

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2000 vp

### Valtioneuvoston selonteko kihlakuntauudistuksen toteutumisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 25 päivänä toukokuuta 1999 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon kihlakuntauudistuksen toteutumisesta (VNS 1/1999 vp). Eduskunta on 17.12.1999 päättänyt, että selonteon käsittelyä jatketaan vuoden 2000 valtiopäivillä.

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LaVL 14/1999 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Juhani Perttunen, ylijohtaja Pekka Kilpi, poliisiylijohtaja Reijo Naulapää ja ylitarkastaja Teemu Eriksson, sisäasiainministeriö
- apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen
- osastopäällikkö, hallitusneuvos Tuomo Rapola, oikeusministeriö
- ylijohtaja Jorma Karjalainen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Mikko Salmenoja, työministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto

- osastopäällikkö Juhani Rantamäki, Kansaneläkelaitos
- ylitarkastaja Jarmo Salminen, Verohallitus
- kansliapäällikkö Osmo Kurola, Lapin lääninhallitus
- kansliapäällikkö Timo K. Tikka, Etelä-Suomen lääninhallitus
- läänin poliisijohtaja Jorma Ahonen ja kehittämisspäällikkö Eeva-Liisa Ryytänen, Itä-Suomen lääninhallitus
- osastopäällikkö Monika Kastu-Häikiö, Länsi-Suomen lääninhallitus
- osastopäällikkö Arja Ylönen, Oulun lääninhallitus
- kihlakunnannimismies, poliisipäällikkö Mario Casagrande, Raaseporin kihlakunta
- kihlakunnannimismies Mikko Kosonen, Juvan kihlakunta
- nimismies Pentti Tuppurainen, Kuhmon kihlakunta
- poliisipäällikkö Uolevi Väre, Äänekosken kihlakunnanviraston poliisilaitos
- poliisipäällikkö Kari Heimonen, Koillis-Savon kihlakunnanviraston poliisilaitos
- kihlakunnannimismies, poliisipäällikkö Markku Luoma ja vanhempi konstaapeli Jaakko Ventelä, Seinäjoen kihlakunta
- kihlakunnannimismies, poliisipäällikkö Heikki Kössi, Kiteen kihlakunta
- kihlakunnannimismies, poliisipäällikkö Ossi Pippuri, Ilomantsin kihlakunta
- poliisipäällikkö Kai Markkula, Joensuun kihlakunnan poliisilaitos

- kihlakunnanimismies, poliisipäällikkö Antero Puisto, Kauhajoen kihlakunta
- johtava kihlakunnansyyttäjä Martti Porvali, Äänekosken kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
- johtava kihlakunnansyyttäjä Claes-Henrik Björkman, Raaseporin kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
- kihlakunnansyyttäjä Reijo Rapo, Koillis-Savon kihlakunnan syyttäjäosasto
- johtava kihlakunnansyyttäjä Matti Tolvanen, Joensuun kihlakunnan syyttäjänvirasto
- kihlakunnanvouti Reijo Heikkinen, Äänekosken kihlakunnanviraston ulosotto-osasto
- kihlakunnanvouti Robert Rikberg, Raaseporin kihlakunnanviraston ulosotto-osasto
- johtava kihlakunnanvouti Kalervo Turpeinen, Joensuun kihlakunnan ulosottovirasto
- kihlakunnanvouti Pekka Veijalainen, Kiteen kihlakunnanviraston ulosotto-osasto
- maistraatin päällikkö, henkikirjoittaja Tapani Kovalaine, Joensuun maistraatti
- maakunta-asiamies Antti Iso-Koivisto, Suomen Kuntaliitto
- maakuntajohtaja Hannes Kemppainen, Kainuun liitto
- kaupunginjohtaja Silja Hiironniemi, Alavuden kaupunki
- hallintojohtaja Jaakko Turunen, Kiteen kaupunki
- kunnanjohtaja Harri Mattila, Alahärmän kunta
- kunnanjohtaja Jarmo Muiniekka, Ilomantsin kunta
- varapuheenjohtaja Kyösti Kerälä, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- sihteeri, kihlakunnansyyttäjä Harri Lindberg, Suomen Syyttäjähdistys ry
- puheenjohtaja, läänin poliisijohtaja Mikko Paatero, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- puheenjohtaja, kihlakunnanimismies, poliisipäällikkö Tapani Tiilikainen ja I varapuheenjohtaja, kihlakunnanimismies, kihlakunnanvouti Antero Tuomi, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- hallituksen jäsen, käräjäoikeustuomari Pekka Louhelainen, Käräjäoikeustuomarit ry
- asianajaja Pentti Koski, Suomen Asianajajaliitto ry
- puheenjohtaja Juhani Toukola, Suomen Kihlakunnan Voudit ry
- puheenjohtaja Heikki Pesonen, Avustavat ulosottomiehet ja haastemiehet ry
- avustava ulosottomies Jarmo Savela, Suomen ulosottoapulaisten yhdistys ry
- henkikirjoittaja Jorma Viljanen, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry
- puheenjohtaja, osastosihteeri Anneli Vilmi, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry
- professori Risto Harisalo
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Juha Vartola
- hallintotieteiden lisensiaatti Jari Stenwall.

Lisäksi Svenska Finlands folkting, Kansaneläkelaitos, kihlakunnanimismies, poliisipäällikkö Bo-Sanfrid Höglund, Pietarsaaren kihlakunta, Raaseporin maistraatti, nimismies Heikki Karhu, Inari-Utsjoen kihlakunta, rikoskomisario Pentti Koski, Vakka Suomen poliisilaitos, kihlakunnanvouti Jaakko Hokka, Loimaan kihlakunnanvirasto, Pohjois-Karjalan liitto, Varsinais-Suomen liitto, kaupunginjohtaja Paa-vo Salli, Vammalan kaupunki, Kannuksen kaupunki, Halsuan kunta, Kaustisen kunta, Perhon kunta, Ullavan kunta, Lestijärven kunta, Toholammin kunta, Vetelin kunta ja Suomen Kuntajohtajat ry ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

## VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtion paikallishallintoa koskeva kihlakunta-uudistus tuli voimaan vuoden 1996 joulukuun alusta. Kihlakuntahallinnon lakiperustan muo-

dostavat valtion paikallishallinnosta annettu laki sekä kihlakunnittain tehtäviä hoitavien eri toimialojen erillislait. Hallituksen esityksen laiksi po-



ajatella, että kihlakuntajako olisi irrallaan siitä, miten kihlakunnissa hoidetaan valtion paikallis-hallinnon tehtävät. Kihlakuntaudistuksen lais-sa säädetyt tavoitteet on otettava huomioon muun muassa toimialakohtaisten lakien yhteis-toimintaa koskevien säännösten soveltamisessa. Edellä lausuttu on otettu huomioon jäljempänä tässä mietinnössä esitetyissä kannanotoissa.

Kihlakuntia on koko niiden toiminnan ajan ol-lut 90, joista 13:ssa toimivat kihlakunnan erilli-set virastot ja muissa kihlakunnanvirastot. Kih-lakunnanvirastoista 22:ssa toimivat kaikki yksi-köt. Kolmen yksikön kihlakunnanvirastoja on 30, kahden yksikön 17 ja yhden yksikön kihla-kunnanvirastoja on 8.

## **2. Palvelujen saatavuus ja laatu sekä tehtä-vien hoitaminen kihlakunnittain**

### *Lähtökohtia*

Palvelujen saatavuutta ja laatua on arvioitava keskeisesti kansalaisten näkökulmasta. Kuten edellä 1. kohdassa lausutusta ilmenee, kysymys-tä on tarkasteltava paitsi kokonaisuutena myös eri toimialojen osalta. Toimialojen on kannetta-va vastuuta osaltaan myös kokonaisuuden palve-luista erityisesti kihlakunnanvirastoissa. Muus-sa tapauksessa keskeinen osa uudistuksen laki-perusteisista tavoitteista voi jäädä asianmukai-sesti huomioon ottamatta.

Hallinnon järjestämistavalla on luonnollises-ti merkitystä myös asiakkaan kannalta. Selkeä-nä lähtökohtana tulee kuitenkin olla, että palve-lut järjestetään ensisijaisesti yhteiskunnallisten tarpeiden mukaan, mihin hallinnolliset ratkaisut toissijaisina — vaikkakin sinänsä tärkeinä — so-peutetaan.

Eri toimialojen palvelut eroavat toisistaan luonteensa, tuotantomenetelmien ja kysynnän osalta. Eri sektoreiden asiakaskontaktit ovat myös erilaisia. Kihlakunnanvirastojen toimialo-jen palvelujen laatu on arviointitutkimuksen mu-kaan uudistuksen seurauksena parantunut tai py-synyt ennallaan. Tämä johtuu pääasiassa toimi-alojen eriytymisestä, joka on antanut henkilös-tölle entistä paremmat mahdollisuudet erikois-tua tiettyihin tehtäviin.

Kihlakunnanvirastojen yksiköiden toimialoil-la oikeusturva on erityisen merkittävä laadun kriteeri. Arviointitutkimuksen mukaan uudistuk-sen yhteydessä on onnistuttu säilyttämään ja jopa parantamaan kansalaisten oikeusturvaa.

Selonteon mukaan palvelujen saatavuus on jonkin verran heikentynyt viime vuosina. Hallin-topalvelujen saatavuutta on kuitenkin paranta-nut palveluverkon laajuus. Kihlakunnanvirasto-jen palvelupisteiden määrä kasvoi uudistuksen alkuvaiheessa. Myös uudistuksen edetessä pal-veluverkko on kokonaisuutena tihentynyt. Pal-velutoimistoja ei ole juurikaan lakkautettu ja yh-teispalvelujen myötä on syntynyt jonkin verran uusia palvelupisteitä. Palvelujen sisältö on kui-tenkin palvelupisteissä heikentynyt, kun palve-luvalikoimaa on osin supistettu ja aukioloaikoja lyhennetty.

### *Poliisitoimi*

Poliisilla on yksikkö jokaisessa kihlakunnassa. Selonteon mukaan palveluiden saatavuuden lie-vä heikentyminen kokonaisuutena tarkastellen johtuu pääasiassa poliisin resurssivajeesta. Po-liisin osalta varsinaiset poliisipalvelut ovatkin kansalaisten huolenaiheena.

Valiokunta toteaa, että poliisipiirien koon ja yhteistoiminta-alueiden kasvaessa poliisipalve-lujen saatavuus on heikentynyt osassa maata. Piirien koon kasvattaminen ei olekaan ratkaisu poliisipalveluiden tasapuolisen saatavuuden tur-vaamiseksi. Ratkaisua on etsittävä ensisijaisesti henkilöstövajeen poistamisesta. Resurssipula johtuu osittain siitä, että 1990-luvun laman myö-tä poliisin avoimeksi tulleista viroista huomatta-va osa on jouduttu jättämään täyttämättä. Samal-la on myös koulutusmääriä vähennetty, mikä on vaikeuttanut avoimien virkojen täyttämistä, vaikka koulutusta on nyttemmin taas lisätty.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että täyttä-mättömistä viroista ja muista seikoista johtuva resurssivaje taloudellisine vaikutuksineen ar-vioidaan ensi tilassa perusteellisesti. Valiokun-nan käsityksen mukaan avoinna olevien virko-jen täyttämisen lisäksi taloudellisilta vaikutuk-siltaan varsin kohtuullisella resurssilisäyksellä voidaan hyväksyttävästi tyydyttää kansalaisten

poliisipalveluita koskevat perustellut tarpeet koko maassa.

Vaikka poliisitoimen palvelujen laatua on voitu osaksi lisätä, laadulla on merkitystä vain, jos palveluja on kansalaisten saatavilla. Palvelujen saatavuus liittyy myös kansalaisten oikeusturvaan.

Poliisitoimen osalta kihlakuntien välillä on toteutettu erilaisia yhteistoimintajärjestelyitä. Hälytyskeskusjärjestelyt ja eräät vakavan rikollisuuden tutkintajärjestelyt ovat hyviä esimerkkejä poliisin yhteistoimintajärjestelyistä. Osittain yhteistoimintajärjestelyissä on kuitenkin voimassa oleva lainsäädäntö huomioon ottaen menty liian pitkälle.

Poliisitoimi on hoidettava kihlakunnittain ja kussakin kihlakunnassa paikallista poliisitoimintaa johtaa kihlakunnan poliisipäällikkö tai poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:n mukaisesti nimismies. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa apulaisoikeuskanslerin päätökseen 16.9.1999 (Dnro 29/51/98), jossa apulaisoikeuskansleri katsoo, että eräiden Oulun lääninhallituksen virkamiesten antamat määräykset merkitsivät käytännössä sitä, että Kuhmon kihlakunnan ulosotto- ja poliisitoimi johdettiin Kajaanin kihlakunnanviraston virkamiesten toimesta. Kuhmon kihlakunnanviraston nimismiehen viranhoitoa koskevat usealle henkilölle yhdellä kertaa annetut määräaikaiset määräykset ovat olleet apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:n erityissäännökseen perustuvan valtioneuvoston yleisistunnon 3.4.1996 tekemän päätöksen vastaisia. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todetaan muun muassa seuraavaa: "Se, että hallintoviranomainen omalla toiminnallaan pyrki lainsäätäjän ja ylempien viranomaisten, tässä tapauksessa valtioneuvoston yleisistunnon, kannanotoista poikkeaviin mielestään parempiin käytännön hallintoratkaisuihin, ei ole hyväksyttävää."

Poliisipalveluiden saatavuutta on osassa kihlakuntia heikennetty myös kihlakunnissa tehdyillä omilla ratkaisuilla. Esimerkkinä voidaan mainita poliisimiesten palvelupaikan siirtäminen palvelutoimistosta, lähinnä entisen nimismiespiirien toimitiloista, kihlakunnan keskus-

paikkaan. Palvelujen saatavuutta heikentävää kehitystä on saattanut tapahtua myös siten, että tosiasiallisesti on kannustettu poliisimiesten siirtymistä keskuspaikkaan. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin myös toisenlaisia ratkaisuja, joissa ylläpitämällä palvelutoimistojen poliisivahvuutta on kyetty säilyttämään yhteys kansalaisiin ja turvaamaan poliisipalvelut koko kihlakunnassa. Tämä on myös kyetty tekemään poliisitoimen hallinnon ja toiminnan tehokkuuden kärsimättä.

#### *Syyttäjän toimi*

Joulukuun 1 päivänä 1996 voimaantullut kihlakuntauudistus ja valtakunnansyyttäjänviraston perustaminen 1 päivänä joulukuuta 1997 ovat syyttäjän toimien kannalta merkittäviä tapahtumia. Syyttäjän toimissa mahdollisuudet henkilöstön ammatilliseen erikoistumiseen ovat lisääntyneet selvästi ja ne on myös käytetty hyväksi. Erikoistuminen näkyy palvelujen laadun paranemisena. Tällä on ollut erityisen suuri merkitys syyttäjien kannalta.

Lakivaliokunnan lausunnon mukaan syyttäjälaitoksen ja ulosottolaitoksen kannalta tarkasteltuna palveluiden laatu on tärkeämpi kuin niiden läheisyys.

Sanottu ei luonnollisestikaan merkitse sitä, etteikö poliisin ja syyttäjän yhteistyö esitutkinnassa olisi tärkeä asia. Tällä puolestaan on osaltaan yhteys palvelujen läheisyyteen, kun otetaan huomioon, että poliisin on voitava tuottaa palvelunsa myös syrjäisimmille alueille. Käytännön toimiva yhteistyö edellyttää siten syyttäjän ja poliisin fyysistä läheisyyttä.

Syyttäjän palvelujen saatavuus liittyy myös asianomistajan puhevallan käyttämiseen rikosprosessissa. Lisäksi syyttäjiä on saadun tiedon mukaan ohjattu käyttämään ratkaisuvalltaansa — erityisesti nuorten osalta — pehmeämmin ja ohjaavammin muun muassa siten, että syyttäjä kutsuu nuoren kuultavakseen ja tekee ratkaisunsa esimerkiksi syyttämättä jättämisestä tai huomautuksen antamisesta tässä yhteydessä. Näin ollen syyttäjät eivät ole asiakkaiden kanssa tekemisissä pelkästään oikeudenkäynneissä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan myös syyttäjän toimi on järjestettävä kihlakunnittain. Ennen kihlakuntauudistusta maassa oli 233 syyttäjäpiiriä. Uudistuksen myötä niitä on Ahvenanmaan lisäksi 77, joista erillisvirastoja on 13 ja kihlakunnanviraston syyttäjäsastoja 64. Syyttäjäsastoa ei ole 13 kihlakunnassa, vaan toisen kihlakunnan syyttäjäyksikkö hoitaa syyttäjän tehtävät niiden alueella. Selonteon mukaan kihlakuntajakoon perustuvat syyttäjien toimialueet ovat liian pieniä syyttäjien toiminnallisiin tarpeisiin nähden, minkä vuoksi on vuonna 1998 toteutettu yhteistoimintajärjestelyt, joilla maa on jaettu 40 syyttäjien yhteistoiminta-alueeseen.

Lakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että resurssipula on johtanut myös siihen, että niin poliisitoimessa kuin syyttäjän toimessa on jouduttu tekemään yhteistoimintajärjestelyitä, joita voidaan pitää paikallishallintolain hengen vastaisina, mutta välttämättöminä käytännön työjärjestelyjen hoitamiseksi.

Hallintovaliokunta katsoo, että syyttäjän toimien yhteistoimintajärjestelyt ovat jo niin laajat, että syyttäjän tehtävä ja sen edellyttämät palvelut huomioon ottaen on kyseenalaista, hoidetaanko syyttäjän toimien tehtävät kaikilta osin voimassa olevan lainsäädännön tarkoittamalla tavalla kihlakunnittain. Vuoden 1998 yhteistoimintajärjestelyistä saadut kokemukset ovat kuitenkin vielä niukat. Saadun selvityksen perusteella on myönteisenä seikkana todettava, että syyttäjien toimipaikat, joissa syyttäjät myös työskentelevät, ovat kuitenkin yleensä jääneet niihinkin kihlakuntiin, joiden syyttäjän toimi hoidetaan yhteistoiminnassa toisen kihlakunnan kanssa. Tämä seikka on lieventänyt edellä mainittua ongelmaa. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös syyttäjän toimien asianmukaisista resursseista on huolehdittava.

Suomessa poliisi huolehtii ja vastaa rikosten esitutkinnasta. Syyttäjä suorittaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyteharkinnan. Molempien viranomaisten yhteistoiminta on tarpeellista ja tärkeää. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että edellä mainitusta perustavaa laatua olevasta toimivallanjaosta on tarpeen pitää kiinni. Kum-

mankaan viranomaistahon riippumattomuutta ja itsenäisyyttä ei pidä asettaa kyseenalaiseksi. Jos syyttäjä johtaisi esitutkintaa, voitaisiin asettaa epäilyksenalaiseksi syyttäjän mahdollisuus itsenäiseen syyteharkintaan ja puolueettomaan toimintaan rikosprosessissa. Nämä kysymykset puolestaan liittyvät kansalaisen oikeusturvaan.

Hallintovaliokunta kiinnittää lakivaliokunnan tavoin huomiota siihen, että kihlakuntajako ja kärjäpiirit on tarpeen saada ajan myötä yhteneviksi niin, että kärjäpiiri muodostuu yhdestä tai useammasta kihlakunnasta.

#### *Ulosotto toimi*

Yhtenäisvirastokihlakunnista ulosottoyksikkö toimii 56 kihlakunnassa ja 13 erillisessä virastossa. Näin ollen 21 kihlakunnassa ulosotto tehtävät hoidetaan yhteistoiminnassa jonkin muun kihlakunnan ulosottoyksikön kanssa. Ainoastaan Kuopion seudun kihlakunnan erillisvirastona toimivassa ulosottovirastossa hoidetaan useamman kuin kahden kihlakunnan ulosotto tehtäviä.

Kihlakuntauudistuksen myötä myös ulosotto toimien palvelujen laatu on parantunut päätoimisine ulosottomiehineen. Ulosottoa on kehitetty ja uusia valtuuksia on annettu ulosottomiehille ja avustaville ulosottomiehille. Erikoisperintäyksiköitä on muodostettu rikosshyödyn jäljittämiseen ja taisteluun harmaata taloutta vastaan.

Myös ulosotto toimii uudistuksen jälkeen entistä suuremmilla toimialueilla, mikä johtuu tehtävien eriyttämisen vaatimista entistä suuremmista asiamääristä. Lisäksi näitä palveluja tarjoavien toimipaikkojen määrä on pienentynyt.

Valiokunta katsoo, ettei ulosoton osalta voida mennä voimassa olevan lainsäädännön nojalla syyttäjän toimien yhteistoimintajärjestelyitä vastaavaan ratkaisuun. Tähän vaikuttavat ulosotto toimien palvelutarpeet ja se seikka, että kihlakuntauudistuksessa on turvattava myös paikallishallintopalvelujen kokonaisuus. Ulosotossa yhteistoiminta ei tehtävien laatu ja niiden valvontaan liittyvät näkökohdat huomioon ottaen voi käytännössä tulla kysymykseen kuin enintään kahden kihlakunnan välillä. Ulosottomie-

hen valvontatehtävän hoitaminen edellyttää säännöllistä ja henkilökohtaista kanssakäymistä valvottavan henkilöstön kanssa. Valvonta luonnollisesti vaikeutuu valvottavien määrän ja etäisyyksien kasvaessa.

Ulosoton nykyisiä yhteistoimintajärjestelyitä ei voida kihlakuntauudistuksen tavoitteet ja voimassaoleva lainsäädäntö huomioon ottaen juurikaan laajentaa. Valiokunnan käsityksen mukaan yhteistoiminnan laajentamisesta tulee pidättäytyä kokonaan. Suuret yksiköt eivät välttämättä ole tehokkaampia kuin pienet.

#### *Maistraatit*

Maistraattien palveluverkko on tihentynyt eräiden palveluiden osalta kihlakuntauudistuksen yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että lääninhallituksen määräämiä peruspalveluja on tarjolla jokaisessa kihlakunnassa. Lisäksi useissa kihlakunnanvirastojen palvelutoimistoissa ja -pisteissä on maistraattien lomakejakelua ja joissakin myös niiden henkilökuntaa. Maistraattien oma palveluverkosto säilyi uudistuksessa ennallaan.

Yhtenäisvirastokihlakunnista maistraatti on 24:ssä. Maistraateilla on kuitenkin omia rekisterihallinto- ja muita tehtäviä hoitavia palveluyksiköitä tämän lisäksi 21 kihlakunnassa.

Maistraatit ovat tehtävien kehityksen myötä saamassa entistä enemmän yleishallintoviranomaisen roolin. Tämän kehityksen voidaan arvioida johtavan siihen, että maistraatit ovat vastaisuudessa nykyistä enemmän mukana kihlakuntajärjestelmän ja yhteispalvelun kehittämisessä.

#### *Nimismiesjärjestelmä*

Nimismiesjärjestelmä on osoittautunut hyvin toimivaksi Lapin läänin erityisolosuhteissa, eikä ole nähtävissä, millä muulla tavoin tuon laajan läänin alueella voitaisiin poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätoimi tehokkaammin järjestää. Nykyiseen nimismiesjärjestelmään ei tulekaan tehdä supistuksia.

#### *Palvelutoimistot ja palvelupisteet*

Palvelutoimistoja ja -pisteitä on eniten kihlakunnissa, jotka muodostuvat useista kunnista, mikä

viittaa palveluverkon paikallisesti tarkoituksenmukaiseen rakenteeseen. Kuntakeskukset, joissa palvelukeskukset useimmiten sijaitsevat, ovat asiakkaalle luonnollisia asiointipaikkoja. Palvelutoimistojen ja -pisteiden palveluvalikoima vaihtelee varsin paljon, mutta kaikissa niissä on edustettuna poliisi ja noin 60 prosentissa on myös ulosoton palveluita. Tällä hetkellä palveluverkko on selonteon mukaan pääsääntöisesti riittävän tiheä. Palvelutoimistoa voidaan valiokunnan käsityksen mukaan luonnehtia siten, että siinä toimii sekä poliisiin että ulosottotoimen henkilöstöä. Palvelupisteessä on vastaavasti työssä vain yksittäisiä virkamiehiä, eikä se välttämättä ole avoinna koko virka-aikaa. Valiokunta kiinnittää huomiota näiden käsitteiden määrittelyn täsmentämiseen.

Kihlakunnanvirastojen palvelutoimistojen ja -pisteiden palveluvalikoimaa ja aukioloaikoja on paikoitellen supistettu. Supistukset aiheuttavat helposti vähenevien palvelujen kierteen. Palveluvalikoimaa ja aukioloaikoja on supistettu kysynnän vähäisyyden vuoksi, supistukset puolestaan ovat vähentäneet palvelujen kysyntää entisestään.

Palvelujen saatavuus riippuu palvelumenetelmistä, resursseista, yhteistyöstä ja toimijoiden yleisistä mahdollisuuksista järjestää palveluja koko kihlakunnan alueella.

Hallintopalvelujen saatavuuden turvaamiseksi koko maassa on otettava hallinnon eri toimialojen palveluverkon ylläpitäminen ja luominen erityisesti kehittämisen kohteeksi. Kihlakunnanvirastojen omat palvelutoimistot ja -pisteet sekä yhteistyö muiden valtion paikallistason toimijoiden sekä kuntien kanssa yhteispalveluiden lisäämiseksi ovat keskeisiä keinoja palveluverkon ylläpitämiseksi. Erityisesti poliisipalvelujen saatavuus on kuitenkin selvästi riippuvainen poliisin omista resursseista, eikä hallintopalveluverkon ylläpitäminen ratkaise näiden palvelujen saatavuuden turvaamista.

### **3. Kihlakuntajako ja yhteistoiminta**

Selonteon mukaan kihlakuntajaon kehittämisen tavoitteena ovat toimintakykyiset kihlakunnat,

jotka pystyvät itsenäisesti vastaamaan keskeisiä palveluistaan. Tällä hetkellä jotkut kihlakunnat eivät pysty tähän, minkä vuoksi yhteistoimintajärjestelyt ovat tarpeen. Selonteon mukaan onkin olemassa riski, että yhteistoimintajärjestelyt voivat mitätöidä kihlakuntajakoa, ellei jakoa kehitetä siten, että kihlakuntien edellytykset itsenäiseen toimintaan paranevat. Selonteossa katsotaan, että tämä merkitsee kihlakuntien määrän vähentämistä.

Selonteossa todetaan edelleen, että yhden osaston kihlakunnanvirastot eivät käytännössä täytä kihlakunnanviraston keskeisiä kriteerejä. Itsenäinen palveluista vastaaminen ja yhteisten toimintojen tehokas hoitaminen sekä etujen saaminen niistä edellyttävät selonteon mukaan useamman osaston kihlakunnanvirastoja.

Hallintovaliokunta toteaa, että lain nojalla jokaisessa kihlakunnassa on oltava poliisipäällikkö, joka johtaa paikallista poliisilaitosta. Kihlakunta on siten poliisipiiriin peruste, eikä poliisitoimen täydellinen yhteistoiminta ole mahdollista. Yhteistoiminnan tarkoitus on tukea kihlakunnan poliisitoimintaa sen perustan ollessa kihlakunnan omissa toiminnoissa. Myös ulosotto- ja syyttäjän toimi on hoidettava kihlakunnittain. Ei ole hyväksyttävää yhteistoimintajärjestelyin mitätöidä puitelain 2 §:n perusajatusta palvelujen kokoamisesta niiden saatavuuden turvaamiseksi. Paikallishallinnon kannalta on vaarallisinta, jos kihlakuntien erilaiset palvelut siirretään yksi kerrallaan pois.

Valiokunta joutuu toteamaan, että kihlakuntauudistuksen käytännön toimeenpano on osittain poikennut siitä, mitä uudistusta koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä tarkoitettiin.

Kihlakuntauudistuksen toimeenpanossa keskeisenä ongelmana on ollut, että poliisi-, ulosotto- ja syyttäjän toimien yhteistoimintajärjestelyitä on toteutettu toisistaan riippumatta ja tarkastelematta toimenpiteiden vaikutusta kunkin yksittäisen kihlakunnan osalta puitelain 2 §:n tavoitteiden valossa ja ottaen samalla huomioon, että eri tehtävät hoidetaan kihlakunnittain.

Vastaisuudessa on lisättävä olennaisesti keskushallinnon tason yhteistyötä arvioitaessa eri toimialojen tehtävien hoitamista kihlakuntajär-

jestelmässä. Yhteistoimintaratkaisutkin on tarpeen muussa tapauksessa viedä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi lain muutoksella. Tällä hetkellä erityisen epätydyttävää on, että poliisin yhteistoimintajärjestelyistä voidaan päättää virkamiestasolla.

Kun kihlakuntien välisellä yhteistyöllä on rajoituksensa, on arvioitava laadukkaiden palvelujen saatavuutta kihlakuntajaon mahdollisten muutosten näkökulmasta. Tällaiset muutokset on tämän vuoksi kussakin yksittäistapauksessa harkittava tarkkaan. Kihlakunnan yhdistäminen toisen kihlakunnan kanssa on viimeinen vaihtoehto. On pohdittava perusteellisesti myös jokaisen ratkaisun seurausvaikutuksia eri näkökohdat huomioon ottaen pitemmällä aikavälillä, jottei samalla aiheuteta jonkin toisen kihlakunnan lakkauttamistarvetta. Alueelliset näkökohdat, paikalliset olosuhteet ja kansalaisten palvelujen turvaaminen huomioon ottaen valiokunta pitää hyväksyttävänä myös sellaista pääsäännöstä poikkeavaa palvelujen tuotantotapaa, jossa kihlakunnassa hoidetaan vain poliisitoimi muiden tehtävien perustuessa tasoltaan hyväksyttävään yhteistoimintaan. Myös laissa sallittua nimismiesjärjestelmää on voitava hallintovaliokunnan hallituksen esitystä poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 86/1995 vp) koskevassa mietinnössä (HaVM 13/1995 vp) mainitun perustein käyttää kihlakunnan lakkauttamisen sijasta.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion paikallisten aluejaotusten selkeyttämisestä ja yhtenäistämistä 4.11.1999. Kun valtion paikallisia aluejakoja yhtenäistetään kihlakuntajakoon, sen merkitys valtion paikallisena perusaluejakona korostuu entisestään.

#### 4. Virastotyyppi

Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan tavoin selonteossa omaksuttuun kantaan siitä, että yhtenäisvirastot tai erillisvirastot eivät ole itsessään hyviä tai huonoja virastomalleja. Sen vuoksi on asianmukaista, että käytännön työskentelyä jatketaan nykyisen virastotyyppien jaotuksen mukaisesti. Keskustelua virasto-



tyyppien muuttamisesta ei ole kihlakuntien työrauhan turvaamiseksi enää syytä jatkaa.

## 5. Yhteinen henkilöstö, tehtävät ja määräraha

### *Yhteinen henkilöstö*

Yhteisen henkilöstön tehtävät vaihtelevat kihlakunnanvirastoissa melko paljon. Osassa kihlakuntia yhteinen henkilökunta hoitaa muitakin kuin yhteisiä tehtäviä. Tämä on uudistuksen periaatteiden mukaista.

Valiokunta korostaa yhteisen henkilöstön merkitystä kihlakuntauudistuksessa. On tärkeää, että yhteiselle henkilöstölle osoitetaan osastojen tukitehtävinä mahdollisimman laajasti taloushallinnon, henkilöstöhallinnon ja yleishallinnon tehtäviä. Kihlakunnanvirastojen yhteisen henkilöstön tehtävien yhtenäistäminen ja aseman vakiinnuttaminen sekä mahdollisuuksien mukaan tehtävien laajentaminen ovat välttämättömiä kehittämiskohteita kihlakunnanvirastoissa. Tähän mennessä yhteisten tehtävien määrittelyyn ovat vaikuttaneet muun muassa niihin käytettävissä olleet henkilöresurssit.

### *Yhteinen määräraha*

Kihlakunnanvirastojen yhteinen määräraha on ollut riittämätön määritelyihin yhteisillä määrärahoilla katettaviin toimintoihin nähden. Kihlakunnanvirastoissa on runsaasti muun muassa toimitilojen uudistamistarvetta. Tarve on syntynyt uudistuksen valmisteluajana, jolloin toimitilojen uudistamisesta pidättäytyttiin, jottei tehtäisi epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Lisäksi kihlakunnanvirastojen tietotekniikka ja tietoliikennehankkeet ovat kärsineet määrärahojen vähäisyydestä. Kihlakunnanvirastojen toimialoilla on runsaasti tarvetta tietoliikenteen ja tietojenkäsittelyn hyväksikäytön kehittämiseen.

Yhteisen määrärahan riittämättömyys ja tulkintaongelmat ovat aluksi vaikeuttaneet kihlakunnanvirastojen toimintaa, mutta uudistuksen edetessä vaikeudet ovat vähentyneet.

Yhteisen määrärahan käyttöalan keskeisenä sisältönä ovat yhteisen henkilöstön palkkausmenot sekä kihlakunnanvirastojen toimitilojen ja muun aineellisen infrastruktuurin ylläpitämi-

nen. Valiokunta on saanut yksityiskohtaisen selvityksen yhteisen määrärahan käyttötarkoituksesta. Valiokunta esittää määrärahan käytön laajentamista muun muassa työkykyä ylläpitävään toimintaan.

Valiokunta on valtion talousarviosta valtiovarainvaliokunnalle antamissaan lausunnoissa painottanut yhteisen määrärahan tarpeellisuutta ja riittävyttä (esimerkiksi HaVL 6/1999 vp). Liian pieni määräraha vaikeuttaa yhteistyötä paikallistasolla.

Yhteisen määrärahan käyttöalan laajentaminen ja yhteiseen määrärahaan liittyvän ohjauksen yhteensovittaminen osastojen omien määrärahojen ja niihin liittyvän ohjauksen kanssa ovat myös välttämättömiä kehittämiskohteita kihlakuntahallinnossa.

Kaikkiaan kihlakunnanvirastojen yhteisen määrärahan ja yhteisen henkilöstön käyttöä koskeneet ongelmat ovat kihlakuntauudistuksen kannalta kuitenkin melko marginaalisia. Nämä ongelmat on poistettava eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyöllä.

## 6. Tulosohtaus ja -johtaminen

### *Tulosohtaus*

Kihlakunnanvirastojen tulosohtaus tapahtuu siten, että jokaista toimialaa ohjaa sen oma hallinto ja yhteisen määrärahan osalta tulosohtaus kulkee sisäasiainministeriöstä lääninhallituksien kautta kihlakunnanvirastoihin. Syyttäjien ohjaus on kuitenkin järjestetty suoraan valtakunnansyyttäjänvirastosta paikallistasolle. Hallinnonalojen oma ohjaus on melko selväpiirteistä järjestelyiltään, mutta kokonaisuuden kannalta erilaiset ohjauskulttuurit ja ohjaustiet ovat osoittautuneet jossakin määrin ongelmallisiksi.

Tulosohtauksessa lääninhallituksilla on keskeinen rooli. Lääninhallitukset ovat kokeneet suuria muutoksia, mikä on hidastanut uusien moitteettomasti toimivien käytäntöjen syntymistä. Saadun selvityksen mukaan tällä hetkellä ohjaukseen ovat paremmat kuin selonteon valmisteluun liittyneenä seuranta-ajana. Valiokunta korostaa tässäkin kohdin eri osapuolten

vastuullista yhteistyötä ongelmien poistamiseksi.

#### *Kihlakunnanimismies ja johtoryhmä*

Kihlakunnanimismies johtaa kihlakunnanvirastoa ja vastaa lääninhallituksen hyväksymien kihlakunnanviraston tulostavoitteiden saavuttamisesta. Kihlakunnanimismies seuraa myös viraston yksiköiden toimintaa sekä edistää kihlakunnanviraston yhteistyötä muiden virastojen ja laitosten sekä viraston ja sen yksiköiden toimialojen kannalta tärkeiden yhteisöjen kanssa.

Kihlakunnanvirastossa on johtoryhmä, johon kuuluvat viraston päällikkö ja muut toimintayksiköiden päälliköt sekä kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmä käsittelee kihlakunnanvirastoa yleishallintoviranomaisena ja virastoa koskevat tulostavoitteet ja muut työjärjestyksessä johtoryhmän käsiteltäviksi määrätty asiat sekä seuraa toimintayksiköiden tulossuunnittelua.

Valiokunta kiinnittää huomiota johtoryhmätyön tärkeyteen ja niihin mahdollisuuksiin, joita johtoryhmätyöskentely antaa kihlakunnanviraston ja sen toimialojen väliselle tietojenvaihtolle ja muulle yhteistyölle paikallisesti kihlakunnanvirastojärjestelmän kehittämiseksi, ilmenneiden ongelmien poistamiseksi ja kihlakuntauudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Johtoryhmätyöskentelyn edistäminen on eri osapuolten velvollisuus ja koskee myös yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä.

Kihlakunnanimismiesten valinnoissa on tarpeen tasapainottaa myös eri toimialojen edustusta.

#### **7. Yhteenvedo uudistuksen toteutuksesta ja kihlakuntahallinnon kehittämislinjauksia**

Kihlakuntauudistus on laaja-alainen ja kompromissien kautta syntynyt valtion paikallishallinnon uudistus. Edellä valiokunta on arvioinut kihlakunta-uudistusta selontekoon johtaneen lausuman pohjalta. Esitetystä kritiikistä ja kehittämistarpeista huolimatta valiokunta toteaa, että kihlakuntauudistus on osoittautunut toimivaksi. Uudistuksen toimeenpanoon liittyvät hallinnolliset ratkaisut vaihtelevat maamme eri osien olo-

suhteiden mukaan. Uudistuksella on onnistuttu, sen lyhyestä voimassaoloajasta huolimatta, kohtuullisesti saavuttamaan puitelain mukaiset valtion paikallishallinnon kehittämisen tavoitteet. Vallitseva henkilöstövaje ei ole uudistuksesta johtuva seikka, mutta se on vaikuttanut uudistuksen toimeenpanoon.

Osa alkuvaiheen yhteistyöongelmista on helppotunut ajan mittaan. Ongelmat ovat johtuneet paljolti erilaisista hallintokulttuureista, yhteistyöhaluttomuudesta ja muutosvastarinnasta. Osa ongelmista on johtunut siitä, että uudistus on ollut voimassa vain vähän aikaa.

Uudistuksen toimeenpanoa on edelleen välttämätöntä seurata. Erityisesti yhteistoimintajärjestelyjen laajuus ja resurssipula sekä mahdolliset kihlakuntajaoituksen muutokset voivat vaarantaa uudistuksen onnistuneen toimeenpanon.

Kihlakuntauudistuksen toimeenpanoa on jatkettava tämän mietinnön linjausten mukaisesti. Samalla on turvattava työrauha kihlakunnissa. Keskushallinnon, lääninhallitusten ja paikallishallinnon eri toimijoiden on mietinnön pohjalta ryhdyttävä nykyistä pontevammin eliminoimaan kihlakuntajärjestelmän ongelmia ja kehittämään järjestelmää.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan uudistuksen tarkasta seurannasta ja antavan eduskunnalle vuoden 2005 loppuun mennessä selonteon kihlakuntauudistuksen toimeenpanon edistymisestä. Hallituksen on selonteossa esitettävä ne toimenpiteet, joihin on ryhdytty tämän mietinnön johdosta. Näitä ovat muun muassa:

- eri toimialojen palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa,

- erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjän-tehtävien järjestäminen ja hoitaminen kihlakunnittain,

- toimenpiteet eri toimialojen resurssitarpeiden johdosta,

- kihlakuntajaon säilyttäminen paikallisen luonteensa mukaisesti ja läheisyysperiaatetta noudattaen riittävän tiheänä,

- eri toimialojen yhteistoiminnan laatu ja laajuus,

- palvelujen saatavuuden turvaaminen sekä suomen- että ruotsinkielellä,
- toimenpiteet viranomaisten yhteispalvelun syventämiseksi ja laajentamiseksi,
- toimenpiteet kihlakuntien hallinto- ja tukipalvelujen hoitamiseksi yhteisesti ja yhteisen henkilöstön aseman vakiinnuttamiseksi sekä yhteisten tehtävien laajentamiseksi,
- toimenpiteet yhteisen määrärahan käyttöalan laajentamiseksi ja yhteiseen määrärahaan liittyvän ohjauksen yhteensovittamiseksi osastojen omien määrärahojen ja niihin liittyvän ohjauksen kanssa,
- toimenpiteet kihlakuntahallinnon tietojärjestelmien kehittämiseksi yhteentoimiviksi ja yhteensopiviksi,
- toimenpiteet tulosohjauksen kehittämiseksi,
- toimenpiteet eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyön kehittämiseksi, sekä
- toimenpiteet kihlakunnanvirastojen johtamistoimintojen ja johtoryhmätyöskentelyn kehittämiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että eduskunta päättää hyväksyä selonteon johdosta tämän mietinnön mukaisen lausunnon sekä lähettää sen valtioneuvostolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan uudistuksen tarkasta seurannasta sekä antavan eduskunnalle vuoden 2005 loppuun mennessä selonteon kihlakuntauudistuksen toimeenpanon edistymisestä ottaen huomioon muun ohella eri toimialojen palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa, erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjän tehtävien järjestäminen ja hoitaminen kihlakunnittain, toimenpiteet eri toimialojen resurssitarpeiden johdosta, kihlakuntajaon säilyminen paikallisen luonteensa mukaisesti ja läheisyysperiaatetta noudattaen riittävän tiheänä, eri toimialojen yhteistoiminnan laatu ja laajuus, palvelujen saatavuuden turvaaminen sekä suomen- että ruotsinkielellä, toimenpiteet viranomaisten yhteispalvelun syventämiseksi ja laajentamiseksi, toimenpiteet kihlakuntien hallinto- ja tukipalvelujen hoitamiseksi yhteisesti ja yhteisen henkilöstön aseman vakiinnuttamiseksi sekä yhteisten tehtävien laajentamiseksi, toimenpiteet yhteisen määrärahan käyttöalan laajentamiseksi ja yhteiseen määrärahaan liittyvän ohjauksen yhteensovittamiseksi osastojen omien määrärahojen ja niihin liittyvän ohjauksen kanssa, toimenpiteet kihlakuntahallinnon tietojärjestelmien kehittämiseksi yhteentoimiviksi ja yhteensopiviksi, toimenpiteet tulosohjauksen kehittämiseksi, toimenpiteet eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyön kehittämiseksi, sekä toimenpiteet kihlakunnanvirastojen johtamistoimintojen ja johtoryhmätyöskentelyn kehittämiseksi.*

**HaVM 6/2000 vp — VNS 1/1999 vp**

Helsingissä 29 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Aulis Ranta-Muotio /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Ravi /kok
jäs.	Rakel Hiltunen /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd
	Kari Kärkkäinen /skl	Kari Urpilainen /sd
	Paula Lehtomäki /kesk	Jari Vilén /kok
	Hannes Manninen /kesk	vjäs. Pertti Hemmilä /kok
	Kirsi Ojansuu /vihr	Matti Saarinen /sd.
	Heli Paasio /sd	