

Eduskunnan lakivaliokunnalle

3.6.2021

Asiantuntijalausunto valtiovarainministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 57/2021 vp)

Valtion virastorakenteen kehittämisestä

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen. Lisäksi valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu mm. henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot. (VNOS 17 §, 262/2003). Valtiovarainministeriö tuo asiantuntijalausunnossa esiin näkökantoja edellä mainittuihin asiakokonaisuuksiin liittyen.

Valtiovarainministeriö on useasti antanut lausuntoja valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisestä koskevista esityksistä. Uudistuksissa järjestelyjen seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisuus syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Valtiovarainministeriön mukaan esityksistä tulisi lähtökohtaisesti löytyä vastaukset ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- Onko organisoitavissa tehtävissä kyse julkisesta hallintotehtävästä ja liittyykö tehtävien hoitamiseen julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käyttöä? Onko tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettäessä otettu huomioon perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö?
- Edistääkö esitys toiminnan tuloksellisuutta eli vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamista?
- Ovatko virastoa koskevat toimivalta, tehtäväkokonaisuudet ja johtamisjärjestelmä selkeät? Mahdollistaako viraston rakenne ja sen säädöspohja tarkoituksenmukaisten muutosten tekemisen sisäiseen tehtävärakenteeseen ja johtamiseen?
- Onko ohjausta mahdollista toteuttaa tehokkaasti ja vaikuttavasti? Onko ohjausjärjestelmä kokonaisuutena ja erityisesti siihen sisältyvät valta- ja vastuusuhteet selkeät?
- Ovatko vaikutukset palveluiden saatavuuteen arvioitu? Edistääkö esitys asiakaslähtöisyyttä? Edistääkö esitys digitaalisten palveluiden saatavuutta?
- Onko esityksessä otettu huomioon eri tehtävien väliset synergiaedut ja mahdollisuudet hyödyntää osaamista sekä muut yhteistyömahdollisuudet ja edistääkö se näiden hyödyntämistä?
- Onko esityksessä otettu huomioon yhteisten tukipalveluiden ja muiden yhteisten resurssien tehokas käyttö?
- Onko henkilöstövaikutukset kuvattu kattavasti ja oikein suhteessa ko. muutostilannetta koskevaan lainsäädäntöön ja valtion virka- ja työehtosopimuksessa sovitun?

Valtiovarainministeriön aiemmasta lausunnosta

Valtiovarainministeriö on 15.1.2021 antanut lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnossaan valtiovarainministeriö totesi, että luonnoksessa esitetyt tavoitteet ovat kannatettavia, mutta kiinnitti huomiota siihen, että

valtakunnallisen toimivallan ja rikosseuraamuskeskusten alueellisen toimivallan suhdetta tulisi tarkemmin kuvata. Myös ohjauksen ja johtamisen osalta luonnokseen liittyi tarkennettavia seikkoja. Valtiovarainministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota säädösten selkeyteen, erityisesti siihen, mistä on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella ja mistä määrätä työjärjestyksessä.

Valtiovarainministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen henkilöstövaikutuksia koskevassa osiossa ja henkilöstön siirtymäsäännöksessä oli epäselvyyttä, joka oli seurausta osin siitä, että esityksestä ei käynyt selkeästi ilmi oliko viraston tehtäviä ja henkilöstöä siirtymässä virastosta toiseen (valtion virkamieslaki 5 a §- 5 c §) vai oliko kyse lain tasolla toteutettavasti viraston sisäisestä organisaatiomuutoksesta tai viraston muusta uudelleenjärjestelystä.

Arvio nyt käsitellyssä olevasta hallituksen esityksestä

Nyt eduskunnan käsiteltävän olevan hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevassa osiossa todetaan, että valtiovarainministeriön huomiot on otettu esityksen viimeistelyssä huomioon. Verrattuna aiemmin lausunnolla olleeseen luonnokseen, hallituksen esityksessä onkin kuvattu tarkemmin Rikosseuraamuslaitoksen vastuualueiden ja rikosseuraamuskeskusten välistä suhdetta ja työnjakoa. Myös ohjausta ja johtamista koskevia säännöksiä on selkeytetty teknisesti, mutta myös asiallisesti.

Hallituksen esityksessä on aiempaa luonnosta hieman selkeämmin perusteltu tehtäviä, päätösvaltaa, organisaatiota ja yksiköitä kokevaa säädösten tasoa (laki, valtioneuvoston asetus, ministeriön asetus) suhteessa julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käytön asettamiin vaatimuksiin.

Hallituksen esityksessä on selkeytetty, miltä osin tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella ja mistä määrätään työjärjestyksessä. Esitystä on selkeyttänyt se, että työjärjestyksestä on laissa oma pykälänsä. Vastuualueista ja niiden tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Samoin valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin rikosseuraamuskeskuksista sekä niiden toimialueista. Rikosseuraamuskeskuksen yksioista säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella, sillä ne käyttävät julkista valtaa. Muutoin Rikosseuraamuslaitoksen vastualueen yksiköiden perustamisesta ja lakkauttamisesta määrätään laitoksen työjärjestyksessä (12§). Tämä on perusteltua johtamisen näkökulmasta.

Edellä todettujen asetuksenantovaltuussäännösten lisäksi ehdotetun lain 11 §:ssä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksen antamismahdollisuudesta, joka koskisi asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista, edustamista tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, henkilöstöä, virkamiesten erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ja kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia, nimittämistä virkaan tai virkasuhteeseen, virkavapauden myöntämistä, tehtävien järjestämistä toimintayksiköiden välillä sekä henkilökorttia. Valtiovarainministeriö toteaa, että sen mielestä yleensä lähtökohtana on, että tehtävien hoitamiseen liittyvissä tarkemmissa tavoissa, tavoitteissa, osasisällöissä, keinoissa, välineissä ja painotuksissa harkintavalta tulisi lain tasolla jättää viraston johtamisen piiriin. Hallituksen esityksessä kyseessä on kuitenkin sellaisten tehtävien suorittamisen organisointi, jotka sisältävät julkisen vallan, laajasti myös merkittävän julkisen vallan käyttöä, joten valittu säätämistaso vaikuttaa sen suhteen tässä tapauksessa perustellulta.

Esityksessä ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitos olisi valtakunnallisesti toimiva virasto, jonka toimialueena on koko maa, se muodostaisi yhden kirjanpitoyksikön ja olisi oikeusministeriön tulosohjauksessa. Viraston rakenne ja ohjaus vaikuttivat riittävän selkeiltä ja niiden voi arvioida tukevan nykyistä paremmin Rikosseuraamuslaitoksen ydintoiminnan järjestämistä, strategisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä. Viraston valtakunnallinen toimivalta muodostaa hyvän lähtökohdan ja perustan toiminnan organisoinnille, vaikka virastolla olisi myös alueellisia tehtäviä.

Hallituksen esityksessä on VM:n toivomalla tavalla tarkemmin avattu valtakunnallisen toimivallan ja alueellisen toimivallan suhdetta ja perusteltu selkeämmin, miksi alueellinen toimivalta on rikosseuraamuskeskusten osalta perusteltua. Laissa säädetty mahdollisuus määrätä rikosseuraamuskeskuksen tehtäväksi toisen rikosseuraamuskeskuksen tehtäviä, jos tämä on tarpeen rangaistusten täytäntöönpanon tai tutkintavankeuden toimeenpanon tavoitteiden saavuttamisen, työn tasaamisen, erityisosaamisen tai muun erityisen syyn vuoksi, on joustavuuden kannalta tarpeellinen. On perusteltua, että asia on säädetty lain tasolla.

Esityksen tavoitteena on edistää yhdenmukaisten toimintatapojen ja asiakasprosessien käyttöä kaikissa yksiköissä ja sen myötä parantaa rangaistusta suorittavien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua. Tavoitteena on, että organisaation kyky ja valmius kehittää toimintaansa asiakkaiden tarpeiden ja lainsäädännön muuttuessa paranee. Esityksessä tuodaan esiin mm. se, että asiakasprosessien kehittäminen edellyttää organisaatioon kuuluvien eri toimijoiden välisen yhteistyön ja tiedonkulun parantamista. Esityksen mukaan verkostoyhteistyön ja palvelujatkumojen kehittäminen on rikosseuraamuskeskusten keskeinen tehtävä. Esityksen mukaan rikosseuraamuskeskusten myötä Rikosseuraamuslaitoksen kyvyn toimia yhdessä yhteiskunnan muiden palvelujen kanssa arvioidaan parantuvan. Edellä esitetty noudattaa valtiovarainministeriön käsityksen mukaan periaatteita, joiden mukaan valtion virastorakennetta on perusteltua kehittää.

Myös henkilöstövaikutuksia on kuvattu esityksessä nyt selkeämmin ja henkilöstön siirtymäsäännös ei sinänsä sisällä mitään aikaisempaan tapaan ristiriitaista. Valtiovarainministeriö suosittelee kuitenkin, että muutostilanteeseen liittyvien virkajärjestelyjen ja palvelussuhteen ehtoihin liittyvien yksityiskohtaisempien toimeenpanosuunnitelmien osalta ollaan yhteydessä valtiovarainministeriön valtiohallinnon kehittämisosastoon.

Uudistuksia ja niiden vaikutuksia tulee arvioida myös jälkikäteen. Merkittävimmistä uudistuksista, jollainen on nyt kyseessä, on perusteltua tehdä jälkiarviointi 2-3 vuoden kuluttua uudessa muodossa tapahtuvan toiminnan käynnistymisestä. Virastojen tulee myös muutoin aika-ajoin arvioida organisaationsa toimivuutta. Arviointeja voidaan käytännössä toteuttaa virasto- tai hallinnonalakohtaisina hankkeina, HAUSin tarjoamaa CAF-arviointimallia hyödyntäen tai valtiovarainministeriössä valmisteilla olevaa virastojen ja niiden uudistamishankkeiden arviointimallia hyödyntäen.

hn Janne Öberg/VM ja lsn Miska Lautiainen/VM