Valtiovarainministeriö
Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitusneuvos Kirsi Äijälä

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 17/2018 vp

Syyttäjälaitosta koskevassa hallituksen esityksessä on eräitä valtion virkamieslaista johdettuja, virkamiesten asemaa koskevia ehdotuksia. Tässä muistiossa keskityn erityisesti näihin asioihin ja tuon esille virkamieslainsäädännön yleisiä lähtökohtia.

Yleistä

Valtiovarainministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antanut oikeusministeriön pyynnöstä kaksi lausuntoa (lausunto mietinnöstä syyttäjälaitoksen organisaatiomuutokseen liittyen, 25.8.2017, ja lausunto ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi Syyttäjälaitoksesta, 24.11.2017). Ensimmäisessä lausunnossa valtiovarainministeriö on todennut muun muassa, että uudistuksen tavoite on hyvä ja valtakunnallinen rakenne antaa aiempaa paremmat edellytykset johtaa syyttäjälaitosta kokonaisuutena ja mahdollistaa hallinto- ja tukitehtävien keskittämisen ja sitä kautta toiminnan tehostamisen. Lausunnossa todettiin myös, että uudistus on yhdenmukainen keskushallinnon virastorakenneselvityksen (VM 5/2015) ehdotusten kanssa. Uudistus vastaa myös hallituksen huhtikuussa 2016 tekemää linjausta, jonka mukaan valtion hallintotehtävät organisoidaan valtakunnallisen viraston muotoon silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa.

Valtiovarainministeriö toi edellä mainituissa lausunnoissaan esiin eräitä muutosehdotuksia tuolloin lausunnolla olleisiin ehdotuksiin. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastoa on myös jatkovalmistelussa kuultu ja sen ehdotukset on esityksessä otettu huomioon.

Eräitä valtion virkamieslainsäädäntöön liittyviä yksityiskohtia

Syyttäjälaitoksen yhteiset virat

Lakiehdotuksen 34 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöstöä koskevista siirtymäsäännöksistä. Pykälän 2 momentin mukaan syyttäjänvirastojen ja Valtakunnansyyttäjänviraston virat muuttuvat lain voimaantullessa Syyttäjälaitoksen yhteisiksi viroiksi. Viran muuttuminen ei edellytä virkaan nimitetyn virkamiehen suostumusta.

Valtionhallinnossa kehitys on voimassa olevan valtion virkamieslain (750/1994) aikana kulkenut vahvasti siihen suuntaan, että virat perustetaan viraston yhteisiksi. Tähän kehitykseen ei ole vaikuttanut se, toimiiko virasto yhdellä paikkakunnalla vai onko se valtakunnallinen. Esimerkiksi Puolustusvoimissa, Tullissa, Verohallinnossa ja Rikosseuraamuslaitoksessa virat ovat yhteisiä.

Valtion virkamieslain 5 §:n mukaan virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon (1 mom.). Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella (3 mom.). Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että jos virka on perustettu esimerkiksi ministeriössä tietylle osastolle, sitä ei voida siirtää toiselle osastolle ilman siihen nimitetyn virkamiehen suostumusta. Uudet virat perustetaan käytännössä aina yhteisiksi ja aikaisemmin tiettyyn yksikköön perustettuja virkoja muutetaan yhteisiksi.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, virastotyönantaja päättää jatkossa virkojen sijoittamisesta. Esityksessä on tuotu esiin tilanteita, joissa sijoittaminen eri paikkakunnalle voisi olla mahdollista. Yleensä esimerkiksi toimipaikkaverkoston supistamistarpeet ovat johtuneet valtionhallinnon säästötavoitteiden toteuttamisesta. Valtion virkamieslaissa ei ole erityistä säännöstä yhteisen viran sijoittamisesta viraston sisällä. Kuitenkin asiaan liittyvä säännös on virkamieslain 27 §:ssä, joka koskee virkamiehen irtisanomisperusteita tilanteissa, joissa viranomaisen mahdollisuudet tarjota tehtäviä suoritettaviksi ovat olennaisesti ja muuten kuin tilapäisesti heikentyneet. Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos virastoon perustettu virka sijoitetaan toiselle paikkakunnalle eikä virkamies perustellusta syystä siirry työskentelemään tällä paikkakunnalla, virkamies voidaan irtisanoa tämän pykälän nojalla (eli ns. taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla sen sijaan, että irtisanottaisiin yksilöllisellä, virkamiehestä johtuvalla perusteella).

Virkamiehen oikeusturva sellaisessa tilanteessa, jossa yhteinen virka on tarkoitus sijoittaa toiselle paikkakunnalle, perustuu ennen sijoittamista käytävään yhteistoimintamenettelyyn (laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa) sekä mahdollisuuteen valittaa sijoittamispäätöksestä (virkamieslain 57 § 3 mom. 2 kohta ja 4 mom.). Lisäksi virkamies voi valittaa päätöksestä, jolla hänet on irtisanottu, koska hän ei ole suostunut siirtymään toiselle paikkakunnalle (27 §). Irtisanomisoikeutta ei kuitenkaan ole, jos virkamies voidaan samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin tai jos virka siirretään 5 §:n nojalla toiseen virastoon (27 § 4 mom.). – Oikeuskäytäntöä ei ole juurikaan sellaisista tapauksista, joissa yhteinen viran sijoittaminen toiselle paikkakunnalle olisi johtanut valitukseen.

Se, että virat ovat viraston yhteisiä, mahdollistaa viraston kokonaisvaltaisen henkilöstösuunnittelun paremmin kuin viraston pieneen osaan perustetut virat. Käsiteltävänä oleva ehdotus vastaa siten valtionhallinnon yleistä kehitystä ja valtiovarainministeriö kannattaa sitä. Koska virkojen muuttamisesta viraston yhteisiksi on tarkoitus säätää lailla, on perusteltua samalla säätää siitä, että virkojen muuttuminen ei edellytä virkamiesten suostumusta.

Valtiovarainministeriö katsoo lisäksi, että lain voimaantulon jälkeen virkojen sijoittamiseen Syyttäjälaitoksen sisällä tulee soveltaa valtion virkamieslain mukaista menettelyä. Se ei edellytä virkamiehen suostumusta viran sijoituspaikan muuttamiseen. Mahdollisuus, että viraston yhteinen virka voidaan sijoittaa toiselle paikkakunnalle kuin missä se viran täyttämishetkellä on, ilmenee myös valtion virkamieslain 6 c §:n (20.3.2015/283) säännöksestä. Tämä säännös perustuu vuoden 1994 virkamieslainsäädännön uudistamisen osana säädettyyn valtion virkamiesasetukseen. Virkamieslain 6 c §:n mukaan viran avoinna olemista koskevassa ilmoituksessa on mainittava myös se, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen. Mainінta on tärkeä hakijan tiedonsaannin kannalta ja asia suositellaan otettavaksi esiin myös haastatteluissa.

Johtavat aluesyyttäjät

Lakiehdotuksen mukaan johtavan aluesyyttäjän virkaan nimitetään enintään viiden vuoden määräajaksi (17 § 3 mom.). Johtava aluesyyttäjä johtaa syyttäjäaluetta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan johtava aluesyyttäjä vastaisi pääasiassa syyttäjäalueen johtamisesta, mutta hänellä olisi myös toimivalta toimia syyttäjänä syyttäjäalueella käsiteltävissä rikosasioissa.

Valtionhallinnon ylimpiin johtamistehtäviin nimitetään pääsääntöisesti viiden vuoden määräajaksi. Valtion virkamieslain 9 a §:n mukaan säännös koskee virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja virkoja (ministeriöiden ylimmät virat ja ministeriön alaisen viraston päällikön virat). Säännös ei kuitenkaan koske valtakunnansyyttäjän virkaa. Tämä johtuu valtakunnansyyttäjän erityisestä asemasta ylimpänä syyttäjänä.

Määräajaksi virkaan nimittäminen on valtionhallinnossa yleistä myös keskijohdossa ja valtiovarainministeriö kannattaa sitä. Valtion virkamieslaki jo sinänsä mahdollistaa määräajaksi nimittämisen, jos edellytykset täyttyvät. Virkamies voidaan nimittää määräajaksi virkaan, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii (9 § 2 mom.). Johtamistehtävät ovat luonteeltaan niitä, joissa määräaikaisuutta on pidetty perusteltuna. Asiaa selkeyttää ja tulkintaa helpottaa tulevaisuudessa, kun asiasta säädetään syyttäjälaitoslaissa nimenomaisesti. Käytännössä kysymyksessä on nimenomaan johtamistehtävä ja ammattimaisen johtamisen varmistaminen on erittäin tärkeää.

Keskijohdon osalta käytetään yleisesti myös tehtävään määräämistä, jolloin virkamiestä ei nimitetä esimies- tai muuhun johdon tehtävään, vaan hänet määrätään siihen pääsääntöisesti määräajaksi. Tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä virkamieslaissa. Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, 2017) tehtävään määräämismenettelystä on syytä määrätä viraston työjärjestyksessä.

Siirtymäsäännös

Valtiovarainministeriö kannattaa siirtymäsäännöstä kokonaisuudessaan sellaisena kuin se on lakiehdotuksessa. Henkilöstön asema ehdotetaan siinä säädettäväksi valtionhallinnon yleisten linjausten mukaisesti.