

Valtioneuvoston asetus Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Euroopan kriminaalipolitiikan instituutista**Pääasiallinen sisältö**

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) on perustettu Suomen valtion ja YK:n välisellä sopimuksella vuonna 1981. Asiasta on annettu 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). Lakia on sittemmin muutettu lailla 710/1987. Vuonna 1997 instituutin nimi muutettiin noottien vaihdolla YK:n yhteydessä toimivaksi Euroopan kriminaalipolitiikan instituutiksi.

HEUNI on itsenäinen tutkimus- ja kehittämisinstituutti, joka toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Edellä todettua lakia muutettiin 1.1.2023 voimaan tulevalla lailla 900/2022. Muutokset koskevat eräiden hallinnollisten ja virkamiesoikeudellisten säännösten muuttamista vastaamaan nykyistä lainsäädäntöä ja nykyisiä käytäntöjä. Muutoksissa huomioitiin HEUNI:n itsenäisyys ja riippumattomuus toiminnassaan, jonka perusteista on määrätty YK:n kanssa tehdyssä sopimuksessa. Myös lain asetuksenantovaltuus uudistettiin, koska perustuslakia (731/1999) edeltäneen lainsäädännön mukainen valtuussäännös ei täyttänyt perustuslain 80 §:ssä säädettyjä, muun muassa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Asetuksen antamista koskeva valtuussäännös muutettiin perustuslain mukaiseksi.

Asetuksenantovaltuuden muuttuessa merkittävästi on perusteltua kumota nykyinen asetus ja antaa uusi, valtioneuvoston asetuksen tasoinen asetus Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin toiminnasta.

1. Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

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 1.1.2023 voimaan tulevan 6 §:n 1 momentin mukaan 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.

2. Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu yhteistyössä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin kanssa.

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella 26.1.–23.2.2022 välisenä aikana samanlaisesti edellä todetun lain muutosluonnoksen kanssa. Lausunnon antoivat ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, HEUNI, Oikeudenkäyntiavustajalautakunta ja Ammattiliitto Pro ry. Tiedot lausuntokierroksesta ovat osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=d7d8a520-1712-4675-9d56-26b0e39d22bc>

Asetus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

3. Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Tällä hetkellä on voimassa asetukset Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipoliittisesta instituutista (630/1982). Asetusta on muutettu kahdesti (712/1987 ja 988/2000).

Ehdotettu uusi valtioneuvoston asetukset Euroopan kriminaalipolitiikan instituutista muuttaisi nykytilaa hallinnollisten ja virkamiesoikeudellisten asioiden osalta seuraavasti.

Nykytilaan nähden muutettaisiin johtajan erityisiä kelpoisuusvaatimuksia sekä sijaisia koskevat säännökset vastaamaan valtionhallinnossa nykyisin yleisesti noudatettua sääntelyä. Lisäksi henkilöstön nimittämistä koskeva säännös muutettaisiin ymmärrettävämpään muotoon ja vastaamaan nykyisiä nimittämistä koskevia käytäntöjä sekä virkamieslainsäädännön periaatteita. Säännös vastaisi myös peruslähtökohdiltaan nykyistä paremmin HEUNI:a koskevaa lakia ja YK:n kanssa tehtyä sopimusta.

Voimassa olevan asetuksen säännös, jonka mukaan HEUNI:n johtajan virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta, kumottaisiin. Säännös ei vastaa valtionhallinnossa yleisesti noudatettua julkisen haun periaatetta. Lisäksi viime vuosina johtajan virka on käytännössä ollut julkisesti haettavana.

Voimassa olevan asetuksen virkavapautta koskeva erityissäännös kumottaisiin, koska asiasta on säädetty valtion virkamieslaissa (750/1994) ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994) eikä perusteita erityissääntelylle ole.

Uudessa asetuksessa kumottaisiin muuta henkilökuntaa kuin johtajaa koskevien virkanimikkeiden määrittäminen asetuksen tasolla ja muuta henkilökuntaa koskevat erityiset kelpoisuusvaatimukset. HEUNI:n nykyisessä toiminnassa ei ole tunnistettu tarvetta määritellä muihin virkoihin kuin johtajan virkaan erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Virkanimikkeiden määrittelemättä jättäminen lisäisi tarpeen mukaista joustavuutta HEUNI:n rekrytointitoiminnassa. Erityisten kelpoisuusvaatimusten karsiminen olisi myös virkamieslainsäädännön ja valtionhallinnossa yleisesti noudatetun käytännön mukaista.

Nykyinen vanhahtava johtosääntöä koskeva säännös kumottaisiin, koska voimaan tulevassa laissa säädetään työjärjestyksestä ja asioista, joista työjärjestyksessä tulee määrätä. Työjärjestys on valtionhallinnossa pääsääntöisesti korvannut johtosäännön viraston sisäisenä määräysten antamisen välineenä.

Nykyiset asetuksen säännökset johtajan tehtävistä, avustusten vastaanottamisesta, neuvottelukunnan toiminnasta sekä eräiden asiakirjojen toimittamisesta YK:lle säilyisivät ennallaan.

4. Pääasialliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksia on käsitelty HEUNI:a koskevan lainmuutoksen 900/2022 hallituksen esityksessä 97/2022 vp.

5. Lausuntopalaute

Lausunnon antajista valtiovarainministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä eikä Oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla ollut asetuseräilyluonnoksesta lausuttavaa. Ulkoministeriö ei pitänyt ehdotettuja muutoksia ongelmallisina YK:n kanssa solmitun sopimuksen kannalta. HEUNI piti ehdotettuja asetuksen säännöksiä tarkoituksenmukaisina. Ammattiliitto Pro ry kannatti ehdotettuja muutoksia.

6. Säännöskohtaiset perustelut

1 § Henkilöstö

Pykälässä säädettäisiin, että Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetun henkilöstön lisäksi Euroopan kriminaalipoliittikan instituutissa voi olla YK:n pääsihteerin nimittämiä tilapäisiä asiantuntijoita.

YK:n pääsihteerin nimittämistä tilapäisistä asiantuntijoista on tarkemmin määrätty instituutin perustamista koskevan sopimuksen muutospöytäkirjassa (Sops 48/1987). Käytännössä tilapäisiä asiantuntijoita ei tähän mennessä ole nimitetty. Säännös vastaisi voimassa olevan asetuksen 1 §:n 3 momenttia.

2 § Johtajan tehtävät

Pykälä olisi informatiivinen säännös siitä, että johtajan tehtävät on määrätty instituutin perustamisesta YK:n kanssa tehdystä alkuperäisessä sopimuksessa (Sops 42/1982). Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan asetuksen 2 §:ää.

3 § Sijaiset

Ehdotetun säännöksen mukaan instituutin johtajan sijaisena toimisivat johtajan vahvistamassa työjärjestyksessä määrätyt virkamiehet. Voimassa olevan asetuksen 3 §:n yksityiskohtainen sääntely sijaisena toimivista virkamiehistä ja siitä, mitä ratkaisuja tai päätöksiä sijainen ei voi tehdä, on vanhentunut.

4 § Johtajan erityiset kelpoisuusvaatimukset

Virkamiesten yleisenä kelpoisuusvaatimuksena on perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetty taito, kyky ja koeteltu kansalaistaito. Kyse on tehtävän edellyttämästä koulutuksesta ja kokemuksesta.

Valtion ylimmän virkamiesjohdon, esimerkiksi asetuksella säädettävien virastojen päälliköiden, erityiset kelpoisuusvaatimukset ovat valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentin mukaan ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM/2643/00.00.00/2018, 30.4.2019) todetaan, että ylimmän virkamiesjohdon virkaan vaadittavasta tutkinnosta tai muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan virkamieslain 8 §:n 3 momentin mukaan säätää myös erikseen asianomaista virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Koska yleisten kelpoisuusvaatimusten sisällöt ovat laajat, muiden kelpoisuusvaatimusten säätäminen tulisi kuitenkin olla poikkeuksellista. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi tiettyyn tehtävään vaadittava tohtorin tutkinto.

Valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentin mukaan valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jollei niistä ole laissa säädetty ja mikäli se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtävälleen. Niitä ei voida määritellä valtioneuvoston asetusta alemmalla tasolla.

HEUNI:a koskevan lain 6 §:n 1 momentti antaa valtuuden säätää erityisistä kelpoisuusvaatimuksista valtioneuvoston asetuksella. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista olisi perusteltua säätää HEUNI:n johtajan viran osalta. Säännös olisi ehdotetun asetuksen 4 §:ssä. HEUNI on verrattain pieni tutkimusinstituutti, jonka johtajalta on perusteltua edellyttää perehtyneisyyttä sekä yleisesti tutkimuksen tekemiseen että erityisesti instituutin toimialan, kriminaalipolitiikan ja kriminologian tutkimukseen. Instituutti toimii YK:n yhteydessä eurooppalaisena tutkimuslaitoksena, jolloin myös perehtyneisyys kansainväliseen yhteistyöhön on korostuneessa asemassa. Johtamistehtävässä olisi myös perusteltua edellyttää käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja johtamiskokemusta.

5 § Henkilöstön nimittäminen

Ehdotetun 5 §:n 1 momentissa viitattaisiin instituutin johtajan ja vakinaisten virkamiesten nimittämisen osalta HEUNI:a koskevaan lakiin. Nimittämisestä säädetään lain 5 §:ssä. Se saa sisältönsä YK:n kanssa tehdystä sopimuksesta, jossa on määrätty HEUNI:n johtajan ja vakinaisten virkamiesten nimittämistoimivallasta. Instituutin johtajan nimit-

tää valtioneuvosto neuvoteltuaan YK:n pääsihteerin kanssa. Lain 5 §:n mukaan instituutin johtaja nimitetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Vakinaiset virkamiehet nimittää oikeusministeriö neuvoteltuaan instituutin johtajan kanssa.

Ehdotetussa valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 2 momentissa täsmennettäisiin lain 5 §:ää siten, että instituutin johtaja voisi nimittää yhteensä enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Oikeusministeriö nimittäisi tätä pidempään määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tätä voidaan pitää HEUNI:a koskevan sopimuksen ja lain mukaisena, myös HEUNI:n itsenäisyyttä ja riippumattomuutta tukevana. Lyhyiden, enintään yhteensä vuoden pituisten määräaikaisten virkasuhteiden nimittämistoimivalta johtajalle vastaisi myös nykyistä käytäntöä. Säännös myös selkiinnyttäisi voimassaolevaa sääntelyä, koska tätä asiaa koskeva voimassaolevan asetuksen 7 §:n 2 momentti on ollut vaikeatulkintainen.

6 § Avustukset

Ehdotettu 6 §:n säännös vastaisi voimassaolevan asetuksen 10 §:ää. Säännöksen taustalla on sopimuksen 6 artiklan määräys siitä, että muiden maiden hallitukset voivat vapaaehtoisesti tukea instituutin toimintaa taloudellisesti. Näin ollen säännös olisi syytä säilyttää. Aikoinaan HEUNI on saanut avustuksia muun muassa Ruotsilta ja Kanadalta. Nykyään avustustoimintaa ei juurikaan ole ollut, vaan yleisempää on ollut hankeyhteistyö, jossa HEUNI on tehnyt sovittua suoritteiden sovittua korvausta vastaan. Voimassa olevan asetuksen 10 §:ssä säädetään, että avustuksista ja lahjoituksista pidetään erillisiä tilejä. Nykyisin niiden käyttöä seurataan kirjanpidossa, joten enää ei olisi tarvetta säätää erillisestä tilinpidosta. Kyseinen maininta poistettaisiin asetuksesta.

7 § Neuvottelukunnan toiminta

Ehdotetussa 7 §:ssä säädettäisiin neuvottelukunnan varapuheenjohtajan tai puheenjohtajien valinnasta, päätösvaltaisuudesta sekä jaostoihin jakautumisesta asioiden valmistelua varten. Ehdotettu pykälä vastaisi voimassaolevan asetuksen 11 §:ää sillä muutoksella, että 3 momentissa mainittu johtosääntö korvattaisiin työjärjestyksellä.

8 § Neuvottelukunnan jäsenille suoritettavat korvaukset

Pykälässä säädettäisiin siitä, että neuvottelukunnan puheenjohtajalle ja jäsenelle maksettavaan päivärahaan ja matkakustannusten korvaukseen sovelletaan valtion matkustussääntöä ja sen soveltamisesta annettuja määräyksiä ja ohjeita. Säännöksen taustalla on sopimusmääräys kulujen maksamisesta (neuvottelukuntaa koskeva 3 artikla A alakohtan 1 kohta). Voimassaolevan asetuksen 12 §:ssä korvausten suorittaminen neuvottelukunnan suomalaiselle jäsenelle ja instituutin henkilöstöön kuulumattomalle asiantuntijalle määräytyy sen mukaan, mitä valtion komiteoista on määrätty. Neuvottelukunnan puheenjohtajalle sekä ulkomaalaiselle jäsenelle ja asiantuntijalle maksettavasta korvauksesta ja palkkiosta määrää instituutti. Uudella säännöksellä selkiinnytettäisiin ja nykyaikaistettaisiin korvausten määrääntymisen perusteita.

Voimassa olevan asetuksen 12 §:ssä säädetyistä kokouspalkkion maksamisesta luovutettaisiin. Käytännössä vain harvalle neuvottelukunnan toimintaan osallistuvalla on mak-

settu kokouspalkkiota. Nykyään kokouksia järjestetään myös etäyhteyksin, jolloin palkkiota ei ole suoritettu. Kokouspalkkio on myös ollut pieni ja sellaisena varsin merkityksellinen.

9 § Eräiden asiakirjojen toimittaminen Yhdistyneille Kansakunnille

Ehdotettu 9 § koskisi oikeusministeriön velvollisuutta toimittaa instituutin toimintasuunnitelma ja vuosikertomus sekä ehdotus instituutin tulo- ja menoarvioksi ulkoministeriölle, jotta se toimittaisi kyseiset asiakirjat edelleen Yhdistyneiden Kansakuntien sihteeristölle. Säännös vastaisi voimassaolevan asetuksen 13 §:ää.

10 § Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1.1.2023, samaan aikaan kuin 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.

Pykälän 2 momentissa kumottaisiin Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipoliittisesta instituutista annettu asetus (630/1982).

7. Voimaantulo

Valtioneuvoston asetus Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Euroopan kriminaalipolitiikan instituutista tulisi voimaan 1.1.2023, samanaikaisesti kuin 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 (900/2022).

Valtioneuvoston asetuksella kumottaisiin Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Helsingin kriminaalipoliittisesta instituutista annettu asetus (630/1982).

Eesitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivasta Euroopan kriminaalipolitiikan instituutista.