

SISÄASIAINMINISTERIÖN ASETUS PALOSUOJELURAHASTON TYÖJÄRJESTYKSESTÄ

Toimivalta

Palosuojelurahastolain (306/2003) 10 §:n mukaisesti Palosuojelurahasto on sisäasiainministeriön hoidossa ja valvonnassa. Sisäasiainministeriön tehtävänä on erityisesti valvoa rahaston taloutta ja toimintaa sekä hoitaa rahaston kirjanpito. Palosuojelurahastolain 18 §:n 2 momentin nojalla voidaan sisäasiainministeriön asetuksella antaa tarkempia säännöksiä Palosuojelurahaston työjärjestyksestä.

Perustuslakiesityksessä (HE 1/1998 vp s. 132/II) todetaan, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Ministeriön asetuksena annettavassa työjärjestyksessä tulee toisaalta ottaa huomioon, mitkä asiat voidaan hoitaa hallinnollisilla määräyksillä tai muilla vastaavilla tavoilla ja joista ei tällöin ole tarkoituksenmukaista säännellä asetuksessa.

Lausunnot

Asetusluonnoksesta pyydettiin lausunnot Palosuojelurahastolta, valtiovarainministeriöltä, Valtiontalouden tarkastusvirastolta, sisäasiainministeriön hallintoyksiköltä, sisäasiainministeriön oikeusyksiköltä, sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen yksiköltä ja sisäasiainministeriön talousyksiköltä.

Luonnoksesta kommentteja esittivät Palosuojelurahasto, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja sisäasiainministeriön hallintoyksikkö. Palosuojelurahaston lausunnossa kiinnitetään huomiota pääsihteerin tehtäviin, hyväksyttävien maksujen enimmäiseuromäärään sekä menojen hyväksymistä koskeviin menettelyihin. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa arvioidaan asetuksen soveltamisalaa ja pääsihteerin ja hallituksen välistä tehtävänjakoa. Sisäasiainministeriön hallintoyksikkö esittää lausunnossaan täsmennyksiä asiakirjahallintoa ja arkistointia koskeviin säännöksiin.

Asetusehdotus

1 §. *Soveltamisala.* Asetuksen 1 §:ssä säädettäisiin soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaisesti asetuksen soveltamisalaan kuuluisi Palosuojelurahaston hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelu, esittely ja täytäntöönpano, sekä pääsihteerin ja muun henkilöstön tehtävistä säättäminen. Palosuojelumaksun maksuunpanosta ja tietojen ilmoitusmenettelystä, Palosuojelurahaston hallituksen tarkemmasta kokoonpanosta, päätösvaltaisuudesta ja palkkioista, sekä

Palosuojelurahaston henkilöstöstä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa palosuojelurahastosta (625/2003). Valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan rahastolla on pääsihteeri ja tekninen sihteeri sekä tarvittaessa muutakin henkilökuntaa (rahaston henkilöstö).

Palosuojelurahaston sisäisestä valvonnasta ja kirjanpidosta vastaa sisäasiainministeriö palosuojelurahastolain 10 §:n 1 momentin mukaisesti. Rahaston hallituksen päätösesitykset sekä kokouspöytäkirjat lähetetään tiedoksi ministeriön pelastusosaston pelastusylijohtajalle. Rahaston tilintarkastuksesta vastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto. Sisäasiainministeriön työjärjestyksen (1379/2009) 19 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan ministeriön talousyksikkö käsittelee asiat, jotka koskevat Palosuojelurahaston toiminnan ja talouden valvontaa.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikön taloussäännön määräykset koskevat soveltuvin osin Palosuojelurahastoa. Palosuojelurahastolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 194/2002 vp) 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että jos tilivirastolla (l. kirjanpitoyksiköllä) on hoidettavanaan talousarvion ulkopuolinen rahasto, on viraston eli sisäasiainministeriön taloussäännössä määrättävä sovelletaanko taloussääntöä rahaston taloudenhoitoon vai rahastolle laadittua omaa taloussääntöä. Nykyisin sisäasiainministeriön taloussääntö koskee soveltuvin osin Palosuojelurahastoa.

Sisäasiainministeriön talousyksikön tehtävänä on valvoa rahaston taloutta ja toimintaa sekä hoitaa rahaston kirjanpito. Sisäasiainministeriöllä on oikeus saada rahastosta kaikki tarvittavat tiedot ja selvitykset (palosuojelurahastolaki 10 § 1 mom.). Ministeriön talousyksikkö saa tiedoksi rahaston hallituksen pöytäkirjat ja hallituksen hyväksymän rahaston päättäneen kalenterivuoden tilinpäätöksen, jonka se vie raha-asiainvaliokuntaan ja tämän puollon saatuaan esittelee ministerille.

Rahaston kirjanpitoitehtävistä vastaa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, jonka kanssa rahastolla on vuosittain tarkistettava sopimus taloushallinto- ja henkilöstöhallintotehtävien hoitamisesta. Rahaston henkilöstö laatii maksatuspyynnöt ASDO-asiakirjahallintajärjestelmässä ja jakaa ne järjestelmän kautta ministeriön talousyksikköön, joka siirtää ne sähköiseen RONDO-järjestelmään rahaston hyväksymiskierrosta ja palvelukeskuksessa tapahtuvaa maksuunpanoa varten.

Palosuojelurahaston asiakirjahallinnossa on sovellettu sisäasiainministeriön asiakirjahallinnon määräyksiä ja ohjeita. Asiakirjahallintoa varten Palosuojelurahastolla on oma kirjaamo. Työnjohdollisesti Palosuojelurahasto vastaa asiakirjahallinnosta, mutta sisällöllinen vastuu on ministeriön hallintoyksiköllä. Nämä vakiintuneet käytännöt kirjattaisiin nyt asetukseen. Palosuojelurahasto ei ole itsenäinen arkistonmuodostaja, vaan se on osa sisäasiainministeriön arkistoa. Ministeriön hallintoyksikkö vastaa ministeriön tietopalvelusta ja asiakirjahallinnosta sekä hallinnonalan yleisestä asiakirjahallinnosta (ks. sisäasiainministeriön työjärjestys 18 § 1 mom. 7 kohta). Tietopalvelut vastaa ministeriön keskitetystä tietopalvelutoiminnasta, johon kuuluvat myös kirjaamotoiminta ja ministeriön arkisto (ks. sisäasiainministeriön hallintoyksikön työjärjestys).

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että Palosuojelurahaston henkilöstön virkasuhteeseen liittyviin asioihin sovelletaan sisäasiainministeriön työjärjestystä

(1379/2009), ei kuitenkaan asioissa, jotka on säädetty Palosuojelurahaston hallituksen ratkaistavaksi. Tämä on perusteltua, koska henkilöstö on virkasuhteessa sisäasiainministeriöön. Palosuojelurahasto kuuluu henkilöstöhallinnollisesti pelastusosaston kehittämis- ja hallintoyksikköön ja rahaston pääsihteeri käy tulos- ja kehityskeskustelunsa kehittämis- ja hallintoyksikön päällikön kanssa. Rahaston muu henkilöstö käy tulos- ja kehityskeskustelunsa pääsihteerin kanssa.

2 §. Palosuojelurahaston pääsihteerin tehtävät. Asetuksen 2 §:n mukaisesti Palosuojelurahaston pääsihteeri 1) johtaisi Palosuojelurahaston sihteeristön toimintaa ja toimisi Palosuojelurahaston henkilöstön esimiehenä; 2) vastaisi Palosuojelurahaston yleishallinnosta ja toiminnan kehittämisestä; 3) vastaisi Palosuojelurahaston hallituksen päätösten täytäntöönpanosta; 4) sopisi kunkin henkilöstöön kuuluvan kanssa keskeisistä tulostavoitteista; sekä 5) hyväksyisi menon (muu kuin palosuojelurahastolaissa tarkoitettu avustus), joka on enintään hallituksen asettaman enimmäiseuromäärän suuruinen.

Pääsihteeri olisi vastuussa Palosuojelurahaston hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä. Tämän vuoksi olisi perusteltua säätää pääsihteerin johtavan Palosuojelurahaston sihteeristön toimintaa ja toimivan rahaston henkilöstön esimiehenä. Hallinnollisen vastuun ohella pääsihteeri vastaisi toiminnan kehittämisestä. Vastuu Palosuojelurahaston hallituksen päätösten täytäntöönpanosta säädettäisiin pääsihteerille, joka voisi jakaa täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät henkilöstölle. Pääsihteeri vastaisi myös muutoin henkilöstön tehtäväjaosta sekä sopisi kunkin henkilöstöön kuuluvan kanssa keskeisistä tulostavoitteista. Pääsihteeri jakaisi työtehtävät Palosuojelurahaston henkilöstölle ottaen huomioon ne rahaston hallituksessa tehdyt linjaukset, jotka koskevat henkilöstön toimenkuvia ja vaativuustasoa.

Rahaston pienemmät menot aiheutuvat tyypillisesti esimerkiksi kokousjärjestelyistä tai toimistotarvikkeiden hankinnasta. Palosuojelurahaston päivittäisen toiminnan ja joustavuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että oikeus hyväksyä summaltaan pieniä menoja on rahaston pääsihteerillä ja tämän sijaisella. Tällaisilla menoilla ei kuitenkaan tarkoitettaisi rahaston palosuojelurahastolain nojalla jakamia avustuksia. Rahaston hallitus vahvistaisi päätöksellään enimmäiseuromäärän, jonka suuruisia menoja pääsihteeri voisi maksaa. Enimmäiseuromäärän vahvistaminen hallituksen päätöksellä on perusteltua, jottei työjärjestystä jouduta muuttamaan mikäli on tarkoituksenmukaista tarkistaa asetettua euromäärää.

Pykälän 2 momentin mukaisesti Palosuojelurahaston pääsihteerin sijaisen määräisi Palosuojelurahaston hallitus. Sijainen olisi rahaston henkilöstöön kuuluva virkamies. Sijaistamisen sääntely työjärjestyksessä selkiyttäisi toimintaa niissä tilanteissa, joissa pääsihteeri on estynyt.

3 §. Palosuojelurahaston muun henkilöstön tehtävät. Palosuojelurahaston henkilöstön tarkempi työnjako (*toimenkuvat*) määrättäisiin työsuunnitelmassa, jonka vahvistaisi rahaston hallitus. Jokaisen yksittäisen virkamiehen toimenkuvan tarkka ja yksityiskohtainen määrittely asetuksena säädettävässä työjärjestyksessä ei ole tarkoituksenmukaista, koska toimenkuvat saattavat muuttua usein, eikä myöskään yleinen säädöskäytäntö tue perustetta kirjata yksityiskohtaiset toimenkuvat

asetustasolla. Viranomaisen toiminnan kannalta on perustelluinta, että toimenkuvat määritellään vuosittaisessa työsuunnitelmassa. Työjärjestyksessä tulee kuvata lähinnä esimiesasemassa olevan virkamiehen pääasialliset tehtävät ja ratkaisuvälit.

4 §. Asioiden esittely Palosuojelurahaston hallitukselle. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Palosuojelurahaston hallitus ratkaisisi asiat esittelystä. Pykälän 2 momentin mukaisesti palosuojelurahastolain 10 §:n 3 momentin mukaisen asian esittelijänä voisi toimia Palosuojelurahaston henkilöstöön kuuluva. Asioiden esittelyn tehokkuuden ja joustavuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että esittelytehtäviä voisi asiasta riippuen hoitaa kyseinen rahaston henkilöstöön kuuluva virkamies.

Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaisesti esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Yleisen esittelijän vastuun ohella pykälän 3 momentin mukaisesti asian esittelijä vastaisi palosuojelurahastolain 3 luvussa säädettyjen avustusten sekä valtion virastojen ja laitosten rahoitushakemusten asiatarjunnasta esittelemänsä asian osalta. Menettelyn kirjaaminen asetukseen tarkentaisi osaltaan esittelijän vastuuta. Asiatarkastuksen kannalta on tarkoituksenmukaista, että tarkastuksen suorittaa asiassa esittelijänä toiminut. Palosuojelurahaston menojen hyväksyjistä ja asiatarkastajista on laadittu erillinen kirje, joka tarkistetaan aina kun rahastossa tapahtuu henkilöstövaihdoksia. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus suorittaa vielä oman sisäisen asiatarkastuksen ja hyväksynnän ennen avustuksen maksuunpanoa.

5 §. Asiakirjojen allekirjoittaminen. Pykälässä säädettäisiin Palosuojelurahaston hallituksen pöytäkirjan allekirjoittamisesta sekä hallituksen päätöksestä tehdyn toimituskirjan allekirjoittamisesta. Hallituksen pöytäkirjan allekirjoittaisi puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä pääsihteeri tai tämän sijainen. Hallituksen päätöksestä tehdyn toimituskirjan allekirjoittaisi hallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja asian esittelijä.

Pykälän 3 momentin mukaan esittelijällä olisi oikeus esitettyään eriävän mielipiteensä, saada se merkityksi pöytäkirjaan tai sen liitteeseen. Eriävä mielipide on esittelijän allekirjoitettava. Säännös vastaa yleistä esittelymenettelykäytäntöä.

6 §. Lausuntomenettely. Pykälässä säädettäisiin Palosuojelurahaston velvollisuudesta pyytää sisäasiainministeriön lausunto toiminta- ja taloussuunnitelmastaan, talousarviostaan sekä varojen käyttösuunnitelmastaan ennen niiden hyväksymistä. Lausuntomenettely on osa sisäasiainministeriölle kuuluvaa Palosuojelurahaston valvontaa.

7 §. Erinäiset säännökset. Pykälän 1 momentin mukaisesti Palosuojelurahaston hallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja hyväksyisi menon, joka olisi suurempi kuin pääsihteerin hyväksyttäväksi asetettu enimmäiseuromäärä. Asetuksen 2 §:ssä säädettäisiin tätä summaa pienempien menojen (muu kuin palosuojelurahastolaissa tarkoitettu avustus) hyväksymisoikeuden olevan pääsihteerillä ja tämän sijaisella. Jos hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja olisivat esteellisiä hyväksymään menon,

sen hyväksyisi sisäasiainministeriön pelastusosaston määräämä virkamies. Tämä säännös on tarkoituksenmukainen ennakoimaan mahdollisia esteellisyytilanteita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sihteeristön estyneenä ollessa voi hallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja hyväksyä myös pääsihteerin hyväksymisvastuulla olevan menon (2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu asia). Säännös olisi tarkoituksenmukainen ajateltaessa tilannetta, jossa esimerkiksi lomakauden takia rahastossa ei ole paikalla sihteeristöä tai sihteeristöön kuuluva on pykälän 4 momentin mukaisesti esteellinen toimimaan sekä asiatarkastajana että hyväksyjänä.

Pykälän 3 momentin mukaan tuotteen, suoritteen tai palvelun tilaajana toiminut vastaisi laskun asiatarkastuksesta. Tämä on perusteltua, koska tilaajalla on yksityiskohtaiset tiedot laskun perusteista. Kuten avustustenkin osalta, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus suorittaa oman sisäisen asiatarkastuksen ja hyväksynnän ennen laskun maksuunpanoa.

Pykälän 4 momentin mukaisesti laskun asiatarkastajana ja menon hyväksyjänä ei voisi toimia sama henkilö. Sama sääntö on kirjattu mm. sisäasiainministeriön taloussääntöön (kohta 5.2.2. Tositteiden tarkastaminen).

8 §. Voimaantulo. Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.