

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2007 vp

Hallituksen esitys eräiden tehtävien siirtämistä valtiovarainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2007 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eräiden tehtävien siirtämistä valtiovarainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi (HE 56/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Heli Backman ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Erik Strömberg, valtiovarainministeriö

- johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelija Tarja Rantahäli, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- sopimustoimitsija Hannu Moilanen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- yhteiskuntasuhteiden koordinaattori Päivi Järvinen, Palkansaajajärjestö Pardia ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Väestörekisterikeskus
- Kunnallinen työmarkkinalaitos
- Kuntien eläkevakuutus
- Kuntien takauskeskus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sisäasiainministeriön kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö ja KuntaIT-yksikkö tehtävineen sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön sekä eräät yksittäiset tehtävät työ- ja elinkeinoministeriöön. Toimialajakoa koskevan muutoksen seurauksena lääninhallitukset, Väestörekisterikeskus ja maistraatit siirtyisivät sisäasiainministeriön hallinnonalalta valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Lisäksi Kuntien takauskeskusta, kunnallista eläkelaitosta ja kunnallista työmarkkinalaitosta koskevan lainsäädännön valmistelu ja toiminnan valvonta siirtyi-

sivät sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolakia, kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annettua lakia, seutuyhteistyökokeilusta annettua lakia, kuntien valtiosuuslakia, Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia, kunnallista eläkelakia, kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia, perintökaarta, isyyslakia, nimilakia, väestötietolakia, kotikuntalakia, holhoustoimesta annettua lakia, holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, Kainuun hallintokokeilusta annettua lakia, maistraattien eräistä henkilörekistereistä

annettua lakia ja vesikulkuneuvorekisteristä annettua lakia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden henkilöiden ja virkojen siirtämisestä valtiovarainministeriöön.

Esitys liittyy vuoden 2008 valtion talousarvioon.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön siirtyvät tehtävät

Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä kootaan hallitusohjelman mukaisesti keskeiset hallinnon kehittämistehtävät valtiovarainministeriöön. Esityksellä siirretään sisäasiainministeriön kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö sekä KuntaIT-yksikkö tehtävineen valtiovarainministeriöön. Valtiovarainministeriössä samaan kokonaisuuteen kuuluvat pääosin hallinnon kehittämisosasto ja henkilöstösosasto.

Hallintovaliokunta pitää esitystä perusteltuina. Sisäasiainministeriön kuntaosaston tehtävien siirtäminen valtiovarainministeriöön vahvistaa kunta-asioiden koordinaatiota valtion keskushallinnossa. Erityisen merkityksellistä tämä on koko hallituskaudeksi laadittavan peruspalveluohjelman ja vuosittaisen, valtion talousarvioon sisältyvän peruspalvelubudjetin kannalta. Kuntien tehtäviä annettaessa ja suunniteltaessa on tärkeää kiinnittää riittävän aikaisessa vaiheessa huomiota niiden vaikutuksiin kuntatalouteen ja koko julkiseen talouteen. Kuntatalouden ja valtionalouden keskittäminen samaan ministeriöön tuo mukanaan synergiaetuja, ja siten on mahdollista myös nykyistä tehokkaammin analysoida ja suunnitella koko julkisen talouden toimenpiteitä. Perusteltua myös on, että kunnallishallinnon alaan liittyvä säädösvalmistelu ja valvontatehtävät säilyvät samassa kunta-asioiden kokonaisuudessa.

Myös julkisen hallinnon kehittämisen kannalta esitystä voidaan pitää kannatettavana. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa hallinnon ohjausjärjestelmät ja organisointi, hallinnon kehittämisen toimintalinjat

sekä valtion tietohallinnon ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet. Valtion alue- ja paikallishallinnon yleiseen kehittämiseen, aluejakoihin, rekisteri- ja lääninhallintoon sekä valtion ja kuntien väliseen tietohallintoon liittyvien tehtävien siirtäminen sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön on sekä toiminnallisesti että sisällöllisesti perusteltua. Tässä yhteydessä valiokunta myös tähdentää, että siirrosta esimerkiksi rekisterihallinnolle aiheutuvat tietojärjestelmien ja työvälineiden yhteensovittamistarpeet tulee selvittää huolellisesti ja ottaa huomioon ensi vuosien toiminnan suunnittelussa ja määrärahojen käytössä.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että hallinnon kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat lähivuosina julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen, tuottavuuden parantaminen, eri toimijoiden yhteistyön kehittäminen, tietoyhteiskuntakehityksen tukeminen sekä julkishallinnon henkilöstövoimavarojen turvaaminen. Valtionhallinnossa on vireillä uudistuksia niin keskushallinnossa kuin alue- ja paikallistasolla. Samaan aikaan kunta- ja palvelurakennemuutos on toimeenpanovaiheessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että esitetyllä tehtävien kokoamisella tuetaan käynnissä olevia hallinnon uudistuksia, hyödynnetään asiantuntemusta ja koordinoidaan kehittämistoimenpiteitä poikkihallinnollisesti. Tärkeää on myös huolehtia koordinaatiosta aluehallinnon kehittämisen ja uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön siirrettävän alueiden kehittämisen välillä.

Siirtyvän henkilöstön asema

Kyseessä olevassa ministeriöiden toimialajärjestelyssä sisäasiainministeriön kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö sekä KuntaIT-yksikkö

siirtyvät valtiovarainministeriöön tehtävineen ja henkilöstöineen. Henkilöiden ja virkojen siirtämisestä valtiovarainministeriöön ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esitykseen sisältyvällä 18. lakiehdotuksella.

Valiokunta korostaa, että virkasiirtojen yhteydessä tulee noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista valtion yhteistoimintalain (651/1988) ja -sopimuksen mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että henkilöstön tiedon- ja vaikuttamismahdollisuuksista huolehditaan uudistusta toteutettaessa.

Mainitun 18. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan siirtyvä henkilöstö säilyttää palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa siirtymähetkellä. Säännöksestä voi siinä käytettyjen sanontojen ja sanajärjestyksen takia saada sen käsityksen, että siirtyvän henkilöstön puheena olevat oikeudet ja velvollisuudet lakkaavat siirtymähetken jälkeen. Tarkoitus kuitenkin on ilmaista henkilöstön säilyttävän lain voimaan tullessa eli siirtymähetkellä voimassa olevat palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa myös uudessa ministeriössä, kunnes niistä lainmukaisessa järjestyksessä ja menettelyssä toisin sovitaan tai päätetään. Valiokunta on tarkistanut sanajärjestyksen esityksen tätä tarkoitusta paremmin vastaavaksi ja yhdenmukaiseksi tämänkaltaisessa lainsäädännössä aiemmin käytetyn sanajärjestyksen kanssa (esim. laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta 781/2007, laki Luotsausliikelaitoksesta 938/2003 ja laki Varustamoliikelaitoksesta 937/2003).

Edellä mainittuun 2 momenttiin sisältyy myös säännös, jonka mukaan valtiovarainministeriön palkkausjärjestelmän mukaista kuukausipalkkaa korkeampi palkkaus turvataan edellyttäen, että henkilön tehtävät valtiovarainministeriössä vastaavat vaativuudeltaan vähintään hänen tehtäviään sisäasiainministeriössä. Mainituissa ministeriöissä sovelletaan ns. uutta palkkausjärjestelmää. Säännöksen tarkoituksena on toimia siirtyvän henkilöstön palkan turvaamissäännöksenä, kun henkilö siirtyy palkkausjärjestelmästä

toiseen. Valiokunta toteaa, että mainituissa ministeriöissä käytetään erilaisia vaativuudenarviointijärjestelmiä eivätkä ne siten ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Tämä tulee säännöstä sovellettaessa ottaa huomioon.

Valiokunta katsoo, että siirtyviä tehtäviä määräaikaaisesti hoitavien asemaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan määräaikaissa työ- tai virkatehtävissä olevat henkilöt jatkaisivat tehtävänsä uudessa organisaatiossa määräajan loppuun saakka. Valiokunta viittaa valtion henkilöstöpoliittiseen linjaukseen, että pysyvät tehtävät hoidetaan vakinaisessa palvelussuhteessa ja että määräaikaaisuudelle tulee olla lainmukaiset perusteet. Lisäksi valiokunta toteaa, että toiseen ministeriöön siirtäminen ei sinällään ole perusteella jatkamatta määräaikaista palvelussuhdetta.

Kyseisen 18. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan virkojen siirtymiseen ei tarvita asianomaisen virkamiehen suostumusta. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 11 §:n 2 momentin perusteella ministeriöiden toimialajaon muutosten yhteydessä virka ja virkamies voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain, jos siirto ei vaikuta virkamiehen vapautteen valita asuinpaikkansa. Henkilöstön ja virkojen siirto ei nyt käsiteltävässä sääntely-yhteydessä vaikuta siirtyvien henkilöiden vapautteen valita asuinpaikkansa (ks. PeVM 3/2007 vp). Hallintovaliokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 13/2002 vp) säädetty valtioneuvostosta annetun lain 11 §:n 2 momentti sisältää nyt käsiteltävänä olevaa ehdotusta asiallisesti vastaavan sääntelyn.

Hallitusohjelman mukaan uudistusten toteutamisessa turvataan henkilöstön asema. Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että ministeriörakennetta koskevien toimialamuutosten valmistelun yhteydessä on ollut selkeä yksimielisyys siitä, että muutoksen kohteena olevalle henkilöstölle taataan samanlainen kohtelu kaikissa vuoden 2008 alussa tapahtuvissa toimialajärjestelyissä. Valiokunta pitää selvänä, että uudistukset toteutetaan näiden linjausten mukaisesti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1.—17. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 18. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

18.

Laki

eräiden henkilöiden ja virkojen siirtämisestä valtiovarainministeriöön

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(1 mom. kuten HE)

Virkojen siirtymiseen ei tarvita asianomaisen virkamiehen suostumusta. Siirtyvä henkilöstö säilyttää *siirtymähetkellä* palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa (*poist.*). Valtiovarainministeriön palkkausjärjestelmän mukaista kuukausipalkkaa korkeampi palkkaus turvataan edellyttäen, että henkilön tehtävät valtiovarainministeriössä vastaavat

vaativuudeltaan vähintään hänen tehtäviään sisäasiainministeriössä. Henkilöllä on tällöin oikeus sisäasiainministeriössä maksetun ja valtiovarainministeriössä maksettavan kuukausipalkan erotuksen määräiseen palkanlisään.

(3 mom. kuten HE)

2 §

(Kuten HE)

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäsen. Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Elsi Katainen /kesk
Timo Korhonen /kesk

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.