

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2000 rd

Statsrådets redogörelse om verkställigheten av häradsreformen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 maj 1999 statsrådets redogörelse om verkställigheten av häradsreformen (SRR 1/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning. Riksdagen beslutade den 17 december 1999 att behandlingen av redogörelsen fortsätter vid 2000 års riksmöte.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har lagutskottet lämnat utlåtande. Utlåtandet (LaUU 14/1999 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Juhani Perttunen, överdirektör Pekka Kilpi, polisöverdirektör Reijo Naulapää och överinspektör Teemu Eriksson, inrikesministeriet
- justiekanslersadjointen Jukka Pasanen
- avdelningschef, regeringsrådet Tuomo Rapola, justitieministeriet
- överdirektör Jorma Karjalainen, finansministeriet
- regeringsrådet Mikko Salmenoja, arbetsministeriet
- äldre regeringssekreterare Juha Rossi, social- och hälsovårdsministeriet
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- avdelningschef Juhani Rantamäki, Folkpensionsanstalten

- överinspektör Jarmo Salminen, Skattestyrelsen
- kanslichef Osmo Kurola, länsstyrelsen i Lapplands län
- kanslichef Timo K. Tikka, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- länspolisdirektören Jorma Ahonen och utvecklingschef Eeva-Liisa Ryyänen, länsstyrelsen i Östra Finlands län
- avdelningschef Monika Kastu-Häikiö, länsstyrelsen i Västra Finlands län
- avdelningschef Arja Ylönen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- häradslänsman, polischef Mario Casagrande, Raseborgs härad
- häradslänsman Mikko Kosonen, Juva härad
- länsman Pentti Tuppurainen, Kuhmo härad
- polischef Uolevi Väre, polisinsrättningen vid Äänekoski häradsämbete
- polischef Kari Heimonen, polisinsrättningen vid Nordöstra Savolax häradsämbete
- häradslänsman, polischefen Markku Luoma och äldre konstapel Jaakko Ventelä, Seinäjoki härad
- häradslänsman, polischefen Heikki Kössi, Kides häradsämbete
- häradslänsman Ossi Pippuri, Ilomants härad
- polischef Kai Markkula, polisinsrättningen vid Joensuu härad
- häradslänsman, polischefen Antero Puisto, Kauhajoki härad
- ledande häradsåklagare Martti Porvali, åklagaravdelningen vid Äänekoski häradsämbete

- ledande häradsåklagare Claes-Henrik Björkman, åklagaravdelningen vid Raseborgs häradsämbete
- häradsåklagare Reijo Rapo, åklagaravdelningen vid Nordöstra Savolax härad
- ledande häradsåklagare Matti Tolvanen, åklagarämbetet vid Joensuu härad
- häradsfogde Reijo Heikkinen, exekutionsavdelningen vid Äänekoski häradsämbete
- häradsfogde Robert Rikberg, exekutionsavdelningen vid Raseborgs häradsämbete
- ledande häradsfogde Kalervo Turpeinen, exekutionsavdelningen vid Joensuu härad
- häradsfogde Pekka Veijalainen, exekutionsavdelningen vid Kides häradsämbete
- magistratschef, häradsskrivare Tapani Kovalaine, Joensuu magistrat
- landskapsombudsman Antti Iso-Koivisto, Finlands kommunförbund
- landskapsdirektör Hannes Kemppainen, Kajanalands förbund
- stadsdirektör Silja Hiironniemi, Alavo stad
- förvaltningsdirektör Jaakko Turunen, Kides stad
- kommundirektör Harri Mattila, Alahärmä kommun
- kommundirektör Jarmo Muiniekka, Ilomants kommun
- vice ordförande Kyösti Kerälä, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- sekreterare, häradsåklagare Harri Lindberg, Suomen Syyttäjähdistys ry
- ordförande, länspolisdirektör Mikko Paatero, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- ordförande, häradslänsman, polischef Tapani Tiilikainen och förste vice ordförande, länsman, häradsfogde Antero Tuomi, Suomen Nismiesyhdistys ry
- styrelseledamot, tingsrättsdomare Pekka Louhelainen, Tingsrättsdomarna r.f.
- advokat Pentti Koski, Finlands Advokatiförbund r.f.
- ordförande Juhani Toukola, Häradsfogdarna i Finland r.f.
- ordförande Heikki Pesonen, Avustavat ulosottomiehet ja haastemiehet ry
- biträdande utmättningsman Jarmo Savela, Suomen ulosottoapulaisten yhdistys ry
- häradsskrivare Jorma Viljanen, Suomen Henkikirjoittajyhdistys ry
- ordförande, avdelningssekreterare Anneli Vilmi, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry
- professor Risto Harisalo
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Juha Vartola
- förvaltningslicentiat Jari Stenwall.

Dessutom har Svenska Finlands folkting, Folkpensionsanstalten, häradslänsman, polischef Bosanfrid Höglund, Jakobstads härad, Raseborgs magistrat, länsman Heikki Karhu, Enare-Utsjoki härad, kriminalkommissarie Pentti Koski, Vakka-Suomen poliisilaitos, häradsfogde Jaakko Hokka, Loima häradsämbete, Norra Karelen förbund, Egentliga Finlands förbund, stadsdirektör Paavo Salli, Vammala stad, Kannus stad, Halso kommun, Kaustby kommun, Perho kommun, Ullava kommun, Lestijärvi kommun, Toholampi kommun, Vetil kommun och Finlands Kommundirektörer r.f. lämnat skriftliga utlåtanden.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Häradsreformen trädde i kraft den 1 december 1996. Häradsförvaltningen baserar sig på lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen och på särskilda lagar om de behörighetsområden som är företrädna i häradsämbetena. I samband med behandlingen av propositionen med förslag till ändring av polisför-

valtningslagen (RP 86/1995 rd) förutsatte riksdagen bland annat att regeringen ser till att verkställigheten av reformen noga följs upp och att regeringen före utgången av 1999 lämnar en redogörelse till riksdagen om verkställigheten av häradsreformen (FvUB 13/1995 rd). Vidare förutsatte riksdagen att uppföljningen skulle göras

med hänsyn bland annat till att det finns adekvat tillgång till tjänster på lika villkor i landets olika delar, att framför allt polis-, utöknings- och åklagaruppgifterna ordnas och handhas i härad, att samarbetet är gott och brett, att samarbetsom-

rådena inom olika sektorer samordnas på det regionala planet och att det finns tillräckligt med gemensam assisterande personal. Redogörelsen grundar sig på detta uttalande av riksdagen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

1 Allmänna synpunkter på häradsreformen

Häradsreformen trädde i kraft den 1 december 1996 efter en lång och invecklad beredningsfas. I reformen ingick ramlagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992) och som komplement till den polisförvaltningslagen (156/1996) samt de sektorspecifika lagarna om häradsåklagare (195/1996) och utmätningsmän (197/1996). I reformen ingår också en sektorspecifik lag om magistraterna (166/1996).

Reformen innebar en övergång från det traditionella länsmannasystemet till en förvaltningsmodell med självständiga polis-, åklagar- och utökningsväsenden antingen vid häradsämbetena eller vid särskilda ämbetsverk.

Förhållandet mellan ramlagen och den sektorspecifika lagstiftningen betyder att ramlagen gäller när den sektorspecifika lagstiftningen inte föreskriver någonting annat. I häradsreformen är ramlagen och den sektorspecifika lagstiftningen avsedda att komplettera varandra. I lokalförvaltningslagen ingår således målen för lokalförvaltningen och områdesindelningen för häradena, organisationen av häradsämbetena i särskilda häradsämbeten eller fristående ämbetsverk och häradslänsmannens position som chef för häradsämbetet.

Enligt 2 § i ramlagen avser häradsreformen

- 1) att förbättra kvaliteten på tjänsterna,
- 2) att förbättra medborgarnas rättssäkerhet,
- 3) att trygga tillgången på tjänster för alla på lika villkor och i tillräcklig mån i olika delar av landet och
- 4) att skapa förutsättningar

- a) för en koncentration av funktionerna,
- b) för överföring av beslutanderätt till lokal nivå och
- c) för produktion av tjänster på ett ekonomiskt sätt.

Enligt 3 § 2 mom. i ramlagen skall härad bildas med beaktande av områdenas särdrag, till exempel invånarantalet, invånartätheten, utsträckningen, trafikförbindelserna och språkförhållandena i syfte att skapa förutsättningar för att målen med reformen skall nås. I motiveringen till ramlagen framhåller regeringen särskilt målet att trygga adekvat service på lika villkor i hela landet (FvUB 13/1991 rd). Detta uttalande av riksdagen som ligger till grund för redogörelsen ställer också tryggad service till medborgarna i fokus.

Både enligt ramlagen och den sektorspecifika lagstiftningen skall det lokala polis-, åklagar- och utökningsväsendet organiseras enligt härad. Självfallet måste den häradsvisa uppdelningen av uppgifterna samtidigt ta hänsyn till 2 och 3 § i ramlagen, som föreskriver om målen med häradsreformen, eftersom de utgör grunden för häradsindelningen och de anknyttande uppgifterna. Häradsindelningen kan inte vara en fristående del i relation till hur den statliga lokalförvaltningen ordnas i häradena. De lagfästa målen för häradsreformen måste beaktas bland annat vid tillämpningen av samverkansbestämmelserna i de sektorspecifika lagarna. Det ovan relaterade har vägts in i ståndpunkterna nedan.

Ända sedan reformen har det funnits 90 härad. Av dem är 13 fristående ämbetsverk och resten häradsämbeten. Vid 22 häradsämbeten finns alla enheter. Vidare finns det 30 häradsämbeten med tre enheter, 17 med två enheter och 8 med en enhet.

2 Tillgången till och kvaliteten på tjänster samt organiseringen av arbetet i häradena

Utgångspunkter

Tillgången till och kvaliteten på tjänster måste företrädesvis bedömas ur medborgarnas perspektiv. Som det framgår av kapitel 1 ovan måste frågan dels betraktas i ett helhetsperspektiv, dels ses utifrån de enskilda sektorernas situation. Sektorerna måste också ta ansvar för den samlade servicen, särskilt vid häradsämbetena. Annars är det risk för att flera av de lagfästa målen för reformen inte beaktas på behörigt sätt.

Själva organiseringen av förvaltningen spelar självfallet också en roll för kunderna. Den primära utgångspunkten bör i vilket fall som helst vara att tjänster tillhandahålls först och främst utifrån samhällseliga behov och att administrativa lösningar anpassas därefter, eftersom de trots sin betydelse kommer i andra hand.

Tjänsterna inom olika sektorer skiljer sig från varandra beträffande arten, tillhandahållnings sättet och efterfrågan. Kundkontakterna ser också olika ut inom olika sektorer. Utvärderingar visar att tjänsterna inom de sektorer som åklagarämbetena representerar har förbättrats eller är oförändrade efter reformen. Detta beror huvudsakligen på specialiseringen inom olika sektorer. Tack vare detta har personalen bättre möjligheter att specialisera sig på vissa uppgifter.

Vid enheterna inom häradsämbetena är rätts säkerheten ett viktigt kvalitetskriterium. En utvärdering visar att rättssäkerheten har bibehållits och i vissa fall till och med förbättrats tack vare reformen.

Enligt redogörelsen har tillgången till tjänster försämrats en aning på senare år. Tack vare att servicenätet har byggts ut har tillgången på förvaltningstjänster emellertid blivit bättre. Till en början när reformen infördes fick häradsämbetena fler service ställen. Också senare har det samlade servicenätet byggts ut. Nästan inga servicebyråer har lagts ner och tack vare de gemensamma tjänsterna har det kommit till en del nya service ställen. Däremot har tjänsteutbudet försämrats när en del tjänster tagits bort och öppettiderna förkortats.

Polisväsendet

Polisen har en enhet i varje härad. Att tillgången till tjänster sett i ett helhetsperspektiv har försämrats en aning beror enligt redogörelsen till största delen på resursbristen inom polisväsendet. Det är ett faktum att medborgarna oroar sig för hur det är ställt med den traditionella polisverksamheten.

När polisdistrikten och samarbetsområdena har blivit större har tillgången till polisservice försämrats i vissa delar av landet. Större distrikt är ingen bra lösning på kravet att polistjänster skall tillhandahållas på lika villkor i hela landet. Problemet bör i första hand lösas genom att personalunderskottet åtgärdas. Resursbristen beror delvis på att en betydande del av de lediga polistjänsterna inte kunde tillsättas på 1990-talet på grund av den ekonomiska krisen. Samtidigt skars polisutbildningen ner. Detta har varit en bidragande orsak till att tjänster inte har tillsatts även om utbildningsplatserna nu har utökats.

Det är enligt utskottet nödvändigt att resursbristen på grund av vakanta tjänster och andra omständigheter och de anknyttande ekonomiska konsekvenserna så snart som möjligt utvärderas grundligt. Medborgarnas välmotiverade behov av mer och bättre polisservice kan tillgodoses i hela landet, om de vakanta tjänsterna tillsätts och större resurser utan alltför stora ekonomiska konsekvenser skjuts till, anser utskottet.

Kvalitativt sett har polisservicen visserligen förbättrats på vissa punkter. Men kvalitativa förbättringar spelar en roll bara om de tillgodoser medborgarnas behov av service. Tillgången på tjänster hänger dessutom nära samman med medborgarnas rättssäkerhet.

Häradena har infört olika samarbetsformer beträffande polisväsendet. Larmcentralerna och utredning av vissa typer av allvarlig brottslighet är bra exempel på samverkan inom polisväsendet. Men med beaktande av gällande lagstiftning har häradena i vissa fall gått för långt i sin samarbetssträvan.

Polisväsendet skall organiseras häradsvis. I varje härad skall det finnas en polischef eller enligt 6 a § polisförvaltningslagen en länsman som leder den lokala polisinställningen. Utskottet

hänvisar här till ett beslut av den 16 september 1999 (Dnr 29/51/98) av justitiekanslersadjointen. I beslutet anser justitiekanslersadjointen att de anvisningar som vissa tjänstemän vid länsstyrelsen i Uleåborgs län har gett i praktiken innebär att utmätnings- och polisväsendet i Kuhmo härad har letts av tjänstemännen vid häradsämbetet i Kajana. För skötseln av länsmansåliggandena vid Kuhmo häradsämbete hade flera personer på en gång getts förordnande för viss tid, vilket enligt justitiekanslersadjointen strider mot ett beslut som statsrådet fattade vid sitt allmänna sammanträde den 3 april 1996 med stöd av särbestämmelsen i 6 a § polisförvaltningslagen. I sitt beslut anför justitiekanslersadjointen bland annat att det inte är acceptabelt att en förvaltningsmyndighet genom sin egen verksamhet eftersträvar administrativa lösningar som i dess eget tycke har vissa fördelar men som inte stämmer överens med lagstiftarens och de högre myndigheternas, i detta fall statsrådets allmänna sammanträdes, ståndpunkter.

En del härad har dessutom försämrat tillgången till polisservice genom sina egna åtgärder. Ett exempel på detta är att polismännens serviceställe har flyttats från servicebyrån, i första hand från de tidigare länsmansdistriktens lokaler, till härads huvudbyrå. Servicen har eventuellt också försämrats av att polismännen i själva verket i en del fall uppmuntrats att flytta över till huvudbyrån. Utfrågningen av de sakkunniga gav också exempel på andra typer av lösningar. Genom att bibehålla polisstyrkan vid servicebyråerna har häradena lyckats hålla kontakten med medborgarna och säkerställa polis servicen i hela häradena. Häradena har lyckats med konststycket att genomföra omställningen utan att administrationen och verksamheten inom polisväsendet har blivit lidande.

Åklagarväsendet

Häradsreformen, som trädde i kraft den 1 december 1996, och riksåklagarämbetet, som inledde sin verksamhet den 1 december 1997, är viktiga händelser inom åklagarväsendet. Personalen har fått betydligt större möjligheter att specialisera sig och de anställda har tagit tillfället i akt. Spe-

cialiseringen yttrar sig också i bättre service. Detta har varit av extra stor betydelse för åklagarna.

Enligt lagutskottet är det ur åklagarväsendets och utskökningsväsendets synvinkel viktigare att servicen håller hög kvalitet än att den finns tillgänglig på nära håll.

Detta innebär självfallet inte att samarbetet mellan polisen och åklagaren vid förundersökningar är mindre viktigt. Denna omständighet återigen har ett samband med att servicen finns tillgänglig på nära håll, om man beaktar att polisen också måste kunna betjäna perifera områden. Om samarbetet skall kunna fungera i praktiken måste åklagaren och polisen fysiskt sett vara placerade nära varandra.

Tillgången till åklagar service har också ett samband med målsägandens talerätt i rättsprocesser. Enligt vad utskottet har inhämtat har åklagarna fått anvisningar om att ha en mjukare och mer vägledande linje i sina avgöranden, särskilt när det gäller unga. Det går till så att åklagaren kallar in den unga personen för förhör och då fattar beslut om att till exempel inte väcka åtal eller om att ge en anmärkning. Åklagarna får därmed kontakt med sina klienter även annars än bara vid rättegångar.

Enligt gällande lagstiftning skall också åklagarväsendet organiseras häradsvis. Före häradsreformen fanns det 233 åklagardistrikt. Efter reformen finns det 77 distrikt plus Åland. Av dem är 13 fristående ämbetsverk och 64 åklagaravdelningar vid häradsämbeten. I 13 härad finns ingen åklagaravdelning utan åtagandena handhas av åklagarenheten i ett annat härad. Enligt redogörelsen är de på häradsindelningen baserade geografiska åklagardistrikt för små med avseende på verksamheten. Därför inleddes ett samarbete 1998, som resulterade i att landet delades in i 40 samarbetsområden.

I sitt utlåtande framhåller lagutskottet att både polisväsendet och åklagarväsendet har varit tvungna att gå in för samarbetsformer som egentligen strider mot andan i lagen om lokalförvaltning men som är nödvändiga för att det praktiska arbetet skall klaras av.

Förvaltningsutskottet anser att samarbetet inom åklagarväsendet redan nu är så omfattande att det med hänsyn till åklagarnas åtagande och de obligatoriska tjänsterna kan ifrågasättas, om åklagaråtagandena handhas häradsvis i alla avseenden på det sätt som gällande lag kräver. Än så länge finns det mycket litet resultat av samarbetsprojekten 1998. En positiv sak som undersökningar visar är att också de härad som delar åklagarväsende med ett annat härad har kvar serviceställen där åklagarna utför sitt arbete. Detta avhjälpel problemet ovan i någon mån. Det är viktigt att också åklagarämbetet får adekvata resurser, påpekar förvaltningsutskottet.

I Finland utför och ansvarar polisen för förundersökningar. Åklagarna står självständigt och oberoende för åtalsprövningen. Det är både nödvändigt och viktigt att polisväsendet och åklagarväsendet samarbetar. Här är det dock skäl att påpeka att de bör hålla fast vid den grundläggande kompetensfördelningen. Ingendera myndighetens oberoende eller självständighet bör ifrågasättas. Om det vore åklagarna som leder förundersökningarna skulle deras möjligheter att självständigt utföra åtalsprövning och deras oberoende i rättsprocesserna misstänkliggöras. Dessa frågor har ett nära samband med medborgarnas rättssäkerhet.

I likhet med lagutskottet påpekar förvaltningsutskottet att häradsindelningen och tingsrätternas domkretsar med tiden bör samordnas så att ett eller flera härad bildar en och samma domkrets.

Utsökningsväsendet

Av de härad som har ett gemensamt häradsämbete har 56 en utsökningsenhet och 13 ett fristående ämbetsverk. Det betyder att 21 härad inom utsökningsväsendet samarbetar med utsökningsenheten i något annat härad. Bara exekutionsverket i Kuopioregionen tillhandahåller utsöknings-tjänster i fler än två härad.

Tack vare häradsreformen har servicen inom utsökningsväsendet förbättrats och det finns nu heltidsanställda utmätningsmän. Dessutom har det inrättats särskilda indrivningsenheter som

skall spåra brott och bekämpa verksamhet i den ekonomiska gråzonen.

Efter reformen har utsökningsväsendet fått större distrikt. Det hänger samman med att specialiseringen kräver betydligt fler ärenden. Dessutom är det nu färre serviceställen som tillhandahåller tjänsterna.

Utskottet anser att den gällande lagstiftningen inte tillåter lika långtgående samverkansformer inom utmätningsväsendet som inom åklagarväsendet. Det beror dels på att utsökningsväsendet har vissa krav på service, dels på att häradsreformen också måste tillgodose servicebehovet inom lokalförvaltningen. På grund av arbetets art och den anknytande övervakningen kan samverkansformerna inom utsökningsväsendet i praktiken inte gälla fler än två härad. Utmätningsmännen utövar också tillsyn och måste därför ha regelbunden och personlig kontakt med den personal som omfattas av tillsynen. När antalet tillsynsobjekt och avstånden ökar försvåras självfallet övervakningen.

Med avseende på målen med häradsreformen och den gällande lagstiftningen kan samverkansformerna inom utsökningsväsendet inte byggas ut i någon större omfattning. Utskottet menar att det inte bör ske någon utvidgning över huvud taget. Det finns ingenting som säger att stora enheter är effektivare än små.

Magistraterna

I samband med häradsreformen förbättrades magistraternas servicenät i fråga om vissa tjänster. Detta hänger samman med att den grundläggande servicen som förordnas av länsstyrelserna tillhandahålls av varje härad. Dessutom finns magistraternas blanketter tillgängliga på servicebyråerna och serviceställena vid ett flertal häradsämbeten. På vissa ställen arbetar magistratspersonal inom häradena. Reformen inverkade inte på magistraternas egen service.

I 24 härad med gemensamt häradsämbete finns en magistrat. Därutöver har magistraterna egen registerförvaltning och egna serviceenheter i 21 härad.

I takt med utvecklingen har magistraterna fått en allt viktigare roll som allmän förvaltnings-

myndighet. Utvecklingen kommer sannolikt att gå därhän att magistraterna i framtiden spelar en allt mer framträdande roll i utvecklingen av häradena och den gemensamma servicen.

Länsmännen

Länsmannasystemet har fungerat väl under de särskilda förhållanden som råder i Lapplands län. Det finns ingenting som tyder på att polis-, utsökning- och åklagarväsendet kan ordnas effektivare på något annat sätt i ett så vidsträckt län. Det nuvarande länsmannasystemet bör inte inskränkas.

Servicebyråerna och serviceställena

De härad som består av fler kommuner har flest servicebyråer och serviceställena. Detta tyder på att servicenätet har en lämplig uppbyggnad på det lokala planet. Servicen finns vanligen på centralorterna, och det är där invånarna normalt uträttar sina ärenden. Servicebyråerna och serviceställena har mycket varierande tjänsteutbud, men alla har polisservice och ungefär 60 procent har också utsökningstjänster. Enligt redogörelsen är servicenätet som regel väl utbyggt. Kännetecknande för en servicebyrå är enligt utskottet att den har både polis- och utsökningspersonal. Ett serviceställe har bara enskilda tjänstemän och behöver inte nödvändigtvis ha öppet hela den normala tjänstetiden. Utskottet påpekar att begreppen måste preciseras.

På vissa orter har häradssambetenas servicebyråer och serviceställena dragit in på sitt tjänsteutbud och förkortat öppettiderna. Nedsärningarna leder lätt till nya inskränkningar i servicen. Tjänsteutbudet och öppettiderna har reducerats på grund av liten efterfrågan och nedsärningarna leder i sin tur till att service efterfrågas allt mindre.

Tillgången till service beror på servicemetoderna, resurserna, samarbetet och aktörernas generella möjligheter att tillhandahålla tjänster i hela häradet.

Det är angeläget att administrativa tjänster finns tillgängliga i hela landet. Därför bör alla förvaltningsgrenar prioritera bibehållen service

och nya serviceformer högt. Bra och viktiga metoder för att ha kvar befintlig service är att häradssambetenas servicebyråer och serviceställena får finnas kvar och att de samarbetar med andra statliga aktörer på det lokala planet men också med kommunerna för att utöka utbudet av gemensamma tjänster. Men noteras bör att inte minst polisväsendet är direkt beroende av adekvata resurser för sin egen verksamhet. Inga insatser för att rädda den administrativa servicen kan säkerställa tillgången till polisservice.

3 Häradsindelningen och samarbetet

Enligt redogörelsen är syftet med häradsindelningen att skapa funktionsdugliga härad, som självständigt förmår ansvara för sina viktigaste tjänster. För tillfället klarar alla härad inte av detta och därför behövs samarbete. I redogörelsen framhålls att det finns en risk för att samarbetet urholkar häradsindelningen, om den inte utvecklas så att häradena får bättre förutsättningar att bedriva självständig verksamhet. Regeringen menar att detta betyder färre härad.

I redogörelsen påpekas vidare att häradssambetena med en enda avdelning i praktiken inte uppfyller de centrala kriterierna för ett härad. För att ett häradssambete självständigt skall kunna svara för sina tjänster och effektivt sköta gemensamma funktioner och dessutom ha nytta av dem, måste det ha mer än en avdelning.

Förvaltningsutskottet konstaterar att varje härad enligt lagen skall ha en polischef, som leder den lokala polisinrättningen. Häradet ligger således till grund för indelningen i polisdistrikt och därmed är ett fullständigt samarbete inom polisväsendet inte möjligt. Samarbetet avser att stödja häradets polisväsen, som i sin tur är förankrat i häradets egna funktioner. Också utsökning- och åklagarväsendet skall vara ordnat häradssvis. Det är inte acceptabelt att låta samarbetet urholka grundtanken bakom 2 § i ramlagen om koncentring av servicen för att säkerställa tillgången till den. Den största risken med tanke på lokalförvaltningen är att häradenas olika tjänster en efter en flyttas ut.

Utskottet ser sig tvunget att påpeka att verkställigheten av häradsreformen i praktiken i vissa delar avviker från syftet med reformen.

Det centrala problemet med verkställigheten av häradsreformen har varit att samarbetet inom polis-, utsköknings- och åklagarväsendena har arrangerats oberoende av varandra och utan hänsyn till vilka effekter åtgärderna får för vart och ett härad i ljuset av målen för 2 § i ramlagen och att de olika uppgifterna sköts häradsvis.

I framtiden måste samarbetet på centralförvaltningsnivå byggas ut väsentligt för att uppgifterna inom olika branscher skall klaras av i häradsystemet. I annat fall måste också samarbetsarrangemangen flyttas över på statsrådets allmänna sammanträde genom lagändring. Det som för tillfället är särskilt otillfredsställande är att beslut om polisens samarbete kan fattas på tjänstemannanivå.

Med hänsyn till att samarbetet mellan häraderna har sina begränsningar måste tillgången till högkvalitativa tjänster bedömas med tanke på eventuella ändringar i häradsindelningen. Därför bör de övervägas mycket noga i vart och ett fall. En sammanslagning av ett härad med ett annat är det sista alternativet. Dessutom bör konsekvenserna av vart och ett avgörande bedömas grundligt och olika synpunkter vägas in på längre sikt för att det samtidigt inte skall bli angeläget att dra in något annat härad. Om hänsyn tas till regionala synpunkter och lokala förhållanden och tjänsterna till medborgarna kan garanteras, kan utskottet acceptera att endast polisväsendet sköts inom häradet medan de övriga uppgifterna grundar sig på ett betryggande samarbete, även om denna uppläggning avviker från huvudregeln. Också det i lagen tillåtna länsmanssystemet bör på de grunder som nämns i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 13/1995 rd) om propositionen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen (RP 86/1995 rd) kunna tillämpas i stället för att dra in ett härad.

Statsrådet fattade den 4 november 1999 ett principbeslut om förtydligande och förenhetligande av statens lokala områdesindelningar. Om statens lokala områdesindelningar samordnas med häradsindelningen, ökar häradsindelning-

ens betydelse som statens grundläggande lokala områdesindelning ännu mer.

4 Ämbetsverkstyp

Förvaltningsutskottet omfattar i likhet med lagutskottet regeringens ståndpunkt att gemensamma ämbetsverk och fristående ämbetsverk är varken goda eller dåliga modeller. Därför är det på sin plats att det praktiska arbetet fortsätter som förut enligt den nuvarande uppdelningen. För att säkerställa arbetsfreden i häraderna är det skäl att upphöra med diskussionen om en omstrukturering av ämbetsverken.

5 Gemensam personal, gemensamma uppgifter och gemensamma anslag

Gemensam personal

Den gemensamma personalens uppgifter varierar rätt mycket i olika häradsämbeten. I en del härad har den gemensamma personalen hand också om andra uppgifter än gemensamma. Detta är förenligt med reformens principer.

Utskottet understryker den gemensamma personalens betydelse i häradsreformen. Det är viktigt att den gemensamma personalen i så stor utsträckning som möjligt har hand om stödfunktioner inom ekonomi- och personalförvaltningen och den allmänna förvaltningen. För att utveckla häradsämbetena är det nödvändigt att samordna den gemensamma personalens uppgifter och befästa personalens ställning och i mån av möjlighet också bredda uppgifterna. Hittills har de gemensamma uppgifterna påverkats bl.a. av de till buds stående personella resurserna.

Gemensamma anslag

Häradsämbetenas gemensamma anslag har inte räckt till för de funktioner som skall finansieras med de gemensamma anslagen. Häradsämbetena är bl.a. i stort behov av nya lokaliteter. Behovet har uppstått under den tid som reformen bereddes, då ombyggnader undveks för att lokaler inte senare skulle visa sig vara olämpliga. Datatekniken kan bli och datakommunikationsprojekten i häraderna har blivit lidande på grund av

anslagsknappheten. Häradsämbetena har inom sina behörighetsområden ett stort behov av att utveckla datakommunikationen och den automatiska databehandlingen.

De otillräckliga gemensamma anslagen och tolkningsproblemen kring deras användning har till en början försvårat häradsämbetenas verksamhet, men ju längre reformen har fortskridit desto mindre har problemen blivit.

De gemensamma anslagen är i främsta rummet avsedda för den gemensamma personalens löneutgifter och för underhåll av häradsämbetenas lokaler och annan materiell infrastruktur. Utskottet har fått en detaljerad redogörelse för de gemensamma anslagens användningsändamål. Det föreslår att anslagen också skall användas för att upprätthålla arbetsförmågan.

Utskottet har i sina utlåtanden till statsutskottet om statsbudgeten framhållit hur behövliga de gemensamma anslagen är och hur viktigt det är att de är rundligt tilltagna (t.ex. FvUU 6/1999 rd). Om anslaget är för litet försvåras samarbetet på det lokala planet.

Vidare är det nödvändigt att kunna använda de gemensamma anslagen i ett bredare perspektiv och att samordna styrningen av dem med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem inom häradsförvaltningen.

Sammantaget är problemen med användningen av häradsämbetenas gemensamma anslag och gemensamma personal i alla fall rätt så marginella med tanke på häradsreformen. De måste undanröjas genom samarbete mellan olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer.

6 Resultatstyrning och -ledning

Resultatstyrning

Resultatstyrningen vid häradsämbetena sker så att varje behörighetsområde inom ämbetet styrs av sin egen förvaltning och när det gäller de gemensamma anslagen av inrikesministeriet, som styr häradsämbetena genom länsstyrelserna. Åklagarna styrs däremot direkt av riksåklagarämbetet ner på lokalnivå. Styrningen av vart och

ett förvaltningsområde är rätt överskådlig, men med tanke på helheten skapar de olika kulturerna och kanalerna vissa problem.

Länsstyrelserna intar en central roll i resultatstyrningen. De har drabbats av stora omställningar, vilket har fördröjt framväxten av en väl fungerande praxis. Enligt vad utskottet har erfarenhet är procedurerna för tillfället bättre än under uppföljningen i samband med beredningen av redogörelsen. Utskottet understryker också här hur viktigt det är med ett ansvarsfullt samarbete mellan alla parter för att problemen skall kunna undanröjas.

Häradslänsmannen och ledningsgruppen

Häradslänsmannen leder häradsämbetet och svarar för att de resultatmål som länsstyrelsen godkänt för ämbetet uppnås. Vidare har häradslänsmannen uppsikt över verksamheten i ämbetsverkets olika enheter och främjar samarbetet mellan häradsämbetet och andra ämbetsverk och inrättningar samt med andra parter som är viktiga för ämbetsverkets och dess enheters behörighetsområden.

Vid häradsämbetet finns en ledningsgrupp som består av ämbetsverkets chef och cheferna för övriga verksamhetsenheter samt två personalrepresentanter. Ledningsgruppen behandlar de resultatmål som ställts upp för häradsämbetet som allmän förvaltningsmyndighet och ämbetsverk och andra frågor som enligt arbetsordningen skall behandlas av den samt följer upp verksamhetsenheternas ekonomiplanering.

Utskottet poängterar hur viktigt arbetet i ledningsgruppen är och hur goda möjligheter det ger för häradsämbetet och dess verksamhetssektorer att utbyta information och samarbeta lokalt för att utveckla häradsämbetet, undanröja eventuella problem och uppnå målen med häradsreformen. Parterna har skyldighet att främja dels arbetet i ledningsgruppen, dels de uppgifter som skall skötas tillsammans.

Vid valet av häradslänsmän bör de olika sektorerna vara jämnt representerade.

7 Sammanfattning av hur häradsreformen verkstälts och utvecklingstrender för häradsförvaltningen

Häradsreformen är en mycket omfattande reform av statens lokalförvaltning som kommit till genom flera kompromisser. Utskottet har ovan bedömt häradsreformen utifrån det uttalande som ledde till redogörelsen. Trots kritiken och utvecklingsbehoven konstaterar utskottet att häradsreformen har visat sig fungera. De administrativa lösningarna kring verkställigheten av reformen varierar enligt förhållandena i olika delar av landet. Trots att reformen har varit i kraft en mycket kort tid har man i skälig utsträckning lyckats uppnå de i ramlagen angivna målen för utveckling av statens lokalförvaltning. Det rådande personalunderskottet beror inte på reformen, men det har försvårat verkställigheten.

En del av den första fasens samarbetsproblem har blivit avhjälpna med tiden. De har i stor utsträckning berott på skillnader i förvaltningskultur, bristande samarbetsvilja och förändringsmotstånd. Andra problem har berott på att reformen bara har varit i kraft en kort tid.

Det är nödvändigt att fortsatt följa upp verkställigheten av reformen. Inte minst samarbetsarrangemangens omfattning och den rådande resursbristen samt eventuella ändringar i häradsindelningen kan göra det svårt att lyckas med den.

Verkställigheten av häradsreformen bör fortgå efter de linjer som dragits upp i detta betänkande. Samtidigt måste arbetsfreden i häradena säkerställas. Centralförvaltningen, länsstyrelserna och olika aktörer inom lokalförvaltningen bör utifrån betänkandet satsa ännu aktivare på att eliminera problemen inom häradsystemet och att utveckla det vidare.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att reformen noggrant följs upp och före utgången av 2005 lämnar en redogörelse till riksdagen om hur häradsreformen framskrider. I sin redogörelse skall regeringen lägga fram de åtgärder som den vidtagit med anledning av detta betänkande. Bland dem kan nämnas:

- att säkerställa tillgången på en tillräcklig service på lika villkor inom olika sektorer i olika delar av landet,

- att ordna framför allt polis-, utsköknings- och åklagaruppgifterna i häradena och se till att de sköts,

- att vidta åtgärder med anledning av olika sektors resursbehov,

- att bevara en tillräckligt finmaskig häradsindelning utifrån dess lokala natur och närhetsprincipen,

- att säkerställa ett högkvalitativt och omfattande samarbete inom olika sektorer,

- att trygga tillgången på service på både finska och svenska,

- att vidta åtgärder för att fördjupa och utvidga myndigheternas samservice,

- att göra en insats för att häradenas förvaltnings- och stödtjänsteuppgifter handhas gemensamt och för att befästa den gemensamma personalens ställning samt för att utvidga de gemensamma uppgifterna,

- att vidta åtgärder för att utvidga användningsändamålet för de gemensamma anslagen och samordna styrningen av dem med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem,

- att vidta åtgärder för att utveckla data-systemen inom häradsförvaltningen i riktning mot större synergi och kompatibilitet,

- att satsa på utveckling av resultatstyrningen,

- att skrida till åtgärder för att utveckla samarbetet mellan olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer och

- att vidta åtgärder för att utveckla ledarfunktionerna och arbetet i ledningsgruppen vid de olika häradsämbetena (*Utskottets förslag till uttalande*).

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att riksdagen med anledning av redogörelsen beslutar godkänna ett uttalande enligt detta betänkande och sända det till statsrådet för kännedom och beaktande och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att reformen noggrant följs upp och att den före utgången av 2005 lämnar en redogörelse till riksdagen om hur verkställigheten av häradsreformen framskrider med hänsyn bland annat till att en tillräcklig tillgång till tjänster på lika villkor kan tryggas i olika branscher i hela landet, att framför allt polis-, utöknings- och åklagaruppgifterna ordnas och sköts häradsvis, att olika branschers resursbehov åtgärdas, att en tillräckligt finmaskig häradsindelning bibehålls i enlighet med dess lokala natur och utifrån närhetsprincipen, att kvaliteten och omfattningen på samarbetet mellan olika branscher säker-

ställs och att tillgången till service på både finska och svenska tryggas, att åtgärder vidtas för att fördjupa och utvidga myndigheternas samservice, för att häradenas förvaltnings- och stödtjänster skall handhas gemensamt och den gemensamma personalens ställning befasts, för att utvidga användningsområdet för de gemensamma anslagen och samordna styrningen av de gemensamma anslagen med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem, för att utveckla datasystemen inom häradsförvaltningen i riktning mot större synergi och kompatibilitet, för att utveckla resultatstyrningen, samarbetet mellan olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer samt ledarfunktionerna och arbetet i ledningsgrupperna vid häradsämbetena.

Helsingfors den 29 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /fkf
Paula Lehtomäki /cent
Hannes Manninen /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Heli Paasio /sd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml
suppl. Pertti Hemmilä /saml
Matti Saarinen /sd.

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/1999 rd

Statsrådets redogörelse om verkställigheten av häradsreformen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 maj 1999 statsrådets redogörelse om verkställigheten av häradsreformen (SRR 1/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall avge utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Teemu Eriksson, överinspektör Anne Järvinen och utvecklingsdirektör Marko Puttonen, inrikesministeriet
- avdelningschef, regeringsrådet Tuomo Rapola, justitieministeriet
- riksdagens biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka
- justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen, Justitiekanslersämbetet
- statsåklagare Christer Lundström, riksåklagarämbetet
- landshövding Heikki Koski, Västra Finlands länsstyrelse
- avdelningschef Arja Ylönen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- häradslänsman, polischef Erkki Lehto, polisinsrättningen i Kouvola härad
- ledande häradsfogde Juhani Haapamäki, exekutionsverket i Jyväskylä härad
- ledande häradsåklagare Christian Lundqvist, exekutionsverket i Kotka härad
- häradslänsman, polischef Bo-Sanfrid Höglund, Jakobstads polisinsrättning

- polischef Arvo Härkönen, polisinsrättningen vid häradsämbetet i Övre Savolax
- ledande häradsåklagare Matti Ojanperä, åklagaravdelningen vid häradsämbetet i Övre Savolax
- häradslänsman, häradsfogde Reijo Heikkinen, häradsämbetet i Äänekoski
- advokaten Pentti Koski, Finlands Advokatförbund
- vicehäradshövding Antti Iso-Koivisto, Finlands Kommunförbund
- styrelsemedlem, tingsdomare Pekka Louhelainen, Tingsrättsdomarna rf
- överinspektör, vicehäradshövding Erkki Hakola, Läänin- ja aluehallinnon lakimiehet ry
- ordförande, avdelningssekreterare Anneli Vilmi, Personalföreningen vid justitieförvaltningen PJF rf
- vice ordförande Kyösti Kerälä, Poliisijärjestöjen liitto ry
- ordförande, länspolisdirektör Mikko Paatero, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- häradsskrivare Jorma Viljanen, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry
- ordförande, häradsfogde Juhani Toukola, Häradsfogdarna i Finland rf
- ordförande, ledande häradsåklagare Heikki Poukka, Suomen Syyttäjähdistys ry
- huvudförtroendeman Jarmo Savela, Exekutionsbiträdenas i Finland Förening rf.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av Suomen Nimismiesyhdistys.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

År 1992 stiftades en lag om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen. Lagen gäller utvecklandet av den statliga lokalförvaltningen och av områdesindelningen inom den. Den tillämpas på organiseringen av polis-, åklagar- och utsokningsväsendet och de allmänna förvaltningsuppgifterna samt, enligt vad som särskilt bestäms, organiseringen av andra uppgifter inom den statliga lokalförvaltningen.

Enligt lokalförvaltningslagen

— skall den statliga lokalförvaltningen ordnas häradsvis,

— skall det i ett härad finnas antingen ett häradsämbete eller fristående ämbetsverk enligt vad statsrådet beslutar, och

— skall häradsämbetena och de fristående ämbetsverken i häraderna inrättas i hela landet så snart som möjligt och senast före utgången av 1996.

Vid 1995 års riksdag lämnades de nödvändiga propositionerna för verkställighet av lokalförvaltningslagen till riksdagen. De fyra viktigaste var:

1) propositionen med förslag till lag om häradsåklagare (RP 83/1995 rd),

2) propositionen med förslag till ändring av polisförvaltningslagen (RP 83/1995 rd),

3) propositionen med förslag till revidering av lagstiftningen av utsokningsmyndigheterna (RP 103/1995 rd) och

4) propositionen med förslag till lag om registerförvaltningen (RP 97/1995 rd).

I samband med behandlingen av dessa propositioner godkände riksdagen ett uttalande om att regeringen noggrant förutsattes ge akt på verkställigheten av reformen och före utgången av 1999 komma med en redogörelse till riksdagen om verkställigheten av häradsreformen. Föreliggande redogörelse grundar sig på detta uttalande.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Avgränsning av lagutskottets utlåtande

Lagutskottet har i sin behandling av saken granskat verkställigheten av häradsreformen framför allt med tanke på åklagar- och utsokningsväsendet.

Synpunkter på redogörelsens innehåll

Lagstiftningen om häradsreformen trädde i kraft den 1 december 1996, dvs. för knappt tre år sedan. Riksdagen förutsatte en redogörelse inom drygt tre år efter ikraftträdandet. Tidsfristen var rätt kort för att lägga fram tillförlitliga slutsatser. Därför är det förbryllande att redogörelsen har påskyndats till den grad att den ges ett drygt halvt år i förtid.

Redogörelsen är skriven för dem som är insatta i häradsreformens bakgrund, tillkomstförlopp

och häradenas verksamhet. Den har uppgjorts utan hänsyn till andra läsare, t.ex. de nya ledamöterna i den nya riksdag som skall behandla redogörelsen.

I redogörelsen definieras inte begrepp som lokalförvaltning och häradsreform. I debatten under den senaste tiden har dessa två begrepp använts som varandras synonymer. Om så är fallet finns det en helt obegriplig mening i redogörelsen, "Behovet att förstärka lokalförvaltningen gäller även häradsförvaltningen". En definition skulle ha skapat större klarhet i redogörelsen.

Av redogörelsen framgår inte heller helt klart hur det är meningen att tolka den lagstiftning som ligger till grund för häradsreformen, eftersom den i hög grad splittrats efter det att de nya, 1995 stiftade lagarna har trätt i kraft. Vid utfrågningen i utskottet har det framgått att författningsgrunden förefaller att vara oklar till och med för behöriga myndigheter. En del sakkunni-

ga betraktar lokalförvaltningslagen från 1992 som huvudlag, som bestämmer häradsämbetets uppgifter, andra myndigheter gör en sådan tolkning av författningarna utifrån allmän rättskänningsdoktrin att en nyare bestämmelse om en och samma sak åsidosätter en äldre. Utskottet har den uppfattningen att lokalförvaltningslagen bestämmer den häradsvisa områdesindelningen, häradsämbetenas organisationsformer — fristående och gemensamma ämbetsverk — och att häradslänsmannen är chef för häradsämbetet. Lagen om häradsåklagare och utskökningslagen inverkar på häradslänsmannens ställning som verkschef på så sätt att han inte har befogenhet att befatta sig med tjänsteuppgifterna vid dessa avdelningar.

I redogörelsen har det inte bedömts tillräckligt ingående vilka konsekvenser samtida andra omställningar i förvaltning och rättegångsförande har haft för häradsämbetenas och de fristående ämbetsverkens verksamhet. När de lagar som anknyter till häradsreformen stiftades var det ingen som ens tänkte på att ta hänsyn till dem alla. Bland dem kan nämnas ändringen av länsindelningen, effekterna av indelningen i ekonomiska regioner i det fall att häradenas och de ekonomiska regionernas gränser inte sammanfaller, grundandet av statens fastighetsverk samt straffprocess- och hovrättsreformen, som vardera inverkar på åklagarnas arbete.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att redogörelsen hade kunnat skrivas avsevärt mycket tydligare än vad som varit fallet.

Positiva resultat

Utskottet har med tillfredsställelse noterat de positiva effekterna av häradsreformen.

- uppkomsten av ett oavhängigt åklagarväsende,
- uppkomsten av ett oavhängigt utskökningsväsende och
- en kvalitativ förbättring av deras yrkesskicklighet.

Ett oavhängigt åklagarväsende och åklagare i huvudsyssla har varit en nödvändig förutsättning för den straffprocessreform som trädde i kraft samtidigt med häradsreformen och revider-

ringen av hovrättsförandet som trädde i kraft ett halvt år senare. Dessa reformer, som hade planerats under hela 1900-talet, måste till slut genomföras eftersom det var nödvändigt att häva Finlands förbehåll mot muntlig behandling i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Ett oavhängigt utskökningsväsende med utmätningmän i huvudsyssla har gjort det möjligt att utveckla utmätningen, att ge utmätningmännen nya befogenheter och att inrätta specialinrättningar för att spåra upp vinning av brott och bekämpa den ekonomiska gråzonen.

Uppfattningarna om häradsreformens inverkan på tillgången på tjänster varierar. Sett ur åklagarväsendets och utskökningsväsendets synvinkel är tjänsternas kvalitet i alla fall viktigare än deras lättillgänglighet, vilket lagutskottet redan tidigare har konstaterat i vissa betänkanden (LaUB 14/1995 rd — RP 83/1995 rd, LaUB 15/1995 rd — RP 106/1995 rd).

Problem

Häradsreformen har hela tiden varit ett mycket omstritt projekt. Slutresultatet var — vilket också påpekas i redogörelsen — en kompromiss i flera omgångar. Med hänsyn till de personella effekterna var reformen en av de största inom förvaltningen. Den gällde ett mycket stort antal tjänstemän, över 11 500 anställda. Därför är det föga överraskande att verkställigheten inte i alla delar har förlöpt utan problem.

Vid behandlingen i utskottet har följande problem varit framme mer än andra:

— Det oklara resultatstyrningssystemet och den invecklade betalningstrafiken kräver mycket tid och energi och belastar därmed personalen. Avsaknaden av representation för åklagarväsendet på länsnivå gör det svårt att rikta anslag som styrs över länsstyrelsen.

— Arbetsfreden blir lidande då det hela tiden pågår diskussioner om eventuella omställningar och omorganiseringar. Arbetsklimatet försämrades dessutom av att förvaltningskulturen vid häradsämbeten inte följer enahanda principer och av att verksamhetsformer och anslagspraxis i onödan avviker från varandra.

— Tjänstemannaledningen har genom sina åtgärder överbetonat åklagarväsendets och ut-sökningsväsendets oavhängighet så att för ver-ken i lokalförvaltningslagen föreskrivet samar-bete inom häradsämbetet eller verkligt samar-be med andra inte har beaktats i de praktiska ar-rangemangen. Ett exempel på detta är datatra-fikarrangemangen, som har differentierats till den grad att det är nästan omöjligt att flytta över data och skicka e-post mellan häradsämbetenas olika enheter.

— Samhörigheten mellan olika funktioner enligt lokalförvaltningslagen har ställvis lett till överdrivna lokalitetslösningar så till vida att åklagarens lokaler har placerats i anknytning till polisinsättningen på ett sådant sätt att åklagaren inte kan anses ha en självständig och oberoende ställning.

— Oviljan att samarbeta och svaga färdighe-ter att tackla mänskliga relationer har vid vissa häradsämbeten i sin tur lett till att inte ett enda gemensamt möte för ledningsgruppen hittills har ordnats vid dem. Vidare förefaller lokalisering-en av häradsämbetenas olika enheter i vitt skilda byggnader och på långt avstånd från varandra att torpedera samarbetet.

— Resursbristen, som är helt oberoende av häradsreformen, har satt en lika tillgång till po-lisens säkerhetstjänster runt om i landet och även i olika delar av häradet på spel. Dessutom har re-sursbristen lett till att såväl polisväsendet som åklagarväsendet har tvingats till samarbets arran-gemang som kan anses stå i strid med andan i lo-kalförvaltningslagen, men som har varit nödvän-diga för att det praktiska arbetet skall klaras av.

— Distriktsgränserna, som förekommer inom ett flertal förvaltningsområden, skiljer sig från varandra och försvårar både invånarnas liv och myndigheternas dagliga arbete.

En del av den första tidens samarbetsproblem har lindrats med tiden, andra beror på oänd-a målsenliga föreskrifter och bestämmelser och en del slutligen på bristande samarbetsvilja.

Slutsatser

Utskottet menar att reformen i huvudsak kan ses som lyckad med tanke på medborgarna, men

mindre lyckad med tanke på ämbetsverkens för-valtning.

Utskottet omfattar den ståndpunkt som fram-förs i redogörelsen att modellen med ett gemen-samt ämbetsverk eller fristående ämbetsverk inte automatiskt är god eller dålig. Därför är det på sin plats att det praktiska arbetet får fortsätta i de nyinkörda ämbetsverken och avdelningarna. En finslipning av bestämmelserna och procedu-rerna är dock nödvändig, och ovedersägliga missförhållanden måste åtgärdas. Utskottet har den uppfattningen att arbetsfreden vid härads-ämbeten och de fristående ämbetsverken på detta sätt kan garanteras.

I redogörelsen framhålls att antalet härad bör skäras ned. Lagutskottet tar inte ställning till an-talet härad och befattar sig inte med organiseringen av polisväsendet, utan konstaterar att de mål för enhetliga gränser för åklagardistrikt, ut-sökningsdistrikt och tingsrätternas domkretsar som utskottet ställde upp när lagarna om härads-reformen stiftades ännu inte har uppnåtts. Där-för bör distriktsgränserna fortsatt justeras så att häradsindelningen och tingsrätternas dom-kretsar med tiden sammanfaller åtminstone så till vida att en tingsrätts domkrets består av ett eller flera härad.

För att förbättra tjänsterna i glesbygderna måste även andra statliga verk gå med i ett sys-tem för gemensamma tjänster.

Styrsystemet måste utvecklas och häradsläns-mannens tjänstebeskrivning preciseras. Bestäm-melserna om gemensamma pengar och gemen-sam personal måste förtydligas så att de kan an-vändas för och tillgodoser liknande frågor oberoende av härad. Vidare bör anslagen anvisas med hänsyn till den praktiska verksamhetens krav. Till exempel om riksåklagaren tilldelas nya resurser i form av tjänster för åklagare specialiserade på ekonomisk brottslighet, som pla-ceras i olika härad enligt riksåklagarens pröv-ning, skall riksåklagaren också kunna anvisa an-slag för att utrusta nya arbetsställen.

Det behövs gott samarbete för att tjänsteupp-gifterna skall bli skötta på tillbörligt vis, obero-ende av ämbetsverkets form. Det har visat sig i praktiken att systemet fungerar, om det finns en

vilja att få det att fungera. Om det ännu inte har arrangerats ett enda möte för ledningsgruppen, skall orsaken inte sökas i bestämmelserna. Utskottet finner det nödvändigt att häradenas personal tillförsäkras högkvalitativ ledarskapsutbildning i tillräcklig omfattning och bibringas kännedom om olika styrsystem i syfte att skapa en enhetlig förvaltningskultur. Ett gott samarbete skall omfatta alla förvaltningsnivåer från de

ledande tjänstemännen vid ministerierna ner till servicebyråernas och serviceställets personal.

Utlåtande

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att förvaltningsutskottet bör ta hänsyn till det ovan anförda.

Helsingfors den 19 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänt
Paula Lehtomäki /cent

Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänt
Susanna Rahkonen /sd
Tero Rönkä /sd
Mauri Salo /cent (delvis)
Marja Tiura /saml
Raimo Vistbacka /saf
suppl. Seppo Lahtela /cent.

AVVIKANDE ÅSIKT

Motivering

Statsrådets redogörelse om häradsreformen innehåller ett klart budskap om att det finns planer på att skära ned antalet härad. Häradsindelningen fastställdes den 1 december 1996 med hänsyn till landets omfattande areal och de långa avstånd som detta innebar och med ett klart syfte att säkerställa tillgången på tjänster både för medborgarna och näringslivet.

Häradsreformen har varit i kraft knappa tre år. Denna synnerligen omfattande och komplicerade reform befinner sig delvis fortfarande i inkörningsfasen. Om man nu hyser planer på att minska antalet härad, försvårar man medvetet alla försök att utveckla såväl polisen som åklagar- och utökningsväsendet. Osäkerheten om framtiden ökar trycket på personalen och gör det svårt att utveckla funktioner och samarbete på ett förnuftigt sätt. Detta gäller alla funktioner och leder således både till sämre offentliga tjänster och extra kostnader.

Majoriteten i lagutskottet ville inte ta ställning till förslaget i statsrådets redogörelse att skära ner antalet härad. Detta betyder att majoriteten inte heller ville ta ansvar för en av de allra viktigaste frågorna när det gäller att säkerställa och utveckla den statliga lokalförvaltningsservicen inom dess eget verksamhetsområde, dvs. häradsindelningen och antalet härad.

Vi anser att statsrådet bör komma med en ny redogörelse till riksdagen inom några år.

Tredje stycket i kapitlet *slutsatser* i lagutskottets utlåtande borde enligt vår åsikt ha ersatts med följande två stycken:

I redogörelsen framhålls att antalet härad bör minskas. Lagutskottet konstaterar att denna omfattande reform har varit i kraft en ganska kort tid och fortfarande delvis befinner sig i inkörningsfasen. Ämbetsverken måste få arbetsfred. Därför är det skäl att avhålla sig från att minska antalet härad.

Lagutskottet befattar sig inte med organiseringen av polisväsendet, men konstaterar att de mål för enhetliga gränser för åklagardistrikt, utökningsdistrikt och tingsrätternas domkretsar som utskottet ställde upp när lagarna om häradsreformen stiftades, ännu inte har uppnåtts. Därför bör distriktsgränserna fortsatt justeras så att häradsindelningen och tingsrätternas domkretsar med tiden sammanfaller åtminstone så till vida att en tingsrätts domkrets består av ett eller flera härad.

Åsikt

Med stöd av det ovan sagda anför vi

att förvaltningsutskottet bör ta in ovan redovisade ståndpunkt till antalet härad i sitt betänkande.

Helsingfors den 19 november 1999

Toimi Kankaanniemi /fkf
Sulo Aittoniemi /alk

Raimo Vistbacka /saf
Seppo Lahtela /cent