

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksestä laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista

Eduskunta on 29 päivänä lokakuuta 1991 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 154.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt esityksestä lakivaliokunnalta lausunnon. Lausunto (LaVL 2) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Pekka Kilpi ja neuvotteleva virkamies Martti Jarkko sisäasiainministeriöstä, osastopäällikkö Tuomo Rapola oikeusministeriöstä, ylijohtaja Hannu Tulkki väestörekisterikeskuksesta, varapuheenjohtaja Kyösti Kerälä Poliisijärjestöjen Liitosta, puheenjohtaja Pekka Louekoski Suomen Kaupunginvoutien Yhdistyksestä, puheenjohtaja Mauno Laaninen Suomen Ulosottoapulaisten Yhdistyksestä, puheenjohtaja Jorma Kalske Suomen Kaupunginviskaalien Yhdistyksestä, puheenjohtaja Teuvo Ikonen Poliisitarkastajat ry:stä, puheenjohtaja Mikko Paatero Suomen Nimismiesyhdistyksestä, nimismies Jouko Hemminki Espoon nimismiespiiristä, nimismies Esko Löppönen Ranuan nimismiespiiristä, nimismies Markku Hiltunen Liperin nimismiespiiristä, Vaasan läänin poliisitarkastaja Simo Sillanpää ja professori Kai Kalima Helsingin yliopistosta. Lisäksi kansaneläkelaitos, työministeriö, verohallitus ja professori Teuvo Pohjolainen Lapin yliopistosta ovat antaneet kirjallisen asiantuntijalausannon.

Hallituksen esitys

Hallituksen 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, ulosotto-toimen ja yleis-

hallinnon tehtäviä, mutta tekisi mahdolliseksi ottaa mukaan myöhemmin myös muita tehtäviä.

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

Pääsääntönä olisi, että kihlakunnassa on kaikkia edellä tarkoitettuja tehtäväryhmiä hoitava kihlakunnanvirasto. Väestömäärältään suurimissa, 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.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Hallintovaliokunta toteaa, viitaten samalla useiden valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden lausuntoihin, että hallituksen esitys on parempi verrattaessa sitä vuoden 1990 valtiopäivillä lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen (HE 100/1990 vp). Erityisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen käsittelyssä olevaan lakiehdotukseen otettuun säännökseen, missä lausutaan selkeästi lakitekstissä julki tavoite turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa.

Valiokunta korostaa, että esityksen tarkoituksena on koota yhteen valtion paikallishallintoa ja näin mahdollisimman laajalti soveltaa hallinnossa kansalaisten palvelujen kannalta

tärkeää yhden luukun, yhden palvelupisteen, periaatetta. Esityksessä onkin pääsääntönä yhtenäisjärjestelmän mukainen kihlakunnanvirasto, joka pohjautuu hyvin toimineeseen, tehokkaaksi, palvelukykyiseksi, kansanläheiseksi ja taloudelliseksi osoittautuneeseen nimismiesjärjestelmään.

Valiokunta katsoo, että uudistus on toteutettava mahdollisimman laajalti yhtenäisjärjestelmän pohjalta ja siten, että ei muodosteta kansalaisten kannalta liian suuria kihlakunnanvirastoja. Samalla on huolehdittava kihlakunnanvirastojen joustavasta sisäisestä järjestyksestä ja myös siitä, että uudistuksessa aikaansaadaan todellinen yhden luukun periaatteella toimiva palvelujärjestelmä. Tavoitteena tulee olla, ettei palvelutoimistojen määrää vähennetä. Toteuttamalla uudistus tällä tavalla saavutetaan ne hyödyt, joita lakiehdotuksella tavoitellaan.

Palvelutoimistojen osalta on tärkeää huolehtia niiden palvelutasosta. Toimistossa tulisi olla kaikkea sellaista toimintaa, mikä työllistäisi henkilökuntaa tarkoituksenmukaisesti kokopäivätoimisesti. Tällöin tulisivat mahdollisimman laajalti kysymykseen ainakin lupahallintoon, erilaiseen neuvontatoimintaan, tiedoksiantoihin, rikosilmoitusten vastaanottoon, kuulusteluihin ja avustavan ulosottomiehen suorittamaan perintään liittyvät tehtävät. Sellaisten tehtävien osalta, jotka eivät työllistäisi henkilökuntaa kokopäivätoimisesti, voitaisiin toimintaa järjestää osa-aikaisesti esimerkiksi palvelutoimistossa tapahtuvalla vastaanottojärjestelmällä.

Uudistuksen osalta on huomattava myös se seikka, että päällikkötehtävien uudelleenjärjestämisen jälkeenkin nimismiehet ja apulaisnimismiehet voisivat tilanteen mukaan jäädä myös entiseen toimipisteeseen. Tältä osin arvioinnin pohjana olisivat mm. alueelliset palvelutarpeet ja toimitilakysymykset.

Valiokunta edellyttää, että valtion paikallishallinnon palvelujen parantamiseksi, tehokkuuden ja samalla taloudellisuuden lisäämiseksi kihlakunnanvirastoihin ja erillisiin virastoihin hankitaan nykyaikaiseen tietotekniikkaan perustuvat laitteet ja kunnolliset muut työskentelyssä tarvittavat välineet kaikkien lakiehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamista varten. Sanottu koskee erityisesti ulosottotehtäviä.

Hallitusmuodon 50 §:n mukaan Suomi on yleistä hallintoa varten jaettu lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Säännöksen perusteella kihlakunta voi kuulua ainoastaan yhteen lääniniin. Työssäkäynti- ja talousalueilla tulee mahdolli-

suuksien mukaan olla merkitystä kihlakuntia muodostettaessa. Erityisesti työssäkäynti- ja talousalueista johtuen osassa maata voi olla tarvetta saada palveluja koti- ja asuinpaikasta poikeen toisen läänin ja siten myös toisen kihlakunnan alueella. Tällaisessa tilanteessa, mikäli palvelujen tarve on riittävän suuri, tulisi harkita lääninrajojen muuttamista epäkohtien korjaamiseksi. Toisaalta on syytä muistaa, että lakiehdotus mahdollistaa tarvittaessa yhteistoiminnan järjestämisen yli lääninrajojen. Edelleen automaattisen tietojenkäsittelyn laajentuva käyttö mahdollistaa koti- ja asuinpaikkasidonnaisuudesta luopumisen eräissä asioissa.

Valiokunta toteaa, että kihlakunnanvirastojen ja erillisten virastojen toiminnallinen ohjaus määräytyy edelleenkin asianomaisten ministeriöiden toimialan pohjalta. Ulosottoimen ohjauksesta huolehtii edelleen siten oikeusministeriö. Valtioneuvoston oikeuskansleri ohjaa syyttäjätoimintaa. Muilta osin valtion paikallishallintoviranomaisten toiminnallinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle, jollei sitä ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi. Myös hallinnollinen ohjaus tapahtuu entiseen tapaan. Voimassa oleva ohjausjärjestelmä onkin toiminut varsin hyvin. Valiokunta katsoo, että sen jälkeen kun on saatu kokemuksia lakiehdotuksen mukaisen paikallishallinnon toimivuudesta käytännössä, on pohdittava läänitason ja ministeriötason hallinnon järjestämistä tarpeellisilta osin uudelleen.

Maassamme on meneillään alioikeusuudistus. Käytännön syistä ja kansalaisten tarpeista johtuen valiokunta pitää tärkeänä, että kihlakunnat, yksi tai useampia, muodostetaan käräjäoikeuksien tuomiopiirien sisälle. Alioikeuksien tuomiopiirijakoa on voitava myös tarkistaa, mikäli valtion paikallishallinnon järjestäminen asianmukaisella tavalla sitä vaatii.

Lakiehdotus koskee poliisitoimen, syyttäjän-toimen, ulosottoimen ja yleishallinnon tehtävien hoitamisen järjestämistä paikallisella tasolla. Mainittujen tehtävien järjestäminen vaatii tämän lain täytäntöönpanoa varten kiireellisiä jatkotoimenpiteitä, mm. lukuisia muutoksia muihin säädöksiin. Myös lakiehdotuksen yksityiskohtaisempi rakenne perustuu ainoastaan edellä mainittujen tehtävien hoitamiseen, vaikka se mahdollistaakin, siten kuin erikseen säädetään, myös muiden tehtävien, esimerkiksi hallituksen esityksessä mainittujen väestökirjatehtävien, mukaan ottamisen järjestelmään myöhemmässä vaiheessa. Muutoinkaan ei käytettävissä

olevan tiedon perusteella ole käytännöllisiä mahdollisuuksia eikä perusteltua vielä tässä yhteydessä muiden tehtävien kokoamiseen yhden luukun periaatteella toimivaan valtion paikallishallintoon. Valiokunta katsookin, että nyt käsillä oleva uudistus tulee toteuttaa mahdollisimman pian ja siten, että uuteen järjestelmään voidaan siirtyä viimeistään vuoden 1997 alusta koko maassa. Lisäksi mahdollisimman pian tämän lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeen on ryhdyttävä, toisessa vaiheessa, samanaikaisesti kun ensimmäistä vaihetta toteutetaan, selvittämään nykyisten kihlakuntien rekisteritoimistojen muidenkin kuin väestökirjatehtävien hoitamista tämän lain mukaisesti.

Valiokunta on pyytänyt työministeriöltä, kansaneläkelaitokselta ja verohallitukselta kirjallisen lausunnon koskien mainittujen hallinnonalojen organisaation kytkemistä paikallistalossa lakiehdotuksen tarkoittamaan valtionhallintoon. Mainitut tahot ovat kaikki suhtautuneet lausunnoissaan esitettyyn ajatukseen kielteisesti. Tästä huolimatta lausunnoissa on esitetty muun ohella, että mainituilla hallinnonaloilla on paikallisella tasolla keskenään yhteistoiminnan tarvetta. Valiokunta katsoo, että kolmannessa vaiheessa tulisi selvittää mahdollisuudet ainakin kansaneläkelaitoksen paikallistoimistojen, vero- ja työvoimatoimistojen yhteen koostamiseksi nyt käsillä olevan paikallishallinnon kanssa.

Valiokunta edellyttääkin hallituksen selvittävän mahdollisimman pian mahdollisuudet valtion paikallishallinnon kokoamiseen yhteen nyt käsitelyssä olevaa lakiehdotusta laajemmin soveltaen yhden luukun periaatetta siten, että ensi tilassa kytkettäisiin ainakin kihlakuntien erilliset virastot ja nykyisten rekisteritoimistojen väestökirjatehtävät kihlakunnanvirastojärjestelmään koko maassa.

Valtioneuvoston asettaman ja hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan johtaman selvitysmiehen työ on aluillaan. Valiokunta katsoo, että selvitysmiehen työn valmistuttua hallituksen tulee selvittää siitä mahdollisesti valtion paikallishallintoon ulottuvat vaikutukset.

Hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että eduskunta puitelaila vahvistaa sitovasti ne linjat, joita pitkin edetään paikallishallinnon kehittämisessä. Puitelain luonteesta johtuen hallintovaliokunnan kannanotoilla ja perusteluilla lainsäätäjän tahdonilmaisuna on lakia sovellettaessa, mahdollista asetusta laadittaessa sekä jatkotoimenpiteitä muutoinakin valmisteltaessa ja

toteutettaessa erityisen painava merkitys. Asianmukaisella tavalla sovellettuna säädettävä laki mahdollistaa paikallishallinnon kehittämisen sekä kansalaisten että koko yhteiskunnan parhaaksi tehokkaasti, palvelukykyisesti, taloudellisesti ja kansanläheisesti.

Jäljempänä valiokunta esittää pykäläkohtaiset lakiehdotuksen perustelujen täsmennykset ja pykäläkohtaiset muutosehdotukset.

2. Yksityiskohtaiset perustelut ja muutosehdotukset

2 §. Lakiehdotuksen 2 § sisältää varsin vaativan tavoitesäännöksen, jota käytetään lakiehdotuksen organisaatiosäännösten ja toimintaa ohjaavien säännösten tulkintaperusteena.

3 §. Maamme eri osien erilaiset olosuhteet on välttämätöntä ottaa huomioon kihlakuntia muodostettaessa. Lakiehdotus perustaakin aivan oikein kihlakuntien muodostamisen tähän lähtökohtaan. Hallituksen esityksen 3 §:n 2 momentti sisältää esimerkkiluettelon niistä erityispiirteistä, jotka tulee ottaa huomioon kihlakuntia muodostettaessa siten, että syntyy edellytykset 2 §:ssä mainittujen tavoitteiden saavuttamiselle. Maamme eri osien erityispiirteet vaikuttavat muun muassa kihlakuntien työtehtävien määriin, niiden hoitamiseen kuuluvaan työaikaan sekä myös kansalaisten kannalta palvelujen saatavuuteen. Kihlakuntien tehtävät saattavat vaihdella myös lainsäädännöstä johtuen, mistä esimerkkinä voidaan mainita valtakunnan raja-alueen vaikutus. Kihlakuntien muodostamisessa huomioon otettavia erityispiirteitä voivat olla hallituksen esityksessä mainittujen seikkojen ja valtakunnan raja-alueen vaikutuksen lisäksi muun muassa suuret etäisyydet ja jopa matkailu, joka voi ainakin osan vuodesta eräillä alueilla aiheuttaa merkittävää palvelujen kysynnän lisääntymistä.

Valiokunta korostaa, että kihlakuntien muodostamisen tulee perustua korostetusti tavoitteeseen turvata palvelujen saatavuus maan eri osissa. Näin kihlakuntien muodostamisen tulee lähteä paikallisista tarpeista, alhaalta käsin. Tämä keskeinen lähtökohta edellyttää sitä, että kihlakunnista ei muodosteta maantieteellisesti liian suuria. Asukasluvultaan maahan muodostuu hyvin erikokoisia kihlakuntia, osa isoja ja osa pienhekköjä. Harvaanasutuilla seuduilla, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa kihlakuntien asukasluku voi jäädä varsin pieneksi. Toisaalta

pinta-alaltaan harvaanasutut kihlakunnat voivat muodostua, nykyisen organisaation tavoin, suhteellisen suuriksi. Suuret asukasmäärät eivät myöskään ole itsetarkoitus, vaan kihlakunnan koon tulee myös harvaanasutuilla alueilla perustua lakiehdotuksen tavoitteisiin muun muassa palvelujen turvaamiseen. Kihlakuntien tulisi olla samalla kuitenkin toimintakykyisiä. Maaamme muodostuvien kihlakuntien lukumäärä määräytyykin näin ollen lakiehdotuksen ja sen perustelujen mukaan. Toteuttamalla mahdollisimman laajalti yhden luukun periaatteella toimivia kihlakunnanvirastoja mahdollistetaan piirikoon pysyminen kohtuullisena ja päädytään samalla mahdollisimman hyvän palvelun lisäksi yhteiskunnan kannalta edullisimpaan ratkaisuun. Hallituksen esityksen mukaankin uudelleenorganisoinnin lähtökohtana tulee olla, etteivät palvelut millään alueella heikkene.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetut lääninhallitusten kihlakuntajakoa koskevat esitykset kuntien kuulemiseen tulee tehdä nyt säädettävän lain ja sen perustelujen pohjalta, ei mahdollisten aikaisempien säädettävää lakia koskevien kaavailujen perusteella.

4 §. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa mainitulla suurella kaupungilla tarkoitetaan suuruusluokaltaan 100 000 asukkaan tai sitä suurempaa kaupunkia.

Edelleen valiokunta katsoo 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun erityisen syyn edellyttävän ratkaisun perustelemista kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Myös tällöin on asiaa tarkasteltava kansalaisten palvelujen ja erityisesti yhden luukun periaatteen näkökulmasta.

Valiokunta korostaa erityisesti lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin kohdalla, että kihlakunnanvirasto on viranomainen kokonaisuudessaan. Tehtävät hoitaa kihlakunnanvirasto, eivät sen yksiköt, virasto vastaa myös tehtävien hoitamisesta kokonaisuudessaan. On selvää, että kihlakunnanvirastolla tulee olla päällikkö, joka johtaa ja valvoo koko virastoa sekä vastaa sen toiminnasta. Tehtävien hoitamista varten virasto jakaantuu yksiköihin, jotka ovat toiminnallisesti itsenäisiä, mutta joihin nähden päälliköllä on valvontavollisuus ja vastuu yksiköiden toiminnasta. Mikäli yksikkö poikkeaa sovitusta toimintalinjasta, päällikkö on velvollinen puuttamaan asiaan. Tästä syystä päällikön on voitava ottaa yksittäistapauksessa mikä tahansa yksikön hoidettavaksi kuuluva asia ratkaistavakseen. Myös resurssit tulevat kihlakunnanviras-

tolle kokonaisuudessaan ja virasto päättää niiden jakamisesta yksiköille. Tärkeää on huomata, että viraston yksiköt eivät voi olla toiminnallisesti täysin itsenäisiä, vaan mahdollisimman itsenäisiä edellä esitetyin rajauksin. Valiokunta katsoo asian ilmenevän tosin lakiehdotuksesta muutoinkin, mutta tulkintaepäselvyyksien poistamiseksi valiokunta ehdottaa 4 §:n 2 momentin tämentämistä.

Edelleen lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttiin liittyen valiokunta toteaa, että osassa maata kihlakunnanviraston päälliköllä voi olla johdettavanaan useampi kuin yksi yksikkö. Vain tällä tavalla asiat voidaan hoitaa joustavasti, käyttää resurssit tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Osassa maata kullakin kihlakunnanviraston yksiköllä on oma päällikkönsä, joista yksi on samalla koko kihlakunnanviraston päällikkö.

5 §. Maamme eri osien erilaisista olosuhteista johtuen erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen muodostuu asukasluvultaan varsin pieniä kihlakuntia. Toisaalta kihlakuntien pinta-aloillakin on rajoituksensa, rationalisointihyötyjä ei enää saavuteta kohtuuttoman suurten alueiden kohdalla. Uudistuksella tavoitellaan kuitenkin toimintakykyisiä kihlakuntia. Tähän liittyen on syytä korostaa, että ongelmallisilla alueilla voidaan päätyä pinta-aloiltaan kohtuullisiin kihlakuntiin yhtenäisjärjestelmän soveltamisen lisäksi lakiehdotuksen 5 §:n mahdollistamalla järkevällä yhteistoiminnalla.

9 §. Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan järjestettäessä paikallishallintotehtäviä tässä laissa tarkoitettulla tavalla niitä hoitava vakinainen henkilöstö siirretään vastaavatasoisiin tehtäviin. Uudistuksen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että uudessa järjestelmässä on mahdollisimman motivoitunut henkilöstö. Organisaatiomuutoksen tarkoituksena ei olekaan henkilöstön etujen heikentäminen. Tästä syystä valiokunta katsoo, että henkilöstön etuja ei tule uudistuksen yhteydessä heikentää.

Lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston tulee päättää uudesta kihlakuntajaosta vuoden 1992 loppuun mennessä. Aikataulu on kuulemismenettelyineen varsin tiukka. Siltä varalta, että lakiehdotus ei jostakin syystä tulisi voimaan siten, että sanottua aikataulua voitaisiin noudattaa, valiokunta ehdottaa 9 §:n 4 momentin muuttamista siten, että valtioneuvoston tulisi päättää uudesta kihlakuntajaosta sen kalenterivuoden

loppuun mennessä, jolloin laki tulee voimaan. Sanottu tulisi ottaa huomioon lain voimaan-tuloaikaa harkittaessa.

Lisäksi ehdotetun 9 §:n 4 momentin mukaan koko maa olisi uuden järjestelmän piirissä vuoden 1997 alusta lukien. Valiokunta kiirehtii uudistuksen toteuttamista mahdollisimman pian siten, että uusi järjestelmä olisi käytössä viimeistään vuoden 1997 alussa. Tältä osin valiokunta ehdottaa myös 9 §:n 4 momentin täsmen-tämistä.

3. Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kihlakunnanvirastossa on toiminnallisesti *mahdollisimman* itsenäistä päätösvaltaa käyttävät poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoyksiköt sekä tarvittavat muut yksiköt. Kihlakunnan erilliset virastot hoitavat vastaavia tehtäväalueita.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

5—8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sisäasiainministeriön tulee antaa lääninhallituksille ohjeet menettelystä kihlakuntajakoa ensimmäistä kertaa tämän lain nojalla valmisteltaessa. Valtioneuvoston tulee päättää uudesta kihlakuntajako *tämän lain voimaantulovuoden* loppuun mennessä. Kihlakunnanvirastot ja kihlakuntien erilliset virastot perustetaan koko maahan *mahdollisimman pian ja viimeistään* vuoden 1996 loppuun mennessä.

Helsingissä 9 päivänä tammikuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Ene-

stam, Järvilahti, Korva, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Näsi, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki.

Vastalause

Valiokunnan mietinnössä ehdotetaan edelleen säilytettäväksi syyttäjälaitoksen ja ulosottotoi-

men organisatorinen hajanaisuus. Syyttäjät, nimismiehet ja kaupunginviskaalit, sekä paikal-

liset ulosottoviranomaiset, nimismiehet ja kaupunginvoudit, tulisivat edelleen toimimaan kahden eri ministeriön, sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön, alaisuudessa. Kahtiajako aiheuttaa epäyhtenäisyyttä ja tehottomuutta. Mielestämme eduskunnan tehtävä on ratkaista tämä ongelma lakia säädettäessä.

Selkeänä päämääränä tulee olla kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeä poliisitoimen ja syyttäjätöimen toiminnallinen eriyttäminen niin, että syyttäjätöimi paikallishallinnossa muodostuu päätoimena hoidettavaksi oikeuskanslerin johdon ja valvonnan alaiseksi toiminnaksi.

Ulosottoasiat kuuluvat oikeussystemaattisesti oikeushallintoon. Ulosotto on oikeudenhoitoa ja sitä koskevien asioiden käsitteleminen kuuluu oikeusministeriön tehtäviin. Tästä pääsäännöstä poiketen lääninhallituksille on historiallisista syistä kuulunut ja yhä kuuluu ulosotonhaltijan tehtäviä. Tämäkin side on nyt alioikeusuudistuksen myötä purkautumassa.

Edellä olevista syistä on johdonmukaista nyt kiirehtiä tämän ratkaisun toteuttamista ja kirjata kanta myös lakiin. Myös eduskunnan lakivaliokunta on äskettäin edellyttänyt koko ulosottoimen siirtämistä oikeusministeriön alaisuuteen

(LaVM 3). Myös monet valtionhallinnon kehittämisasiantuntijat ovat samalla kannalla.

Kihlakunnanviraston organisaatiota ja käsityksaltasuhdetta järjestettäessä on selkein säännöksiin huolehdittava siitä, että toiminnallisesti itsenäisesti päätösvaltaa käyttävien yksiköiden päälliköiden päätökseen ei toisen toimialan virkamiehellä ole pidätysoikeutta.

Kihlakunnanviraston yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät voidaan käsityksemme mukaan hoitaa keskitetysti yhdestä palveluyksiköstä, vaikka syyttäjälaitos ja ulosottoimi olisivatkin esittämällämme tavoin toiminnallisesti itsenäisiä.

Lisäksi katsomme, että hallituksen tulisi pikaisesti valmistella lakiehdotus, jonka mukaan rekisteritoimistojen tehtävät, jotka käsittävät väestökirjanpidon ja laajemminkin rekisterihallinnon paikallistason tehtäviä esimerkiksi kaupparekisteriasioita, voitaisiin liittää kihlakunnanviraston toimialaan.

Ehdotamme edellä esitetyn perusteella,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluva-
na:

Laki

valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—5 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 §

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

Tehtäviään hoitaessaan kihlakunnanviraston poliisiyksikkö on sisäasiainministeriön alainen, syyttäjäyksikkö on oikeuskanslerin alainen ja ulosottoyksikkö on oikeusministeriön alainen sekä,

milloin niin on säädetty, yksiköt ovat myös muun viranomaisen alaisia.

Kihlakunnanviraston eri yksiköiden ja kihlakunnan erillisten virastojen asiakas-, hallinto- ja virastopalvelutehtäviä hoidetaan viraston yhteisessä palveluyksikössä siten kuin siitä asetuksella erikseen säädetään. (Uusi 3 mom.)

7—9 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 9 päivänä tammikuuta 1992

Kari Urpilainen
Lauri Metsämäki
Erkki Pulliainen

Marjatta Vehkaoja
Raila Aho
Tuulikki Ukkola

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

19 päivänä joulukuuta 1991

Lausunto n:o 2

Hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on 31 päivänä lokakuuta 1991 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt lakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 154 laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina kansliapäällikkö Juhani Perttunen, ylijohtaja Pekka Kilpi, neuvotteleva virkamies Martti Jarkko, hallitusneuvos Teuvo Veijalainen ja vanhempi hallitussihteeri Sakari Vanhala sisäasiainministeriöstä, kansliapäällikkö Teuvo Kallio, hallitusneuvos Tuomo Rapola, hallitusneuvos Esko Sorvali ja hallitusneuvos Jukka Hongell oikeusministeriöstä, ylijohtaja Pekka Ojala valtiovarainministeriöstä, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen oikeuskanslerinvirastosta, poliisitarkastaja Seppo Pirinen ja suunnittelupäällikkö Olli Sauri Hämeen lääninhallituksesta, kihlakunnantuomari Gustaf Möller Toijalan tuomiokunnasta, I kaupunginvouti Pekka Nikkanen Oulun kaupunginvoudinvirastosta, nimismies Teppo Tunturi Luumäen nimismiespiiristä, nimismies Pekka Nykänen Leppävirran nimismiespiiristä, osastopäällikkö Kari Prättälä Suomen Kunnallisliitosta, vs. osastopäällikkö Ilmari Ylä-Autio Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisjohtaja Astrid Thors Finlands svenska kommunförbundista, kunnanjohtaja Hannu Majjala Kurun kunnasta, käräjätuomari Seppo Männikkö Käräjäoikeustuomarit ry:stä, kaupunginviskaali Antti Pihlajamäki Suomen Kaupunginviskaaliyhdistyksestä, puheenjohtaja, nimismies Mikko Paatero ja sihteeri, nimismies Tapani Tiilikainen Suomen Nimismiesyhdistyksestä, puheenjohtaja, lääninpoliisineuvos Teuvo Ikonen Poliisitarkastajat ry:stä, puheenjohtaja, kaupunginvouti Pekka Louekoski ja pääluottamusmies, osastosihteeri Terttu Peltonen Suomen kaupunginvoutien yhdistyksen, Suomen ulosottoapulaisten yhdistyk-

sen, Avustavat ulosottomiehet ry:n ja Oikeushallinnon henkilökunta ry:n edustajina, varapuheenjohtaja Kyösti Kerälä Poliisijärjestöjen liitosta sekä puheenjohtaja, henkikirjoittaja Roy Veistämö Suomen Henkikirjoittajayhdistyksestä.

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa toimialansa osalta keskittyen oikeushallinnon ja alioikeus uudistuksen kannalta tärkeisiin periaateratkaisuihin. Tämän perusteella valiokunta esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen tavoitteena on luoda valtion paikallishallinnon yhteenkokoamista edistävät yleiset lainsäädännölliset perusedellytykset ja määrittää uuden organisaation perusosat. Uudistus käynnistettäisiin säätämällä laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista.

Uudelleenjärjestely koskisi aluksi poliisitoimen, syyttäjäntoimen, ulosottotoimen ja yleishallinnon tehtäviä, mutta myöhemmin voitaisiin ottaa mukaan myös muita tehtäviä.

Valtion paikallishallinto järjestettäisiin kihlakunnittain. Kihlakuntaan voisi kuulua vain yhden läänin kuntia ja kihlakunnat noudattaisivat kuntien rajoja.

Kihlakunnassa olisi kaikkia edellä tarkoitettuja tehtäväryhmiä hoitava kihlakunnanvirasto kuitenkin niin, että väestömäärältään suurimissa ja tiheimmin asutuissa kihlakunnissa voisi olla vastaavia tehtäväryhmiä hoitavat erilliset virastot.

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.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää paikallishallinnon kehittämistä tarpeellisenä. Hallituksen esityksen suuntaviivat ovat asianmukaisia, joskin osittain melko varovaisia. Valiokunnan mielestä tämä on kuitenkin hyväksyttävää ja välttämätöntäkin uudistuksen alkuvaiheessa, koskeehan organisaatiouudistus esitetyssä muodossa yli yhtätoistatuhatta henkilöä. Lakivaliokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on aikaa myöden edetä nyt ehdotettua laajempiin ja selkeämpiin ratkaisuihin. Erityisesti tämän vaiheen kehittelyä varten valiokunta kiinnittää huomiota pykälittäin edeten seuraaviin näkökohtiin.

1 §. Runsaan kuukauden sisällä annetut valtion tulo- ja menoarvioehdotus vuodelle 1992 ja po. hallituksen esitys antavat keskenään ristiriitaisen kuvan hallituksen tarkoituksesta nykyisten rekisteritoimistojen organisatorisen aseman järjestelyssä. Valiokuntakäsittelyn aikana on selkeästi ilmoitettu, että hallituksen tarkoituksena on vasta toisessa vaiheessa liittää rekisteritoimistot uuteen kihlakunnanvirastoverkostoon.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen lakitekniiseen seikkaan, että rekisteritoimistoja koskeviin säännöksiin joudutaan välttämättä puuttumaan heti ensimmäisessä vaiheessa siirrettäessä rekisteritoimistojen virka-alue kihlakunta käsitteenä uuteen käyttöön (L väestörekisterihallinnosta 5 §). Tällöin rekisteritoimistoille, jos ne eivät ole heti mukana uudistuksessa, on järjestettävä jonkinlaiset väliaikaiset virka-alueet, mikä on omiaan aiheuttamaan ylimääräistä sekaannusta kansalaisten mielissä.

2 ja 3 §. Näissä pykälissä säädetään tavoitteet ja perusteet, jotka on otettava huomioon uutta kihlakuntajakoa muodostettaessa.

Tavoitteena on muun muassa kansalaisten oikeusturvan parantaminen. Tältä osin lakivaliokunta kiinnittää huomiota vireillä olevaan alioikeusuudistukseen, jonka yhteydessä alioikeuksien tuomiopiirijakoa muutetaan niin, että uusille käräjäoikeuksille saadaan asianmukaiset työskentelyedellytykset. Syyttäjät ovat jatkuvasti kiinteässä yhteistyössä alioikeuksien kanssa. Työnkulun järjevä järjestäminen niin syyttäjäportaassa kuin alioikeudessaakin edellyttää, että kihlakuntajako ja tuomiopiirijako saadaan yhteensopiviksi.

Tavoitteena on niin ikään turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osis-

sa. Lakivaliokunta korostaa pitävänsä tärkeänä, että säännöksen tulkitaan tarkoittavan myös sitä, ettei paikallishallintouudistuksella heikennetä nykyisiä palveluja.

4 §. Pykälän mukaan kihlakunnassa on joko kihlakunnanvirasto tai erillisiä virastoja sen mukaan kuin valtioneuvosto päättää.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan erilliset virastot vastaisivat nykyisiä poliisilaitoksia, kaupunginviskaalinvirastoja ja kaupunginvoudinvirastoja, toisin sanoen nykyisten erillisten virastojen säilyttäminen saattaa olla perusteltua suurissa kaupungeissa. Lakitekstin vastavassa kohdassa käytetään sanontaa "erilliset virastot voidaan perustaa", mikä ei vastanne tarkoitustaan. Vanhoja virastoja ei ole syytä perustaa uudelleen, paremminkin ne voitaisiin "muodostaa" lain tarkoittamiksi erillisvirastoiksi.

5 ja 6 §. Kihlakunnanvirasto on 6 §:n 1 momentin mukaan lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön alainen ja erilliset virastot ovat asianomaisen ministeriön alaisia, jollei toisin ole säädetty. Saman pykälän 2 momentin mukaan kihlakunnanviraston yksiköt ja kihlakunnan erilliset virastot ovat toiminnallisesti asianomaisen ministeriön ja, milloin niin on säädetty, muun viranomaisen alaisia.

Pykälässä ehdotetaan säilytettäväksi syyttäjälaitoksen ja ulosottotoimen organisatorinen järjestelmä nykyisellään. Syyttäjät, nimismiehet ja kaupunginviskaali, sekä paikalliset ulosottoviranomaiset, nimismiehet ja kaupunginvoudit, tulisivat edelleen toimimaan kahden eri ministeriön, sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön, alaisuudessa. Nykyinen järjestelmä on toiminut varsin hyvin. Valiokunta pitää tärkeänä, että aluksi nähdään uuden järjestelmän mukaisen paikallistason organisaation toiminta käytännössä ja että tämän jälkeen pohditaan uudistuksesta käsin ministeriötason ohjausta koskevia ratkaisuja.

Selkeänä päämääränä tulee olla syyttäjäntoimen toiminnallinen järjestäminen niin, että syyttäjäntoimi paikallishallinnossa muodostuu päätoimena hoidettavaksi oikeuskanslerin johdon ja valvonnan alaisena toimintana.

Ulosottoasiat luetaan oikeussystemaattisesti oikeushallintoasioihin. Ulosotto on oikeudenhoitoa ja sitä koskevien asioiden käsitteleminen kuuluu oikeusministeriön tehtäviin. Tästä pääsäännöstä poiketen lääninhallituksille on historiallisista syistä kuulunut ja yhä vielä kuuluu ulosotonhaltijan tehtäviä. Tämäkin side on nyt

purkautumassa. Kuluvana vuonna on säädetty alioikeusuudistukseen liittyvät 22.7.1991 vahvistetut turvaamistointa koskevat lait, joilla ulosottoasioista päättäminen siirretään lääninhallituksilta käräjäoikeuksille. Nämä lait saatetaan voimaan erillisillä laeilla suunnitelmien mukaan 1.12.1993.

Ulosottotehtävissä oikeusturvanäkökohdat korostuvat. Tämän vuoksi lakivaliokunta, aikaisempaan kannanottoonsa (LaVM 3) viitaten, katsoo, että on tarpeen selvittää ulosottotoimen siirtäminen kokonaisuudessaan oikeusministeriön alaisuuteen.

Kihlakunnanviraston yksikkö saattaa olla tehtävien määrästä tai muista syistä johtuen liian pieni sijaisuusjärjestelyjen asianmukaiseen hoitamiseen. Tällöin lakiehdotuksen 5 §:n säännöstä on käytettävä hyväksi ja järjestettävä ratkaisuvallan joustavat järjestelyt yhtä kihlakuntaa laajemman hallinnon puitteissa.

Kihlakunnanviraston yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät voidaan lakivaliokunnan käsityksen mukaan hoitaa keskitetysti yhdestä palveluyksiköstä siinäkin tapauksessa, että syyttäjälaitos ja ulosottotoimi olisivatkin toiminnallisesti itsenäisiä. Tällaisesta nykyaikaisesta kustannuksia säästävästä yhteistoiminnasta ja järjestelystä on saatu sekä kuntatasolla että valtionhallinnossa myönteisiä kokemuksia.

9 §. Pykälään sisältyvät lain voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Pykälän 3 momentin mu-

kaan paikallishallintotehtäviä laissa tarkoitettulla tavalla järjestettäessä niitä hoitava henkilöstö siirretään vastaavantasoiisiin tehtäviin.

Säännöksestä on aivan viime hetkillä hallituksen esityksen antamisvaiheessa jätetty pois siinä koko valmisteluvaiheen olleet sanat ”etuja heikentämättä”. Lakivaliokunta katsoo, että epävarmuus saavutettujen etujen säilymisestä heikentää henkilöstön motivaatiota hallinnon uudistuksen läpiviemiseen. Uudistus vaatii kuitenkin välttämättä henkilöstön myötävaikutusta. Näin ollen hallinnollista uudelleenjärjestelyä ei saa käyttää henkilöstön etujen heikentämiseen.

Pykälän 4 momentin mukaan sisäasiainministeriön tulee antaa lääninhallituksille ohjeet menettelystä kihlakuntajakoa ensimmäistä kertaa tämän lain nojalla valmisteltaessa. Edellä 6 §:n kohdalla esitettyjen näkökohtien johdosta lakivaliokunta pitää tärkeänä, että sisäasiainministeriö ohjeita valmistellessaan riittävässä määrin kuulee oikeuskansleria syyttäjäntoimen osalta ja oikeusministeriötä ulosottotoimen osalta.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotusta hyväksyttäessä otettaisiin huomioon edellä esitetyt huomautukset.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Aittoniemi, Haavisto, Komi, V. Laukkanen, Lehtinen, Liik-

kanen, Luhtanen, Niinistö, Polvi, Savela, Suholla, Tykkyläinen, Viljanen ja Vuoristo sekä varajäsen J. Leppänen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista esitettiin hylättäväksi ja äänestettiin sen jälkeen lepäämään viime eduskunnan aikana. Esitykset näihin tulivat Suomen Keskustan taholta. Perus-

teena opposition taholla pidettiin yleensäkin sitä, että puitelaki on huonosti valmisteltu ja epämääräinen. Opposition näkemysten mukaan lain perusteella muodostettava uusi paikallishallintomalli jättäisi kihlakuntien eri alueet eriarvoiseen

asemaan erityisesti poliisipalvelujen, mutta myös muiden hallinnon palvelujen osalta. Eräät kihlakuntien äärialueet jäisivät todennäköisesti kokonaan vaille palveluja.

Hallituksen antama uusi esitys poikkeaa vain muutamalla merkityksettömällä sanalla aikaisemmasta esityksestä. Muutokset on todennäköisesti tehty vain siitä syystä, että lakiehdotusta

voitaisiin mahdollisesti pitää uutena. Uusi esitys ei poista mitään niitä todennäköisiä ongelmia, jotka olivat aikaisemmassa esityksessä ja joihin edellä on viitattu.

Edellä olevan johdosta katson, että valiokunnan olisi pitänyt lausuntonaan esittää,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1991

Sulo Aittoniemi

II

Valiokunnan lausunto ei ole kaikilta osin johdonmukainen. Eräät epäselvät tai kesken-eräiset linjanvedot siirtävät keskeisiä ratkaisuja viranomaisille ja saattavat näin aiheuttaa tai ylläpitää hallinnon uudistusta haittaavia arvovaltakiistoja. Lausunnosta sen paremmin kuin hallituksen esityksestäkään ei käy selkeästi ilmi tavoiteltavan uudistuksen todellinen luonne.

Tosiasiahan on, että noin 250 poliisipiiristä sekä erinäisistä muista viranomaisista muodostetaan noin 120 kihlakunnanvirastoa. Tällä tavoitellaan voimavarojen kokoamista ja uudeleen järjestelyä nykyistä suurempiin viranomaisyksiköihin siten, että saataisiin mm. päätoimiset, pätevät ja tasaisemmin työllistetyt poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoviranhaltijat.

Tämä muutos sekä uusien toimintojen kuten rekisteritoimistojen liittäminen kihlakunnanvirastoon merkitsevät jo sinänsä luopumista perinteisestä nimismiesjärjestelmästä. Uudistamisprosessin jätnevän toteuttamisen varmistamiseksi lausunnossa olisi sen vuoksi pitänyt yksiselitteisesti ja johdonmukaisesti määritellä kihlakunnanviraston yksiköiden suhteet ylempiin viranomaisiin ja viraston päälliköiden väliset toimivaltasuhteet.

Viitaten valiokunnan aikaisempaan kannanottoon (LaVM 3) lausunnossa edellytetään aivan oikein, että ulosottotoimi uudistuksen edetessä siirretään oikeusministeriön alaisuuteen. Mainitussa kannanotossaanhan valiokunta nimen-

omaan kiirehti tätä uudistusta, koska ulosottoimen jakautuminen kahden ministeriön alaisuuteen ”aiheuttaa epäyhtenäisyyttä ja tehottomuutta”.

On käsittämätöntä, miten tuo kannanotto on yhteensovitettavissa lausunnossa olevaan seuraavaan ajatukseen: ”Valiokunta pitää tärkeänä, että aluksi nähdään uuden järjestelmän mukaisen paikallistason organisaation toiminta käytännössä ja että tämän jälkeen pohditaan uudistuksesta käsin ministeriötason ohjausta koskevia ratkaisuja.” Mikäli tästä tulee eduskunnan enemmistön päätös, eduskunta tietoisesti jättää sille kuuluvan linjanvetoratkaisun toimeenpanville viranomaisille, joille itse asiassa nyt tulisi antaa toimintaohjeet.

Hämmäntävää on myös, että valiokunta aikaisemman kannanottonsa jälkeen ja käsiteltävänä olevan tarpeelliseksi toteamansa uudistushankkeen tultua käynnistetyksi korostaa, että ”nykyinen järjestelmä on toiminut varsin hyvin”.

Lausunnossa olisi edellä mainituista syistä tullut todeta myös, että kihlakunnanviraston organisaatiota ja käskyvaltasuhteita järjestetäessä on selkein säännöksin huolehdittava siitä, että toiminnallisesti itsenäisesti päätösvaltaa käyttävien yksiköiden päälliköiden päätökseen ei toisen toimialan virkamiehellä ole missään tilanteessa pidätysoikeutta.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1991

Henrik Lax

III

Yhdymme valiokunnan lausuntoon, että paikallishallinnon kehittäminen on tarpeellista. Pidämme kuitenkin välttämättömänä, että varsin pitkälle tulevaisuuteen ulottuvassa puitelaissa nyt esitettyä selvemmin kerrotaan muutoksen tavoitteet ja keinot. Valiokunnan enemmistö on halunnut välttää ottamasta selkeää kantaa keskeisiin linjakysymyksiin. Näin se ei ole pelkäästään siirtämässä eduskunnalle kuuluvaa päätösvaltaa toimeenpanoviranomaisille, vaan lausunto jättää tilaa kiistoille, jotka saattavat haitata hallituksen esityksen tavoitteen toteutumista ja aiheuttaa valtionhallinnon yleisten kehittämissuuntaviivojen hämärtymistä.

Yhdymme pääosin valiokunnan pykäläkohtaisiin huomautuksiin, mutta pidämme välttämättömänä näiden johtopäätösten kirjaamista myös itse lakitekstiin. Eräiltä osin tämä lakivaliokunnan enemmistön haluttomuus selkeisiin linjanvetoihin tekee valiokunnan koko lausunnon sisäisesti ristiriitaiseksi. Tältä osin olemme joutuneet korjaamaan myös lausunnon perustelutekstii ja näin ollen esitämme seuraavaa:

1 §. Yhdymme valiokunnan lausuntoon.

2 ja 3 §. Yhdymme valiokunnan lausuntoon.

4 §. Yhdymme valiokunnan lausuntoon.

5 ja 6 §. Kihlakunnanvirasto on 6 §:n 1 momentin mukaan lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön alainen ja erilliset virastot ovat asianomaisen ministeriön alaisia, jollei toisin ole säädetty. Saman pykälän 2 momentin mukaan kihlakunnanviraston yksiköt ja kihlakunnan erilliset virastot ovat toiminnallisesti asianomaisen ministeriön ja, milloin niin on säädetty, muun viranomaisen alaisia.

Hallituksen esityksessä valitettavasti ehdotetaan säilytettäväksi syyttäjälaitoksen ja ulosotto-toimen organisatorinen hajaannus. Syyttäjät, nimismiehet ja kaupunginviskaalit, sekä paikalliset ulosottoviranomaiset, nimismiehet ja kaupunginvoudit, tulisivat edelleen toimimaan kahden eri ministeriön, sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön, alaisuudessa. Kahtiajako aiheuttaa epäyhtenäisyyttä ja tehottomuutta. Mielestämme eduskunnan tehtävä on ratkaista tämä ongelma lakia säädettyä.

Selkeänä päämääränä tulee olla kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeä poliisitoimen ja syyttäjätöimen toiminnallinen eriyttäminen niin, että syyttäjätöimi paikallishallinnossa muodostuu päätoimena hoidettavaksi oikeuskanslerin johdon ja valvonnan alaiseksi toiminnaksi.

Kuten lakivaliokunta on yksimielisesti jälleen todennut, kuuluvat ulosottoasiat oikeussyste-maattisesti oikeushallintoon. Ulosotto on oikeudenhoitoa ja sitä koskevien asioiden käsitteleminen kuuluu oikeusministeriön tehtäviin. Tästä pääsäännöstä poiketen lääninhallituksille on historiallisista syistä kuulunut ja yhä kuuluu ulosotonhaltijan tehtäviä. Tämäkin side on nyt alioikeusuudistuksen myötä purkautumassa valiokunnan lausunnossa esitetyin tavoin.

Edellä olevista syistä johtuen ja kun lakivaliokunta on jo äskettäin (LaVM 3) yksimielisesti edellyttänyt koko ulosottotoimen siirtämistä oikeusministeriön alaisuuteen, on johdonmukaista nyt kiirehtiä tämän ratkaisun toteuttamista ja kirjata kanta myös lakiin. Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kuullut valtionhallinnon kehittämisasiantuntijat olivat samalla kannalla.

Kihlakunnanviraston organisaatiota ja käsikyvaltasuhteita järjestettäessä on selkein säännöksiin huolehdittava siitä, että toiminnallisesti itsenäisesti päätösvaltaa käyttävien yksiköiden päälliköiden päätökseen ei toisen toimialan virkamiehellä ole pidätysoikeutta. Mikäli kihlakunnanviraston yksikkö on tehtävien määrästä tai muista syistä johtuen liian pieni sijaisuusjärjestelyjen asianmukaiseen hoitamiseen, on, kuten valiokunta on yksimielisesti todennut, käytettävä hyväksi lakiehdotuksen 5 §:n säännöstä ja järjestettävä ratkaisuvallan joustavat järjestelyt yhtä kihlakuntaa laajemman hallinnon puitteissa.

Kihlakunnanviraston yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät voidaan käsityksemme mukaan hoitaa keskitetysti yhdestä palveluyksiköstä, vaikka syyttäjälaitos ja ulosottotoimi olisivatkin esittämällämme tavoin toiminnallisesti itsenäisiä. Tästä on, kuten lakivaliokuntakin toteaa, saatu myönteisiä kokemuksia.

9 §. Johdonmukaisesti aikaisempien pykälien kanssa pidämme tarpeellisenä mainita myös tässä pykälässä rekisteriyrkiköt ja erilliset ulosottoyrkiköt.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että lakivaliokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

2 ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

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

Kihlakunnanvirastossa ovat (*poist.*) itsenäistä päätösvaltaa käyttävät poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja rekisteriyksiköt sekä tarvittavat muut erillishallintoyksiköt ja viraston yhteinen palveluyksikkö. Kihlakunnan erilliset virastot hoitavat vastaavia tehtäväalueita.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

5 §

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

6 §

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

Kihlakunnanviraston poliisi- ja rekisteriyksiköt ovat tehtäviään hoitaessaan sisäasiainministeriön alaisia, syyttäjäyksikkö on oikeuskanslerin alainen ja ulosottoyksikkö on oikeusministeriön alainen sekä, milloin niin on säädetty, yksiköt ovat myös muun viranomaisen alaisia.

Kihlakunnanviraston eri yksiköiden ja kihlakunnan erillisten virastojen asiakas-, hallinto- ja virastopalvelutehtäviä hoidetaan viraston yhteisessä palveluyksikössä siten kuin siitä asetuksella erikseen säädetään. (Uusi 3 mom.)

7 ja 8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sisäasiainministeriön tulee antaa lääninhallituksille ohjeet menettelystä kihlakuntajakoa ensimmäistä kertaa tämän lain nojalla valmisteltaessa. Valtioneuvoston tulee päättää uudesta kihlakuntajaosta vuoden 1992 loppuun mennessä. *Tämän lain mukaiset kihlakunnanvirastot ja kihlakuntien erilliset virastot perustetaan asteittain koko maahan vuoden 1996 loppuun mennessä, kuitenkin siten, että rekisteriyksikkö ja erillinen ulosottoyksikkö voidaan sanotun määräajan kuluessa yhdistää kihlakunnanvirastoon erillisenä toimenpiteenä.*

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1991

Tarja Halonen
Iivo Polvi

Marja-Liisa Tykkyläinen
Leena Luhtanen

Pekka Haavisto
Raimo Vuoristo