Anne Hartoneva
hallitusneuvos
oikeusministeriö
4.10.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen ja sen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta annetun lain muuttamisesta, HE 97/2022 vp

Asiantuntijakuulemisen jälkeinen vastine

Esityksen virkamiesoikeudellisten säännösten suhde yleiseen virkamieslainsäädäntöön

Esityksessä on ehdotettu eräitä virkamiesoikeudellisia täsmennyksiä, jotka perustuvat yleisen virkamieslainsäädännön kehitykseen. Täsmennyksillä kyettäisiin selkiinnyttämään virkamiesoikeudellisiin asioihin liittyvää tulkintaa ja käytännön menettelytapoja.

Heunia koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arviointi ja kehittäminen käynnistyivät Oikeushallinnon erityisviranomaiset –hankkeessa[1]. Mainitussa hankkeessa selvitettiin muun muassa virkamiesoikeudellisten säännösten uudistamistarvetta ja –mahdollisuuksia, myös Heunia koskien. Valmistelussa otettiin huomioon se, että virkamiesoikeudellisen sääntelyn lähtökohtana on yleinen virkamieslainsäädäntö. Valmisteilla olleeseen erityislainsäädäntöön otettaisiin ainoastaan ne säännökset, jotka sisältävät näiden virastojen organisaatiota ja toimintaa koskevia erityisiä säännöksiä. Tämä useita pieniä virastoja koskenut uudistus ei kuitenkaan kevään 2022 kehysriihessä saanut tarvitsemaansa rahoitusta, joten Oikeushallinnon erityisviranomaiset –kokonaisuudistus jäi tässä vaiheessa toteuttamatta.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetut virkamiesoikeudellisia säännöksiä koskevat muutokset ovat:

- Lakiehdotuksen 4 §:n säännöstä siitä, mitä virkamiehiä ja muuta henkilöstöä Heunissa on, modernisoitaisiin sanonnaltaan. Kyse on nimenomaan Heunin henkilöstöä koskevasta erityissääntelystä.

[1] Hankkeen tavoitteena oli järjestää oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien pienten erityisviranomaisten hallinto- ja tukitehtävät yhteisesti, kuitenkin viranomaisten tehtävät ja itsenäinen asema säilyttäen. Hankkeen valmisteluaineisto: valtioneuvosto.fi/hankkeet, OM049:00:2021 ja OM051:00/2021.

- Lakiehdotuksen 5 §:n nimitystoimivaltaa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin tulkintaongelmien välttämiseksi eli oikeusministeriön nimitystoimivaltasäännös olisi aikaisempaa selkeämpi sekä sanonnaltaan nykyaikaisempi. Kyse on nimenomaan Heunin henkilöstöä koskevasta erityissääntelystä.
- Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat säännökset eräistä virkamiesoikeudellisista asioista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Kyse olisi erityisistä kelpoisuusvaatimuksista sekä nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen. Hallituksen esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi. Siinä on otettu ja sen jatkovalmistelussa otetaan huomioon, että siinä säädetään nimenomaan Heunin toimintaan liittyvät asiat. Muilta osin asetuksentasoinen sääntely on muun muassa valtion virkamiesasetuksessa.

Oikeushallinnon erityisviranomaisia koskeneessa hankkeessa oikeusministeriö oli yhteydessä valtiovarainministeriöön. Lisäksi valtiovarainministeriö antoi 3.2.2022 lausuntonsa hankkeessa valmistellusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Sillä ei ollut huomautettavaa esitettyihin virkamiesoikeudellisiin säännöksiin. Lisäksi pyydettiin erikseen lausunnot nimenomaan Heunia koskevasta osuudesta. Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan 23.2.2022, ettei sillä ole esitysluonnoksesta lausuttavaa.

YK:n kanssa solmitun sopimuksen alaan kuuluvia säännöksiä ei tässä yhteydessä voida muuttaa. Nyt käsittelyssä olevaan esitykseen ei voitu ottaa esimerkiksi Heunin henkilöstön nimittämistä koskevien säännösten muuttamista siten, että ne vastaisivat viime vuosikymmeninä Suomessa yleisesti toteutettua järjestelyä, jonka mukaan nimityspäätös tehdään mahdollisimman lähellä sitä toimintaa, jossa nimitettävä henkilö toimii. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että pääsääntöisesti toimintayksikön johtaja nimittää alaisuudessaan toimivan henkilöstön.

Jos YK:n kanssa käynnistetään neuvottelut sopimusmääräysten muuttamisesta, siinä yhteydessä tarkastellaan myös sopimusmääräyksiin sisältyvien virkamiesoikeudellisten säännösten uudistamisen tarve ja mahdollisuudet.

<u>Heunin johtajan nimittäminen 5 vuoden määräajaksi</u>

Heunia koskevan YK:n kanssa solmitun sopimuksen 3 artiklan B.2.-kohdan mukaan Heunin johtajan nimittää hallitus neuvoteltuaan YK:n pääsihteerin kanssa. Sopimuksessa ei määrätä johtajan viran täyttämisestä vakinaisesti tai määräaikaisesti.

Voimassa olevan Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipoliittisesta instituutista annetun asetuksen (630/1982) 6 §:n 2 momentin mukaan johtaja nimitetään määräajaksi, enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen liitteenä on luonnos Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Euroopan kriminaalipolitiikan instituutista annettavaksi valtioneuvoston asetukseksi. Asetusluonnoksen 5 §:n 2 momentin mukaan instituutin johtaja nimitetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Lakivaliokunta on saanut 28.9.2022 valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolta lausunnon Heunin johtajan nimittämisestä määräajaksi. Lausunnossa todetaan valtionhallinnon johdon määräajaksi nimittämisen perusteet. Muiden johtajien kuin valtionhallinnon ylimmän johdon määräajaksi nimittämisestä on säädetty laissa tai laissa säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvoston asetuksessa. Esimerkiksi vanhusasiavaltuutetusta annetun lain (753/2021) 2 §:ssä säädetään vanhusasiavaltuutetun ja tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 6 §:ssä tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittämisestä viiden vuoden määräajaksi.

Edellä olevan perusteella Heunin johtajan nimittämisestä määräajaksi tulisi valtiovarainministeriön lausunnon mukaan säätää laissa tai jos asiasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, lain asetuksenantovaltuussäännöksen tulisi tältä osin olla täsmällinen.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna lakiehdotuksen 5 §:n täydentämistä valtiovarainministeriön lausunnon mukaisesti. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan Heunin johtajan määräaikaisuuden olisi perusteltua olla valtion virkamieslain 9 a §:n sekä esimerkiksi edellä todettuja valtuutettuja koskevien säännösten mukaisesti viisi vuotta.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan lain 5 §:n ensimmäisen virkkeen muuttamista esimerkiksi seuraavanlaiseksi:

> Instituutin johtajan nimittää valtioneuvosto *enintään viideksi vuodeksi kerrallaan* neuvoteltuaan Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin kanssa.

Oikeusministeriö on ollut asiassa yhteydessä valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastoon sekä Heunin johtaja Natalia Ollukseen. Heidän mukaansa lisäys on hyväksyttävissä.

Siirtyminen oikeusministeriön vahvistamasta johtosäännöstä Heunin johtajan antamaan työjärjestykseen

Esityksessä ehdotetaan, että Heunin sisäisten määräysten antamisessa siirryttäisiin oikeusministeriön vahvistaman johtosäännön sijasta Heunin johtajan antamaan työjärjestykseen. Tämä on valtionhallinnossa yleisesti omaksuttu järjestely, jossa tosiasiallisen toiminnan järjestäminen on viraston toiminnasta vastuussa olevan johtajan tehtävänä. Työjärjestyksen antamisesta ja siinä määrättävistä asioista säädetään virastoa koskevassa lainsäädännössä. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa on työjärjestyksen antamista ja sisältöä koskeva säännös. Työjärjestyksellä määrättävissä asioissa on kyse viraston toiminnan sisäisestä organisoinnista.

Se, että työjärjestyksen antamistoimivaltuus olisi esimerkiksi Heunin kansainvälisellä neuvottelukunnalla, ei toteuttaisi sitä tavoitetta, että johtaja voisi tarkoituksenmukaisesti järjestää vastuullaan olevan viraston sisäinen toiminnan. Myöskään työjärjestyksellä määrättäviksi ehdotetut asiat eivät ole luonteeltaan sellaisia, että Heunin neuvottelukuntaan nimitettyjen kansainvälisten kriminaalipolitiikan ja kriminologian asiantuntijoiden olisi tarkoituksenmukaista paneutua niihin. Lisäksi Heunin neuvottelukunta kokoontuu siinä määrin harvoin, ettei esimerkiksi välttämättömiksi havaittuja instituutin sisäistä työnjakoa koskevia muutoksia voitaisi tehokkaasti toteuttaa.

Se, että johtaja voisi antaa työjärjestyksen, korostaisi Heunin itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Heunin itsenäisyys ja riippumattomuus ovat YK-sopimuksen mukaisia tavoitteita. Heuni on itsenäinen myös suhteessa YK:iin.

Todettakoon, että viime aikoina on säädetty viraston päällikölle toimivaltuus antaa viraston työjärjestys muun muassa seuraavissa säännöksissä:

> Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 30 §:n mukaan: ”Työskentelyn järjestämisestä Syyttäjälaitoksessa määrätään valtakunnansyyttäjän vahvistamassa Syyttäjälaitoksen työjärjestyksessä.”
>
> Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain (221/2022) 12 §:n 1 momentin mukaan: ”Työskentelyn järjestämisestä Rikosseuraamuslaitoksessa määrätään Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtajan vahvistamassa työjärjestyksessä.”

Myös oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten työjärjestyksen antamistoimivaltuus on säädetty viraston päällikölle, esimerkiksi seuraavasti:

Tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetun asetuksen (432/1994) 13 §:n mukaan: ”Tietosuojalautakunta voi tarvittaessa vahvistaa itselleen ja tietosuojavaltuutettu toimistolleen työjärjestyksen.”

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 9 §:n 3 momentin mukaan: ”Yhdenvertaisuusvaltuutettu hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.”