

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen tarkoituksena on parantaa valtion paikallishallinnon toimintaedellytyksiä luomalla perusteet sen nykyistä yhtenäisemmälle ja palvelukykyä parantavalle järjestämiselle. Uudistuksessa turvataan palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa.

Uudelleenjärjestely koskisi aluksi poliisitoimen, syyttäjän-toimen, ulosottotoimen ja yleishallinnon tehtäviä, mutta tekisi mahdolliseksi ottaa mukaan myöhemmin myös muita tehtäviä.

Esityksen mukaan valtion paikallishallinto järjestettäisiin kihlakunnittain. Se edellyttää, että kihlakuntajako irroitetaan nykyisestä väestökirjahallintoon kytketystä käytöstä ja uudistetaan niin, että se soveltuu laaja-alaisempaan valtion paikallishallinnon käyttöön.

Pääsääntönä olisi, että kihlakunnassa on kaikkia edellätarkoitettuja tehtäväryhmiä hoitava kihlakunnanvirasto. Väestömäärältään suurimmissa, tiheimmin asutuissa kihlakunnissa voisi kuitenkin olla vastaavia tehtäväryhmiä hoitavat erilliset virastot.

Uudistus käynnistettäisiin säätämällä laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on vahvistettu. Kihlakuntajako uudistettaisiin vuoden 1992 loppuun mennessä. Kihlakunnanvirastot ja kihlakuntien erilliset virastot perustettaisiin niin, että ne olisivat toiminnassa koko maassa vuoden 1997 alussa.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen tavoitteet

Esityksen tarkoituksena on parantaa valtion paikallishallinnon toimintaedellytyksiä luomalla puitteet sen nykyistä yhtenäisemmälle järjestämiselle. Yhteenkokoamisen tavoitteena on valtionhallinnon paikallisten toimintojen laadun ja taloudellisuuden parantaminen. Se edellyttää järjestelyjä, jotka tekevät mahdolliseksi voimavarojen joustavan käytön, toiminnoissa tarpeellisen yhteensovittamisen, päätösvallan siirtämisen mahdollisimman suuressa määrin paikalliselle tasolle ja palvelusten mahdollisimman tasapuolisen tarjonnan sekä kansalaisten oikeusturvan varmistamisen.

Esityksen tavoitteena on luoda valtion paikallishallinnon yhteenkokoamista edistävät yleiset lainsäädännölliset perusedellytykset ja määrittää yhteenkootumman organisaation pe-

rusosat. Uudelleenorganisointi koskisi aluksi poliisitoimintaa, syyttäjän-toimintaa, ulosottotoimintaa ja yleishallintotehtäviä. Muita tehtäviä voitaisiin kytkeä uudistettuun paikallishallintojärjestelmään myöhemmin. Ensimmäisenä tällaisena tehtäväryhmänä voisivat tulla kysymykseen väestökirjatehtävät.

Uudistuksella luotaisiin maahamme kihlakuntajaon pohjalla toimiva edellä tarkoitettuja tehtäväryhmiä hoitava paikallishallinto. Kihlakunnassa olisi pääsääntöisesti kihlakunnanvirasto, joka jakautuisi eri tehtäväryhmiä hoitaviin toiminnallisesti itsenäisiin yksiköihin. Väestömäärältään suurimmissa, tiheimmin asutuissa kihlakunnissa voisi olla kuitenkin vastaavia tehtäväryhmiä hoitavat erilliset virastot. Uudistuksella saataisiin aikaan myös oikeusturvan kannalta tarpeellisenä pidetty poliisitoimen ja syyttäjän-toimen toiminnallinen eriyttä-

minen. Poliisitoiminta voitaisiin myös järjestää nykyistä taloudellisemmalla ja tehokkaammalla tavalla. Tarkoituksenmukaisen voimavarojen käytön mahdollistamiseksi organisaatioperusteet säädettäisiin sillä tavoin joustaviksi, että tiettyjä tehtäviä tai tehtäväryhmiä voitaisiin määrätä hoidettaviksi useamman kihlakunnan alueella tai useamman kihlakunnan viranomaisten keskinäisenä yhteistoimintana.

Paikallishallinnon uudistaminen edellyttää ennen yksityiskohtaiseen valmistelutyöhön ryhtymistä sen yleisten suuntaviivojen vahvistamista. Sen vuoksi on päädytty esittämään eduskunnalle näiden perusteiden vahvistamista erityisen suunnittelulain muodossa.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Valtion paikallishallinto kokonaisuutena

Valtion tehtävien hoito paikallisella tasolla on eriytynyt moniin erillisiin toimiviin organisaatioihin. Samalla on käynyt niin, että hallitusmuodossa yleiseksi valtion paikallishallinnon aluejaoksi tarkoitettu kihlakuntajako on menettänyt tämän merkityksensä ja toimii vain yhden tehtäväryhmän, väestökirjahallinnon, aluejakona.

Valtion paikallishallinnon järjestämisestä yhtenäisempään ja keskitetymppään organisaatioon on laadittu useita selvityksiä.

Valtioneuvoston vuonna 1967 asettama paikallishallintokomitea käsiteli mietinnössään (komiteanmietintö 1972:A 20) periaatteessa kaikkien valtion paikallishallintoon silloin luetujen viranomaisten (maistraatit ja järjestysvoimat, vanhojen kaupunkien ulosottotoimi, vanhojen kaupunkien poliisitoimi, nimismiehet, henkikirjoittajat, verotoimistot, kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirit ja piiriasiamiehet, sairausvakuutustoimistot, maanmittaushallinto, vakaustalouden vakaajat, autokatsastusmiehet, tiemestarit, työsuojeluhallinto ja työvoimahallinto) tehtäviä ja esitti niistä nimismiehen, henkikirjoittajan, verotoimistojen, kansaneläke- ja sairausvakuutuksen piiritoimistojen, tiemestarien, ajoneuvojen katsastusmiesten ja alkoholitarkastajien tehtävien kokoamista yhtenäiseen paikallishallintojärjestelmään. Mietinnöstä annettujen lausuntojen pohjalta päädyttiin johtopäätökseen, että uudistus vaatii lisäselvitystä.

Sisäasiainministeriö asetti vuonna 1975 toi-

mikunnan, jonka tehtävänä oli toimittaa selvitys ja laatia sen perusteella ehdotus valtion paikallishallinnon järjestysmuodon kehittämisestä. Paikallishallintotoimikunta katsoi, että valtion paikallishallinnon yhteenkokoamista ei voida ehdottaa niin laajasti kuin edellämainittu komitea oli esittänyt. Se ehdotti II mietinnössään (komiteanmietintö 1977:64) väestökirjapidon ja paikallispoliisin tehtävien yhteenkokoamista sekä valtion paikallishallinnon ja kunnallishallinnon välisen tehtäväjaon selvittämistä ynnä eräitä muita tehtäväsiirtoja, aluejakoja ja yhteistoimintaa koskevia kannanottoja.

Käsilä olevaan asiakokonaisuuteen liittyen valtioneuvosto asetti vuonna 1967 kaupunkien erityisrasituskomitean. Komitea esitti mietinnössään (komiteanmietintö 1970:A 20) vanhojen kaupunkien ylläpitämien maistraattien sekä uusien kaupunkien ja silloisten kauppaloitten järjestysvoimien lakkauttamista ja niille kuuluvien tehtävien hoidon järjestämistä niin, että tehtävistä huolehtisi erityinen viranomainen, paikallishallintovirasto, tai, että ne hoidettaisiin lähinnä lääninhallituksen ja nimismiehen toimesta.

Edellä mainittujen paikallishallintokomitean ja -toimikunnan ehdotuksia ei ole joitakin yksittäisiä järjestelyjä lukuunottamatta toistaiseksi toteutettu. Kaupunkien erityisrasituskomitean esittämä vanhojen kaupunkien erioikeuksien ja erityisrasitusten lakkauttaminen on sen sijaan eräin poikkeuksin tapahtunut. Ratkaisut on kuitenkin tehty erityistä paikallishallintovirastoa perustamatta.

Tämän esityksen aihepiiriin liittyvinä selvityksinä mainittakoon edelleen oikeusministeriön asettaman syyttäjälaitoksen uudistamistyöryhmän mietintö (Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 11/1974) sekä valtioneuvoston asettaman Oikeushallintokomitean mietintö (komiteanmietintö 1978:35).

Mainittujen selvitysten jälkeen asiaa on valmisteltu edelleen lähinnä sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön piirissä.

2.2. Esityksen kohteena oleva paikallishallinto

Nyt ehdotettavassa uudistuksessa uudelleenjärjestelyjen kohteeksi tarkoitettujen poliisitoimen, syyttäjätalouden, ulosottotoimen ja yleishallintotohtävien organisointi noudattaa vielä vanhaa jakoa kaupungin ja maaseudun hallinnon järjestämisessä eri tavoin. Useimmissa niin

sanotuissa vanhoissa kaupungeissa poliisilaitos vastaa poliisitoimesta, kaupunginvouti ulosototoimesta, kaupunginviskaali syyttäjän-toimesta ja maistraatti toimii yleisenä hallintoviranomaisena. Muualla maassa nimismies hoitaa vastaavat tehtävät. Kaupunginvoudinvirasto, kaupunginviskaalinvirasto ja maistraatti ovat suoraan oikeusministeriön alaisia virastoja. Nimismies ja poliisilaitos toimivat lääninhallituksen alaisina sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Syyttäjän-toimen ja ulosottotoimen kehittämisvastuu siltäkin osin kuin niitä hoitavat sisäasiainministeriön hallinnon alaiset viranomaiset kuuluu oikeusministeriölle. Syyttäjän-toiminnassaan syyttäjät ovat oikeuskanslerin ja lääninsyyttäjän alaisia. Yleisissä hallintoasioissa maistraatit ja nimismiehet hoitavat eri hallinnonalojen lainsäädännön osoittamia tehtäviä.

Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää, että sellaisessa kaupungissa, jossa tuomioistuimena on raastuvanoikeus, on syyttäjänä kaupunginviskaali, ulosottomiehenä kaupunginvouti sekä ulosotonhaltijana maistraatti ja poliisiviranomaisena poliisilaitos. Muualla maassa tuomioistuimena on kihlakunnanoikeus (tuomio-kunta) ja poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja yleisenä hallintoviranomaisena nimismies. Raastuvanoikeuden tuomiopiiriin ei voida liittää muita kuntia kuin asianomainen kaupunki. Tästä syystä poliisi-, syyttäjä- ja ulosottopiirien uudelleen järjestely tällaisella alueella edellyttää aina raastuvanoikeuden, maistraatin, kaupunginviskaalinviraston, kaupunginvoudinviraston ja poliisilaitoksen lakkauttamista ja niiden tilalle tuomiokunnan ja nimismiespiirin perustamista. Tällainen toimenpide on toteutettu 9 vanhassa kaupungissa.

Maassamme on 249 poliisipiiriä, joista nimismiespiirejä on 222 ja poliisilaitoksia 26 sekä Ahvenanmaan poliisipiiri.

Paikallisena syyttäjänä on 26 kaupungissa kaupunginviskaali, Ahvenanmaan maakunnassa maakunnansyyttäjä sekä muualla maassa nimismies ja apulaisnimismies.

Paikallisena ulosottoviranomaisena on 26 kaupungissa kaupunginvouti, Ahvenanmaalla maakunnanvouti ja muualla maassa nimismies.

Yleisenä hallintoviranomaisena ja ulosotonhaltijana toimii 26 kaupungissa maistraatti.

Poliisitoimen, syyttäjän-toimen, ulosottotoimen ja yleishallintotehtävien henkilöstö paikallisella tasolla käy ilmi seuraavasta taulukosta

poliisipiirit (poliisilaitokset ja nimismiespiirit) 1.6.1991

— poliisimiehet	7 398
— muu henkilöstö	3 026

kaupunginviskaalinvirastot

— syyttäjät	75
— muu henkilöstö	51

kaupunginvoudinvirastot

— ulosottomiehet	39
— ulosottoapulaiset	284
— muu henkilöstö	321

maistraatit

— oma henkilöstö (2 maistraatissa)	56
— raastuvanoikeuksien henkilöstö ..	

Yhteensä 11 250

Vajaa puolet syyte- ja ulosottoasioista käsitellään kaupunginviskaalin- ja kaupunginvoudinvirastoissa ja loput nimismiespiireissä.

Uudistuksen kohteena olevien kaikkien viranomaisten tehtävämäärät ovat jatkuvasti kasvaneet.

Nykyisen järjestelmän ylläpito ja kehittäminen on vaikeutumassa. Tehtävämäärien kasvaminen on kärjistänyt vallitsevasta piirijaosta aiheutuvia ongelmia. Nykyinen piirijaotus perustuu sille ajattelulle, että sama virkamies kykenee hoitamaan kaikkien eri hallintosektoreiden tehtäviä. Aikaisemmin poliisimies toimi poliisitehtävien ohella myös ulosottoapulaisena ja haastemiehenä. Nimismies puolestaan osallistui huomattavassa määrin varsinaisten kenttätehtävien hoitamiseen. Poliisin nykyiset työaikasäännökset vaativat piiriä kohden huomattavasti suuremman poliisihenkilökunnan kuin aikaisemmin, jotta poliisitoiminta voidaan varmistaa kaikkina viikon päivinä ja vuorokauden aikoina. Tästä johtuen on jo 1960-luvulta lähtien ollut pakko kehittää piirien välistä yhteistoimintaa, joka on toteutettu muodostamalla poliisin yhteistoiminta-alueita. Erilaiset kansliatehtävät ovat lisääntyneet ja niiden vaatimustaso on noussut.

Tehtävämäärien kasvaessa ja piirijaon pyydessä nykyisellään, voimavarojen kohdentaminen käy yhä vaikeammaksi. Piirikoon vaihtelun ja piirien suuren lukumäärän vuoksi eri tehtäviä hoitava henkilöstö jakautuu epätarkoitukseenmukaisesti. Piirijakoa uudistamalla olisi mahdollista siirtää henkilöresursseja varsinaisiin palvelutehtäviin.

Nykyinen kaksijakoinen järjestelmä vaikeuttaa piirien uudelleen järjestämistä. Vanhojen kaupunkien erillisorganisaation piireihin ei ole lainsäädännöllisistä syistä voitu liittää ympäröiviä alueita, vaikka siihen olisi ollut tarvetta. Pienissä nimismiespiireissä toiminnan kehittäminen aiheuttaa vaikeuksia, koska sama henkilöstö hoitaa useita eri tehtäviä. Myös tehtävien vaatimustason nousu puoltaa niiden eriyttämistä. Oikeusturvan kannalta on katsottu tarpeelliseksi esitutkintatehtävien ja syyttäjätehtävien erottaminen toisistaan. Selkeiden vastualueiden luominen eri toimintasektoreille on siten välttämätöntä.

2.3. Esityksen valmisteluvaiheet

Käsillä oleva hallituksen esitys perustuu edellämainittujen sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön selvitysten jälkeen sisäasiainministeriön asettaman työryhmän vuonna 1989 laatimaan luonnokseen. Työryhmä kutsui luonnosta laatiessaan kuultaviksi 27 viranomaista tai yhteisöä ja sai niistä 22:n kannanotot käyttöönsä. Kuulluista valtaosa piti työryhmän toimeksiantoon sisältyviä lähtökohtia ja alustavasti hahmoteltuja uudistuskaavailuja kannattavina tai ainakin hyväksyttävinä. Hyväksytävyyden edellytyksenä korostettiin kuitenkin useissa kannanotoissa sitä, että palveluiden saatavuus ei saa uudistusten johdosta yleisesti eikä harvaanasutuillakaan alueilla heiketä, vaan tavoitteena tulee olla sen parantuminen. Joissakin kannanotoissa asetettiin varauksia aluejako- ja kielikysymyksiin sekä uudistuksen piiriin otettaviin tehtäväryhmiin. Niinikään kiinnitettiin huomiota uudistuksesta muuhun hallinto-organisaatioon aiheutuviin heijastusvaikutuksiin ja muutostarpeisiin. Työryhmä otti esitetyt näkökohdat huomioon ja laati luonnoksensa esitykseksi sekä luovutti sen sisäasiainministeriölle.

Sisäasiainministeriö lähetti työryhmän laatiman esitysluonnoksen lausunnolle ministeriöihin, oikeuskanslerinvirastoon, väestörekisterikeskukseen, lääninhallituksiin ja kuntien keskusjärjestöihin. Lausunnonantajat pitivät väestörekisterikeskusta lukuunottamatta esitysluonnosta kannatettavana tai ainakin hyväksyttävänä. Väestörekisterikeskus katsoi, että jos kihlakuntajako siirretään uudistuksen kautta muodostuvan laaja-alaisemman valtion paikallishallinnon käyttöön, pitäisi myös rekisteritoi-

mistoille kuuluvat tehtävät liittää uuden viraston (kihlakunnanviraston) tehtäväkokonaisuuteen. Lausunnoissa ei esitetty muilta osin merkittäviä tai esityksen sisältöön vaikuttavia yksilöityjä muutosehdotuksia.

Edellä selostetun valmistelun pohjalta eduskunnalle annettiin elokuussa 1990 hallituksen esitys laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista (HE 100/1990 vp.). Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen pieneltä osin muutettuna, mutta se äänestettiin lepäämään yli vaalien. Tässä esityksessä on pyritty tarkentamaan ja täsmentämään uudistuksen tavoitteita ja sisältöä ottaen huomioon edellä mainitun hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä esiin tulleita näkökohtia.

3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Uudistus merkitsisi aluksi nykyisten nimismiespiirien ja vanhojen kaupunkien erillisorganisaatiopiirien korvaamista kihlakuntajakoilla. Kihlakuntajako olisi sen vuoksi irroitettava nykyisestä — väestökirjahallintoon kytketystä — käytöstään ja uudistettava niin, että se sopisi sekä poliisitoimen, syyttäjäntoimen, ulosottotoimen ja valtion yleishallintotehtävien että mahdollisuuksien mukaan muidenkin valtion paikallishallintotehtävien hoidon aluejaoksi.

Kihlakuntiin perustettaisiin nimismiesorganisaation sekä vanhojen kaupunkien erillisorganisaatioiden ja maistraattien nykyisin hoitamia tehtäviä varten yhteinen kihlakunnanvirasto taikka tarvittavat erilliset virastot. Näin muodostuvalle paikallishallintojärjestelmälle voitaisiin siirtää myöhemmin myös muita valtion paikallishallintotehtäviä.

Uudistus mahdollistaisi lisääntyvien tehtävien hoitamisen henkilöstöä uudelleen kohdentamalla ja helpottaisi henkilöiden keskinäisten työmääräerojen tasoittamista.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Alkuvaiheessa esityksen toteuttaminen aiheuttaisi vähäisiä lisämenoja. Ne olisivat kuitenkin kertaluontoisia ja korvautuisivat voimavarojen uudelleenjärjestelystä syntyvillä säästöillä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain 1 §:ssä ilmaistaan sen soveltamisala. Laki koskisi valtion paikallishallinnon ja sen aluejaon kehittämistä. Kehittäminen tarkoittaa kaikkia niitä muutoksia, joilla valtion paikallishallinnolle luodaan nykyistä paremmat edellytykset huolehtia kansalaisten tarpeista. Kehittämällä valtion paikallishallintoa parannetaan siitä vastaavien viranomaisten ja virastojen toimintaedellytyksiä ja palvelukykyä. Aluejaon uudistaminen johtaa tiettyjen valtion paikallishallintotehtävien hoitamiseen yhtenäisen piiriin pohjalta. Järjestelyt lisäisivät mahdollisuuksia siirtyä tarkoituksenmukaiseen tehtäväjakoon ja voimavarojen käyttöön.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa luetellaan ne valtion paikallishallinnon tehtäväalueet, jotka tässä vaiheessa on tarkoitus järjestää tämän lain mukaan. Uudistus koskisi välittömästi poliisitoimeen, syyttäjäntoimeen ja ulosottotoimeen sekä yleishallintoon luettavia tehtäviä.

Poliisitoimeen kuuluvat poliisilaitokselle ja nimismiespiirille säädetyt poliisitehtävät, muut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät poliisitoimen kenttätehtävät sekä poliisin lupahallintotehtävät.

Syyttäjäntoimi tarkoittaa paikallisten syyttäjien, nimismiehen, apulaisnimismiehen ja kaupunginviskaalin tehtäviä yleisinä syyttäjinä.

Ulosottotoimeen sisältyvät nimismiehelle ja kaupunginvoudille ulosottomiehenä sekä maistraatille ulosotonhaltijana kuuluvat täytäntöönpanotehtävät.

Yleishallintotehtävillä tarkoitetaan lähinnä sellaisia, nimismiehelle tai maistraatille kuuluvia tehtäviä, joita ei voida pitää poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- tai lupahallintotehtävinä.

Lakia sovellettaisiin muiden valtion paikallishallintotehtävien järjestämiseen sen mukaan kuin erikseen säädetään. Väestökirjahallinnolle kuuluvien tehtävien hoitaminen saattaisi olla tarkoituksenmukaista järjestää seuraavassa vaiheessa tämän lain mukaisesti.

2 §. Pykälässä luetellaan valtion paikallishallinnon kehittämisen keskeiset tavoitteet.

Uudistuksella on tarkoitus turvata poliisitoimen, syyttäjäntoimen ja ulosottotoimen sekä

yleishallinnon palvelujen laatu, riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa ja taloudellinen tuottaminen. Näiden tavoitteiden saavuttamista edistää yhtenäiseen aluejakoon pohjautuva uusi valtion paikallishallinto-organisaatio, johon kuuluvien yksiköiden tehtäväjako ja ohjaussuhteet voidaan järjestää nykyistä selkeämmiksi.

Yksikköjen palvelu- ja toimintakyvyn parantaminen edellyttää voimavarojen uudelleensuuntaamista. Perustettavien yksikköjen henkilöstö pyritään mitoittamaan työmäärien ja palvelujen kysynnän mukaisesti. Palvelua voidaan parantaa myös hyödyntämällä erikoistumisen edut ja ottamalla käyttöön nykyaikaista tietotekniikkaa. Palvelujen saatavuudesta huolehditaan säilyttämällä tai perustamalla tarvittavat palvelutoimistot kihlakunnan eri osiin ja järjestämällä ne hallitusmuodon 14 §:ssä edellytetyllä tavalla sekä myös saamenkielisten palvelujen tasapuolinen saatavuus turvaten. Uudelleenorganisoinnin lähtökohtana tulee olla, etteivät palvelut millään alueella heikkene.

Järjestelyillä luodaan edellytykset toimintojen kokoamiselle yhteen ja päätösvalan siirtämiselle paikallistasolle. Uudistus luo pohjan hallinnon kehittämishankkeiden yhteydessä asetettujen tavoitteiden toteuttamiselle. Palvelut on mahdollista järjestää osittain niin sanottua yhden luokun periaatetta noudattaen. Asiointitarve lupa-asioissa vähenee meneillään olevan lupauudistuksen johdosta. Automaattisen tietojenkäsittelyn laajentuva käyttö mahdollistaa luopumisen koti- ja asuinpaikkasidonaisuudesta eräissä asioissa ja vähentää tarvetta henkilökohtaiseen asiointiin. Päätösvaltaa voidaan siirtää paikallistasolle sekä alue- että keskushallinnosta. Myös päätösvalan käyttö virastoissa ja yksiköissä saadaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmaksi. Parantuva palvelu edistää myös oikeusturvaa. Esitutinnan ja syyttäjäntoimen erottaminen selvästi toisistaan parantaa oikeusturvan mahdollisia edellytyksiä.

3 §. Suomi on hallitusmuodon 50 §:n mukaan jaettu yleistä hallintoa varten lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädetään,

että valtion paikallishallinto järjestetään kihlakunnittain. Perustuslain säännös saisi näin alkuperäisen tarkoituksen mukaisen sisällön. Ehdotuksen mukaan kihlakuntajako päätetään valtioneuvosto. Järjestely olisi sopusoinnussa mainitun hallitusmuodon säännöksen kanssa. Koska valtion paikallishallintoa koskevilla järjestelyillä on huomattava merkitys läänin ja sen eri osien palvelujen kannalta, säännöksessä edellytetään, että kihlakuntajako koskevan esityksen tekee lääninhallitus asianomaisia kuntia kuultuaan. Lääninhallitukset tekisivät esityksen sisäasiainministeriölle, jolle kihlakuntajako koskevien päätösten valmistelu kuuluu.

Kihlakuntajako toteutettaisiin lääneittäin kuntajako noudattaen. Kihlakuntaan voisi kuulua vain yhteen läänin kuuluvia kuntia. Kihlakuntia muodostettaessa on ehdotuksen mukaan otettava huomioon eri alueiden erityispiirteet, kuten asukasmäärä, asukastiheys, laajuus, liikenneyhteydet ja kieliolot. Kihlakunnat olisi muodostettava tältä pohjalta niin, että syntyy edellytykset laissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiselle.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa määritelyillä edellytyksillä halutaan varmistaa se, että kihlakunnat muodostetaan riittävän laajoiksi, mutta ei niin suuriksi, että palvelujen kohtuullinen saatavuus vaarantuu.

Asukastiheys vaikuttaa palvelujen saatavuuteen. Tiheästi asutuilla alueilla etäisyydet keskustaajamaan olisivat kohtuulliset, vaikka kihlakunnat muodostettaisiin asukasmäärältään 30 000—50 000 hengen piireiksi ja suurimpien kaupunkien yhteydessä suuremmiksikin. Harvaanasutuilla seuduilla voi olla tarpeen muodostaa asukasmäärältään ja siten myös tehtävämäärältään selvästi pienempiä kihlakuntia. Kihlakuntien pitäisi kuitenkin olla kooltaan sellaisia, että virastot ja yksiköt olisivat toimintakykyisiä.

Kulkuyhteydet vaikuttavat asukkaiden mahdollisuuksiin käyttää niitä palveluja, joissa tarvitaan henkilökohtaista asioimista. Kulkumahdollisuudet riippuvat alueen laajuudesta, muodosta ja muista maantieteellisistä ominaisuuksista sekä liikenneyhteyksistä.

Kuntien kieliolot otetaan huomioon kihlakuntia muodostettaessa, niin että se voi tapahtua hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla.

Ehdotetussa säännöksessä ei mainita nimenomaan talousaluejakoa, mutta sillä on merki-

tystä kihlakuntajako harkittaessa, koska se vaikuttaa työmatkaliikenteen ja muun asiainnin suuntautumiseen.

4 §. Valtioneuvosto päättäisi kihlakuntajaon ohella siitä, miten paikallishallintotehtäviä hoitavat viranomaiset organisoitaisiin kussakin kihlakunnassa. Pääsääntöisesti kihlakunnassa olisi poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoyksiköstä muodostuva kihlakunnanvirasto. Kihlakunnanvirastoon saattaisi kuulua myös erityinen yleishallintoasioita hoitava yksikkö. Erilliset virastot vastaisivat nykyisiä poliisilaitoksia, kaupunginviskaalinvirastoja ja kaupunginvoudinvirastoja. Maistraatille kuuluvat tehtävät siirrettäisiin edellä tarkoitetuille virastoille, lääninhallituksille tai muille viranomaisille. Erillisten virastojen säilyttäminen voisi olla perusteltua niissä suurissa kaupungeissa, joissa sellaiset on nykyinkin.

Lääninhallitus päättäisi 3 momentin perusteella ja asianomaisia kuntia kuultuansa virastojen muiden toimipaikkojen (palvelutoimisto) määrästä ja sijainnista. Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus säilyttää poliisin palvelupisteiden määrä nykyisellä tasolla. Palvelutoimistojen tehtäväalueen laajuus riippuu palvelujen tarpeesta. Nykyisten poliisipiirien kanslioiden sijaintikunnissa voitaisiin yleensä hoitaa tarvittavat lupa- ja ulosottoasiat. Siellä hoidettaisiin kuulusteluja ja tiedoksiantoja sekä tarpeen mukaan muita poliisille kuuluvia tehtäviä.

5 §. Valtion paikallishallinnon yksiköt poikkeaisivat voimavaroiltaan huomattavasti toisistaan uudistuksesta huolimatta. Varsinkaan harvaan asutuilla alueilla ei ole mahdollista sijoittaa kaikkiin kihlakuntiin päätoimisia virkamiehiä hoitamaan jokaista toimintalohkoa. Säännöksessä annettaisiin mahdollisuus järjestää esimerkiksi syyttäjätehtävien hoito yhteisesti useamman kihlakunnan alueella. Muun muassa eräät poliisitehtävät voitaisiin määrätä hoidettavaksi yhteistoiminnassa eri kihlakuntien alueella. Säännös ei estä muodostamasta yhteistoiminta-aluetta, joka käsittää eri lääneihin kuuluvia kihlakuntia.

6 §. Samoja tehtäviä hoidettaisiin uudistuksen jälkeenkin kahden ministeriön alaisuudessa. Jotta tästä aiheutuvat haitat jäisivät mahdollisimman vähäisiksi, otettaisiin lakiin johtosuhdetta selvittävät säännökset.

Ehdotetun pykälän 1 momentti koskee kihlakunnanvirastojen ja erillisten virastojen hallinnollista ohjausta. Kihlakunnanvirastot sekä poliisitoimesta ja yleishallintotehtävistä vastaa-

va erillinen virasto olisivat lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön alaisia. Syyttäjätehtäviä ja ulosottotehtäviä hoitavat erilliset virastot kuuluisivat oikeusministeriön hallinnonalaan.

Virastojen ja yksiköiden toiminnallinen ohjaus määräytyisi ministeriöiden toimialan pohjalta. Ulosottoimen ohjauksesta huolehtisi oikeusministeriö. Valtioneuvoston oikeuskansleri ohjaisi syyttäjätointa kuten nykyisinkin. Muilta osin valtion paikallishallintoviranomaisten toiminnallinen ohjaus kuului sisäasiainministeriölle, jollei sitä ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi.

7 §. Tämä pykälä sisältäisi valtuutuksen antaa tarkemmat määräykset kihlakunnanvirastosta asetuksella. Erillisistä virastoista säädetään yleensä lailla, jossa on tarvittava asetusenantovaltuutus.

8 §. Pykälässä todettaisiin, että Ahvenanmaan maakunnan osalta sovelletaan erityissäännöksiä.

9 §. Ehdotetun pykälän 1 momentissa olisi voimaantulosäännös. Muut momentit koskisivat siirtymävaiheen järjestelyjä.

Ehdotettu valtion paikallishallinnon uudistaminen edellyttää muutoksia lukuisiin säädöksiin sekä tehtävien hoitamisen järjestämistä suurelta osin uudelleen. Eräisiin järjestelyihin on välttämätöntä ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa.

Uudistuksen yhteydessä henkilöstö sijoitettaisiin uudessa organisaatiossa vastaavantasoihin tehtäviin. Tarvittavissa siirroissa noudatet-

taisiin niitä koskevia valtion virkamieslain ja yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain säännöksiä.

Kihlakuntajasta ja virastotyypeistä päättäminen ovat keskeinen osa uudistuksen toteuttamista. Niistä päättäisi valtioneuvosto. Uutta kihlakuntajakoa tämän lain nojalla ensimmäistä kertaa valmisteltaessa sisäasiainministeriö antaisi lääninhallituksille ohjeet esityksen laatimiseksi alueensa kihlakuntajaksi. Tässä yhteydessä on kuultava myös kuntia ja muita tarpeellisia tahoja, joten valmisteluun pitää varata riittävästi aikaa. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston päätös kihlakuntajasta olisi valmisteltava niin, että se voidaan antaa vuoden 1992 kuluessa. Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö huolehtisivat muusta tarvittavasta säädösvalmistelusta kumpikin toimialansa osalta. Uudistus pyritään toteuttamaan koko maassa mahdollisimman yhtenäisen aikataulun mukaisesti. Eräät järjestelyt joudutaan todennäköisesti silti suorittamaan vaiheittain. Uuteen järjestelmään pyritään siirtymään mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään vuoden 1997 alusta koko maassa.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan heti kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tämä laki koskee valtion paikallishallinnon ja sen aluejaon kehittämistä.

Lakia sovelletaan poliisitoimen, syyttäjätöimen, ulosottotoimen ja yleishallintotehtävien sekä, sen mukaan kuin erikseen säädetään, muiden valtion paikallishallintotehtävien järjestämiseen.

2 §

Tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja kansalaisten oikeusturvaa, turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä luoda edellytykset toimintojen koostamiselle yhteen, päätösvallan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle.

Palveluja ja kansalaisten oikeusturvaa parannettaessa on otettava varteen, mitä hallitusmuodon 14 §:ssä on säädetty ja mitä saamenkielisten palvelujen ja oikeusturvan tasapuoliseksi järjestämiseksi on tarpeen.

3 §

Valtion paikallishallinto järjestetään kihlakunnittain. Läänin alue jaetaan kihlakuntiin kuntien rajoja noudattaen. Jaosta päättää valtioneuvosto. Sisäasiainministeriö pyytää jaosta esitykset lääninhallituksilta. Lääninhallituksen on ennen esityksen tekemistä kuultava asianomaisia kuntia.

Kihlakuntia muodostettaessa tulee ottaa huomioon eri alueiden erityispiirteet, kuten asukasmäärä, asukastiheys, laajuus, liikenneyhdydet ja kieliolot niin, että syntyy edellytykset 2 §:ssä mainittujen tavoitteiden saavuttamiselle.

4 §

Kihlakunnassa on joko kihlakunnanvirasto tai erillisiä virastoja sen mukaan kun valtioneuvosto päättää. Erilliset virastot voidaan perustaa sellaisiin kihlakuntiin, joihin kuuluvassa suuressa kaupungissa on erilliset virastot tämän lain tullessa voimaan, sekä erityisestä syystä myös muihin niihin rinnastettaviin kihlakuntiin.

Kihlakunnanvirastossa on toiminnallisesti itsenäistä päätösvaltaa käyttävät poliisi-, syyttä-

jä- ja ulosottoyksikkö sekä tarvittavat muut yksiköt. Kihlakunnan erilliset virastot hoitavat vastaavia tehtäväalueita.

Palvelujen saatavuuden turvaamiseksi virastoilla voi olla palvelutoimistoja. Lääninhallitus päättää asianomaisia kuntia kuultuaan palvelutoimistojen määrästä ja sijaintipaikasta.

5 §

Kihlakunnanviraston yksikkö tai kihlakunnan erillinen virasto voidaan määrätä hoitamaan tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella tai virastot voidaan määrätä hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa keskenään siten kuin siitä erikseen säädetään.

6 §

Kihlakunnanvirasto on lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön alainen ja erilliset virastot ovat asianomaisen ministeriön alaisia, jollei toisin ole säädetty.

Kihlakunnanviraston yksiköt ja kihlakunnan erilliset virastot ovat toiminnallisesti asianomaisen ministeriön ja, milloin niin on säädetty, muun viranomaisen alaisia.

7 §

Tarkemmat säännökset kihlakunnanvirastosta annetaan tarvittaessa asetuksella. Kihlakunnan erillisistä virastoista säädetään erikseen.

8 §

Tässä laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisestä Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty erikseen.

9 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Paikallishallintotehtäviä tässä laissa tarkoitettulla tavalla järjestettäessä niitä hoitava vakinaisen henkilöstö siirretään vastaavantasoisin tehtäviin.

Sisäasiainministeriön tulee antaa lääninhallituksille ohjeet menettelystä kihlakuntajakoa

ensimmäistä kertaa tämän lain nojalla valmisteltaessa. Valtioneuvoston tulee päättää uudesta kihlakuntajaosta vuoden 1992 loppuun mennessä. Kihlakunnanvirastot ja kihlakuntien erilliset virastot perustetaan koko maahan vuoden 1996 loppuun mennessä.

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 1991

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*

