25. lokakuuta 2023

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 31/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (27.10.2023)

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

Yleishuomioita

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

Varsinainen määräraha kattaa vain osan instituutin toiminnan kustannuksista, ja ulkopuolinen hankerahoitus muodostaa merkittävän osan kokonaistuloista. HEUNIssa toteutetaan useita kansainvälisiä ja kansallisia tutkimus- ja kehittämishankkeita. Ulkopuolisesti rahoitettuja hankkeita hallinnoidaan itsenäisesti 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.

Instituutin itsenäisyys ja riippumattomuus

Esityksessä todetaan, ettei HEUNIn itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ole erityisiä säännöksiä, joskin tutkimuseettisten periaatteiden katsotaan edellyttävän riippumattomuutta poliittisesta päätöksenteosta sekä tutkimusten rahoittajista ja kohteista. Tätä on syytä tarkentaa ja korjata: instituutin lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2022 (laki 900/2022), ja sen 2§ mukaan ”Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Instituutin tavoitteista ja tehtävistä määrätään Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa tehdyssä sopimuksessa (SopS 41 ja 42/1982). Tässä toiminnassaan instituutti on itsenäinen ja riippumaton.” Instituutin itsenäisyydestä on siten säädetty lailla. Lainmuutoksen yhteydessä säädettiin myös instituutin toimivan oikeusministeriön hallinnonalalla, ja siten nyt käsittelyssä olevassa esityksessä ei esitetä muutosta HEUNIn lainsäädäntöön tältä osin.

Esityksen tavoitteet

HEUNI on lausunut Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston aiemmista versioista ja vaiheista vuosina 2019, 2021 ja 2022. Nykyinen esitys on HEUNIn näkemyksen mukaan parantunut suhteessa aikaisempiin ehdotuksiin, ja osa tuolloin esitetyistä ongelmakohdista on huomioitu ja ratkaistu. Esityksen mukaan erityisviranomaiset toimisivat perustettavassa virastossa yhtä itsenäisinä ja riippumattomina viranomaisina kuin nytkin, kun ne sijaitsevat oikeusministeriön yhteydessä eikä ehdotetulla järjestelyllä muutettaisi viranomaisten asemaa, tehtäviä eikä toimivaltaa. Viranomaiset päättäisivät edelleen itsenäisesti henkilöstönsä nimittämisestä, henkilöstörakenteestaan ja -politiikastaan, henkilöstö- ja taloudellisten resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta sekä lakiin perustuvien tehtäviensä hoidosta ja toimivaltuuksiensa käytöstä. Viranomaiset olisivat toisiinsa nähden yhdenvertaisessa asemassa ja toimisivat erillisinä toimijoina suhteessa toisiinsa sekä hallintopalveluyksikköön. HEUNI pitää olennaisena, että viranomaisten itsenäinen asema viraston sisällä sekä kunkin viraston itsenäinen päätöksenteko varmistetaan siitä laissa säätämällä. HEUNI on aiemmissa lausunnoissaan korostanut, että tulosohjaussuhteen tulisi säilyä oikeusministeriöön. Nykyinen esitys huomioi tämän.

HEUNIn rahoitusmallin takia merkittävä osa instituutin toiminnasta liittyy erilaisten ulkopuolisesti rahoitettujen hankkeiden toteuttamiseen. HEUNIn näkemyksen mukaan on olennaista, että hankkeiden hallinnointi säilyy HEUNIssa. Näin varmistetaan hyväksi havaittu malli ja synergia erityyppisten hallintoon ja substanssiin liittyvien tehtävien kesken viraston sisällä.

HEUNIn näkemyksen mukaan Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto voi onnistuessaan tarjota lisäarvoa nykytilanteeseen, jossa pienen viranomaisen hallinnollinen taakka on suhteettoman 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. Onnistunut tukitoiminto edellyttää kuitenkin perustettavalta hallintoyksiköltä aktiivista keskusteluyhteyttä sekä ongelmanratkaisukykyä, jotta virastojen myös ajoittain vaikeisiin ja harvinaisiin kysymyksiin löydetään ratkaisu.

Esityksessä korostetaan synergiaetua, kustannustehokkuutta ja erityisviranomaisten pienestä virastokoosta johtuvan haavoittuvuuden vähentämistä. HEUNIn näkemyksen mukaan nämä edut toteutuisivat vasta pidemmän aikavälin saatossa. Esityksessä ei mainita sitä merkittävää muutoksen hallintaa, joka uuden viraston perustaminen merkitsee kullekin erityisvirastolle. Vaikka jokaisen itsenäisyys säilyy, on kyseessä merkittävä rakenteellinen muutos, joka tulee edellyttämään niin työaikaa kuin henkisiä resursseja virastojen johdolta sekä työntekijöiltä. Tämä tulee huomioida jatkovalmisteluissa.

Nimittämistoimivalta ja rekrytointi

Esityksessä todetaan, että ”viranomaiset rekrytoisivat edelleen oman henkilökuntansa, kuten niiden substanssilait edellyttävät (pois lukien Heuni)”. Tätä on syytä tarkentaa ja korjata: HEUNI rekrytoi (hakee ja valitsee) oman henkilökuntansa, mutta instituutista annetun lain 5 §:n

(900/2022) mukaan oikeusministeriö nimittää vakinaiset virkamiehet ja ottaa työntekijät toistaiseksi voimassa olevaan työsopimussuhteeseen neuvoteltuaan instituutin johtajan kanssa.

Virkajärjestelyjen osalta HEUNI suhtautuu kielteisesti siihen, että virkajärjestelytoimivalta voisi jatkossa siirtyä perustettavalle virastolle (vuoden 2020 selvityksen ehdotuksen mukaisesti). Tämä vaarantaisi keskeisesti erityisviranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden. HEUNI pitää tärkeänä ehdotettua esitystä virkajärjestelytoimivallan säilyttämisestä nykyisellään. Vastaavasti HEUNI edellyttää, että olemassa olevat erityisviranomaisten virat säilyvät organisaatiomuutoksen jälkeenkin erityisviranomaisilla.

Resurssit ja rahoitusrakenne

Esityksen ongelmallisin kohta koskee HEUNIn näkemyksen mukaan viraston rahoitusrakennetta. Esityksessä todetaan, että ”uuden hallintopalveluyksikön pysyvät kokonaismenot olisivat noin 1 miljoona euroa. Tämä katettaisiin oikeusministeriön pääluokan kehyksen puitteissa sisäisillä uudelleen kohdennuksilla.” Esityksessä ei kuitenkaan todeta, että erillisvirastojen edellytetään itse kustantavan osan perustettavan viraston kuluista. Tämänhetkisten laskemien mukaan Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon siirrettävät virastot kattaisivat itse noin 32 % (ml. konkurssiasiamiehen toimiston ja kuluttajariitalautakunnan osuudet) viraston arvioiduista menoista. Asiasta on sovittu erillisvirastojen ja oikeusministeriön välillä vuoden 2025 osalta, mutta on oletettavaa, että erillisvirastojen edellytetään kattavan Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston toimintamenoja myös jatkossa. HEUNIn näkemyksen mukaan riskinä on, että perustettavan viraston myötä erityisviranomaisille kohdistuvat kulut kasvavat, jolloin erityisviranomaisten substanssitoimintaan käytettävissä olevat varat vähenevät. HEUNIn näkemyksen mukaan on hyvinkin ongelmallista, jos rahoitusosuus kasvaa tulevaisuudessa, ottaen huomioon epävarma maailmantilanne sekä jatkuva inflaatio. On myös muistutettava, ettei HEUNIn nykyinen määräraha kata instituutin toiminnan menoja, ja instituutin toimintaa kustannetaan siten ulkopuolisesti rahoitettujen hankkeiden turvin. Hankerahoitus on epävarmaa ja jatkuva ulkopuolisen rahoituksen hakeminen on työllistävää, eikä aina takaa myönteistä rahoituspäätöstä. Rahoituspaineet rasittavat jo nykyisellään koko henkilöstöä.

Kuten HEUNI on aiemmassa lausunnossaan tuonut esiin, on myös jokseenkin ristiriitaista, että vaikka muutoshankkeen keskeisenä tavoitteena on siirtää oikeusministeriötä rasittavat hallinnolliset tukitehtävät uuteen virastoon, on oikeusministeriön ehdotus omasta rahoitusosuudestaan uudelle virastolle edelleen varsin pieni (momentilta 25.01.01 80,000 €; tämä summa on nostettu esiin aiemmassa esityksessä sekä nykyisessä valmistelussa). HEUNIn näkemyksen mukaan perustettavalle virastolle esitetty rahoitusmalli on riskialtis, jos erillisvirastojen rahoitusosuus tulevaisuudessa kasvaa muun rahoitusvajeen takia.

Esityksessä todetaan, että sopeutuksen tosiasiallista vaikutusta voi pienentää käyttämällä hallintopalveluyksikön palveluita mahdollisimman laajasti. HEUNIlla onkin korkeat odotukset hallintoyksikön palveluntarjonnan suhteen.

Palvelusuunnitelma

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 ja täydennysmahdollisuuden tarpeiden muuttuessa.

Ollus Natalia 912449726

Digitaalinen allekirjoittaja:
Ollus Natalia 912449726
Päiväys: 2023.10.25 11:02:10 +03'00'

Natalia Ollus, OTT
Johtaja
YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI