

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin muuttamisesta säätiöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säadettäväksi laki Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin muuttamisesta säätiöksi. Instituutin kirjasto eriyttäisiin säätiöstä lain voimaan tullessa Espoon kaupunginkirjaston alaisuuteen opetus- ja kulttuuriministeriön määräämänä erityistehävänä. Muutoin säätiö jatkaisi instituutin toimintaa. Tarkoituksena on kuitenkin säätiömuotoisessa rakenteessa uudistaa ja ajanmukaistaa toimintaa niin, että Suomessa asuvan venäjänkielisen väestön tarpeet voitaisiin ottaa huomioon nykyistä joustavammin ja paremmin.

Esityksessä opetus- ja kulttuuriministeriö oikeutettaisiin luovuttamaan instituutin hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle säätiölle sekä keskeinen osa instituutin kirjastokokoelmasta Espoon kaupungille. Perustettavan säätiön tarkoituksena olisi parantaa venäjänkielisen väestön integraatiota

ja kehittää palveluja, jotka edistäisivät venäjänkielisen väestön kielellistä identiteettiä ja auttaisivat venäjänkielisen kulttuurin kehittymistä Suomessa. Säätiö tarjoaisi venäjänkielistä väestöä koskevia palveluja yksityisille, yhteisöille, kunnille ja valtionhallinnolle. Säätiön tarkoituksena olisi myös edistää kulttuurien välistä vuorovaikutusta kansallisesti ja kansainvälisesti. Liikkeenluovutusta koskevien periaatteiden mukaisesti kirjastotehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi Espoon kaupungin palvelukseen ja muu henkilöstö säätiön palvelukseen. Samalla kumottaisiin Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista vuonna 1992 annettu laki.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset ja käytäntö.....	4
Lainsäädäntö.....	4
Kansainväliset sopimukset.....	4
Käytäntö.....	5
2.2 Nykytilan arviointi.....	6
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	7
3.1 Tavoitteet.....	7
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	7
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	8
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	8
Säätion perustaminen.....	8
Kirjastopalvelujen siirtäminen Espoon kaupungille.....	8
Omaisuus.....	8
Vaikutukset valtion talouteen.....	8
Vaikutukset muuhun talouteen ja toimintaan.....	9
4.2 Kilpailupoliittiset vaikutukset.....	9
Yleistä.....	9
Säätion verokohtelu.....	9
4.3 Vaikutukset palveluiden käyttäjille.....	10
4.4 Organisaatio- ja henkilöstö-vaikutukset.....	10
5 ASIAN VALMISTELU.....	11
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	11
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	11
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	12
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	13
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	13
2 VOIMAANTULO.....	16
LAKIEHDOTUS.....	17
Laki Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin muuttamisesta säätiöksi.....	17

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen valtakunnallisesti ja kansainvälisesti toimiva asiantuntijaorganisaatio. Instituutti perustettiin 1 päivänä lokakuuta 1992 jatkamaan Neuvostoliittoinstituutin toimintaa. Neuvostoliittoinstituutti oli perustettu vuonna 1947.

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin tehtävänä on harjoittaa Venäjää ja Itä-Eurooppaa koskevaa sivistyksellistä yhteistyötä sekä tukea siihen liittyvää tutkimusta, tukea Venäjältä ja Itä-Euroopasta Suomeen muuttaneiden kieltä ja kulttuuria, ylläpitää kirjastoa ja siihen liittyvää tietopalvelua sekä harjoittaa alansa tiedotustoimintaa ja tarjota asiantuntijapalveluja toimialallaan.

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti kehittää venäjänkieliselle väestönosalle suunnattuja kulttuuri- ja kotoutuspalveluja, joiden avulla edistetään venäjänkielisten integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Keskeisiä kulttuuripalveluita ovat olleet venäjänkieliselle väestönosalle suunnatut kirjastopalvelut sekä yleisö- ja sidosryhmätilaisuudet. Instituutti on myös lisännyt suomalaisten Venäjätuntemusta ja -osaamista järjestämällä seminaari-, valmennus- ja yleisötahtumia sekä kehittänyt viranomaisten kulttuurista osaamista kotoutumispalvelujen tuottajina. Instituutti on toteuttanut kahdenvälisenä ja monikeskisenä yhteistyönä lähialueyhteistyö- ja pohjoisen ulottuvuuden kulttuurikumppanuushankkeita, joiden avulla on kasvatettu luovien toimialojen yhteistyömahdollisuuksia ja kilpailukykyä Suomessa, Euroopan unionin (EU) pohjoisen ulottuvuuden alueella sekä kansainvälisillä markkinoilla.

Instituutin toimintaympäristö on viime vuosina monin osin muuttunut. Instituutti on luopunut tieteellisestä työstä. Instituutin kirjaston tieteellisestä aineistosta on jo siirretty osia muihin kirjastoihin ja kirjaston osuus instituutin toiminnasta on vähentynyt. Instituutti on tehnyt myös jonkin verran hankepalveluja niiden viranomaisten kanssa, jotka

vastaavat venäjänkielisen väestön kotouttamisesta. Instituutti on osallistunut EU:n Pohjoisen ulottuvuuden kulttuurisen kumppanuuden tuottamiseen. Instituutti hallinnoi Wider Europe -ohjelmaa ulkoasiainministeriön toimeksiannosta. Instituutin toiminnassa eikä päätöksenteossa ole nykyisin asioita, jotka edellyttävät merkittävästi julkisen vallan käyttöä.

Suomen venäjänkielinen väestö on kasvanut nopeasti ja venäjää äidinkielenään puhuvia asuu vuoden 2010 tilastojen mukaan Suomessa noin 55 000 henkilöä. Se on selvästi suurin vieraskielisten ryhmä Suomessa ja sen odotetaan kasvavan myös tulevana vuosina voimakkaasti. Tulevaisuudessa on tarpeen keskittyä tarjoamaan venäjänkielistä väestöä koskevia taiteen ja kulttuurin kotoutumista edistäviä palveluja sekä kehittää kaksisuuntaista integraatiota. Venäjänkielinen väestö on Suomelle tärkeä voimavara ja kulttuurisen monimuotoisuuden lähde. Toimiala on keskeinen maahanmuuttajien oman identiteetin, kielen ja kulttuurin vaalimisen ja kehittämisen mutta myös aktiivisen kansalaisuuden kannalta. Tavoitteena on parantaa sekä maahanmuuttajien osallistumista suomalaiseen kulttuuriin yleisönä että heidän mahdollisuuksiaan osallistua kulttuuriin tekijöinä.

Instituutin muuttunut asema ja tehtävät ovat olleet esillä useissa viime vuosina tehdyissä selvityksissä, kuten selvitysmies Ilkka Huovion vuonna 2007 antamassa selvityksessä, selvityshenkilö Harri Skogin ja Håkan Mattlinin vuonna 2011 antamassa selvityksessä ja selvityshenkilö Heikki Talvitien vuonna 2012 antamassa selvityksessä. Selvityksiä käsitellään tarkemmin jaksossa 5.1.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 24 päivänä tammikuuta 2012 asettama työryhmä on valmistellut instituutin säätioittamista selvityshenkilö Talvitien selvityksen linjausten perusteella. Työryhmä on asettamiskirjeen mukaisesti ensimmäisessä vaiheessa tehnyt 31 päivänä toukokuuta 2012 opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotuksen Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin muuttamisesta valtion

virastosta säätiöksi ja siihen liittyvästä säädös- ja rahoituspohjasta sekä ehdotuksen säätiön säännöiksi.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset ja käytäntö

Lainsäädäntö

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin tehtävistä säädetään Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista annetussa laissa (857/1992) ja valtioneuvoston asetuksessa (1100/2001). Lain 1 §:n mukaan instituutti on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen laitos ja sen kotipaikkana on Helsingin kaupunki. Lain 2 §:n mukaan instituutti voi tehdä sen toimialallaan sopimuksia muiden viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa tutkimusten ja selvitysten suorittamisesta sekä tietojen vaihdosta. Samoin instituutti voi tehdä yhteistyösopimuksia yhteisistä tutkimusohjelmista tutkimustyötä suorittavien muiden laitosten ja korkeakoulujen kanssa. Lain 3 §:n mukaan instituutin hallinnosta ja tarkemmista tehtävistä säädetään asetuksella. Lain 4 §:n mukaan instituutilla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja, joiden hoitamisesta ja käyttämisestä säädetään asetuksella.

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan instituutin tehtävänä on harjoittaa Venäjää ja Itä-Eurooppaa koskevaa sivistyksellistä yhteistyötä sekä tukea siihen liittyvää tutkimusta, tukea Venäjältä ja Itä-Euroopasta Suomeen muuttaneiden kieltä ja kulttuuria, harjoittaa alansa tiedotus- ja julkaisu-toimintaa, tarjota asiantuntijapalveluja toimialallaan sekä pitää yhteyttä koti- ja ulkomaisiin toimijoihin ja edistää muutoin yhteistyötä toimialallaan.

Asetuksen 2—6 §:ssä säädetään instituutin hallinnosta. Asetuksen 2 §:n mukaan instituutilla on johtokunta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kuusi muuta jäsentä. Johtokunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos puheenjohtaja tai jäsen eroaa kes-

ken toimikauden, kutsutaan hänen tilalleen uusi puheenjohtaja tai jäsen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Johtokunnan kokoontumisesta ja päätösvaltaisuudesta säädetään asetuksen 3 §:ssä.

Asetuksen 4 §:n mukaan johtokunnan tehtävänä on edistää ja valvoa instituutin toimintaa ja siinä tarkoituksessa vahvistaa instituutin työjärjestys, hyväksyä instituutin talousarvioehdotus, toiminta- ja taloussuunnitelma sekä toimintakertomus sekä päättää asioista, jotka johtokunta ottaa päätettäväkseen.

Asetuksen 5 §:n mukaan instituutissa on johtajan virka. Lisäksi instituutissa voi olla muuta virka- ja työsuhteista henkilöstöä. Asetuksen 6 §:ssä säädetään johtajan tehtävistä.

Asetuksen 7—9 §:ssä säädetään instituutin virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja niiden täyttämisestä sekä virkavapaudesta.

Asetuksen 10 §:ssä säädetään instituutille lahjoitettujen ja testamentilla annettujen varojen hoidosta.

Asetuksen 11 §:n mukaan instituutin tulee antaa toiminnastaan vuosittain kertomus opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Kirjastolaissa (904/1998) säädetään yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalveluiden järjestämisestä, kirjasto- ja tietopalveluverkosta, kirjastopalvelujen maksuttomuudesta sekä kirjastopalvelujen valtion rahoituksesta. Lain 3 §:n mukaan kunnan tehtävänä on laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen. Lain 9 §:n 3 momentin (1709/2009) mukaan valtionavustusta voidaan myöntää myös muun kunnalle tai palvelun järjestäjälle annetun erityisen tehtävän hoitamiseen. Tarkempia säännöksiä lain soveltamisesta on kirjastoasetuksessa (1078/1998).

Instituutin kirjastoon ei nykyisin sovelleta kirjastolakia eikä -asetusta.

Kansainväliset sopimukset

Suomella on Venäjän kanssa kaksi kahdenvälistä sopimusta, jotka sisältävät määräyksiä Venäjältä peräisin olevien henkilöiden kielen ja kulttuurin tukemisesta Suomessa.

Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välisen suhteiden perusteista tehdyn sopi-

muksen (SopS 63/1992) 10 artiklassa määrätään, että sopimusosapuolet tukevat suomalaisten ja suomensukuisten kansojen ja kansallisuuksien omaperäisyyden säilyttämistä Venäjällä ja vastaavasti Venäjältä peräisin olevien omaperäisyyttä Suomessa ja että osapuolet suojelevat toistensa kieliä, kulttuuria ja historian muistomerkkejä.

Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välisen yhteistyöstä kulttuurin, opetuksen ja tutkimuksen alalla tehdyn sopimuksen (SopS 100/1992) 4 artiklassa määrätään, että sopimusosapuolet tukevat Venäjän suomensukuisen väestön sivistyksellisiä yhteyksiä Suomeen ja Venäjältä peräisin olevien mahdollisuuksia vaalia omaa kulttuuriperinnettään Suomessa. Sopimus on luonteeltaan puitesopimus, jonka nojalla molempien maiden opetus-, kulttuuri- ja tutkimusasioista vastaavat yliopistot, korkeakoulut ja oppilaitokset sekä tutkimus-, kulttuuri- ja taidelaitokset voivat olla keskenään yhteistyössä oman toimivaltansa ja kummankin maan lainsäädännön asettamissa puitteissa sopimuksessa tarkoitetuissa hankkeissa. Sopimuksen toteuttamista seuraa yhteinen työryhmä, joka koostuu asianomaisten ministeriöiden ja virastojen edustajista. Työryhmä kokoontuu tarpeen mukaan tai jommankumman sopimuspuolen pyynnöstä vuorotellen kummassakin maassa arvioimaan yhteistyön toteutumista ja laatimaan suunnitelmia sen kehittämiseksi. Suomen Tasavallan ja Venäjän federaation välisen kulttuurin, opetuksen ja tutkimuksen alan yhteistyötä käsitelleen työryhmän kolmas kokous järjestettiin Moskovassa toukokuussa 1999. Työryhmän kokous perustui sopimuksen 10 artiklaan. Sopimusten käytännön toimista on osaltaan huolehtinut Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti sen toimialan puitteissa.

Käytäntö

Suomen venäjänkielinen väestö keskittyy pääkaupunkiseudulle, Itä-Suomen alueelle sekä Turkuun ja Tampereelle. Suomen venäjänkielinen väestö ei kuulu Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998) piiriin.

Instituutti tarjoaa tiedotus-, konsultointi- ja hankevalmistelupalveluita ja osallistuu kotimaisiin monikulttuurisiin hankkeisiin Venäjältä ja Itä-Euroopasta muuttaneiden kulttuuripalvelujen vahvistamiseksi. Instituutti osallistuu kulttuurin lähialueyhteistyöhön sekä EU:n, Venäjän ja Itä-Euroopan väliseen kulttuuriyhteistyöhön ja Pohjoisen ulottuvuuden kulttuurikumppanuuden valmisteluun.

Instituutti ylläpitää Venäjän, Ukrainan ja Valko-Venäjän kulttuuriin ja yhteiskuntaan erikoistunutta kirjastoa ja tietopalvelua. Kirjasto tukee Suomen venäjänkielisen väestön osan kieltä ja kulttuuria tarjoamalla kirjastoaineistoja ja -palveluita venäjän kielellä. Toiminnan kehittämisen keskeisiä alueita ovat olleet verkkopalvelut sekä yhteistyössä sidosryhmien kanssa toteutettavan tapahtumatarjonnan lisääminen. Kirjastossa on meillä aineiston sähköinen luettelointi, jonka yhteydessä vanhentunutta aineistoa poistetaan. Poistojen jälkeen vuoden 2012 lopussa niteitä on noin 55 000. Kirjastossa oli vuonna 2011 asiakaskäyntejä yhteensä 7 360 eli 0,3 käyntiä jokaista pääkaupunkiseudulla asuvaa venäjänkielistä kohden. Äidinkieleltään venäjänkielisten osuus kaikista asiakkaista oli 73 prosenttia ja suomen- ja ruotsinkielisten osuus yhteensä 20 prosenttia. Tietopalvelun toimeksiantoja vuonna 2011 oli yhteensä 107.

Instituutin tiloissa toimii venäläisen Russkij Mir -säätiön lahjoittama venäjän kieltä ja kulttuuria esittelevä keskus, jonka toiminta perustuu instituutin ja mainitun säätiön väliseen sopimukseen.

Instituutin toimintamenot momentilla 29.80.08. Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin toimintamenot olivat vuonna 2011 yhteensä 1 017 815 euroa. Perusrahoituksen lisäksi instituutilla oli käytössään vuonna 2011 opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää rahoitusta kalustohankintoihin momentilta 29.80.70. Kaluston hankinta ja sukukansaohjelman kirjastoalan yhteistyön kuluihin momentilta 29.01.21. Kansainvälinen yhteistyö yhteensä 25 500 euroa. Lisäksi momentilta 24.20.66 Lähialueyhteistyö asetettiin instituutin käyttöön 77 000 euroa. Valtionhallinnon työllistämismäärärahoja momentilta 32.30.51. Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet käytettiin 5 046 euroa yhden henkilön

yhteensä kahden kuukauden harkinnanvaraiseen työllistämiseen.

2.2 Nykytilan arviointi

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kulttuurihallintoa koskevia rakenteellisia kehittämistoimenpiteitä. Hallitusohjelmassa todetaan muun muassa, että Valtion taidemuseon säätiöittäminen valmistelu käynnistetään, että Taiteen keskustoimikunnasta muodostetaan Taiteen edistämiskeskus ja että Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin asema ja tehtävät selvitetään.

Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa on päätetty, että vuosille 2013—2015 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteelliseen uudistamiseen sisältyy yhteensä 15 miljoonan euron säästö ja että uudistukset käynnistyvät vuonna 2013. Mainitusta summasta 6,7 miljoonaa euroa kohdentuu kulttuurihallinnon toimintamenoihin. Samanaikaisesti hallinnonalalla on varauduttava julkisen talouden kestävyuden vahvistamisen edellyttämiin valtiontalouden vuosien 2013—2016 kehysten mukaisiin lisätoimenpiteisiin.

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla pieni erityistehtävää hoitava virasto. Instituutti tarjoaa Venäjään ja Itä-Eurooppaan liittyviä kulttuurialan hanke-, tiedotus- ja konsultointipalveluja. Instituutti ylläpitää myös kirjasto- ja tietopalveluja ja huolehtii osaltaan Suomessa asuvien venäjänkielisten neuvonnasta ja tuesta.

Lailla ja valtioneuvoston asetuksella säädettyä Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin asemaa ja tehtäviä ei ole uudistettu lokakuussa 1992 tapahtuneen lainmuutoksen ja vuoden 2002 alusta uudistetun asetuksen jälkeen. Valtionhallinnon toimintaympäristö on kuitenkin viime vuosina monin osin muuttunut, mikä edellyttää myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla jatkuvaa toiminnan ja palvelutason arviointia sekä tarkastelua siitä, miten julkisia palveluja tulisi järjestää. Uudet palvelutarpeet edellyttävät vaihtoehtoisten organisointimallien kehittämistä julkisille palveluille. Samalla joudutaan mietti-

mään, onko valtion rooli välttämätön palveluiden järjestämisessä ja mitä toimintoja voitaisiin siirtää mahdollisesti valtionhallinnon ulkopuolelle. Vaihtoehtoisina organisointimalleina julkisten palveluiden järjestämisessä esillä ovat yleensä olleet julkisoikeudellinen laitos (julkisoikeudellinen säätiö), yksityisoikeudellinen säätiö, yhdistys ja osakeyhtiö.

Valtiolle kuuluneita tehtäviä on useissa tapauksissa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla siirretty yksityiselle taholle silloin, kun tehtävä ei edellytä kuin vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä. Muun muassa Suomen elokuvasaatiö hoitaa välillistä julkista hallintotehtävää myöntäessään elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamista ja jakelua sekä muuta elokuvakulttuurin edistämistä koskevia tukia. Tehtävän hoitamisesta säädetään elokuvataiteen edistämisestä annetulla lailla (28/2000). Koska Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin toiminta ei edellytä merkittävää julkisen vallan käyttöä ja koska instituutin toimintaympäristö on muuttunut siitä, kun virasto on perustettu, myös Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin palvelut voitaisiin järjestää muussa kuin virastomuodossa. Osakeyhtiömuoto ei kuitenkaan tule kysymykseen, koska instituutin toiminta ei ole maksullista palvelutoimintaa. Toiminta ei myöskään ole aatteellista yhdistystoimintaa. Parhaimpana organisaatiomuotona onkin tämän johdosta pidettävä säätiömuotoa.

Instituutin tehtävien kehittäminen palvelemaan paremmin Suomessa asuvan venäjänkielisen väestön tarpeita voitaisiin tehdä hallinnollisesti tehokkaammalla tavalla ja joustavammin, kun laitos ei olisi sidottu valtionhallintoa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin. Instituutin kirjaston toiminnan uudistaminen niin, että toiminta siirrettäisiin yleisen kirjaston yhteyteen, mahdollistaisi kirjaston kokoelmien ja palvelujen ulottamisen laajemmalle asiakaskunnalle sekä toimintaedellytysten jatkuvan kehittämisen. Toimimalla julkishallinnon ulkopuolella hyötyjä voitaisiin saada esimerkiksi päätöksenteon nopeudessa, taloussuunnittelussa ja henkilöstöpolitiikassa, mutta toisaalta toiminnan poliittinen ohjaus saattaisi tällöin heikentyä. Myös kustannusten määräytymisessä olisi jonkin verran eroja riippuen siitä, olisiko ylläpitäjänä

valtio, kunta tai yksityinen taho. Instituutin rahoituksen siirtyminen budjettitalouden piiristä rahoitettavaksi veikkausvoittovaroista voisi vähentää budjetin soveltamiseen liittyvää sääntelyä, mutta rahoituksen epävarmuus saattaisi vastaavasti lisääntyä, koska kysymys olisi vuosittain talousarvioon otettavista veikkausvoittovaroista. Instituutin toiminnan siirtäminen yksityisoikeudelliselle säätiölle merkitsisi sitä, että ohjaus perustuisi sen sääntöihin ja säätiön hallituksen päätöksentekoon sekä viranomaisen rahoitusohjaukseen.

Instituutin muuttunut toimintaympäristö ja tehtävien menestyksellinen hoito edellyttää uudelta organisaatiolta muuntautumiskykyä ja ketteryyttä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää instituutin toimintaa muuttamalla se säätiöksi niin, että Suomessa asuvan venäjänkielisen väestön tarpeita oman kielen ja kulttuurin vaalimiseen sekä integraatioon suomalaiseen yhteiskuntaan koko Suomen alueella voitaisiin edistää nykyistä paremmin. Samoin tavoitteena on saada instituutin kirjaston kokoelmat laajemman asiakaskunnan käyttöön siirtämällä kirjastosta keskeinen osa kunnallisen kirjaston alaisuuteen. Uudistuksen tavoitteena on varmistaa instituutin toiminnan ja palveluiden kehittyminen ja jatkuminen säätiöittämällä laitoksen toiminta. Lisäksi tavoitteena on turvata palveluiden joustavampi saavutettavuus ja laatu.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Perustettava säätiö olisi säätiölaissa (109/1930) tarkoitettu yksityisoikeudellinen säätiö, joka saisi vuosittaisen rahoituksen opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja jonka hallituksen ministeriö nimittäisi.

Säätiön tarkoituksena olisi kehittää palveluja, jotka edistäisivät venäjänkielisen väestön integraatiota ja kielellistä identiteettiä ja jotka auttaisivat venäjänkielisen kulttuurin kehittymistä Suomessa. Säätiö tarjoaisi itse tai välittäisi venäjänkielistä väestöä koskevia

palveluja yksityisille, yhteisöille, kunnille ja valtionhallinnolle. Säätiön tarkoituksena olisi myös edistää kulttuurien välistä vuorovaikutusta kansallisesti ja kansainvälisesti. Säätiö jatkaisi ja kehittäisi instituutin toimintaa edelleen edellä mainittujen tehtävien osalta kirjastoa lukuun ottamatta. Säätiö aloittaisi toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2013, jolloin instituutti lopettaisi toimintansa valtion laitoksena.

Säätiön tarkoituksena olisi tuottaa kaksisuuntaista integraatiota ja kotoutumista edistäviä tiedotus-, valmennus- ja muita palveluita sekä ylläpitää kohtaamispaikkaa maahanmuuttajien ja kantaväestön tarpeisiin. Tiedottaminen sisältäisi muun muassa valtakunnallista, asuinpaikasta riippumatonta internetissä tapahtuvaa omakielistä neuvontaa ja tiedotusta esimerkiksi kuntien ja järjestöjen tapahtumista. Valmennuspalveluita voi suunnata monikulttuurisuustietouden lisäämiseen kunnissa, yrityksissä ja yhteisöissä tavoitteena maahanmuuttajien joustavampi työllistyminen ja kaksisuuntaisen kotoutumisen edistäminen. Muut palvelut voisivat olla valtakunnallisten tapahtumien tuottamista yhteistyössä kuntien, yritysten ja viranomaisten kanssa. Säätiö voisi tuottaa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa räätälöityä suomen kielen opetukseen ja oman äidinkielen ylläpitämiseen liittyviä palveluja. Vertaistuki- ja järjestötoimintaan liittyvien palvelujen kehittäminen yhteistyössä venäjänkielisten järjestöjen kanssa voisi olla keskeinen osa säätiön palvelutoimintaa. Säätiön ylläpitämän kohtaamispaikan tarkoituksena olisi tarjota omakielisiä matalan kynnyksen tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluja maahanmuuttajille sekä edistää kaksisuuntaista kotoutumista poistamalla ennakkoluuloja ja lisäämällä vuorovaikutusta maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä. Kohtaamispaikka tarjoaisi toiminnallisen ympäristön toteuttaa yhteishankkeita eri maahanmuuttajajärjestöjen ja erityiskohderyhmien kuten nuorten, ikääntyvien, kotiäitien ja työllistettävien kanssa. Kohtaamispaikassa voisi järjestää venäjänkielisiä tietoiskuja suomalaisesta yhteiskunnasta, perheasioista, kulttuurista, aikuiskoulutuksesta, poliittisesta järjestelmästä, työelämästä, yrittäjyydestä ja kansalaisjärjestöjen toiminnasta.

Instituutin ja Russkij Mir –säätion välinen sopimus venäjän kieltä ja kulttuuria esittelevän keskuksen ylläpitämisestä on irtisanottu, eikä sen mukainen toiminta näin ollen siirry perustettavalle säätiolle.

Samalla kun instituutin toiminta lakkaisi, lakkaisivat myös sen virat sekä virkasuhteet ja henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutusta koskevien periaatteiden mukaisesti työsuhteeseen toimintaa jatkavaan säätioon kirjastohenkilöstöä lukuun ottamatta. Henkilöstön asemaan sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2013 työsopimuslakia (55/2001) sellaisenaan. Palvelussuhteen lajin muuttuminen virkasuhteesta työsuhteeksi ei vaikuta palvelussuhteen jatkumiseen muutoshetkellä. Henkilöstön kanssa tehdään työsopimukset ennen kuin virkasuhteet lakkaavat, jolloin palvelussuhde on turvattu katkotta.

Instituutin kirjaston keskeinen osa, noin 25 000 nidettä, siirrettäisiin samanaikaisesti säätion perustamisen kanssa Espoon kaupunginkirjaston alaisuuteen opetus- ja kulttuuriministeriön määräämänä erityistehtävänä. Kirjastohenkilöstö siirtyisi liikkeenluovutusta koskevien periaatteiden mukaisesti Espoon kaupungin palvelukseen. Kirjaston toimintaa rahoitettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä valtionavustuksella samalla tavalla kuin Helsingin kaupunginkirjaston alaisuudessa toimivan Monikielisen kirjaston ja Rovaniemen kaupunginkirjaston Saamelaiskirjaston toimintaa tuetaan.

Instituutin kirjastokokoelmat käydään läpi kokonaisuudessaan, kun valitaan Espoon kirjastoon siirrettävä osa. Muu osa kirjastosta on tarkoitus siirtää Varastokirjastoon ja Kansalliskirjaston Slavica-kokoelmaan sen jälkeen kun siitä on ensin poistettu sellaiset niiteet, joita ei ole tarkoituksenmukaista siirtää.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Säätion perustaminen

Säätion perustamistoimien valmistelu on käynnissä. Lain vahvistamisen jälkeen on tarkoitus perustaa säätio niin, että säätion toiminta voisi käynnistyä välittömästi lain

tultua voimaan. Instituutti valtion laitoksena lakkaisi 1 päivästä tammikuuta 2013. Sen omaisuus kirjakokoelmia lukuun ottamatta, velat ja toiminta sekä näihin liittyvät sopimukset ja sitoumukset siirrettäisiin säätiolle heti, kun perustamistoimenpiteet on saatu päätökseen. Tarkoitus olisi, että tulevasta säätioittämisestä otettaisiin maininta niihin sopimuksiin, jotka instituutti tekisi hallituksen esityksen antamisen jälkeen ennen säätioittämistä.

Perustamispääoma on tarkoitus muodostaa sellaiseksi, että se olisi toiminnan aloitusvaiheessa riittävän suuri ottaen huomioon säätion tarkoitus. Alustavien neuvottelujen perusteella säätion perustajiksi valtion lisäksi olisi tulossa Helsingin, Vantaan, Tampereen, Turun, Joensuun ja Lappeenrannan kaupungit sekä Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten liitto ry. ja Suomi-Venäjä seura. Säätioöpääoma varmistuu kaupunkien tehtyä lopulliset päätökset osallistumisesta. Arvion mukaan se olisi noin 100 000 euroa ja valtion osuus siitä 80 000 euroa.

Kirjastopalvelujen siirtäminen Espoon kaupungille

Instituutin kirjastokokoelman keskeinen osa, noin 25 000 nidettä, siirrettäisiin Espoon kaupunginkirjaston alaisuuteen opetus- ja kulttuuriministeriön erityistehtävänä. Tätä osaa kirjaston toiminnasta rahoitettaisiin vuonna 2013 valtionavustuksella talousarvion momentilta 29.80.52 Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen.

Omaisuus

Säätiolle siirtyvien toimistokalusteiden ja -laitteiden arvo on arviolta alle 20 000 euroa. Espoon kaupungille siirtyvällä kirjastomateriaalilla sen sijaan on merkittävää kulttuurista arvoa, mutta sitä ei voida rahallisesti arvioida. Säätion aloittavan taseen määrä ja rakenne tarkentuu valmistelun edetessä.

Vaikutukset valtion talouteen

Valtion vuoden 2012 talousarviossa on momentilla 29.80.08 Venäjän ja Itä-

Euroopan instituutin toimintamenot osoitettu 969 000 euroa Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin toimintamenoihin, joihin sisältyvät myös instituutin kirjaston toimintamenot. Valtioneuvoston hyväksymien valtiontalouden kehyksien vuosille 2013—2016 mukaan Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti säätiöitään vuodesta 2013 alkaen. Tämän vuoksi myöhemmissä valtion talousarvioesityksissä momentti 29.80.08 poistuisi talousarviosta ja perustettavan säätiön sekä eriytettävän kirjaston toimintaa rahoitettaisiin valtionavustuksella vuonna 2013 momentilta 29.80.52 Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarain taiteen edistämiseen yhteensä enintään 1 200 000 eurolla.

Tarkoituksena olisi, että sellaiseen instituutin palveluksessa olevaan henkilöstöön, joka on tullut valtion palvelukseen ennen vuotta 1993 ja ollut siitä lähtien yhtäjaksoisesti valtion palveluksessa, sovellettaisiin edelleen valtion eläkelakia siten kuin henkilöstö olisi edelleen valtion palveluksessa. Täten valtion eläkelain soveltaminen jatkuisi myös siinä tapauksessa, että henkilö siirtyisi takaisin sellaiseen palvelukseen, johon valtion eläkelakia sovelletaan. Eläketurva säilyisi samana, vaikka henkilö siirtyisi säätiöstä esimerkiksi valtion laitokseen. Instituutin kirjaston siirtämisestä Espoon kaupungille on kysymys valtion toiminnan kunnallistamisesta, josta on erikseen säädetty valtion eläkelain (280/1996) 1 a §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa valtion eläkelain (1295/2006) tullessa voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Espoon kaupungin palvelukseen siirtyvien henkilöiden eläketurvaan sovelletaan vanhan valtion eläkelain 1 a §:ää eikä kunnalle siirtyvien eläketurvasta tämän vuoksi tarvitse erikseen tässä yhteydessä säätää.

Vaikutukset muuhun talouteen ja toimintaan

Muuttuminen säätiöksi tuo eräitä lisäkustannuksia verrattuna valtion virastona toimimiseen, mutta ne määräytyvät samoin perustein kuin muiden yksityisoikeudellisten säätiöiden. Tällaisia kustannuksia syntyy lähinnä valtion verotuksesta, erityisesti arvonlisäverosta, työttömyys-, tapaturma- ja vahinkovakuutusmaksuista ja eräistä henkilöstösivukuluista. Instituutin arvonlisäverot on

nykyisin maksettu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan yhteiseltä momentilta 29.01.29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, mutta jatkossa ne jouduttaisiin maksamaan säätiön saamista valtionavustuksesta. Toisaalta muun muassa eläkekustannukset hieman alenevat, koska ne pitkällä aikavälillä määräytyvät samoin perustein kuin yksityisellä sektorilla. Espoon kaupungille siirtyvän kirjastohenkilöstön eläketurvasta säädetään kunnallisessa eläkelaislaissa (549/2003).

Instituutin toimintaan verrattuna säätiöllä olisi mahdollisuus nopeampaan päätöksentekoon ja säätiön olisi helpompi hankkia yhteistyökumppaneita. Säätiönä toimittaessa sitä eivät koskisi julkisen sektorin säännökset, kuten julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999). Päätöksenteon läpinäkyvyys vähenee jossain määrin.

Sen sijaan Espoon kaupungin alaisuuteen siirtyviin kirjastopalveluihin noudatettaisiin kuntalakia (365/1995) ja muita kunnallisia säännöksiä ja määräyksiä.

4.2 Kilpailupoliittiset vaikutukset

Yleistä

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti saa toimintaansa rahoitusta valtion talousarviosta. Säätiöllä olisi sen toimialaan liittyviä tehtäviä siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tuloskeskusteluissa säätiön tavoitteista ja rahoituksesta sovitaan. Säätiöllä olisi toimintavapauksien lisääntyessä nykyistä joustavimmat ja monipuolisemmat mahdollisuudet kehittää toimintaansa.

Valtion toimintoja koskevan tiukemman hankinta- ja julkisuussääntelyn poistumisen vuoksi säätiön asema olisi samankaltainen kuin muilla yksityisoikeudellisilla säätiöillä.

Säätiön verokohtelu

Perustettavaa säätiötä verotettaisiin yksityisoikeudellisena säätiönä. Säätiöllä ei olisi varsinaista liiketoimintaa ja sen toimintaa rahoitettaisiin valtionavustuksilla ja hankerahoituksella.

Perustettavan säätiön toimintaansa saaman valtionavustuksen ei voitaisi katsoa täyttävän EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaista kielletyn valtionavustuksen kriteerejä. Koska säätiö ei harjoittaisi varsinaista liiketoimintaa, sen saama tuki ei vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua, eikä tuella olisi vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

4.3 Vaikutukset palveluiden käyttäjille

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin palveluiden pääasiallisina käyttäjinä ovat olleet venäjänkielinen väestö Suomessa ja julkiset toimijat. Uudistuksen tarkoituksena on turvata palvelujen laatu ja parantaa niiden saavutettavuutta entisestään. Kokonaisuutena voidaan arvioida, ettei palveluiden saatavuus muutu merkittävästi säätiöittämissä seurauksena. Kirjastopalvelut olisivat kuitenkin uudistuksen jälkeen laajemman käyttäjäkunnan saatavilla erityisesti pääkaupunkiseudulla.

4.4 Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Vuoden 2012 elokuussa Venäjän ja Itä-Euroopan instituutissa työskentelee 15 henkilöä, joista 12 on virkasuhteessa ja kolme työsopimussuhteessa. Heistä neljä on määräaikaista. Määräaikaisten virka- ja työsopimussuhteet päättyvät vuoden 2012 loppuun mennessä.

Instituutin virat lakkaisivat ja henkilöstö otettaisiin perustettavan säätiön ja Espoon kaupungin palvelukseen työsuhteeseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Henkilöstön kanssa on aloitettu yhteistoimintaneuvottelut. Henkilöstön kanssa tehtäisiin työsopimukset ennen kuin virkasuhteet lakkaavat niin, että palvelussuhteet olisi turvattu katkotta.

Valtion henkilöstön asema liikkeenluovutustilanteissa määräytyy valtion virkamieslain (750/1994) 5 e ja 5 f §:n mukaan. Muutostilanteessa noudatettaisiin liikkeenluovutusperiaatetta, koska valtion tehtäviä siirrettäisiin valtionhallinnon ulkopuolelle. Liikkeenluovutuksen edellytykset täytyvät, kun

nykyisen instituutin toiminnasta keskeinen osa, irtaimisto ja aineellinen omaisuus sekä henkilöstö otetaan toiminnan uuden harjoittajan palvelukseen. Toimintakokonaisuus olisi järjestetty pysyväksi, eikä se rajoittuisi yksinomaan tietyn hankkeen toteuttamiseen. Liiketoimintakokonaisuuden käsite viittaa Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan sellaiseen henkilöiden ja muiden tekijöiden muodostamaan organisoituneeseen yhdistelmään, jonka avulla on mahdollista harjoittaa omiin itsenäisiin tavoitteisiinsa tähtäävää toimintaa.

Liikkeenluovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät luovutuksensaajalle. Oikeuksien siirtyminen ei koskisi virkasuhteen oikeudelliseen luonteeseen sinänsä kuuluvia oikeuksia kuten esimerkiksi valtion virkamieslain 55 §:n 3 momentin jatkuvuusperiaatetta. Virkamiehet siirtyisivät automaattisesti luovuttajan palveluksesta luovutuksensaajan palvelukseen ja heidän virkasuhteeseensa sisältyneet ehdot säilyisivät entisinä liikkeenluovutuksesta huolimatta. Henkilön oikeudesta eläkkeeseen säädetään erikseen.

Virkamiehellä ei olisi oikeutta vastustaa siirtymistä yksipuolisesti ja jäädä luovuttajan palvelukseen. Jos virkamies ei haluaisi siirtyä luovutuksensaajan palvelukseen, hän voisi kuitenkin irtisanoa virkasuhteensa normaalisti irtisanomisajalla tai valtion virkamieslain 29 a §:n nojalla ilman irtisanomisaikaa. Niiden virkamiesten, joiden virkasuhde ei ole enää voimassa irtisanoutumisen tai työnantajan suorittaman irtisanomisen johdosta luovutushetkellä, virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät siirtyisi luovutuksensaajalle. Valtion virkamieslain 32 §:ssä säädetty takaisinottovelvollisuus koskisi kuitenkin myös heitä silloin, kun luovuttajan tekemän irtisanomisen perusteena olleet valtion virkamieslain 27 §:ssä tarkoitetut taloudelliset tai tuotannolliset perusteet täytyvät. Luovutushetkellä tarkoitettaisiin ajankohtaa, jolloin luovutuksensaaja ryhtyy tosiasiallisesti käyttämään määräysvaltaa ja harjoittamaan toimintaa.

Instituutin henkilöstö siirtyisi säätiöittämissä johdosta valtion eläkelainsäädännön mukaisesta järjestelmästä yksityisen alan työ-

eläkejärjestelmän piiriin ja kirjastohenkilöstö kirjastopalvelujen siirtämisen johdosta Espoon kaupungille kunnallisen työeläkejärjestelmän piiriin. Säätiöittämisessä on periaatteena, että säätiöön siirtyvän henkilöstön eläke-edut turvataan ja siirtyvien uusi eläketurva vastaa nykyistä eläketurvaa.

Kun liikkeenluovutusta koskevien periaatteiden mukaan henkilöstö siirtyy uuden työnantajan palvelukseen, ei muutos sinänsä vaikuta henkilöstön määrään. Tehtävien muuttuminen säätiön tarkoituksen mukaiseksi edellyttää kuitenkin henkilöstön osaamisen ja rakenteen arviointia jatkossa, mikä voisi vaikuttaa henkilöstön tehtäväkuviin ja määrään. Perustettava säätiö päättää tarvittavien tukipalvelujen hankkimisesta toimintansa aloittamisen jälkeen.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Instituutin asema ja tehtävät ovat olleet esillä useissa viime vuosina tehdyissä selvityksissä. Selvityshenkilö Ilkka Huovion vuonna 2007 julkaistussa Venäjän ja Itä-Euroopan selvityksessä yhdeksi keskeiseksi instituutin tehtäväksi määritellään Suomen venäjänkielisen väestönsä kielen ja kulttuurin määrätietoinen tukeminen sekä monikulttuuristen arvojen edistäminen.

Selvityshenkilö Harri Skogin ja Håkan Mattlinin 18 päivänä helmikuuta 2011 opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassa selvityksessä opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta (Yhdessä enemmän; opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6) todettiin, että instituutti voisi olla yksityisoikeudellinen säätiö vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi Hanasaaren ruotsalais-suomalainen kulttuurikeskus ja Suomen Pietarin instituutti.

Selvityshenkilö Heikki Talvitiin opetus- ja kulttuuriministeriölle 10 päivänä tammikuuta 2012 antamassa selvityksessä (Instituutista toimintakeskukseksi; opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:1) selvitettiin myös instituutin asemaa ja tehtäviä ja esitettiin toimenpide-ehdotuksia

toiminnan järjestämiseksi tulevaisuudessa. Selvityshenkilö suositteli myös instituutin muuttamista säätiöksi. Selvityshenkilö piti tätä parhaana vaihtoehtona, mikäli säätiön rahoitus kyetään turvaamaan.

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin kanssa ministeriön asettaman työryhmän ehdotuksen pohjalta. Hallituksen esityksestä on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa annetun lain (651/1988) mukaiset neuvottelut instituutin henkilöstön kanssa 12 päivänä kesäkuuta 2012. Säätiöittämisestä Espoon kaupungille on säännöllisesti tiedotettu instituutin henkilöstölle.

Espoon kaupunki ja valtio ovat tehneet 25 päivänä kesäkuuta 2012 aiesopimuksen instituutin kirjaston kokoelman ja henkilöstön siirtämisestä Espoon kaupungille.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen, Lappeenrannan, Joensuun ja Kouvolan kaupungeilta sekä henkilöstöjärjestöiltä.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Esitysluonnoksesta saatiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen, Lappeenrannan, Joensuun ja Kouvolan kaupungeilta, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Tieteentekijöiden Liitto ry:ltä sekä Akavan Erityisalat ry:ltä.

Ministeriöiden lausunnoissa ehdotettiin esitykseen lähinnä teknisiä muutoksia. Kaupunkien toimittamissa lausunnoissa todettiin puolestaan, että varsinaiset päätökset säätiön perustamiseen osallistumisesta toimivaltaisessa päätöksentekokoelimesta tehdään syksyn 2012 kuluessa. Lisäksi huomiota kiinnitettiin perustettavan säätiön toiminnan valtakunnallisuuteen.

Asianomaisilta henkilöstöjärjestöjen lausunnoissa esitettiin kiinnitettäväksi erityistä huomiota säätiön ja Espoon kaupungin palvelukseen siirtyvän henkilöstön palvelussuhteiden ja niihin liittyvien ehtojen jatkuvuuteen.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Luovutusvaltuus ja perustettava säätiö. Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö valtuutettaisiin luovuttamaan Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin hallinnassa oleva omaisuus ja immateriaaliset oikeudet perustettavalle säätiölle ja Espoon kaupungille. Instituutin kirjaston keskeinen osa, noin 25 000 nidettä, eriytettäisiin säätiöstä lain voimaan tullessa Espoon kaupunginkirjaston alaisuuteen opetus- ja kulttuuriministeriön määräämänä erityistehtävänä. Säätiön tarkoituksena olisi jatkaa instituutin toimintaa. Kirjaston toimintaa jatkettaisiin osana Espoon kaupungin kirjastoa. Tämän vuoksi olisi perusteltua luovuttaa säätiölle ja Espoon kaupungille instituutin käytössä olevaa omaisuutta.

Pykälän 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voisi määräämällään ehdoilla allekirjoittaa perustettavan säätiön säädekirjan ja säännöt. Valtio olisi yksi säätiön perustajista ja sen osuus säätiön säädepääomasta olisi 80 000 euroa siten kun valtion vuoden 2012 II lisätalousarviossa momentilla 29.80.71. Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin toimintaa jatkavan säätiön peruspääomaan (kiinteä määräraha) osoitetaan määräraha tähän tarkoitukseen. Säätiön perustamiseen osallistuisivat lisäksi alustavan ilmoituksen mukaan Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen, Turun, Joensuun ja Lappeenrannan kaupungit sekä Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten liitto ry. ja Suomi-Venäjä seura. Säätiön säädepääoma olisi kokonaisuudessaan noin 100 000 euroa. Säätiön perustajat ja säätiöpääoma varmistuvat syksyn 2012 kuussa.

2 §. Luovutuksen ehdot. Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö määräisi perustettavalle säätiölle ja Espoon kaupungille luovutettavan omaisuuden sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuisi. Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin hallinnassa oleva irtain omaisuus käsittää vähäisessä määrin ka-

lusteita ja laitteita, joiden yhteenlaskettu arvo on noin 20 000 euroa. Lisäksi instituutin hallinnassa on noin 55 000 niteen kirjakokoelma, joka on kulttuuriarvoltaan merkittävä mutta jonka rahallista arvoa on vaikea määrittää. Tästä kokoelmasta keskeinen osa, noin 25 000 nidettä, siirtyisi Espoon kaupungille.

Pykälän 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö määräisi myös muista säätiön muodostamiseen liittyvistä valtiota koskevista järjestelyistä. Ministeriö voisi momentin nojalla huolehtia säätiön perustamiseen liittyvistä käytännön asioista, kuten säädekirjan allekirjoitusten hankkimisesta muilta perustajilta ja säätiön rekisteröimiseen liittyvistä toimenpiteistä Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa. Ministeriön roolista on tarkoitus ottaa maininta myös säätiön sääntöihin.

3 §. Vastuu sitoumuksista. Pykälän 1 momentin mukaan sen jälkeen kun omaisuus olisi siirretty säätiölle, se ottaisi vastatakseen instituutin tekemistä sellaisista velka-, takaus-, palvelu-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista sitoumuksista, joihin instituutti on sitoutunut ja jotka koskevat säätiölle luovutettua omaisuutta. Tulevasta säätiöittämisestä otettaisiin maininta niihin sopimuksiin, jotka instituutti tekisi ennen säätiöittämistä. Vastaavasti Espoon kaupunki vastaisi kirjastopalveluihin ja kokoelmiin liittyvistä sitoumuksista.

Pykälän 2 momentin mukaan koska velallinen voi vaihtua vain velkojan suostumuksella, vastaisi valtio edelleen toissijaisesti sellaisista perustamista edeltävistä velvoitteista, joista ei toisin sovittaisi. Säätiö olisi velvollinen korvaamaan valtiolle tästä vastuusta aiheutuvat menot. Säännöksellä varmistettaisiin toiminnan ja palvelujen tarjonnan jatkuvuus säätiöittämisen yhteydessä.

4 §. Valtionavustus. Pykälän 1 momentin mukaan perustettava säätiö saisi toimintaansa valtionavustusta ensisijaisesti veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista. Valtionavustukseen sovellettaisiin valtionavustuslain

(688/2001) säännöksiä muun muassa valtionavustuksen saamisen edellytyksistä, hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta, tarkastamisesta sekä saadun avustuksen mahdollisesta palauttamisesta ja takaisin perimisestä samoin kuin muista laissa säädetyistä menettelyistä.

Pykälän 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja säätiö kävisivät vuosittain tuloskeskustelun säätiön seuraavan kalenterivuoden toiminnan tavoitteista ja rahoituksesta. Tuloskeskusteluissa säätiön ja ministeriön edustajat muun muassa käsitelisivät säätiölle myönnettävää avustusta, sen käyttöä ja säätiön kanssa laadittavia tulostavoitteita. Lisäksi tuloskeskustelussa arvioitaisiin edellisen vuoden tavoitteiden toteutumista.

Espoon kaupungille erityistehtävän hoitamiseen myönnettävästä valtionavustuksesta säädetään kirjastolain 9 §:ssä eikä ehdotetussa laissa tämän vuoksi ole tarvetta asiasta erikseen säätää.

5 §. Henkilöstön palvelussuhteen muuttuminen. Pykälän 1 momentin mukaan samalla kun instituutin toiminta lakkaisi, lakkaisivat myös sen virat sekä virkasuhteet ja henkilöstö siirtyisi työsuhteeseen toimintaa jatkavaan säätiöön ja Espoon kaupungin palvelukseen. Pykälän 2 momentin mukaan vastaavasti instituutin työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyisi säätiön palvelukseen työsuhteeseen, määräaikainen henkilöstö kuitenkin määräaikaan vastaavaksi ajaksi.

Henkilöstön palvelussuhteet jatkuisivat liikkeenluovutuksessa siten kuin valtion virkamieslaissa säädetään. Työnantajan liikkeenluovutuksella tarkoitetaan valtion toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Tarkemmat säännökset liikkeenluovutuksesta on valtion virkamieslain 5 e ja 5 f §:ssä. Säännöksillä on yhtenäistetty virkamiesten asemaa erilaisissa organisaatioiden muutostilanteissa ja jo organisaatiomuutosten suunnitteluvaiheessa tiedetään, miten henkilöstön asema määräytyy muutostilanteessa. Valtion virkamieslain edellä mainitut pykälät ovat yleissäännöksiä. Ne vastaavat soveltuvin osin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:ää.

Myös instituutin työsuhteisen henkilöstön työsuhteet jatkuisivat liikkeenluovutuksessa työsopimuslain mukaisesti. Työsuhteisia työntekijöitä koskevat liikkeenluovutusäännökset ovat työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä ja 7 luvun 5 §:ssä. Mitä jäljempänä sanotaan virkasuhteesta, koskee soveltuvin osin myös työsuhteista henkilöstöä.

Säännösten mukaan luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutuksensaajalle. Tämä ei kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle, silloin kun virkamies siirtyy työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Ennen luovutusta eräänntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä, kuten työehtosopimuslain 5 §:ssä säädetään. Luovutuksensaaja ei saa irtisanoa palvelussuhdetta pelkästään 5 e §:ssä tarkoitetun liikkeenluovutuksen perusteella. Valtion luovuttaessa toiminnallisen osansa 5 e §:ssä säädetyllä tavalla virkamies saa virkasuhteensa muutoin sovellettavaa irtisanomisaikaa noudattamatta tai sen kestoajasta riippumatta irtisanoa virkasuhteen päättymään luovutuspäivästä, jos hän on saanut tiedon luovutuksesta työnantajalta tai liikkeen uudelta haltijalta viimeistään kuukautta ennen luovutuspäivää. Jos hänelle on annettu tieto luovutuksesta myöhemmin, hän saa irtisanoa palvelussuhteensa päättymään luovutuspäivästä tai tämän jälkeen, viimeistään kuitenkin kuukauden kuluessa saatuaan tiedon luovutuksesta.

Niiden virkamiesten, joiden virkasuhde ei ole enää voimassa irtisanoutumisen tai työnantajan suorittaman irtisanomisen johdosta luovutushetkellä, virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät siirtyisi luovutuksensaajalle. Valtion virkamieslain 32 §:ssä säädetty takaisinottovelvollisuus koskisi kuitenkin myös heitä silloin, kun luo-

vuttajan tekemän irtisanomisen perusteena ovat olleet virkamieslain 27 §:ssä tarkoitetut taloudelliset tai tuotannolliset perusteet. Luovutushetkellä tarkoitettaisiin ajankohtaa, jolloin luovutuksensaaja ryhtyy tosiasiallisesti käyttämään määräysvaltaa ja harjoittamaan toimintaa.

Palvelussuhteen lajin muuttuminen virkasuhteesta työsuhteeksi ei vaikuttaisi palvelussuhteen jatkumiseen muutoshetkellä. Henkilöstön kanssa tehtäisiin työsopimukset ennen kuin virkasuhteet lakkaisivat, jolloin palvelussuhde olisi turvattu katkotta. Virkojen lakkaamiseen ja niihin perustuvien virkasuhteiden sekä määräaikaisten virkasuhteiden päättymiseen liittyisi käytännössä hallinnollisia toimenpiteitä. Ehdotetun 7 §:n voimaantulosäännöksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö voisi tehdä virkojen lakkaamista ja niihin perustuvien virkasuhteiden sekä määräaikaisten virkasuhteiden päättymistä koskevia toimenpiteitä ennen lain voimaantuloa.

Säätiön työntekijöihin ja palvelussuhteen ehtoihin sovellettaisiin, mitä laissa tai sen nojalla säädetään ja määrätään sekä mitä työehtosopimuksessa ja työsopimuksessa sovitaan.

6 §. Henkilöstön eläketurva. Pykälän mukaan niihin perustettavan säätiön palvelukseen siirtyviin henkilöihin, joiden valtion palvelus on alkanut ennen tammikuun 1 päivää 1993 ja jatkunut yhtäjaksoisesti tämän lain voimaantuloon saakka, sovellettaisiin valtion eläkelakia (1295/2006). Muihin säätiön palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettaisiin työntekijän eläkelakia (395/2006).

Tarkoituksena olisi, että sellaiseen instituutin palveluksessa olevaan henkilöstöön, joka on tullut valtion palvelukseen ennen vuotta 1993 ja ollut siitä lähtien yhtäjaksoisesti valtion palveluksessa, sovellettaisiin edelleen valtion eläkelakia siten kuin henkilöstö olisi edelleen valtion palveluksessa. Täten valtion eläkelain soveltaminen jatkuisi myös siinä tapauksessa, että henkilö siirtyisi takaisin sellaiseen palvelukseen, johon valtion eläkelakia sovelletaan. Täten eläketurva säilyisi samana, vaikka henkilö siirtyisi säätiöstä esimerkiksi valtion laitokseen.

Palvelussuhteen yhdenjaksoisuusvaatimuksesta on aikoinaan säädetty vanhan valtion eläkelain 1 §:n 4 momentissa (379/2004).

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä loppukarensivaatimus muutettiin niin, että valtion palveluksesta saadun ansion tulee ylittää 7 746 euroa (vuoden 2012 tasossa) vuoden aikana. Jollei ansiotason minimi kuitenkaan täyty, tarkastellaan palvelussuhteen yhdenjaksoisuutta.

Henkilöstö, joka on tullut valtion palvelukseen vuoden 1993 jälkeen, olisi aina työntekijän eläkelain soveltamisen piirissä tämän lain voimaantulon jälkeen. Työntekijän eläkelakia sovellettaisiin myös uuteen sellaiseen henkilöstöön, joka tullessaan säätiön palvelukseen ei ole valtion eläkelain piirissä. Pitkällä tähtäimellä on tarkoituksena, että koko säätiön henkilöstö olisi työntekijän eläkelain piirissä. Siksi ei ole tarkoituksenmukaista tuoda valtion eläkelain piiriin sellaista henkilöstöä, joka ei ole jo valtion eläkelain piirissä.

Lain 6 §:ää on tarkoitus soveltaa vain jatkuvassa työsuhteessa säätiöön tai valtioon olevan työntekijän eläketapahtumaan saakka. Jos työntekijä esimerkiksi organisaatiomuutosten yhteydessä tai muutoin siirtyy myöhemmin työsuhteeseen johonkin uuteen perustettavaan yhtiöön tai muuhun yhteisöön, hän siirtyy samalla valtion eläkelain piiristä joko työntekijän eläkelain tai muun sellaisen työeläkejärjestelmän piiriin, jossa yhteisön työeläketurva on järjestetty.

Valtion eläkelain voimaannpanosta annetun lain 18 §:n mukaan vanhan valtion eläkelain 1 a §:ää, sellaisena kuin se oli voimassa valtion eläkelain tullessa voimaan, sovelletaan edelleen myös niihin valtion toiminnan kunnallistamistapauksiin, jotka sattuvat valtion eläkelain voimaan tultua. Näin ollen Espoon kaupungin palvelukseen siirtyvien kirjastohenkilöiden eläketurvasta on jo säännös eikä siitä tarvitse erikseen säätää tässä laissa.

7 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

Pykälän 2 momentin mukaan Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista annettu laki ehdotettaisiin samalla kumottavaksi. Tällöin myös lain nojalla Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista annettu valtioneuvoston asetus kumoutuisi.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpitei-

siin voitaisiin ryhtyä ennen lain voimaantuloa.

Pykälän 4 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä ja Venäjän ja Itä-Euroopan instituutissa tulisi voida tehdä tarpeellisia valmisteluja ja järjestelyjä jo ennen lain voimaantuloa. Ministeriö voi tehdä instituutin virkojen lakkaamista koskevat päätökset ja muut toimenpiteet ennen lain voimaantuloa. Vastaavasti opetus- ja kulttuuriministeriö voisi vuonna 2012 tehdä päätöksen säätiön perustamistoimista, määrätä luovutettavan omaisuuden arvon sekä määrätä luovutuksen muista ehdoista ja järjestelyistä.

Pykälän 5 momentissa olisi säännös siitä, miten instituutin viimeinen tilinpäätös on laadittava ja tilintarkastus hoidettava. Koska tilinpäätös ja tilintarkastus koskevat valtion laitoksen toimintaa, sovellettaisiin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) aineelli-

sia säännöksiä, vaikka näiden toimenpiteiden suorittajana olisi säätiö.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi tehdä päätöksen instituutin omaisuuden luovuttamisesta ja sille asetettavista ehdoista ennen lain voimaantuloa. Ministeriö voi myös tehdä instituutin virkojen lakkaamiseen ja virkoihin perustuvien virkasuhteiden sekä määräaikaisten virkasuhteiden päättymiseen liittyviä toimia ennen lain voimaantuloa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin muuttamisesta säätiöksi

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Luovutusvaltuus ja perustettava säätiö

Opetus- ja kulttuuriministeriö oikeutetaan luovuttamaan sen hallinnonalaan kuuluvan Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin hallinnassa oleva omaisuus ja immateriaaliset oikeudet instituutin toimintaa jatkamaan perustettavalle säätiölle ja keskeinen osa instituutin kirjastokokoelmasta Espoon kaupungille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi valtion puolesta allekirjoittaa perustettavan säätiön säädekirjan ja säännöt.

2 §

Luovutuksen ehdot

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää ehdot, joilla Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin irtaimen omaisuuden luovutus perustettavalle säätiölle ja kirjastokokoelman luovutus Espoon kaupungille tapahtuu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää myös muista säätiön muodostamiseen liittyvistä valtiota koskevista järjestelyistä.

3 §

Vastuu sitoumuksista

Säätiö vastaa velka-, vuokra-, palvelu-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista vastaavista sitoumuksista, joihin Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti on toimintansa aikana sitoutunut. Vastaavasti Espoon kaupunki vastaa kirjastopalveluihin liittyvistä sitoumuksista sen mukaan kuin opetus- ja kulttuuriministeriö ja Espoon kaupunki sopivat.

Valtion toissijainen vastuu perustettavalle säätiölle 1 momentin perusteella siirtyvistä sitoumuksista jää voimaan, jollei vastapuoli hyväksy vastuun siirtämistä säätiölle. Säätiö on velvollinen korvaamaan valtiolle sen, mitä valtio tässä momentissa tarkoitetun vastuunsa perusteella suorittaa.

4 §

Valtionavustus

Perustettava säätiö saa toimintaansa valtionavustusta ensisijaisesti veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarojen tuotoista. Valtionavustuksesta säädetään valtionavustuslaisissa (688/2001).

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja säätiö käyvät vuosittain tuloskeskustelun säätiön seuraavan kalenterivuoden toiminnan tavoitteista ja rahoituksesta.

5 §

Henkilöstön palvelussuhteen muuttuminen

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin virat lakkaavat ja niihin perustuvat virkasuhteet sekä määräaikaiset virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista 31 päivänä joulukuuta 2012. Henkilöstö siirtyy työsuhteeseen perustettavaan säätiöön ja Espoon kaupungin palvelukseen 1 päivästä tammikuuta 2013. Muutoin virkojen lakkaamisesta ja virkasuhteiden päättymisestä säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 5 e, 5 f ja 29 a §:ssä.

Instituutin työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyy työsuhteeseen säätiöön 1 päivästä tammikuuta 2013. Muutoin työsopimussuhteiden päättymiseen sovelletaan, mitä työso-

pimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä ja 7 luvun 5 §:ssä säädetään.

6 §

Henkilöstön eläketurva

Niihin perustettavan säätiön palvelukseen siirtyviin henkilöihin, joiden valtion palvelus on alkanut ennen 1 päivää tammikuuta 1993 ja jatkunut yhtäjaksoisesti tämän lain voimaantuloon saakka, sovelletaan heidän ollessaan säätiön palveluksessa valtion eläkelakia (1295/2006). Muihin säätiön palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan työntekijän eläkelakia (395/2006).

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista annettu laki (857/1992).

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi tehdä 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuja instituutin omaisuuden luovutusta koskevia toimenpiteitä ennen lain voimaantuloa. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös tehdä 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkojen lakkaamiseen ja virkoihin perustuvien virkasuhteiden sekä määräaikaisten virkasuhteiden päättymiseen liittyviä toimenpiteitä ennen lain voimaantuloa.

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin viimeisen toimintakauden tilintarkastukseen ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja sen nojalla säädetään. Perustettava säätiö hoitaa näiltä osin Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin tehtävät.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2012

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

JUTTA URPILAINEN

Kulttuuri- ja urheiluministeri *Paavo Arhinmäki*