

Valtiovarainministeriö
Valtionhallinnon kehittämisosasto

Muistio
2.11.2023

VALTIONEUVOSTON ASETUS ALUEHALLINTOVIRASTOISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 5 §:N MUUTTAMISESTA

Pääasiallinen sisältö

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetusta muutettaisiin virastojen viestintätehtävien uudelleenjärjestämiseksi.

Etelä-Suomen aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualueelle koottu tehtävä aluehallintovirastojen viestintäpalvelujen tuottajana jaettaisiin siten, että aluehallintovirastojen viestintätehtävät siirrettäisiin kunkin aluehallintoviraston johdon tuen yksikössä hoidettavaksi ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualueelle jäisivät aluehallintovirastojen yhteisiä viestintäratkaisuja koskevat tehtävät. Tehtävien mukana niitä hoitava hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualueen henkilöstö siirtyisi virkoineen kuhunkin aluehallintovirastoon lukuun ottamatta yhtä alueellista viestintäpäällikköä, joka siirtyisi Etelä-Suomen aluehallintoviraston sisällä hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualueelta viraston johdon tuen yksikköön.

Esityksen mukaisella uudelleenjärjestelyllä pyrittäisiin tehostamaan viestintää viraston johtamisen tukena.

Asetus tulisi voimaan 1.1.2024.

Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2019) 5.1 §:n mukaan aluehallintovirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Viraston vastuualueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lain 6 §:n mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi. Vastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja virastojen toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtion virastojen viestintätehtävästä ei ole lähtökohtaisesti tarpeen säätää erikseen. Viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999, *julkisuuslaki*), joka velvoittaa laajasti muitakin kuin valtion viranomaisia ja jonka viranomaiskäsite on laaja. Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon

perusteella. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Tehokkaan ja tasapuolisen tiedonjakamisen voidaan katsoa liittyvän myös valtion virkamieslain (750/1994) 11 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia sisäisestä tiedottamisesta tasapuolisesti.

Viranomaisen tiedottamis- ja viestintävelvollisuuden katsotaan yleensä kuuluvan jokaiselle. Vaikka viestintäpalvelut on voimassa olevassa asetuksessa keskitetty hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelle, keskittäminen ei nykyisinkään tarkoita sitä, etteivät aluehallintovirastot, niiden johto ja niiden virkamiehet voisi tai ettei heidän pitäisi viestiä viraston asioista ja toiminnasta viraston sisällä ja ulospäin.

Kussakin aluehallintovirastoissa oli aluehallintovirastojen toiminnan alkaessa vuoden 2010 vastuualueista erillisenä yksikkönä hallintopalvelujen vastuuyksikkö. Kunkin aluehallintoviraston hallintopalvelujen vastuuyksikön tehtävät mukaan lukien viestintäpalvelutehtävät koottiin Etelä-Suomen aluehallintovirastoon aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muutoksella (VNA 954/2014) 1.3.2015 alkaen tätä varten perustetulle hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelle. Tehtävien kokoamisen tarkoituksena oli vähentää henkilöstötarvetta hallinnollisissa tehtävissä ja yhtenäistää toimintaa palvelujen laatu ja saatavuus turvaten.

Hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueella on edellä mainitusta ajankohdasta alkaen tuotettu aluehallintovirastojen viestintäpalveluja keskitetysti kuudelle aluehallintovirastolle. Viestintäprosessit, toimintamallit ja käytettävät kanavat on rakennettu virastojen yhteisiksi. Viestintähenkilöstö hoitaa kaikkia viestinnän tehtäviä keskinäisen työnjaon pohjalta yhden esihenkilön alaisuudessa. Viestintäpalveluina hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueella hoidetaan viestinnän suunnittelua, ohjaamista ja kehittämistä; viestinnän toimintojen ja vaikuttavuuden arviointia ja mittaamista; häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintää. Lisäksi tehdään työnantajakuvatyötä. Hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen sisäisessä työnjaossa kullekin aluehallintovirastolle on osoitettu ja virastoon työskentelemään sijoitettu viestinnän vastuuhenkilö, alueellinen viestintäpäällikkö.

Aluehallintovirastojen johto ei ole käytännössä kokenut saaneensa riittävää tukea aluehallintovirastojen sisäiselle eikä ulkoiselle viestinnälle. Aloite käsillä olevan viestinnän tehtävien uudelleenjärjestämiseksi on tullut aluehallintovirastojen ylijohtajilta keväällä 2023.

Uudelleenjärjestely edellyttäisi aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamista siten, että viestintätehtävät säädettäisiin työsuojelun vastuualuetta lukuun ottamatta aluehallintoviraston johdon tuen yksikön tehtäväksi ja hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen viestintätehtävät säädettäisiin koskemaan aluehallintovirastojen yhteisiä viestintäratkaisuja.

Uudistuksella vahvistettaisiin viestinnän roolia kunkin aluehallintoviraston johdon tukena siirtämällä viestintätehtävät kunkin aluehallintoviraston johdon tuen yksikköön aluehallintoviraston ylijohtajan välittömään alaisuuteen.

Järjestely jäisi väliaikaiseksi. Viestintäpalvelutehtävät ja virat koottaisiin valtakunnallisesti hoidettavaksi, kun aluehallintovirastojen tehtävät siirrettäisiin pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti perustettavalle valtakunnalliselle lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle.

Asian valmistelu

Esitys aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

Aluehallintovirastoja on kuultu uudelleenjärjestelystä 2.5.2023 ja 31.5.2023 järjestetyissä aluehallintovirastojen ylijohtajakokouksissa, joissa paikalla on ollut aluehallintovirastojen johdon lisäksi kehittämis- ja hallintopalvelut –vastuualuetta johtava hallintojohtaja.

Aluehallintovirastojen ylijohtajakokouksen 2.5.2023 jälkeen luonnos aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta samoin kuin luonnos asetusmuutoksen esittelymuistioksi on ollut sanottuun kokoukseen osallistuneiden kommentoitavissa yhteisessä työtilassa (Tiimeri) 8. – 22.5.2023. Kommentoitavana on ollut kaksi erilaista ehdotusta, joista versio 1 vastasi pitkälti käsillä olevaa esitystä ja versio 2 käsitti ehdotuksen, jossa aluehallintovirastoihin olisi siirretty alueellisen viestinnän tehtävät lukuun ottamatta Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueellisen viestinnän tehtäviä, joiden hoitaminen olisi jatkunut hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueella.

Hallintojohtaja (hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen johtaja) teki neuvotteluesityksen 10.3.2023 alueellisten kehittämisspäälliköiden siirtämiseksi ensi vaiheessa vastuualueen sisällä viestintä- ja kehittämispalvelut -yksiköstä ja asiakas- ja asianhallintapalvelut –yksikköön. Esityksen johdosta käytiin 17.3.2023 yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1223/2013) 4 luvussa tarkoitettu neuvottelu alueellisten viestintäpäälliköiden kanssa. Neuvotteluun kutsuttiin valtion pääsopijajärjestöjen (Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Ammattiliitto Pro ry sekä Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry) edustajat sekä työsuojeluvaltuutettu järjestäytymättömien edustajana kutsuttiin ja osallistui neuvotteluun. Päätös siirrosta tehtiin 20.3.2023.

Valtiovarainministeriö käynnisti yhteistoiminnasta valtion virastoissa annetun lain 6 luvussa tarkoitetun yhteistoimintamenettelyn lain 29 §:ssä tarkoitetulla tavalla Viiden alueellisen viestintäpäällikön viran siirtämiseksi Etelä-Suomen aluehallintovirastosta Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Lapin, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoihin (yhden kuhunkin).

Valtiovarainministeriö tiedusteli aluehallintovirastojen ohjausyhdyshenkilöiltä 8.9.2023 ohjaavien ministeriöiden (oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö) tarvetta uudelleenjärjestelyä koskevan kuulemistilaisuuden järjestämiseksi. Ohjausyhdyshenkilöt eivät ole ilmoittaneet kuulemistarpeesta tai ovat ilmoittaneet, ettei kuuleminen ole tarpeen.

Hallinnonalan yhteistoimintakokous käsitteli viestinnän uudelleenjärjestelyä 4.10.2023. Henkilöstöjärjestöt edellyttivät uudelleenjärjestelyn käsittelyä yhteistoiminnasta valtion virastoissa annetun lain 4 mukaisesti yksikkötasolla.

Pääasialliset vaikutukset

Viestinnän tehtävien siirtämisellä aluehallintovirastoihin parannettaisiin aluehallintovirastojen johdon vaikutusmahdollisuuksia viraston viestintään. Kunkin aluehallintoviraston ylijohtaja voisi hyödyntää suorassa alaisuudessaan olevan alueellisen viestintäpäällikön osaamista johtamisensa tukena.

Valtion virkamieslain 5 a.1 §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin, kuin tehtävät siirtyvät. Pykälän 2 momentin mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Pykälän 3 momentin mukaan virka voidaan siirtää 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa ilman 5 §:ssä tarkoitettua virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta. Pykälän 4 momentin mukaan virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään.

Uudelleenjärjestelyssä viisi alueellista viestintäpäällikköä siirtyisi valtion virkamieslain 5 a.1 §:n nojalla virkoineen tehtäväsiirron mukana Etelä-Suomen aluehallintovirastosta viiteen muuhun aluehallintovirastoon. Siirtyvän henkilöstön kannalta merkittävin muutos tulisi työnantajaviraston sekä esihenkilön ja työn johdon vaihdoksesta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston johdon tuen yksikköön siirtyvä viestintätehtäviä hoitava virkamies siirtyisi työnantajan direktio-oikeuden turvin.

Kaikki virkamiehet siirtyisivät virkapaikan ja palkkausjärjestelmän muuttumatta ja ilman, että heidän tehtävänkuvansa muuttuisi olennaisesti.

Hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueella on yhteensä 10 viestinnän tehtäviin liittyvää virkaa. Hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueella on kuusi (6) alueellisen viestintäpäällikön virkaa ja neljä (4) muuta viestintätehtäviin liittyvää virkaa, joista yksi on määräaikainen 31.12.2025 asti.

Siirrolla ei olisi vaikutuksia valtion talousarvioon. Kullekin aluehallintovirastolle kohdennettaisiin jatkossa vuosittaisessa aluehallintovirastojen välisessä määrärahaajaossa alueellisten viestintäpäälliköiden palkkauskustannuksia kaikkine kuluineen vastaava euromäärä noin 75 000 euroa, yhteensä 450 000 euroa. Etelä-Suomen aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämispalvelut vastuualueelle kohdennettaisiin vastaavassa määrin vähemmän määrärahaa.

Hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueella hoidettavat tehtävät rajoittaisivat asetuksen 2.5 §:n mukaisesti eri aluehallintovirastoissa hoidettavia viestintätehtäviä siten, että yhteisiä viestintäratkaisuja koskevia tehtäviä ei hoidettaisi johdon tuen yksiköissä.

Aluehallintovirastoista annetun lain 14 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan valtiovarainministeriön esityksestä. Aluehallintoviraston vastuualueiden päälliköt, lukuun ottamatta työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikköä, nimitetään määräajaksi. Vastuualueiden päälliköt ja 18 §:ssä tarkoitettujen kielivähemmistön palveluyksikön päällikön nimittää vastuualueen toimialaohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toimialaohjaukseen osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä aluehallintovirastoa ennen päätöksentekoa.

Aluehallintoviraston työsuojelun, ympäristölupa-asioiden sekä pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavien vastuualueiden päälliköt nimittävät vastuualueidensa henkilöstön. Viraston muun henkilöstön nimittää viraston johtaja, jollei viraston työjärjestyksessä toisin määrätä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 1.12.2022 vahvistetun työjärjestyksen (ESAVI/42829/2022) 19.3 §:ssä hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen henkilöstön nimittämistoimivalta on delegoitu hallintojohtajalle.

Jatkossa kunkin aluehallintoviraston ylijohdaja nimittäisi alueellista viestintää hoitavan henkilöstön. Hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen henkilöstön nimittäisi Etelä-Suomen aluehallintoviraston voimassa olevan työjärjestyksen mukaan hallintojohtaja.

Lausuntopalaute

Viestinnän uudelleenjärjestelystä ei ole järjestetty erillistä lausuntokierroksesta. Järjestely on käynnistynyt aluehallintovirastojen aloitteesta. Järjestelystä on kuultu asian valmistelu -otsikon alla selostetulla tavalla aluehallintovirastoja ja hallinto ja kehittämispalvelut –vastuualueita.

Säännöskohtainen perustelu

5 § Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue

Asetuksen 5.1 §:n 6 kohdan mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtävänä on hoitaa viestintäpalvelut työsuojelun vastuualueita lukuun ottamatta. Kohtaa muutettaisiin siten, että hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen viestintäpalvelutehtävä koskisi aluehallintovirastojen yhteisiä viestintäratkaisuja työsuojelun vastuualueita lukuun ottamatta. Yhteisillä viestintäratkaisuja koskevilla tehtävillä tarkoitettaisiin seuraavia:

- Avi.fi-verkkopalvelujen ylläpito- ja kehittämistehtäviä
- Avinet-intranetin ylläpito ja sisältökokonaisuuden kehittäminen
- Kielenhuoltoon liittyvä yleinen tuki ja neuvonta
- Viestinnän vaikuttavuuden mittaamisen ja arvioinnin kehittäminen
- Visuaaliseen viestintään liittyvä tuki ja neuvonta
- Työnantajakuvaan liittyvät yhteiset viestintätehtävät
- Viestinnän erikoissovellusten ja keskitettyjen palveluiden hankinta, kilpailutus ja sopimusten hallinta
- Yhteisten kehittämisprojektien ja -hankkeiden viestintätuki
- Asiakaspalvelutoiminnon viestintätuki

Aluehallintoviraston johdon tuen yksikössä ei hoideta edellä tarkoitettuja yhteisiä viestintäratkaisuja koskevia tehtäviä. Viestintäpalvelutehtävät kuuluvat aluehallintovirastoista annetun asetuksen 2 §:n 5 momentissa tarkoitettuihin hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviin, joita hoidetaan johdon tuen yksikössä vain siltä osin kuin niitä ei hoideta hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueella. Hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen tehtävä on poissulkeva päällekkäisen työn estämiseksi.

Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1.1.2024.