VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

VN/13428/2019-VM-2

4.6.2020

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Lainsäädäntöneuvos Miska Lautiainen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 63/2020 vp)

Tausta

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n mukaan Poliisihallitus on sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen ja poliisilaitokset ovat Poliisihallituksen alaisia paikallishallintoviranomaisia. Hallituksen esityksen mukaan poliisilaitoksia ja poliisilaitosten päälliköitä on tällä hetkellä 11.

Poliisilaitosten päälliköiden nimittämistoimivalta siirrettäisiin ehdotuksen mukaan sisäministeriöltä poliisilaitosten esimiesvirastona toimivalle Poliisihallitukselle. Myös asetustasolla säädettävät virkamiesoikeudelliset tehtävät siirrettäisiin kokonaisuudessaan Poliisihallitukselle.

Valtionhallinnon kehittämisosasto totesi (13.1.2020) hallituksen esitysluonnoksesta lausuntonaan:

> *Siirrettäessä poliisipäällikön nimittämistoimivalta ministeriötasolta entistä alemmas Poliisihallitukselle, on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, rinnastuvatko poliisilaitosten päälliköt toimivaltansa, asemansa ja julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien osalta valtion virastojen päällikköihin vai muihin valtionhallinnon alemman tasoisiin nimityksiin.*
>
> *Valtion virkamieslain (750/1994) 26 § 4 kohdan mukaiset virastojen päälliköt nimittää pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko on kollegiaalista, jolloin valtioneuvoston jäsenillä on mahdollisuus ottaa kantaa nimityksiin.*
>
> *Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 28 §:n 2 momentin mukaan virastojen päälliköitä ovat välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt sekä valtion liikelaitosten toimitusjohtajat, lukuun ottamatta valtion virkamiesasetuksessa erikseen säädettyjä virkoja.*

Nimittämistoimivallasta

Perustuslain 126 §:ssä säädetään nimittämistoimivallasta valtion virkoihin. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 13 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta puolustusministeriön viroissa toimivia upseereja, joiden nimittäminen on perustuslaissa säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen

taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 42 §:n mukaan valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, alivaltiosihteerin, osastopäällikön, ylijohtajan ja muun johtajan, apulaisosastopäällikön, toimistopäällikön, hallitusneuvoksen, lainsäädäntöneuvoksen, finanssineuvoksen, budjettineuvoksen ja muun neuvoksen sekä neuvottelevan virkamiehen ja hallitussihteerin nimittää valtioneuvosto.

Valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat nimityspäätökset voidaan jakaa kahteen ryhmään:

1) Valtion virkamieslain 26 §:ssä säädetyt ylimmän johdon virat, mukaan lukien viraston päälliköt, jotka ovat keskeisiä koko valtionhallinnon toimivuuden, tuloksellisuuden ja toiminnan johtamisen kannalta. Näiden virkojen määrä on noin 130 (tieto vuodelta 2018). Valtion virkamieslain 26 §:n piiriin kuuluvat myös tasavallan presidentin nimittämistoimivaltaan kuuluvat oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virat.

2) Toisena ryhmänä ovat ministeriöiden osastopäällikkötasoa alemmat päälliköt (apulaisosastopäällikkö, johtaja, jne.) sekä keskeiset asiantuntijatehtävät (hallitusneuvos, neuvotteleva virkamies, hallitussihteeri, jne.). Näiden virkojen ja virkasuhteiden määrä ministeriöissä on n. 2500 (ministeriöissä on yhteensä n. 4200 virkamiestä, tiedot vuodelta 2018).

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat virkanimitysasiat koskevat valtionhallinnon virkamiesjohtoa ja keskeisiä asiantuntijavirkamiehiä. Asianmukainen päätösharkinta on erityisen tärkeää silloin, kun kyseessä ovat valtion tehtävien hoidon kannalta keskeiset virat.

Ministeriöiden muut kuin edellä todetut virkamiehet nimittää pääsääntöisesti ministeriö itse, jollei nimitystoimivallasta erikseen ole muualla säädetty. Yksittäisiä virastoja koskevissa ns. organisaatiolaeissa säädetään puolestaan siitä, ketkä viraston virkamiehet viraston päällikkö nimittää ja miten toimivalta muiden virkamiesten osalta määräytyy (usein viraston työjärjestyksen määräys).

Valtion virkamiehiä koskeva lainsäädäntö muodostaa nimitysasiassa edellä kuvatun kehikon, mutta huomioon otettavaa on myös poliisihallinnon toiminnan operatiivinen luonne. Vuoden 2019 alusta voimaan tullut valtion virkamieslain 59 §, jonka mukaan nimittämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, on lisännyt nimityksiin liittyvää avoimuutta ja oikeusturvaa. Valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen ylimpien virkamiesten nimityksistä ei kuitenkaan edelleenkään saa valittaa, jos nimitystoimivalta kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle.