

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2007 vp

Hallituksen esitys laeiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain ja rekisterihallintolain 3 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä syyskuuta 2007 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain ja rekisterihallintolain 3 §:n muuttamisesta (HE 82/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehittämispäällikkö Teemu Eriksson, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Erik Strömberg ja neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- puheenjohtaja Antero Rytkölä, Suomen Nismiesyhdistys ry, edustaen myös Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry:tä
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- sisäasiainministeriö
- Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annettua lakia siten, että kihlakunnanvirastojärjestelmästä luovuttaisiin vuoden 2008 alusta lukien. Kihlakunnanvirastot lakkautettaisiin ja virastojen yhteinen henkilöstö siirrettäisiin poliisilaitosten, ulosotto- ja syyttäjävirstojen tai maistraattien palvelukseen. Kihlakuntajako säilyisi kuitenkin toistaiseksi valtion paikallishallintoviranomaisten toimialuejakojen perustana. Lisäksi rekisterihallintolakiin ehdotetaan tehtäväksi kihlakuntajärjestelmän purkamisesta aiheutuvat muutokset.

Samalla valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annettuun lakiin ja rekisterihallintolakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka liittyvät eräiden tehtävien siirtämiseen sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön vuoden 2008 alusta lukien.

Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Maamme hallintojärjestelmä on murrosvaiheessa. Kunnallishallinnon uudistamista koskee meillä oleva PARAS-hanke. Aluehallinnon kokonaisvaltainen uudistamistyö on myös käynnistynyt. Keskushallinnon osalta tarvitaan toteuttavina olevien ministeriökohtaisten toimialamuutosten lisäksi muita kehittämistoimia.

Valiokunta tähdentää, että kussakin uudistushankkeessa tulee tarkastella hankkeen vaikutuksia kokonaisvaltaisesti. Valtion paikallishallinnossa kansalaisten kannalta läheisimmät palvelut tuotetaan poliisiorganisaatiossa. Poliisin ja syyttäjien yhteistoimintaa tarvitaan rikosasioissa. Tämän vuoksi syyttäjäntoimen aluejaoissa tulee ottaa huomioon poliisitoiminnan vaatimukset. Käräjäoikeuksien aluejaotuksella on puolestaan yhtymäkohtansa poliisin ja syyttäjän organisatorisen jaotuksen kanssa. Tärkeää siten on muun muassa käräjäoikeuksien osalta sopeuttaa uudistukset poliisin ja syyttäjäntoimen hallintoliikkeen jaotuksiin.

Kihlakunnanvirastojen purkaminen

Kihlakuntauudistus on tullut voimaan vuoden 1996 joulukuun alusta, jolloin maahamme on muodostettu valtion paikallishallintoa varten 90 kihlakuntaa poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotehtäviä varten. Aiemmin näitä tehtäviä on hoidettu 222 nimismiespiirissä ja lisäksi 26 niin sanotussa vanhassa kaupungissa ovat toimineet erilliset toimialakohtaiset virastot. Kihlakuntajärjestelmässä valtion paikallishallintoon on liitetty myös maistraatit.

Kihlakunnanvirastoihin perustuvaa järjestelmää on rapauttanut se tosiasia, että syyttäjäntoimen ja ulosoton toimialueita on laajennettu yli kihlakuntarajojen ministeriötason päätöksillä (HaVM 2/2006 vp, HaVM 24/2006 vp, HaVL 14/2007 vp). Nytemmin syyttäjäntoimi on 1.4.2007 lukien kokonaan irtaantunut kihlakunnanvirastoista erillislainsäädännön (1317/2006) perusteella, ja ulosotto irtaantuu vuoden 2008

alusta ulosottokaaren (705/2007) nojalla. Meillä oleva poliisin paikallishallinnon uudistamisprosessi (HaVL 14/2007 vp) perustuu poliisin hallinnosta annetun lain muuttamiseen vuoden 2006 valtiopäivillä (100/2007). Näin ollen valiokunta pitää kihlakunnanvirastojärjestelmästä luopumista tarkoittavan hallituksen esityksen hyväksymistä perusteltuna. Lainmuutos on kihlakuntavirastojärjestelmän kannalta enää lähinnä muodollinen ja tekninen.

Hallintovaliokunta pitää hallituksen esityksen tavoin sen sijaan perusteltuna, että kihlakuntajako jää sinänsä voimaan. Tämä jako on valtion paikallishallinnon aluejakojen toistaiseksi ainoa yhdistävä tekijä. Se on lisäksi teknisenä perustana poliisin, ulosoton, syyttäjäntoimen ja maistraattien aluejaotuksille. Poliisin osalta palvelujen saatavuutta ja laatua arvioidaan myös kihlakunnittain.

Siirtyvän henkilöstön asema

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

Ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 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 kihlakunnanvirastojen yhteisiä tehtäviä hoitavan henkilöstön säilyttävän lain voimaan tullessa eli siirtymähetkellä voimassa olevat palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa myös poliisilaitoksissa, syyttäjänvirastoissa, ulosottovirastoissa ja maistraateissa. Valiokunta on tarkistanut sanajärjestyksen esityksen tätä tarkoitusta paremmin vastaavaksi ja

yhdenmukaiseksi tämänkaltaisessa lainsäädännössä aiemmin käytetyn sanajärjestyksen kanssa (esim. HaVM 5/2007 vp).

Edellä mainittuun voimaantulosäännöksen 3 momenttiin sisältyy myös säännös, jonka mukaan vastaanottavan organisaation palkkausjärjestelmän mukaista kuukausipalkkaa korkeampi palkkaus turvataan edellyttäen, että henkilön tehtävät vastaanottavassa organisaatiossa vastaavat vaativuudeltaan vähintään hänen tehtäviään luovuttavassa organisaatiossa. Säännöksen tarkoituksena on toimia siirtyvän henkilöstön palkan turvaamissäännöksenä, kun henkilö siirtyy palkkausjärjestelmästä toiseen. Valiokunta toteaa, että mainituissa paikallishallinnon toimialaorganisaatioissa käytetään kussakin omaa tehtävän vaativuuteen ja henkilökohtaisen suorituksen arviointiin perustuvaa valtion palkkausjärjestelmän sovellutusta. VPJ-järjestelmät eivät siten ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Tämä tulee säännöstä sovellettaessa ottaa huomioon.

Valiokunta katsoo, että siirtyviä tehtäviä määräämällä hoitavien asemaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Hallituksen esityksen ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan määräämällä työ- tai virkatehtävissä olevat henkilöt jatkaisivat tehtäväänsä uudessa organisaatiossa määrääjän loppuun saakka. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä siihen valtion henkilöstöpoliittiseen linjaukseen, että pysyvät tehtävät hoidetaan vakinaisessa palvelussuhteessa ja että määräämälläisyydelle

tulee olla lainmukaiset perusteet. Lisäksi valiokunta toteaa, että siirtäminen ei sinällään ole peruste olla jatkamatta määräämälläistä palvelussuhdetta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi voimaantulosäännös muutettuna seuraavasti:

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Siirtyvä henkilöstö säilyttää *siirtymähetkellä* palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa (*poist.*). Vastaanottavan organisaation palkkausjärjestelmän mukaista kuukausipalkkaa korkeampi palkkaus turvataan edellyttäen, että henkilön tehtävät vastaanottavassa organisaatiossa vastaavat vaativuudeltaan vähintään hänen tehtäviään luovuttavassa organisaatiossa. Henkilöllä on tällöin oikeus luovuttavassa organisaatiossa maksetun ja vastaanottavassa organisaatiossa maksettavan kuukausipalkan erotuksen määräiseen palkanlisään.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

HaVM 8/2007 vp — HE 82/2007 vp

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Valto Koski /sd
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Petri Pihlajaniemi /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Tuula Väättäinen /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas
	Timo Korhonen /kesk	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.