä erityisviranomaisten maksettavaksi. Vastaavasti toimitilojen mahdollisen muutoksen ei tule lisätä instituutille koituvien kustannusten kasvua. Lisäksi HEUNIn näkemyksen mukaan päätös toimitiloista, niiden tarkoituksenmukaisuudesta sekä mahdollisesta toimitilamuutosta kuuluu instituutille itselleen.

Organisaatorakenne ja tehtävien jako

HEUNIn näkemyksen mukaan on keskeistä, että riippumatta muista erityisviranomaisista poikkeavasta nimittämistoimivalta-asiasta, HEUNIn asema, tehtävät ja muu toimivalta eivät muutu mahdollisen uuden viraston myötä. HEUNIn kansainvälinen asema sekä toiminnan luonne, eli itsenäinen ja riippumaton tutkimus- ja kehittämistyö, antaa virastoin toiminnalle erityisiä piirteitä, etenkin suhteessa muihin oikeusministeriön hallinnonalalla erityisviranomaisiin. Mahdollisessa

organisaatiomuutoksessa HEUNIn itsenäisyys ja riippumattomuus edellyttää sitä, että instituutti voi jatkossakin itsenäisesti määritellä instituutin toiminnan aiheet ja hankkeet sekä itsenäisesti päättää määrärahan kohdentamisesta ja ulkoisen hankerahoituksen käytöstä.

Ehdotuksessa laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista onkin HEUNIn näkemyksen selkeästi todettu, että erityisviranomaiset ovat itsenäisiä ja riippumattomia eikä perustettava virasto ole ohjaavassa tai määräävässä asemassa suhteessa erityisviranomaisiin, vaan uusi virasto tarjoaisi pelkästään hallinnollista ja/tai käytännöllistä tukea erityisviranomaisille. HEUNI pitää hyvänä, että esityksessä on korostettu erityisviranomaisten päättävän omista asioistaan, eikä hallintopalveluyksikön päällikkö voi ratkaista erityisviranomaisen asioita. Tämä on HEUNIn näkemyksen mukaan ehdotetun uudistuksen keskeinen edellytys, eli että perustettava virasto ei voi ohjata ja/tai tulostohjata itsenäisiä erityisviranomaisia.

Pienillä erityisviranomaisilla on paljon hallinnollisluontoisia tehtäviä, joiden hoitoon kuluu aikaa ja resursseja. Onnistuessaan perustettava virasto voi tarjota kaivattua tukea etenkin vaativiin henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon kysymyksiin. Lakiehdotus Oikeushallinnon erityisviranomaisista 3§ luettelee hallintopalveluyksikön tehtävät. HEUNIn näkemyksen mukaan perustettavan hallintoyksikön tulisi tuottaa tukea ja konsultaatiota erityisviranomaisten hallinnollisiin tehtäviin. Tehtäviä ei tule siirtää erityisviranomaisista hallinnolliseen yksikköön, vaan sen tulisi tuottaa tukea erityisviranomaisten tehtävien mahdollisimman tulokselliseen hoitamiseen.

HEUNIn näkemyksen mukaan perustettavan viraston hallintopalveluyksikön palvelusuunnitelma on keskeinen väline, joka tulisi luoda mahdollisimman varhaisessa vaiheessa yhteistyössä erityisviranomaisten kanssa. Suunnitelman tulee olla riittävän konkreettinen ja yksityiskohtainen, mutta kuitenkin tarjota joustavuutta tarpeiden muuttuessa.

Virkejärjestelyjen osalta esityksessä pohditaan, että jatkossa voi tulla eteen tilanne, jolloin virkejärjestelytoimivalta siirretäisiin pois oikeusministeriöstä. HEUNI suhtautuu varauksellisesti siihen, että toimivalta siirtyisi jatkossa perustettavalle virastolle, sillä se vaarantaisi keskeisesti erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden. HEUNI pitää tärkeänä ehdotettua esitystä virkejärjestelytoimivallan säilyttämisestä nykyisellään. Vastaavasti HEUNI pitää keskeisenä, että olemassa olevat erityisviranomaisten virat säilyvät mahdollisen muutoksen jälkeenkin erityisviranomaisilla, eikä niitä siirretä perustettavaan virastoon tai muuhun yksikköön, tai niitä lakkauteta.

Huomio koskien lakiehdotusta Oikeushallinnon erityisviranomaisista

Lakiehdotuksen 1§:ssä, joka koskee viraston organisaatiota, on HEUNIn nimessä virhe. Oikea nimi on Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti (ei kriminaalipoliittinen instituutti). Vastaava virhe toistuu joissain kohdin myös itse muistiota.

Instituutin alkuperäinen nimi oli Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Helsingin kriminaalipoliittinen instituutti, mutta nimi muutettiin asetuksella vuonna 1997 (60/1997), valtioneuvoston neuvoteltua HEUNia koskevan sopimuksen muuttamisesta YK:n pääsihteerin kanssa.

Ollus Natalia

HEUNI - YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti