

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 32/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja arkistolain 1 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä lokakuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja arkistolain 1 §:n muuttamisesta (HE 187/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, hankejohtaja Janne Kerkelä ja hankepääällikkö Sami Kivivasara, valtioneuvoston kanslia
- henkilöstöpääällikkö Tiina Kukkonen-Suivuo, sisäministeriö
- hallintojohtaja Ari Rouhe, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö

- hallintojohtaja Hannu Antikainen ja konserniohjausyksikön johtaja Janne Kuusela, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi, valtiovarainministeriö
- neuvottelupääällikkö Kristian Karrasch, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Niko Simola, Palkansaajajärjestö Pardia ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
- arkistolaitos
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostosta annettuun lakiin säännös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Näistä tehtävistä vastaisi valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston kanslia ohjaisi ja sovittaisi yhteen yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät muodostaisivat

uuden tehtäväkokonaisuuden valtioneuvostoon. Tämän kokonaisuuden tarkoituksena on tukea ministeriöiden toimialan tehtävien hoitamista. Tehtävissä on kyse lähinnä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sisäisen hallinnon hoitamisesta. Yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät voidaan järjestää yhteisellä ja yhtenäisellä tavalla. Tällaisten tehtävien hoitaminen yhdessä minis-

teriössä lisää toiminnan tehokkuutta ja edistää yhteisten menettelytapojen kehittämistä.

Esityksen tavoitteena on muodostaa uusi tapa hoitaa valtioneuvoston yhteistä hallintoa valtioneuvoston kansliaan koottavien tehtävien ja ministeriöiden hallinnon kesken. Tavoitteena on vahvistaa valtioneuvoston toimintaa siten, että sellaiset tehtävät ja toiminnot, joilla tuetaan kaikkien ministeriöiden tehtävien hoitamista, hoidettaisiin jatkossa keskitetymin ja yhteisillä toimintamalleilla ja prosesseilla. Esityksessä tarkoitetuilla valtioneuvoston ja sen ministeriöi-

den yhteisillä hallinto- ja palvelutehtävillä parannetaan mahdollisuuksia sovittaa yhteen asioiden valmistelua ja käsittelyä valtioneuvostossa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että valtioneuvosto ja ministeriöt olisivat yksi arkistonmuodostaja. Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen liittyvät talousarvioesitykset on tarkoitus antaa talousarvioesityksen täydennyksenä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät

Hallituksen esityksellä on tarkoitus muodostaa uusi tapa hoitaa valtioneuvoston yhteistä hallintoa säätämällä valtioneuvoston kanslian tehtäväksi vastata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valiokunta pitää perusteltuna, että kyseessä olevat yhteiset hallinto ja palvelutehtävät sekä niihin liittyvät toiminnot, joilla tuetaan eri ministeriöiden varsinaisen toimialan mukaista sisällöllistä toimintaa, hoidetaan vastaisuudessa keskitetymin sekä entistä yhtenäisemmällä toimintamalleilla ja -prosesseilla.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisillä palvelutehtävillä parannetaan lisäksi mahdollisuuksia sovittaa yhteen asioiden valmistelua ja käsittelyä valtioneuvostossa. Valiokunta tähdentää, että kyseisten tehtävien hoitamisella yhdessä ministeriössä on myös käytännössä kyettävä lisäämään toiminnan tehokkuutta. Selvyyden vuoksi on aiheellista mainita, ettei uudistuksella puututa ministeriöiden hallinnonaloikohtaisiin toimialoihin kuuluviin sisällöllisiin tehtäviin eli substanssitehtäviin. Jokaisella ministeriöllä on omalta osaltaan tulevaisuudessaakin vastuu muussa lainsäädännössä säädetyistä tehtävistä ja niistä velvoitteista, jotka viranomaisille kuuluvat yleislainsäädännön, kuten

hallintolain (434/2003) ja julkisuuslain (621/1999), perusteella.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät muodostavat valtioneuvostoon uuden tehtäväkokonaisuuden, jonka perusteista ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (175/2003). Valtioneuvoston kanslian tehtävät täsmentyvät tällaisessa sääntely-yhteydessä vaikiintuneeseen tapaan asetustasoista valtioneuvoston ohjesääntöä (262/2003) ja valtioneuvoston kansliasta annettua asetusta (393/2007) muuttamalla. Asiantuntijakuulemisessa esiin nousseiden säätämistasoa koskevien näkökohtien osalta valiokunta pitää omaksuttua sääntelykokonaisuutta asianmukaisena. Kysymys on ministeriöiden tehtäväjaossa niin merkittävästä hallinnollisen tehtävärakenteen muutoksesta, että perussäännöksen säätäminen lailla on vähintäänkin perusteltua. Lisäksi on huomattava, että lailla säädetään valtioneuvoston kanslialle vastuu ja toimivalta poikkihallinnollisesti ohjata ja sovittaa yhteen yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Uudistuksessa valtioneuvoston kansliaan on tarkoitus koota henkilöstöhallintoon, henkilöstön kehittämiseen, taloushallintoon ja hankintatoimeen, matkahallintoon, tietohallintoon, tiedonhallintaan, asiakirjahallintoon ja arkistotoimeen, sisäiseen viestintään, virastopalveluihin,

toimitila-asioihin, turvallisuuteen, varautumiseen, tilannekuvatoimintaan, kääntämiseen ja kielipalveluihin liittyviä tehtäviä. Valiokunta viittaa koottavien tehtävien tarkemman kuvauksen osalta hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun. Valtioneuvoston kanslialle kuuluvien yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien ja ministeriöille jäävän hallinnon välistä tehtäväjakoa on esityksessä kuvattu yleispiirteisesti siten, että osassa tehtäviä vastuu on kokonaisuudessaan valtioneuvoston kanslialla ja osassa tehtäväkokonaisuuksia vastuu jakautuu toiminnallisella tasolla kahteen osaan sekä osassa tehtäviä valtioneuvoston kanslia ohjaa ja sovittaa yhteen tehtävien hoitamista ministeriöissä. Valiokunta pitää oleellisena, että tehtäväjako valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden kesken säädetään riittävän selkeästi asetustasolla.

Valiokunta tähdentää, että uudistuksella tavoiteltujen keskeisten hyötyjen saavuttamiseksi nykyisin 12 eri ministeriössä hajautetusti hoidettujen tehtävien päällekkäisyyksiä sekä riippuvuutta yksittäisten ministeriöiden niukoista ja hajautetuista resursseista on kyettävä myös käytännössä poistamaan. Valtioneuvoston henkilöresursseja ja henkilöstön osaamista on voitava samalla hyödyntää nykyistä paremmin ja joustavammin. Lisäksi ministeriöiden toimintaa muun muassa henkilöstöpolitiikan, taloushallinnon ja hankintatoimen hoitamisessa on tarpeen yhtenäistää ja kehittää kokonaisvaltaisemmin.

Valiokunta katsoo, että tehtävien yhteen koaamiseen liittyy myös riskejä. Tämän vuoksi valiokunta tähdentää, että uudistuksen toimeenpanossa on huolehdittava siitä, että ministeriöiden osin perustellusti toisistaan poikkeavista tarpeista voidaan myös tulevaisuudessa huolehtia. Tulevaa tehtäväjakoa eri ministeriöihin jäävän sisäisen hallinnon sekä yhteisten valtioneuvoston kansliaan koottavien hallinto- ja palvelutehtävien välillä on uudistuksen toimeenpanossa tarkasteltava huolella, ettei pääse syntymään päällekkäisiä toimintoja ja että vastuut ovat eri tilanteissa selkeitä. Valiokunta korostaa myös johtamisen ja yhteistyörakenteiden luomiseen panostamisen merkitystä, jotta uudet toimintamallit tukevat joustavaa ja tehokasta toimintaa.

Oleennaista on myös varmistua, että yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, jotka ovat lähtökohtaisesti varsinaista toimialakohtaista työtä tukevia ja sille ikään kuin alisteisia, hoidetaan osaavasti sekä että kyseiset palvelut toimivat substanssityön apuna ja etteivät yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät vaikeuta varsinaisten ministeriöiden päätehtävien hoitamista.

Yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien suhde valtioneuvoston yleiseen ohjaukseen

Ehdotetun valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toimintatapojen ohjaus voi tarkoittaa sekä yhteisten menettelyprosessien ohjaamista että myös yhteiseen toimintapolitiikkaan liittyvää ohjaamista. Tarkoituksena on ehdotetun 2 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaista tehtävävastuuta täydentävästi säätää valtioneuvoston kanslian yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyvästä toimivallasta. Valiokunta katsoo, ettei lakiehdotuksella ole tarkoitus muuttaa ministeriöiden toimivaltaa valtioneuvoston yleisessä ohjauksessa. Valtioneuvoston kanslian ohjaus voi kohdistua ministeriöiden toimintaan yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyvillä toiminta-alueilla. Toimivaltansa puitteissa valtioneuvoston kanslia voi antaa ministeriöiden toimintaa koskevia hallinnollisia määräyksiä ja ohjeita. Tällaisia ovat esimerkiksi ministeriöiden yhteistä henkilöstöpolitiikkaa koskevat linjaukset, yhteinen matkustusohje ja yhteinen arkistonmuodostamissuunnitelma.

Asiantuntijakuulemisessa on useamman asiantuntijan lausunnoissa kiinnitetty huomiota ehdotetun valtioneuvoston kanslian toimivallan suhteeseen valtiovarainministeriön yleiseen tietohallinnon, hankintatoimen ja henkilöstöhallinnon ohjaukseen. Saadun selvituksen mukaan tarkoitus on, että valtioneuvoston kanslian ohjaus olisi valtiovarainministeriön yleiseen ohjaukseen nähden erityistä asialliselta sisällöltään ja organisatoriselta laajuudeltaan. Asiallisesti val-

tionneuvoston kanslian ohjaus voisi olla selvityksen perusteella valtiovarainministeriön ohjausta täydentävää ja täsmentävää sekä erityisesti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaan kohdistuvaa. Ohjaus- ja yhteensovittamisvallan toimeenpanossa olisi käytännössä muodostettava hyvät yhteistyötavat ja työnjako valtiovarainministeriön kanssa siten, että valtiovarainministeriön ohjauksen painopiste on valtionhallinnon ohjaukseen painottuvaa ja tietohallinnon osalta myös koko julkishallinnon ohjauksesta huolehtivaa. Valtioneuvosto kanslia puolestaan huolehtisi valtioneuvoston sisäisten toimintojen yhtenäisyydestä ja yhteentoimivuudesta yleisen ohjauksen puitteissa.

Valiokunta toteaa, että vuoden 2011 syyskuun alussa voimaan tullessa laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) säädetään valtiovarainministeriön yleisestä toimivallasta koko julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksessa sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi ja varmistamisessa. Kyseisen lain säätämiseen liittyvässä hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että laki vahvistaa valtiovarainministeriön asemaa julkisen tietohallinnon yhteentoimivuutta ohjaavana viranomaisena. Valtiovarainministeriö saa hallinnonala- ja toimialarajat ylittävän toimivallan ohjata julkisen hallinnon tietohallintoa. Säädetävällä lainsäädännöllä ja annettavilla asetuksilla rajoitetaan julkisen hallinnon viranomaisten toimivaltaa päättää siitä tietohallinnon osasta, joka on palvelujen saatavuuden ja laadun sekä hallinnon tehostamisen kannalta tarkoituksenmukaisesti toteuttaa yhteneväisesti (HaVM 34/2010 vp).

Tiivistetysti hallintovaliokunta katsoo, että nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvä hyvin yleisellä tasolla ilmaistu laintasoinen sääntelyehdotus, jota on tarkoitus täydentää asetuksella, on normihierakisestikin toissijainen mainittuun tietohallintolakiin. Käytännön soveltamistilanteissa kysymys normien soveltamisesta ei ole välttämättä ongelmatonta, kun valtiovarainministeriön toimivalta ulottuu myös valtioneuvoston kansliaan ja kun toisaalta nyt käsitellyssä olevan esityksen perusteella on pyrkimyksenä, että valtioneuvoston kanslian

laatisi ministeriöiden yhteisen tiedonhallintasuunnitelman ja yhteisen tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin. Tällaisia yhtäältä kaavailuista normeista johtuvia ristiriitatilanteita suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja toisaalta normien yhteensovittamistarpeita ilmenee todennäköisesti muussakin lainsäädännössä.

Kansalaisuusedellytyksestä

Valtion virkamieslain 7 §:ssä (750/1994) säädetään viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Tällaisia virkoja ovat muun muassa puolustusministeriön ja ulkoasiainhallinnon virat.

Hallituksen esityksestä ilmenee kansalaisuuteen perustuvien julkishallinnon palvelusuhteita koskevien rajoitusten olevan poikkeuksia perustuslain ja vapaan liikkuvuuden eurooppaoikeudellisesta sääntelystä. Kysymyksen tuleva poikkeusperuste voi olla tehtävään liittyvä julkisen vallan käyttö tai tehtävän tarkoitus on turvata julkisyhteisöjen yleiset edut. Jotta nämä poikkeusperusteet ovat hyväksyttävissä, on pystyttävä osoittamaan, että näissä tehtävissä olevilta henkilöiltä odotetaan erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon. Poikkeusten asettamisen mahdollisuutta on tulkittava suppeasti, eikä poikkeuksia saa ulottaa laajemmaksi kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita poikkeuksilla voidaan suojella.

Hallituksen esityksessä on päädytty siihen, ettei valtion virkamieslain Suomen kansalaisuutta koskevaa edellytystä ole ehdotettu laajennettavaksi koskemaan valtioneuvoston kanslian henkilökuntaa. Tätä perustellaan sillä, ettei Suomen kansalaisuutta voida siirtyvissä tehtävissä pitää sellaisena edellytyksenä, jonka säätämällä voidaan siinä määrin turvata esimerkiksi salassa pidettävien tietojen suoja, että edellytyksen säätämistä voidaan pitää oikeutettuna ja suhteellisenä niihin yksilön oikeuksien rajoituksiin nähden, jota kansalaisuusedellytys merkitsee. Siirrettävissä tehtävissä käytetään vain vähäisessä määrin julkista valtaa, minkä vuoksi tehtäviin ei myöskään liity erityistä solidaarisuussuhdetta.

Valiokunta toteaa asiantuntijakuulemisessa esiin nousseiden seikkojen perusteella, että

muun muassa puolustusministeriön henkilöturvallisuuskäytäntöjen huomioon ottaminen yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisessa valtioneuvoston kansliassa on välttämätöntä. Valiokunta ei kuitenkaan ehdota 1. lakiehdotuksen muuttamista, vaan painottaa sitä, että turvallisuustoimintoihin ja salassa pidettävien tietojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden luotettavuudesta ja nuhteettomuudesta pidetään tarkkaan huolta turvallisuusselvityksin, henkilöstön sitoumuksin ja muiden käytettävissä olevien keinojen avulla.

Uusi turvallisuus selvityslaki (726/2014), joka antaa nykyistä paremmat edellytykset turvallisuus selvitysten tekemiseen, tulee voimaan vuoden 2015 alusta (HaVM 16/2014 vp). Hallintovaliokunta on kyseistä lakia koskevassa mietinnössään painottanut henkilö- ja tietoturvallisuuden liittyen myös kulunvalvonnasta ja tietojärjestelmien käyttöoikeuksista huolehtimisen merkitystä osana toimenpiteistä kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi (HaVM 16/2014 vp). Tässä yhteydessä valiokunta painottaa lisäksi, että tehokkaalla riskienhallinnalla, laadukkailla ja hyvin suunnitelluilla toimintamalleilla ja menettelyillä sekä eri toimintoihin kohdistuvalla sisäisellä valvonnalla on kyettävä varmistamaan henkilöstön luotettavuus.

Arkistolain muuttaminen

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan arkistolain (831/1994) 1 §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan valtioneuvosto ja sen ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Esityksen perusteluissa todetaan muutoksen olevan edellytys sille, että yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä voidaan hoitaa tarkoitetulla tavalla.

Valiokunta toteaa, että lain muuttamisen lähtökohtana ovat toiminnalliset tarpeet, jotka valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä on havaittu perustelluiksi erityisesti tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon yhtenäistämiseksi. Myös viranomaisten erillisyyttä korostava ajattelutapa on osaltaan johtanut siihen, ettei ministeriöiden tiedonhallintaa, asiakirjahallintoa ja arkistonmuodostusta ole pystytty toteuttamaan yhtenäisten

suunnitelmien ja toteuttamistapojen mukaisesti. Esimerkiksi ministeriöiden yhteistä asiainhallintajärjestelmää ei ole kyetty vielä tähän mennessä luomaan.

Asiantuntijakuulemisessa on hallintovaliokunnan huomiota kiinnitetty arkistolain muutos ehdotukseen suhteessa julkisuuslain viranomaiskäsitteeseen ja nähty sääntelyn synnyttävän normien välisen ristiriitatilanteen. Hallintovaliokunta viittaa tämän johdosta saamansa selvityksen perusteella siihen, että käsiteltävänä olevan arkistolain muutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu arkistolain 8 §:n mukaisen arkistonmuodostajan velvollisuus määrätä, miten arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään, sekä toimivalta määrätä tehtävien hoitamisen tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä velvollisuus ylläpitää arkistonmuodostamissuunnitelmaa. Valiokunta pitää perusteltuna, että tältä pohjalta yhtenäistetään ja yhdenmukaistetaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiakirjahallintoa ja arkistonmuodostusta.

Hallituksen esityksessä ehdotettu arkistolain muutos merkitsee poikkeusta arkistolain soveltamisäännöksen mukaisesta viranomaismääritelmästä. Asiantuntijakuulemisessa on nähty tämän johtavan oikeudellisesti tarkasteltuna siihen, että asiakirjahallinnon viranomainen ja arkistonmuodostaja on eri taho kuin se ministeriö, joka julkisuuslain mukaan vastaa ministeriön asiakirjoista.

Valiokunta toteaa, että käytännössä useassa ministeriössä asiakirjahallinto on järjestetty keskitetysti kirjaamo- tai tietopalvelutoimintoon. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan tällainen keskitetty toiminto on nykyäänkin käytännössä kykenemätön ratkaisemaan, eikä sillä ole toimivaltaakaan tehdä asiallista ratkaisua esimerkiksi yksittäisen asiakirjan julkisuudesta, jos se ei ole ilmeistä tai jos asiakirjan laatinut virkamies ei ole tehnyt asiakirjaan asianmukaisia, selkeitä ja ajantasaisia merkintöjä asiakirjan julkisuudesta. Yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien yhteen kokoamisen tarkoituksena on koota myös kirjaamo- ja tietopalvelutoiminnot valtioneuvoston kansliaan. Valiokunnalle esitetyt-

sä selvityksessä todetaan, että oikeudellisesti ja myös käytännön toiminnan kannalta on kuitenkin jatkossakin niin, että viime kädessä yksittäiset ratkaisut asiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta tekee asiakirjan laatinut tai asiassa toimivaltainen ministeriön muu virkamies.

Valiokunta painottaa, että julkisuuslain mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakirjoja käsitellään viranomaisessa hyvän hallintotavan mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei esillä olevalla sääntelyllä muuteta tätä lähtökohtaa. Huomionarvoista tässä yhteydessä on myös se seikka, että julkisuuslain mukaisen viranomaisen erillisyyden periaatteella on merkitystä erityisesti valmistelun julkisuuden kannalta. Sillä varmistetaan, että valmistelun eri vaiheet viranomaisissa tulevat julkisiksi toiseen viranomaiseen, esimerkiksi ministeriöstä toiseen lausunnon antamista varten. Tästä näkökulmasta tarkastellen julkisuuslain mukaiset viranomaisen erillisenä nähtävät velvoitteet ovat oleellisia nimenomaan asioiden valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvässä asiakirjojen käsitelyssä, eivät niinkään arkistoinnissa.

Edellä lausuttua täydentäen on syytä todeta, ettei arkistolaisissa säädetä valtioneuvoston yhteisen arkistonmuodostuksen tehtäviä valtioneuvoston kanslialle, vaan kysymys on perustan säätämisestä sille, että valtioneuvoston kanslialle voidaan antaa ensimmäisen lakiehdotuksen nojalla valtioneuvoston ja eri ministeriöiden yhteisen arkistonmuodostajan tehtävä.

Valiokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin sisältyy myös näkemys, että ulkoasiainhallinto tulee tässä vaiheessa jättää yhtenäisen arkistonmuodostuksen ulkopuolelle. Hallintovaliokunta viittaa tämän kysymyksen osalta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun (s. 31).

Henkilöstön asema

Valtioneuvostossa työskentelee noin 4 900 henkilöä, joista hallintotehtäviä hoitaa hallituksen esityksen mukaan noin 1 000 henkilöä. Tarkoitus on, että koottavia valtioneuvoston yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä hoitaa uudistuksen voimaan tultua noin 480 henkilöä. Valtioneu-

vostoon kansliaan on aikomus siirtää noin 320 henkilötyövuotta vastaavat resurssit. Niin sanottujen kokonaan siirrettävien tehtäväalueiden siirron yhteydessä valtioneuvoston kansliaan on aikomus siirtää suoraan lain nojalla tehtäviensä mukana noin 260 henkilöä. Noin 33 henkilötyövuotta vastaava siirrettävä resurssi koostuu niin sanotuista osatehtävinä siirrettävistä tehtävistä. Lisäksi noin 31 henkilötyövuotta vastaava siirrettävä resurssi siirretään määrärahana ulkoasiainhallinnon toimintamenoista siirtyviä tehtäviä vastaavasti. Ottaen huomioon myös välilliset vaikutukset ministeriöiden sisäisen hallinnon hoitamiseen muutos vaikuttaa noin tuhanteen ministeriöissä sisäisiä hallintotehtäviä hoitavaan henkilöön.

Yhteen koottavien tehtävien hoitamista varten siirretään muiden ministeriöiden toimintamenoista valtioneuvoston kanslian toimintamenoihin noin 100 miljoonaa euroa vuositasolla. Vuonna 2015 siirto koskee 10 kuukauden toimintaa vastaavaa määrärahaa. Tehtävien yhteen kokoamisella odotetaan saavutettavan merkittäviä tuottavuushyötyjä ainakin pidemmällä aikavälillä.

Valiokunta painottaa, että uudistukseen liittyvät resurssisiirrot ja muut henkilöstöpoliittiset ratkaisut tulee toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Tärkeä on myös hallituksen esitykseen sisältyvä lupaus, ettei ketään irtisano- ta toimintoja ja tehtäviä koottaessa. Myönteistä on myös esityksen perusteluihin sisältyvä kirjaus noudatettavista valtioneuvoston periaatepäätöksistä koskien henkilöstön aseman järjestämistä muutostilanteessa (soveltamisohjeineen) sekä muutosten johtamisesta ja muutosturvasta valtionhallinnossa.

Valtioneuvoston kansliaan siirtyvään henkilöstöön sovelletaan valtioneuvoston kanslian palkkausjärjestelmää. Suoraan lain nojalla valtioneuvoston kansliaan siirtyvien henkilöiden palkkaukseen sovelletaan sopimuskaudelle 2014—2017 tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan liitteen jakson 2 palkkatason turvaamista koskevia määräyksiä. Valiokunnan mielestä palkkatason turvaamista koskevien määräysten tulisi, etenkin

yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vuoksi, koskea myös ilmoittautumismenettelyssä taikka muulla tavoin valittavia henkilöitä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten

hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
Satu Haapanen /vihr
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas

Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Mika Raatikainen /ps
Kari Tolvanen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostosta annettuun lakiin säännös, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Näistä tehtävistä vastaisi valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät muodostaisivat uuden tehtäväkokonaisuuden valtioneuvostoon. Tehtävissä on kyse lähinnä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sisäisen hallinnon hoitamisesta. Esityksen tavoitteena on muodostaa uusi tapa hoitaa valtioneuvoston yhteistä hallintoa valtioneuvoston kansliaan koottavien tehtävien ja ministeriöiden hallinnon kesken. Esitykseen on sisällytetty lakiehdotusten kanssa valtioneuvoston ohjesääntöä (262/2003) muuttava valtioneuvoston asetus, jolla muutetaan asetuksia (1235/2005 ja 1021/2007).

Perussuomalaisten hallintovaliokunnan jäsenet näkee esityksessä tavoiteltavana sen asiantilan, että asianomaisen hallintoyksikön perustaminen valtioneuvoston kanslian yhteyteen yhtenäistäisi erilaisten koottavien toimintojen osalta valtioneuvoston työprosesseja. Tällä prosessilla olisi mahdollisuus myös parantaa toimintojen tuloksellisuutta. Tämä esitys mahdollistaa näin ollen hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisen siten, että siitä saadaan etua mittakaavahyötyjen kautta. Tätä kautta voidaan myös parantaa tuloksellisuutta näissä koottavissa toiminnoissa.

Ehdotetun lain muutoksen johdosta valtioneuvoston kansliaan siirtyy tehtäviä sellaisista ministeriöistä, joiden virkoja koskee Suomen kansalaisuusedellytys. Valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:ssä (7.3.2000/281) on säädetty niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädettyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Tarkemmin Suomen kansalaisuudesta säädetään kansalaisuuslaissa (359/2003). Tähän

kansalaisuusedellytykseen liittyy valiokuntaryhmämme mielestä epäkohta, jota ei voi varaukselta sivuuttaa.

Valta päättää kansalaisuuden perusteista kuuluu suvereenin valtion oikeuksiin. Vuodesta 1919 Suomen kansalaisuus on kuulunut valtiojärjestyksen perusteisiin (Suomen hallitusmuoto 94/1919). Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslaissa (Suomen perustuslaki 731/1999) on edelleen erinäisiä Suomen kansalaisuuteen kytkettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, esimerkiksi äänioikeus valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä (14.1 §), vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa ja tasavallan presidentin vaalissa (27.1 § a 54.1 §) ja toisaalta maanpuolustusvelvollisuus (127 §). Esityksen valossa nämä oikeudet ja velvollisuudet sekä esityksen myötä valtioneuvoston kansliaan siirtyvät tehtävät nivoutuvat siinä määrin sellaiseksi merkitykselliseksi kokonaisuudeksi, että vaatimus Suomen kansalaisuudesta on perusteltu.

Esityksessä kerrotaan, että valtioneuvoston kansliaan siirrettävissä tehtävissä käytetään vain "vähäisessä määrin" julkista valtaa ja, että valtioneuvoston kansliaan koottaviin tehtäviin ei myöskään liity erityistä solidaarisuussuhdetta tai turvallisuusintressiä. Valiokuntaryhmämme katsoo kuitenkin, että kysymys ei ole pelkästään esityksen vaikutusten arviointiin kytkeytyvästä sivuseikasta, vaan erittäin merkittävästä ei-toivottuja vaikutuksia mahdollisesti koskevasta kysymyksestä. Näkemyksemme on, että valtioneuvoston kanslian toimialan laajuus ja merkittävyys kaikilla valtionhallinnon aloilla merkitsee, että valtioneuvoston kansliaan koottavien tehtävien osalta perusteellisen kansalaisuusedellytysarvioinnin tulisi olla mukana jo esityksen valmistelussa. Myöskään esitykseen sisällytettynä tällaisenaan laatunsa ja laajuutensa puolesta emme pidä tätä riittävänä.

Esityksestä nimenomaisesti ongelmalliseksi muodostuu kysymys niistä hallinto- ja palvelutehtävien siirroista, jotka on suunniteltu tapahtu-

vaksi Puolustusministeriöstä valtioneuvoston uuteen hallintoyksikköön. Valiokuntaryhmämme katsoo, että tulossa oleva hallintoyksikkö ei saa heikentää virkamieslain tarkoittamaa kansalaisuusvaatimusta eikä muutenkaan maamme sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. Tämän johdosta esitämme seuraavaa lausumaehdotusta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään yksi lausuma (vastalauseen lausumaehdotus).

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarvittaviin toimiin siitä, että se edellyttää yhä jatkossakin Suomen kansalaisuutta virkamiehiltä, jotka toimivat valtionhallinnossa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta vaativissa sekä muissa tärkeissä tehtävissä.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2014

Pirkko Mattila /ps
Reijo Hongisto /ps
Mika Raatikainen /ps