

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2002 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä huhtikuuta 2002 lähettäessään hallituksen toimenpidekertomuksen (K 3/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pertti Laitinen, aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä, hallitusneuvos Riitta Koponen, hallitusneuvos Arto Sulonen, suunnittelupäällikkö Veikko Peltonen,

- poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio ja kenraalimajuri Matti Sandqvist, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Ari Holopainen ja neuvotteleva virkamies Anja Simola, valtiovarainministeriö
- johtaja Mervi Virtanen, työministeriö
- yksikön päällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Markku Nieminen, AKAVA-JS ry
- neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- talous- ja sosiaalipoliittinen sihteeri Ilkka Alava, Valtion yhteisjärjestö VTY ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntatalous ja kuntapolitiikka

Kokonaisuutena tarkastellen kuntatalous vahvistui vuonna 2001 edelliseen vuoteen verrattuna. Kuntien yhteenlaskettu vuosikate kasvoi noin 222 miljoonalla eurolla. Vuosikate parani 273 kunnassa ja heikkeni 112 kunnassa. Myönteisin kehitys tällä tavoin mitattuna oli 2 000—6 000 asukkaan kunnissa. Vaikka yli 100 000 asukkaan kunnissa vuosikate heikkeni, se oli edelleen selvästi koko maan keskiarvoa korkeampi. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä väheni merkittävästi.

Vaikka viime vuonna kuntatalous kehittyi myönteiseen suuntaan, osassa kuntia on kuitenkin erittäin vaikea taloudellinen tilanne. Ennakotietojen valossa tilinpäätös oli alijäämäinen noin 250 kunnassa. Vuoden 2002 talousarviota ja lähivuosien taloussuunnitelmaa valmisteltaessa kuntien on ensimmäistä kertaa tullut soveltaa kuntalakiin (365/1995) otettua velvoitetta alijäämän kattamisesta suunnittelukaudella. Saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että merkittävä osa taloudellisissa vaikeuksissa olevista kunnista ei kykene osoittamaan riittäviä konkreettisia toimia tasapainon saavuttamiseksi ja alijäämän kattamiseksi.

Valtion päätökset muuttaa kuluvan vuoden alusta verotulojen tasaustenmenettelyä ja kuntien arvonlisäveron takaisinperintää näyttävät jossakin määrin hillinneen kuntien välistä taloudellista eriytymiskehitystä. Samalla kuitenkin näihin ratkaisuihin liittyen esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntien taloudellinen asema on heikentynyt.

Kuntatalouden näkökulmasta valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota valtion ja kuntakentän välisiin suhteisiin. Kuntien vakaan ja pitkäjänteisen talouden suunnittelun kannalta vaikeuksia on aiheuttanut valtion osin ennakoimaton ja lyhytjänteinen toiminta. Kuntatalouteen kohdistuneisiin leikkauksiin ja muutoksiin sekä uusiin tehtäviin varautumiseen kunnille ei ole jäänyt kunnolla aikaa eikä ole ollut käytettävissä riittävästi voimavaroja. Osa valtion toimenpiteistä on voinut olla kuntatalouden kannalta neutraaleja, mutta ne silti ovat voineet aiheuttaa hyvinkin erilaisia vaikutuksia yksittäisissä kunnissa.

Nykyisen tilanteen parantamiseksi valiokunta pitää välttämättömänä, että vähintäänkin vaalikausittain luodaan kuntien ja valtion yhteinen, koordinoitu sekä kuntien eri tehtävät huomioon ottava kokonaisvaltainen kuntapolitiikkaa koskeva linjaus. Kuntapolitiikalla huolehditaan pitkäjänteisesti valtion ja kuntien yhteisvastuusta hyvinvointiyhteiskunnassa, kuntien itsehallinnon turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä varmistetaan peruspalvelujen tasapuolinen saatavuus maan eri osissa ja kuntien tehtävien edellyttämä rahoitus. Kuntapolitiikka edellyttää myös eduskunnalta vahvaa roolia linjauksia tehtäessä.

Valiokunta toteaa, että kuntien valtionosuusjärjestelmän pääperiaate on kustannusvastuun säilyttäminen suhteellisesti ennallaan kuntien ja valtion välillä. Tästä periaatteesta poiketen valtionosuuksien indeksitarkistukset on mahdollista tehdä — ja on tehtykin — toteutunutta kustannustason nousua pienempinä. Hallintovalionkunnan mielestä indeksitarkistukset tulee suorittaa täysimääräisinä vuodelle 2003. Lisäksi valiokunta muistuttaa ensi vuoden valtion talousarvioesityksen valmisteluun liittyen, että valtion ja kuntien kesken on sovittu siitä, ettei kunnille an-

neta uusia tehtäviä, ellei samalla huolehdita niiden edellyttämistä voimavaroista. Tässä yhteydessä valiokunta vielä kiinnittää huomiota siihen, että kuntatyönantajan on huolehdittava kilpailukykyisestä henkilöstöpolitiikasta, jotta osaavan henkilöstön puuttuminen ei vaaranna kunnallisten peruspalvelujen saatavuutta.

Poliisitoimi

Vuonna 2001 poliisitoiminnan keskeinen tavoite on ollut kansalaisten kannalta tärkeän toimintavalmiusajan — aika hälytyksen tekemisestä siihen, kun poliisipartio saapuu kiireellisessä tehtävässä paikalle — pidentymisen pysäyttäminen. Valtakunnallinen keskiarvoaika on parantunut vuonna 2001 ja on ollut asetettua tavoitetta parempi. Arviointiraporttien mukaan toimintavalmiusajat ovat parantuneet myös harvaan asutuilla alueilla, joskin alueelliset erot ovat suuria.

Poliisin turvallisuusbarometrin mukaan kansalaisten luottamus poliisiin on säilynyt aiempien vuosien tapaan korkealla tasolla. Palvelujen on kuitenkin koettu huonontuneen jonkin verran.

Saadun selvityksen perusteella toimintavalmiusajan myönteinen kehityssuunta on saatu aikaan siirtämällä resursseja rikostutkinnasta hälytystehtävien hoitamiseen. Rikostutkinnassa on vastaavasti nähtävissä lisääntyviä ongelmia. Rikosten selvitysaste on jo aiemmin joissakin rikosryhmissä pudonnut erittäin alhaiselle tasolle. Tämä johtuu ainakin osaltaan siitä, että tutkijoiden määrä on vähentynyt ja samalla yksittäisten tutkijoiden työmäärät ovat kasvaneet. Tutkintaa on entisestään kohdennettu niihin rikoksiin, joiden selvittämistä on pidetty yhteiskunnan kannalta tärkeimpinä, kuten huumausaine- ja talousrikoksiin. Työmäärän kasvaessa ja työn kuormittavuuden lisääntyessä yhä harvempi poliisimies hakeutuu rikostutkijaksi. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että rikostutkinnan tila selvitetään ensi tilassa mahdollisimman perusteellisesti.

Poliisi on toteuttanut kertomusvuonna valtioneuvoston 5.10.2000 tehtyä päätöstä huumausainepolitiikan tehostetuista toiminna. Lisääntyneestä panostuksesta ja saavutetuista tuloksista

huolimatta huumausainerikollisuuden kasvua ei ole pystytty pysäyttämään, vaan ongelma on pahentunut. Syynä tähän on nähty muun ohella ulkomailta Suomeen suuntautuneen ammattirikollisuuden voimistunut ote maamme huumausainemarkkinoilla.

Poliisi on asettanut järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan painopisteekseen. Kuitenkin myös järjestäytyneen rikollisuuden määrä on kasvanut. Euroopan unionin kriteerien mukaisten järjestäytyneiden rikollisryhmien määräksi vuonna 2001 on laskettu 33 ja näissä on toiminut yhteensä noin 400 jäsentä. Kaikkiaan Suomessa on toiminut kertomusvuonna keskusrikospoliisin arvion mukaan 66 järjestäytyntä rikollisryhmää.

Hallintovaliokunta on toistuvasti ja pidempään — sekä ainakin edellisellä että nykyisellä eduskunnan toimikaudella — valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle antamissaan lausunnoissa sekä osaksi myös hallituksen kertomuksista perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota poliisin resurssivajaukseen. Tästä huolimatta vuodesta toiseen on jatkunut valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön kiistely poliisin määrärahoista. Toiminnallisen vastuun ja rahoituksen suhteiden näkökulmasta ei myöskään eduskunnan oma valtion talousarvioesitystä koskeva menettely ole ongelmaton.

Poliisin taloudellista tilannetta on nyttemmin selvittänyt sisäasiainministeriön asettama selvitysmies. Vuoden 2002 alussa valmistuneesta raportista on nähtävissä, että vuoden 2000 tasoisella budjettirahoituksella poliisitoimi ei selviydy tehtävistään. Raportin johtopäätökset eivät ole tulleet hallintovaliokunnalle yllätyksenä. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota budjetin täydellisyysperiaatteen noudattamiseen.

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut viime vuosina merkittävästi, muun muassa Euroopan unionin jäsenyydestä johtuva kansainvälinen tehtäväkenttä on vaatinut uusia panostuksia. Vaikka poliisin budjetti on kasvanut nimellisesti vuosina 1998—2000, kasvu ei ole riittänyt kattamaan kasvaneita käyttömenoja, joista palkat ja vuokrat muodostavat yhdessä noin 83 prosent-

tia. Jos Euroopan unionin laajentuminen toteutuu, on odotettavissa entisestään lisääntyviä kustannuksia hallinnonalalle. Tällä hetkellä Suomen poliisivahvuus tuhanta asukasta kohti laskettuna on Pohjoismaiden alhaisin. Avoimia virkoja on saadun tiedon mukaan ollut vuoden 2001 lopussa 777.

Poliisitoimen asianmukaiseen hoitamiseen kuuluu muun muassa, että poliisi kykenee huolehtimaan mahdollisimman tasapuolisesti ja hyvin kansalaisten turvallisuudesta ja että poliisilla on edellytykset työskennellä rikosten torjumiseksi ja selvittämiseksi. Poliisin on myös voitava kohdentaa oikea-aikaisesti toimintansa tarpeiden edellyttämällä tavalla. Luonnollista on, että toimitilojen vuokrat on kyettävä maksamaan sekä kaluston ja laitteiston on oltava kunnossa ja tehtävien vaatimalla tavalla käyttökelpoisia. Nämä toimenpiteet on voitava hoitaa niin, ettei vaaranneta kihlakuntauudistuksen toimeenpanoa ja samalla aiheuteta uusia ongelmia (HaVM 6/2000 vp, HaVM 5/2002 vp). Poliisin toimintaedellytyksistä huolehtimiseen liittyy yhä keskeisemmin myös kysymys siitä, mikä rooli maassamme on toisaalta yhteiskunnalla ja toisaalta yksityisillä turvallisuuspalveluilla.

Ulkomaalaisasioista

Ulkomaalaisia koskevat asiat kuuluvat kauttaaltaan valiokunnan toimialaan. Ministeriötasolla niitä hoidetaan keskeisimmin sisäasiainministeriössä ja työministeriössä. Ulkomaalaispolitiikan kokonaisuuteen kuuluvat muun muassa maahantuloon, maassaoloon, pakolaisuuteen, turvapaikkaan, kotouttamiseen ja työssäkäyntiin liittyvät kysymykset. Ulkomaalaispolitiikan toimivuus edellyttää ajantasaista lainsäädäntöä ja sen asianmukaista käytännön soveltamista. Tärkeää onkin saada mahdollisimman pian nykyinen ulkomaalaislaki (378/1991) uudistettua (HaVM 29/1998 vp). Samalla on syytä todeta, että valiokunnan arvioitavana on mietinnön HaVM 30/1998 vp pohjalta työministeriössä valmisteltu valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 5/2002 vp).

Ulkomaalaisasioiden kokonaisuudesta valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin ulkomaalais-

viraston palvelukyvyyn. Kansalaisuushakemusten ja turvapaikkahakemusten käsittelyajat ovat pitkiä. Nopeutetuissa menettelyissä käsittely kestää muutamasta viikosta muutamaan kuukauteen, mutta keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin yli vuoden mittainen. Normaaliin asiakaspalveluun kuuluu muun ohella myös se, että virastossa käsiteltävän asian käsittelyvaihetta koskevaan tiedusteluun asianosainen saa vaikeuksista vastauksen. Viraston toiminnan kehittämiseen liittyen valiokunta viittaa mietinnössään HaVM 13/2000 vp lausuttuun (HE 15/2000 vp).

Muilta osin valiokunta viittaa sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintakertomukseen ulkomaalaihallinnon osalta ja työministeriön hallinnonalan toimintakertomukseen maahanmuuttajia ja pakolaisia koskevilta osin.

Eduskunnan lausumat

Valiokunta katsoo, että seuraavien eduskunnan lausumien johdosta suoritettavat toimenpiteet ovat riittäviä tai ne ovat käyneet muutoin tarpeettomiksi:

- *Alueellisen kehittämisen rahoitus ja organisointi*

- HE 99/1993 vp (s. 131)
— *Pakolais- ja siirtolaisasioiden alue- ja paikallishallinnon järjestäminen*
- HE 125/1995 vp (s. 133)
— *Kunnallisessa virkasuhteessa olevien henkilöiden palkkatodistuksen saanti*
- HE 24/1996 vp (s. 134)
— *Kuntien valtionosuuslaki*
- HE 149/1996 vp (s. 135)
— *Rakennerahasto-osuuden myöntäminen*
- HE 140/1999 vp (s. 145)
— *Alueiden kehittäminen, lain uudistaminen*
- HE 66/1998 vp (s. 294)
— *Kotouttamislain seuranta*

Muut hallintovaliokunnan myötävaikutuksella syntyneet lausumat ovat edelleen tarpeellisia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että perustuslakivaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Janina Andersson /vihr	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd.
	Lauri Kähkönen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.