Tässä esityksessä luonnostellut muutosehdotukset on tarkoitus käsitellä liitelakina yhdistämällä ne myöhemmin luonnokseen hallituksen esitykseksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi (Hanke [OM049:00/2021](https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM049:00/2021)).

1. Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivaa Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia (HEUNI) koskevaa lakia. Ehdotettujen lakimuutosten tavoitteena on ajantasaistaa vanhentunutta lainsäädäntöä. Keskeiset ehdotukset koskevat HEUNIn itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamista, eräiden virkamiesoikeudellisten ja hallinnollisten säännösten uudistamista, asetuksenantovaltuuden muuttamista perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaiseksi sekä eräiden teknisten nimimuutosten huomioimista. Lakiteknisesti ehdotuksessa on pyritty huomioimaan organisaatiolakien nykyaikainen kirjoitustapa. Koska asetuksenantovaltuussäännös ehdotetaan muutettavaksi kauttaaltaan, ehdotetaan myös HEUNIa koskeva asetus kumottavaksi. Esityksen liitteenä on luonnos uudeksi valtioneuvoston asetukseksi.

Ehdotetut lakimuutokset on valmisteltu huomioiden mahdollinen Oikeushallinnon erityisviranomaiset –viraston perustaminen. Säädösmuutostarpeiden arviointi käynnistyi Oikeushallinnon erityisviranomaiset –hankkeen myötä, toteutettiin hankkeesta erillisenä ja yhteistyössä HEUNIn kanssa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023, samanaikaisesti Oikeushallinnon erityisviranomaiset –virastoa koskevan sääntelyn kanssa.

1. Asian tausta ja valmistelu
	1. Tausta – yhteys oikeushallinnon erityisviranomaiset -hankkeeseen

HEUNI on perustettu Suomen ja YK:n välisellä yhteistyösopimuksella vuonna 1981. Instituutin tavoitteena on tehdä tutkimusta, järjestää asiantuntijakokouksia sekä jakaa tietoa. Nykyään HEUNI kuuluu YK:n rikosoikeuden ja rikoksentorjuntaohjelman verkostoon ja toimii itsenäisenä tutkimus- ja kehittämisinstituuttina Suomen oikeusministeriön alaisuudessa.

Vuonna 2019 toteutettiin Oikeushallintovirastoselvitys. Tätä täydensi vuonna 2020 yksityiskohtaisempi selvityshanke oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien pienten erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien mahdollista uudelleen järjestämistä. Selvitystoimeksianto koski HEUNIa, konkurssiasiamiestä, kuluttajariitalautakuntaa, lapsiasiavaltuutettua, Onnettomuustutkinta-keskusta, tasa-arvovaltuutettua, tiedusteluvalvontavaltuutettua, tietosuojavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua. Näihin selvityksiin pohjautuen oikeusministeriö asetti 6.4.2021 hankeryhmän oikeushallinnon erityisviranomaiset –viraston perustamiseksi sekä ohjausryhmän, joka on yhteinen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamishankkeen kanssa. Ohjausryhmä ja hankeryhmät huolehtivat virastojen perustamisen edellyttämästä suunnittelusta, valmistelusta ja toimeenpanosta. Molempien hankkeiden toteutusaikataulu on 6.4.2021-31.12.2022.

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoa (OEV) koskevan hankkeen tavoitteena on koota ja tuottaa oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien pienten erityisviranomaisten hallinto- ja tukitehtäviä yhteisesti siten, ettei kuitenkaan niiden itsenäinen asema vaarannu eikä tehtäväkenttä muutu. Hankkeessa otetaan huomioon valtion yhteisten konsernitoimijoiden palvelutarjonta sekä pyritään lisäämään konsernitoimijoiden palvelujen hyödyntämistä. Virastojen organisaatio- ja henkilöstörakenteet suunnitellaan siten, että ne tukevat toiminnan tehokasta ja tuloksellista järjestämistä. Lisäksi siirtymäkauden järjestelyt suunnitellaan huolellisesti, jotta tehtävien siirrot eivät merkittävästi vaikeuta virastojen toimintaa. Erityistä huomiota kiinnitetään hyvään henkilöstöpolitiikkaan, henkilöstön oikeuksiin ja asemaan.

Vuoden 2020 selvityksessä on arvioitu säädösmuutostarpeita (erityisesti s. 41-45), joista tässä yhteydessä voidaan nostaa esille seuraavat HEUNIa koskevat asiat.

Erityisviranomaisilla on toimivalta nimittää oma henkilöstö ja antaa oma työjärjestys HEUNIa lukuun ottamatta, koska sitä koskeva lainsäädäntö perustuu kansainväliseen sopimukseen, jossa nimittämistoimivallan käytöstä on määrätty. Tällä hetkellä HEUNIlla on johtosääntö, jonka oikeusministeriö vahvistaa lain nojalla. Selvityksessä esitetyt organisoitumismallit pohjautuvat siihen, että hallintopalveluyksikkö tai palvelukeskus tarjoaa tukipalveluja viranomaisille, joiden tehtäväkentät eroavat toisistaan. Selvityksen mukaan palveluja käyttävien viranomaisten hallinnollisten toimivaltuuksien tulisi olla mahdollisimman samankaltaisia, mikäli poikkeamiselle ei ole erityistä syytä. Jatkovalmistelussa olisi tarpeellista selvittää, onko HEUNIn ja erityisesti sen johtajan toimivaltuuksia mahdollista muuttaa siten, että hän tekisi henkilöstöä koskevat päätökset kuten henkilöstön nimittämispäätökset kokonaisuudessaan.

Erityisviranomaisia koskevassa lainsäädännössä on tyypillisesti säädetty, että ne toimivat oikeusministeriön yhteydessä. HEUNIn on säädetty sen toimivan oikeusministeriön alaisuudessa. Selvityksessä katsottiin, että viranomaisia koskeviin säädöksiin tulisi tältä osin tehdä teknisluontoinen muutos, joko poistamalla maininta ministeriön yhteydessä toimimisesta kokonaan tai muuttamalla sitä toteamalla, että viranomainen toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Selvityksessä huomioitiin, että HEUNIlla ja valtuutetuilla on velvoite laatia tilinpäätöksen yhteydessä annettavan toimintakertomuksen lisäksi erillinen kertomus toiminnastaan, joka annetaan tyypillisesti eduskunnalle tai viranomaisesta riippuen valtioneuvostolle. HEUNIn osalta kertomus toimitetaan myös YK:lle.

Selvityksen mukaan sääntelyn lähtökohtana tulisi muutoin olla mahdollisimman vähäiset muutokset eritysviranomaisista annettuun lainsäädäntöön. Viranomaiskohtaista lainsäädäntöä täydentäisi uuden viranomaisen organisaatiosäädökset, toteutusmallista riippuen joko laki oikeushallinnon erityisviranomaisista tai laki oikeushallinnon erityisviranomaisten palvelukeskuksesta sekä valtioneuvoston asetus, koska riippumattomien ja itsenäisten viranomaisten aseman varmistaminen edellyttää tavanomaista enemmän yksityiskohtaista sääntelyä.

Lisäksi selvityksessä käsiteltiin valtion virkamieslain ja –asetuksen mahdollisia muutostarpeita.

Selvityksestä pyydettiin lausuntoa YK:n rikos- ja huumausainejärjestö UNOCD:ltä, mutta UNODC ei lausunut selvityksestä. Instituutin antamassa lausunnossa esitettiin kysymys siitä, mihin instanssiin HEUNIn virkahenkilöt olisivat palvelussuhteessa sekä siitä, onko instituutin johtajalla toimivaltuus nimittää HEUNIn vakinaiset virkahenkilöt. Lyhyesti voidaan todeta, että palvelussuhde olisi jatkossakin instituuttiin. Nimittämistoimivaltaa koskevaa kysymystä tarkastellaan myöhemmin tässä esityksessä.

* 1. Valmistelu – instituuttia koskevat lakiehdotukset

Oikeushallinnon erityisviranomaisia koskevan hankkeen myötä oikeusministeriössä on otettu arvioitavaksi HEUNIa koskevan lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet. Erityisesti nimittämistoimivallan yhtenäistämisen mahdollisuus edellytettiin jatkoselvitettäväksi. Myös instituutti on esittänyt nimittämistoimivaltaa koskevan muutostoiveen perustuen Oikeushallintovirastoselvityksessä ja vuoden 2020 selvityshankkeessa esitettyihin havaintoihin siitä, että instituutin nimittämistoimivalta poikkeaa muista erityisviranomaisista. Jo lainvalmistelun alussa kuitenkin arvioitiin, että tällainen muutos edellyttäisi YK:n kanssa tehdyn sopimuksen muuttamista. Arvio on tehty yhteistyössä ulkoministeriön ja HEUNIn kanssa, UNOCD:lle on lähetetty aiheesta myös sähköpostitiedustelu.

Mahdollista neuvotteluprosessia YK:n kanssa on selvitetty yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Esillä oli muun muassa se, mitä neuvottelut edellyttäisivät ja kuinka kauan prosessissa voisi kestää. Vaihtoehtoina esillä oli koko sopimuksen uusiminen tai neuvotteleminen yksittäisen sopimuskohdan muutoksesta koskien nimittämistoimivaltaa. Johtopäätöksenä oikeusministeriö katsoi yhdessä HEUNIn kanssa, ettei OEV-hankkeen yhteydessä ole edellytyksiä ja resursseja neuvotella sopimusmuutoksista YK:n kanssa. Mikäli neuvottelualoite päätettäisiin myöhemmin tulevaisuudessa tehdä, ulkoministeriö avustaisi ja osallistuisi prosessiin.

Yhteistyössä OEV-hankkeen kanssa on selvitetty, ettei johtajan nimittämistoimivallan muutos ole välttämätön hankkeen kannalta. HEUNI voi olla osa uutta virastoa, vaikka nimittämistoimivalta olisi muista erityisviranomaisista poikkeava. Valmistelussa on kuitenkin muutoin kiinnitetty huomiota säädöspohjan yhdenmukaisuuteen suhteessa muihin OEV-viranomaisiin, esimerkiksi lakiteknisesti on kiinnitetty huomiota organisaatiolakien nykyaikaiseen kirjoitustapaan.

HEUNIn tunnistamista muutostarpeista osa vaatisi laajempaa sidosryhmäkonsultaatiota mukaan lukien neuvotteluja YK:n kanssa, jotka eivät olleet mahdollisia tässä lainvalmisteluaikataulussa, joten sopimuksen piiriin kuuluvat muutostarpeet on rajattu tämän esityksen ulkopuolelle. Muutostarpeiden arviointia on tehty siitä lähtökohdasta, että voimassa oleva lainsäädäntö vanhentunut sekä siitä lähtökohdasta, että instituutin itsenäisyyttä osana uutta viranomaista vahvistettaisiin.

HEUNIn itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta YK:n kanssa tehty sopimus muodostui luontevaksi lainvalmistelua rajaavaksi reunaehdoksi. Sopimuksessa on määritelty instituutin toiminnan peruslähtökohdat, kuten tavoitteet, päätehtävät ja organisaatio. Sellaiset muutokset, jotka edellyttävät sopimusmuutosta, koskisivat myös HEUNIn toiminnan ydintä ja näin ollen vaikuttaisivat myös instituutin itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Tästä näkökulmasta ehdotettaisiin vain sellaisia lakimuutoksia, jotka eivät kosketa sopimuksen suojaamia instituutin ydintehtäviä ja edellytä neuvottelemista YK:n kanssa. Toisaalta ne instituuttia koskevat lakipykälät, jotka eivät nojaudu sopimukseen, ovat sellaisia, joita kansallisesti voidaan itsenäisesti muuttaa.

Vaikka vuoden 2020 selvityksessä katsottiin, että lähtökohtana tulisi olla mahdollisimman vähäiset muutokset viranomaisista annettuun lainsäädäntöön, on lainvalmistelussa ja HEUNIn kanssa käydyissä keskusteluissa toistuvasti tullut esille lainsäädännön vanhentuneisuus. Lainsäädäntö on luotu 1980-luvulla, mutta instituutin toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti mm. geopoliittisten muutosten myötä. Lisäksi virkamiesoikeudelliset säännökset ja monet hallinnolliset asiat ovat muuttuneet ajan kuluessa. Lainvalmistelun aikana identifioitiinkin muutostarpeita erityisesti virkamiesoikeudellisissa ja hallinnollisissa säännöksissä, joissa käytännöt ovat vuosien saatossa muotoutuneet laista ja asetuksesta poikkeaviksi. Silloin kun laki ja käytäntö ovat ristiriidassa, on lakia perusteltua muuttaa käytännön mukaiseksi, vaikka OEV-hanke itsessään ei olisikaan lakimuutosten välttämätön syy. Toisaalta hallinnollisten säännösten ajantasaistamiseen liittyvä ehdotus siitä, että instituutti voisi vahvistaa oman työjärjestyksensä, vahvistaisi osaltaan myös instituutin itsenäisyyttä.

1. Nykytila ja sen arviointi
	1. Sopimustausta ja instituuttia koskeva sääntely

Suomen hallitus ja YK sopivat YK:n yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta 23.12.1981 (Sops 42/82). Sopimusta on muutettu pöytäkirjalla 14.4.1987 (Sops 48/87). Näissä dokumenteissa on määritelty muun ohella instituutin tavoitteet ja tehtävät, instituutin asema YK:n ja Suomen hallituksen yhteisessä suojeluksessa, instituution organisaatio ja yhteydet YK:n, sekä isäntämaan hallituksen velvollisuudet ja YK:n velvollisuudet. Instituutin nimi muutettiin vuonna 1997 noottienvaihdolla kuulumaan ”Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti” (Sops 60/1997).

Suomessa vallitsevan dualistisen järjestelmän mukaan valtiosopimukseen sitoutuminen ja sen kansallinen voimaansaattaminen ovat erillisiä toimenpiteitä. Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. Sopimus ja sen muutospöytäkirja on saatettu kansallisesti voimaan ennen perustuslain säätämistä.

Tarkka listaus HEUNIa koskevasta lainsäädännöstä (sopimukset, lait ja asetukset muutoksineen) on tämän ehdotuksen liitteenä. Keskeisimmät HEUNIa koskevat säädökset ovat:

HEUNIa koskeva laki on laki Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen ja sen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta (582/1982, muutettu L:lla 710/1987).

Se on sekamuotoisena blankettilaki, jolla on sekä saatettu voimaan lainsäädännön alan kuuluvat sopimusmääräykset, että annettu muita säännöksiä sopimusmääräysten täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi. Esitöiden mukaan erityisesti instituutin järjestysmuoto ja toimintaa koskevat perussäännökset on katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan, vaikka tarkemmat säännökset näistä voidaan antaa asetuksella. Instituutti järjestettäisiin Suomen valtion laitokseksi ja sen hallinnosta säädettäisiin asetuksella, minkä lisäksi valtioneuvosteon tai ministeriön vahvistamalla johtosäännöllä annettaisiin tarkempia määräyksiä instituutin toiminnasta (HE 62/1982 ja HE 10/1987).

HEUNIa koskien onkin annettu asetus Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipoliittisesta instituutista (630/1982).

Määräykset, jotka eivät kuulu lain alaan, on saatettu voimaan asetuksin (Sops 42/1982 ja Sops 48/1987).

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -organisaatiomuutoksen näkökulmasta sopimus ja voimaansaattamislaki pyrkivät turvaamaan, että instituutilla on tehtäviensä hoitamista varten riittävä henkilökunta. Sittemmin YK:n ECOSOC resoluutiossa 1994/23[[1]](#footnote-1) on määritelty kriteerit ja menettelyt instituuttien ja keskusten toimimiselle YK:n yhteydessä ja alueellisten instituuttien perustamiselle YK:n rikoksentorjunnan ja rikosoikeuden alalla. Resoluutio edellyttää esimerkiksi, että perustettavilla instituuteilla tulee olla riittävän vakaa taloudellinen pohja, mukaan lukien henkilöstöresurssit ja toimitilat, jotta niiden toiminta on elinkelpoista.

* 1. Valtion virkamieslain ja valtion virkamiesasetuksen sääntely

Instituutin henkilökunta on Suomen lainsäädännön alaista esimerkiksi virka- tai työsopimussuhteen ja muun oikeusaseman osalta (mm. HE 62/1982). Virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994) ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994).

Oikeusministeriön yhteydessä toimivia erityisviranomaisia koskee valtion virkamiesasetuksen 3 §:n 2 momentti, jonka mukaan oikeusministeriö päättää viranomaisten virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. HEUNIn osalta YK-sopimuksessa valtioneuvostolle annettua nimittämistoimivaltaa käyttää siten oikeusministeriö. Ministeriö käyttää valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 9 §:n 3 momentin 2 kohdan nojalla myös palkkatoimivaltaa erityisviranomaisten osalta.

HEUNIa koskevassa asetuksessa on säännöksiä, jotka poikkeavat nykyisistä virkamiesoikeudellisista periaatteista. Esimerkiksi virkavapautta koskien on erityissäännös.

* 1. Nykytilan arviointi

Instituutin toimintaa ohjaava säädöspohja on verrattain vanha. Keskeiset instituutin toimintaa ohjaavat asiat on määrätty YK:n kanssa tehdyssä sopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjassa, jotka ovat 1980-luvulta. Instituuttia koskeva laki ja asetus eivät kaikilta osin vastaa nykyisiä käytäntöjä ja instituutin tarpeita. Merkittävät muutokset HEUNIa koskevaan lakiin edellyttäisivät kuitenkin sopimusmääräysten uudelleen neuvottelemista YK:n kanssa. Nimittämistoimivaltaa koskeva kysymys on hyvä esimerkki tästä rajanvedosta. Kysymys on myös merkityksellinen sekä OEV-hankkeen että instituutin toiminnan kannalta.

Sopimuksen 3 artiklan B kohdan 2 alakohdan mukaan instituutin johtajan nimittää valtioneuvosto yhdessä YK:n kanssa ja muun henkilökunnan nimittää valtioneuvosto. Sopimusmääräystä vastaa lain 5 §, jonka mukaan muun vakituisen henkilökunnan nimittää oikeusministeriö neuvoteltuaan instituutin johtajan kanssa. Tulkintaongelman on aiheuttanut se, että instituutista annetun asetuksen 7 §:n 2 momentti säätää myös instituutin johtajalle tiettyä nimittämistoimivaltaa. Koska lain 5 § perustuu YK:n kanssa tehtyyn sopimukseen, ei merkittävää nimittämistoimivaltaa voida säätää johtajalle ilman, että asiasta olisi ensin neuvoteltu YK:n kanssa.

Toinen esimerkki rajanvedosta on lain säännös, jonka mukaan HEUNI toimii kiinteässä yhteistyössä oikeuspoliittisen tutkimuslaitos Optulan kanssa. Säännös on ongelmallinen, koska asiasta on mainittu myös sopimuksessa, mutta Optulaa ei ole enää olemassa. Yhteistyössä ulkoministeriön kanssa on selvitetty, että Optulaa koskevan viittauksen poistaminen laista olisi kuitenkin mahdollista, koska kyseistä tutkimuslaitosta ei enää ole. Optulan toiminnot erkanivat oikeusministeriön hallinnonalalta Helsingin yliopiston osaksi vuonna 2015 osana valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä.

Lainvalmistelun aikana on tullut esille lainsäädännön vanhentuneisuus kokonaisuudessaan. YK:n kanssa tehty sopimus muodostui kuitenkin lainvalmistelua rajaavaksi reunaehdoksi. Koska nyt ehdotettuja lakimuutoksia valmisteltaessa ei ollut mahdollista ryhtyä neuvottelemaan sopimusmuutosten mahdollisuudesta YK:n kanssa, ei lainsäädäntöä ehdoteta muutettavaksi laajemmin. Kaikkia lainvalmistelun aikana keskusteluissa sinänsä esille tulleita muutostarpeita ei siten ole voitu tässä yhteydessä käsitellä. Esitetyt lakimuutokset koskevat pääasiassa hallinnollisten ja virkamiesoikeudellisten säännösten muuttamista vastaamaan nykyistä lainsäädäntöä ja nykyisiä käytäntöjä.

1. Tavoitteet

Oikeushallinnon erityisviranomaiset –hankkeessa säilytetään erillisviranomaisten itsenäisyys, vaikka ne organisatorisesti järjestetään Oikeushallinnon erityisviranomaiset -kattoviraston alle. HEUNIn kohdalla YK-sopimuksesta johtuen ei ole voitu valmistella vastaavaa nimittämistoimivaltamuutosta itsenäisyyden tueksi. Ehdotettujen lakimuutosten tavoitteena on pyrkiä vahvistamaan HEUNIn itsenäisyyttä mainitsemalla siitä laintasoisesti ja säätämällä siitä, että HEUNI toimisi jatkossa oikeusministeriön hallinnanalalla eikä oikeusministeriön alaisuudessa. Myös muiden OEV-viranomaisten kohdalla on tarkoitus tehdä vastaava muotoilunmuutos hallinnonalalla toimimisesta, jos sellaista ei ole vielä tehty.

Ehdotettujen lakimuutosten tärkeänä tavoitteena on myös ajantasaistaa vanhentunutta lainsäädäntöä. Virkamiesoikeudellisten ja hallinnollisten säännösten ehdotetulla uudistamisella lisättäisiin HEUNIn toiminnan edellytyksiä tulevaisuudessa. Näiden säännösten ajantasaistaminen on myös välttämätöntä, jotta säännökset saataisiin vastaamaan nykyisiä hallinnollisia käytäntöjä. OEV-hankkeen yhteydessä on mahdollisuus ja luonteva tilaisuus virkamiesoikeudellisten ja hallinnollisten säännösten muutosten valmisteluun. Ehdotettujen lakimuutosten voidaan arvioida antavan joustavuutta instituutin toimintaan ja vähentävän nykyisiä tulkintaongelmia. Virkamieslainsäädännön kanssa päällekkäisen sääntelyn poistamisen tavoitteena on selkiyttää säädöspohjaa. Ehdotus siitä, että instituutti voisi vahvistaa oman työjärjestyksensä toteuttaa sekä hallinnon nykyaikaistamista, että osaltaan vahvistaisi instituutin itsenäisyyttä.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
	1. Keskeiset ehdotukset

Keskeiset ehdotukset koskevat teknisten nimimuutosten huomioimista, HEUNIn itsenäisyyden ja riippumattomuuden mainitsemista laissa, eräiden virkamiesoikeudellisten ja hallinnollisten säännösten uudistamista sekä asetuksenantovaltuuden muuttamista siten, että se täyttäisi perustuslain 80 §:ssä asetetut vaatimukset. Lakiteknisesti ehdotuksessa on pyritty huomioimaan organisaatiolakien nykyaikainen kirjoitustapa.

Koska asetuksenantovaltuussäännös ehdotetaan muutettavaksi kauttaaltaan, ehdotetaan myös HEUNIa koskeva asetus kumottavaksi. Esityksen liitteenä on luonnos uudeksi valtioneuvoston asetukseksi.

Instituutin nimi muuttui vuonna 1997 noottienvaihdolla YK:n yhteydessä toimivaksi Euroopan kriminaalipolitiikan instituutiksi. Ehdotuksen mukaan laissa käytettäisiin instituutista sen nykyistä nimeä pois lukien ne säännökset, joissa on tarpeen viitata alkuperäiseen instituutin perustamista koskevaan sopimukseen. Koska sopimuksen nimessä on instituutin alkuperäinen nimi, näkyisi tämä edelleen näissä viittaussäännöksissä. Laissa on myös säännös YK:n sihteeristön kriminaalipoliittisen osaston johtajan oikeudesta osallistua instituutin neuvottelukunnan kokoukseen. Koska YK:n organisaatio on sittemmin muuttunut, viitattaisiin tässä säännöksessä jatkossa UNODC:n edustajaan, joka käytännössä nykyään on osallistunut neuvottelukunnan kokoukseen. Teknisenä muutoksena myös lain nimikkeen ruotsinkielisen sanamuodon sanajärjestys ehdotetaan selkeyden vuoksi muutettavaksi.

Ehdotuksen mukaan HEUNI toimisi jatkossa oikeusministeriön hallinnanalalla eikä oikeusministeriön alaisuudessa. Myös muiden OEV-viranomaisten kohdalla on tarkoitus tehdä vastaava muotoilunmuutos, jos sellaista ei ole vielä tehty. Lisäksi säädettäisiin instituutin itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta toiminnassaan, huomioiden, että instituutin tavoitteet ja päätehtävät on määrätty YK:n kanssa tehdyssä sopimuksessa. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden tulee kattaa kaikki instituutille määrätyt tehtävät ja toiminnan tavoitteet, mutta toisaalta kansallisesti ei voida laajentaa instituutin tehtäviä tai tavoitteita siitä, mitä YK:n kanssa on sovittu. Maininta siitä, että instituutti on itsenäinen ja riippumaton toiminnassaan lähentäisi sääntelyä myös muita erityisviranomaisia koskevan sääntelyn kanssa. Lisäksi poistettaisiin maininta siitä, että instituutti toimii kiinteässä yhteistyössä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) kanssa, koska tällaista tutkimuslaitosta ei enää ole olemassa. Optula erkani oikeusministeriön hallinnonalalta vuonna 2015 Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutiksi osana valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä.

Instituutin henkilökuntaa koskevat säännökset muutettaisiin yhdenmukaisiksi suhteessa valtion virkamieslakiin ja –asetukseen. Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin, että instituutissa on johtaja, sen tehtäväalaan perehtyneitä virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä. Tämä olisi nykyaikainen tapa ilmasta henkilöstörakenne. Tehtäväalaan perehtyneisyydellä viitataan instituutin toimialaan eli kriminaalipolitiikkaan ja kriminologiaan. On perusteltua edellyttää, että instituutissa on sen toimialaan perehtyneitä virkamiehiä, koska instituutin tavoitteena on tehdä tutkimusta, järjestää asiantuntijakokouksia sekä jakaa tietoa kriminaalipolitiikan alalla ja instituutti toimii myös YK:n rikosoikeuden ja rikoksentorjuntaohjelman verkostossa. Muu henkilöstö voi olla sekä virkasuhteista että työsopimussuhteista, joka tarkoittaa, ettei kaikkien virkamiesten tarvitse olla tehtäväalaan perehtyneitä. Instituutissa voi ja tuleekin olla myös sen ydintoimintaa tukevaa henkilöstöä, esimerkiksi viestintä- tai hallintohenkilökuntaa. Myös usean muun oikeushallinnon erityisviranomaisen sääntelyssä on käytetty vastaavantyyppistä muotoilua tehtäväalaan perehtyneistä virkamiehistä. Muusta kuin johtajan virasta ei olisi tarkoituksenmukaista säätää, kun otetaan huomioon instituutin toiminnan luonne ja mahdollinen kehittäminen myöhemmin tulevaisuudessa. Näin ollen instituutti ei olisi jatkossa sidottu tiettyihin virkanimikkeisiin. Instituutin henkilökunta on Suomen lainsäädännön alaista esimerkiksi virka- tai työsopimussuhteen ja muun oikeusaseman osalta. Valtion virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa ja –asetuksessa. Laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003, kielitaitolaki) on säädetty tarkemmin valtion henkilöstöä koskevista suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Laki koskee sekä virkamiehiä että valtioon työsopimussuhteessa olevia henkilöitä. Koska instituutti toimii YK:n yhteydessä eurooppalaisena tutkimusinstituuttina, voitaisiin tulevaisuudessa tarvittaessa palkata työsopimussuhteeseen sellaiset ulkomaalaistaustaiset henkilöt, joilla ei ole riittävää molempien kotimaisten kielten taitoa.

Lisäksi eräät hallintoa koskevat säännökset ajantasaistettaisiin, joista keskeisin muutos koskisi instituutin työjärjestystä. Nykyisen oikeusministeriön vahvistaman johtosäännön sijaan instituutin johtaja voisi jatkossa vahvistaa instituutin oman työjärjestyksen. Lailla on säädettävä niistä asioista, jotka määrätään tai voidaan määrätä työjärjestyksellä.

Voimassa oleva lain 6 § sisältää valtuussäännöksen asetuksen antamiseen. Valtuussäännös on kirjoitettu perustuslakia edeltäneen käytännön mukaan yleiseksi valtuussäännöksi. Se ei täytä perustuslain 80 §:ssä säädettyjä vaatimusta muun muassa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta eikä näin ollen sen nojalla voida antaa uutta asetusta eikä muuttaa voimassaolevaa asetusta. Valtuussäännös ehdotetaan siten muutettava perustuslain mukaiseksi.

* 1. Pääasialliset vaikutukset

Ehdotetuilla lakimuutoksilla on vaikutusta HEUNIn toimintaan, joka on pieni tutkimusinstituutti. HEUNIssa työskentelee tällä hetkellä 9 henkilöä (noin 10-11 henkilötyövuotta). Ehdotetuilla lakimuutoksilla on yhteys oikeushallinnon erityisviranomaiset –hankkeeseen, jonka yhteydessä on kuvattu tarkemmin hankkeen henkilöstövaikutukset ja taloudelliset vaikutukset.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Lainvalmistelun aikana HEUNI toi esille huolen lainvalmisteluun käytettävän ajan lyhyydestä OEV-hankkeen yhteydessä. HEUNI toi myös esille tarpeen arvioida laajemmin YK:n kanssa tehdyn sopimuksen piirissä olevia lainmuutostarpeita, joita ei kuitenkaan tämän hankkeen yhteydessä ollut mahdollista aikataulusyistä arvioida laajemmin.

1. Lausuntopalaute

Lakiehdotus on ollut erillisellä lausuntokierroksella XX. Lausunnon antoivat xx, xx, … Tiedot lausuntokierroksesta ovat osoitteessa: xxxx/xxxx.

1. Säännöskohtaiset perustelut

Lain nimikkeen ruotsinkielisen sanamuodon sanajärjestys ehdotetaan selkeyden vuoksi muutettavaksi.

**2 §.**Pykälässä säädettäisiin siitä, että YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti toimisi jatkossa oikeusministeriön hallinnonalalla eikä sen alaisuudessa. Pykälässä käytettäisiin instituutista siten sen nykyistä nimeä. Lisäksi säädettäisiin instituutin toiminnan itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Koska instituutin tavoitteet ja päätehtävät on määrätty YK:n kanssa tehdyssä sopimuksessa, tässä yhteydessä viitattaisiin informatiivisesti myös instituutin perustamista koskevaan sopimukseen. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden tulee kattaa kaikki instituutille määrätyt tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Toisaalta itsenäisyyden ja riippumattomuuden määrittelyllä ei voida laajentaa tehtäviä ja toiminnan tavoitteita siitä, mitä niistä on YK:n kanssa sovittu. Näin ollen instituutti olisi itsenäinen ja riippumaton toiminnassaan, jonka puitteet ja reunaehdot on määrätty sopimuksessa. Maininta siitä, että instituutti on itsenäinen ja riippumaton toiminnassaan yhdenmukaistaisi instituutin asemaa muihin oikeushallinnon erityisviranomaisiin nähden niiltä osin, kuin se on YK:n kanssa tehdyn sopimuksen puitteissa mahdollista. Pykälästä poistettaisiin maininta siitä, että instituutti toimii kiinteässä yhteistyössä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) kanssa, koska tällaista tutkimuslaitosta ei enää ole olemassa. Optula erkani oikeusministeriön hallinnonalalta vuonna 2015 Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutiksi osana valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä.

**3 §.**Pykälässä säädettäisiin Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin neuvottelukunnasta siten kuin YK:n kanssa vuonna 1987 tehdyn pöytäkirjan I artiklassa on määrätty. Pöytäkirjan I artikla sisältää muun ohella määräyksen YK:n sihteeristön kriminaalipoliittisen osaston johtajan oikeudesta osallistua instituutin neuvottelukunnan kokoukseen. YK:n organisaatio on sittemmin muuttunut ja vuonna 1997 perustettiin YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto (UNODC). Koska UNODC:n edustaja on tullut suoraan YK:n sihteeristön kriminaalipoliittisen osaston johtajan tilalle neuvottelukuntaan, muutettaisiin pykälään nykyinen vastaava YK:n organisaatio. Muilta osin säännös vastaisi voimassaolevaa säännöstä.

**4 §.**Pykälässä säädettäisiin siitä, että instituutissa on johtaja, sen tehtäväalueeseen perehtyneitä virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä. Säännöksessä todettaisiin erikseen vain johtaja. Muista kuin johtajan virasta ei olisi tarkoituksenmukaista säätää tässä yhteydessä ottaen huomioon instituutin toiminnan luonne ja mahdollinen kehittäminen myöhemmin tulevaisuudessa. Ehdotettu säännös olisi nykyaikainen tapa ilmaista instituutin henkilöstörakenne. Tehtäväalaan perehtyneisyydellä viitataan instituutin toimialaan eli kriminaalipolitiikkaan ja kriminologiaan. On perusteltua edellyttää, että instituutissa on sen toimialaan perehtyneitä virkamiehiä, koska instituutin tavoitteena on tehdä tutkimusta, järjestää asiantuntijakokouksia sekä jakaa tietoa kriminaalipolitiikan alalla ja instituutti toimii myös YK:n rikosoikeuden ja rikoksentorjuntaohjelman verkostossa. Muu henkilöstö voi olla sekä virkasuhteista että työsopimussuhteista, joka tarkoittaa, ettei kaikkien virkamiesten tarvitse olla tehtäväalaan perehtyneitä. Instituutissa voi ja tuleekin olla myös sen ydintoimintaa tukevaa henkilöstöä, esimerkiksi viestinnän asiantuntijoita tai hallintohenkilökuntaa. Instituutin henkilökunta on Suomen lainsäädännön alaista esimerkiksi virka- tai työsopimussuhteen ja muun oikeusaseman osalta. Valtion virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa ja –asetuksessa.

**5 §.** Pykälässä säädetään instituutin henkilökunnan nimittämisestä siten, kuin YK:n kanssa tehdyssä sopimuksessa on tarkemmin määrätty. Instituutin johtajan nimittämistä koskeva säännös vastaisi voimassaolevaa säännöstä. Oikeusministeriö nimittäisi muun henkilöstön neuvoteltuaan instituutin johtajan kanssa, kuten tähänkin asti. Muun henkilöstön nimittämistä täsmennettäisiin kuitenkin siten, että oikeusministeriö nimittää vakinaiset virkamiehet ja ottaa työntekijät toistaiseksi voimassaolevaan työsopimussuhteeseen. Käytännössä johtaja tekisi oikeusministeriölle esityksen nimittämisestä koskevan esityksen, kuten nykyisinkin. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset henkilöstöstä, jossa yhteydessä olisi säännös määräaikaisiin virkasuhteisiin nimittämisestä ja määräaikaisiin työsopimussuhteisiin ottamisesta. Tätä koskeva asetuksenantovaltuus olisi 6 pykälässä.

**6 §.** Pykälässä säädettäisiin asetuksenantovaltuus ja työjärjestyksessä määrättävistä asioista.

Ehdotetussa 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuus. Säännöksen mukaan tarkemmat säännökset henkilöstöstä, virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen sekä johtajan tehtävistä ja sijaisista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat määräykset avustuksista, neuvottelukunnan toiminnasta ja neuvottelukunnalle suoritettavista korvauksista sekä eräiden asiakirjojen toimittamisesta YK:lle.

Ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä määrättäisiin tarkemmin instituutin johtajan vahvistamassa työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä määrättäisiin johtamisesta, sisäisestä organisaatiosta ja työnjaosta, virkamiesten tehtävistä ja niiden järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä sijaisista. Työjärjestyksessä voitaisiin lisäksi määrätä myös muista instituutin hallintoon kuuluvista ja toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

1. Lakia alemman asteinen sääntely

Kansallista voimaansaattamislakia täydentää tällä hetkellä asetus Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipoliittisesta instituutista (630/1982), jota on muutettu asetuksella 712/1987 ja 988/2000. Sitä koskeva valtuussäännös on kirjoitettu perustuslakia edeltäneen käytännön mukaan yleiseksi valtuussäännöksi. Se ei täytä perustuslain 80 §:ssä säädettyjä vaatimusta muun muassa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta. Koska valtuus ei täytä nykyisen perustuslain vaatimuksia, ei sen nojalla voida antaa uutta asetusta eikä sen nojalla voida muuttaa voimassaolevaa asetusta. Valtuussäännös on siten ensin muutettava perustuslain mukaiseksi.

Asetuksen antaisi valtioneuvosto, koska perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän pääsäännön mukaan asetukset antaa valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta laissa erikseen muuta säädetä. Asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin lain 6 §:ssä. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset henkilöstöstä, virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen, johtajan tehtävistä ja sijaisista, avustuksista, neuvottelukunnan toiminnasta ja neuvottelukunnan jäsenille suoritettavista palkkioista ja korvauksista sekä eräiden asiakirjojen toimittamisesta YK:lle.

Koska valtuussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi kauttaaltaan, ehdotetaan myös voimassaoleva asetus (630/1982) kumottavaksi kokonaan uudella asetuksella. Esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi.

Verrattuna voimassaolevaan sääntelyyn, valtioneuvoston asetuksella ei enää säädettäisi eräistä virkamiesoikeudellisista seikoista, kuten virkavapaudesta. Näistä seikoista on nykyään säädetty valtion virkamieslaissa (750/1994) ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994) eikä perusteita erityissääntelylle ole. Käytännössä erityiset kelpoisuusvaatimukset asetettaisiin vain johtajalle. Lisäksi uudistettaisiin eräitä hallinnollisia seikkoja. Esimerkiksi nykyinen vanhahtava johtosääntöä koskeva säännös poistettaisiin, koska jatkossa lain tasolla säädettäisiin työjärjestyksestä ja niistä asioista, joista työjärjestyksellä tulee määrätä. Työjärjestys on valtionhallinnossa pääsääntöisesti korvannut johtosäännön viraston sisäisenä määräysten antamisen välineenä.

1. Voimaantulo

Ehdotuksen mukaan lakimuutokset tulisivat voimaan yhdessä oikeushallinnon erityisviranomaiset –virastoa koskevan sääntelyn kanssa. Viraston sääntelyä koskevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu, että lait tulisivat voimaan 1.1.2023.

1. Toimeenpano ja seuranta

Oikeusministeriön, ulkoministeriön ja HEUNIn yhteistyössä olisi hyvä selvittää vielä, olisiko tulevaisuudessa mahdollista tehdä neuvottelualoite YK:lle sopimuksen ja HEUNIn toiminnan uudistamiseksi. Neuvotteluprosessiin tavoitteet, vaihtoehdot ja mahdolliset riskit olisi hyvä kartoittaa tarkemmin, jotta aloitteen tekemistä voitaisiin arvioida.

1. Suhde muihin esityksiin

Ehdotetuilla lakimuutoksilla on yhteys Oikeushallinnon erityisviranomaiset –hankkeeseen. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi on [lausuntokierroksella ajalla 20.12.2021-4.2.2022](https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=b73a5e4f-ee97-4ddb-aa28-8d1b2853f658).

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan*

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 (582/1982) nimikkeen ruotsinkielinen sanamuoto sekä 2-6 §, sellaisina kuin niistä ovat lain nimikkeen ruotsinkielinen sanamuoto sekä 3-5 § laissa 710/1987, seuraavasti:

2 §

Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (instituutti) toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Instituutin tavoitteista ja tehtävistä määrätään sen perustamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa tehdyssä sopimuksessa (Sops 42/1982). Tässä toiminnassaan instituutti on itsenäinen ja riippumaton.

3 §

Instituutilla on neuvottelukunta, johon kuuluu Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin määräämien puheenjohtajan ja neljän jäsenen lisäksi kolme valtioneuvoston määräämää kansainväliseen kriminaalipoliittiseen yhteistyöhön perehtynyttä jäsentä ja virkansa perusteella instituutin johtaja sekä ilman äänioikeutta Yhdistyneiden Kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston edustaja*.*

4 §

Instituutissa on johtaja, sen tehtävänalaan perehtyneitä virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä.

5 §

Instituutin johtajan nimittää valtioneuvosto neuvoteltuaan Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin kanssa. Oikeusministeriön nimittää vakinaiset virkamiehet ja ottaa työntekijät toistaiseksi voimassaolevaan työsopimussuhteeseen neuvoteltuaan instituutin johtajan kanssa.

6 §

Tarkemmat säännökset henkilöstöstä, virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisestä virkaan tai virkasuhteeseen, johtajan tehtävistä ja sijaisista, avustuksista, neuvottelukunnan toiminnasta ja neuvottelukunnan jäsenille suoritettavista korvauksista sekä eräiden asiakirjojen toimittamisesta Yhdistyneille Kansakunnille annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Työskentelyn järjestämisestä määrätään instituutin johtajan vahvistamassa työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä määrätään johtamisesta, sisäisestä organisaatiosta ja työnjaosta, virkamiesten tehtävistä ja niiden järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä sijaisista. Työjärjestyksessä voidaan määrätä myös muista instituutin hallintoon kuuluvista ja toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

1. 1994/23. Criteria and procedures for the affiliation with the United Nations of institutes or centres and the establishment of United Nations subregional institutes in the field of crime prevention and criminal justice (25.7.1994). [↑](#footnote-ref-1)