

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2000 vp

### Hallituksen esitys laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 30 päivänä marraskuuta 1999 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (HE 155/1999 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen, hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja neuvotteleva virkamies Timo Viitanen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Riitta Kaivosoja, opetusministeriö
- hallitusneuvos Jouko Narikka, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- kaupallinen neuvos Ilkka Cantell, kauppa- ja teollisuusministeriö
- jaostopäällikkö Rauli Parmes, liikenneministeriö

- maatalousylitarkastaja Kari Liskola, maa- ja metsätalousministeriö
- Tasavallan presidentin neuvonantaja, kansliapäällikön sijainen Martti Manninen, Tasavallan presidentin kanslia
- osastopäällikkö Arja Ylönen, Oulun lääninhallitus
- lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- vt. kunnanjohtaja Helena Kuha, Oulunsalon kunta
- kunnanjohtaja Pauli Vaittinen, Polvijärven kunta
- apulaiskaupunginjohtaja Markku Porvari, Lahden kaupunki
- kansliapäällikkö Pertti Vanne, Helsingin kaupunki
- puheenjohtaja Ahti Puumalainen, Suomen Kuntajohtajat ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Kangasalan kunta ja professori Pertti Ahonen ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lääninhallituslakia siten, että lääninhallitusten tehtäväksi erikseen säädettyjen oikeushallinnon, pelastus- ja poliisihallinnon, opetus- ja kulttuurihallinnon

sekä liikunta- ja nuorisotoimen, maa- ja metsätaloushallinnon, liikennehallinnon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallinnon sekä sosiaali- ja terveystaloushallinnon tehtävien lisäksi säädetään lää-

ninhallitusten toimialan peruspalvelujen alueellinen arviointi. Lisäksi lääninhallitusten tehtäväksi ehdotetaan säädettäväksi valmiuslaissa tarkoitettujen varautumistoimenpiteiden yhteen-

sovittaminen. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lääninhallituslakiin maaherran nimittämistä koskeva säännös.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### ***Yleisperustelut***

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja esittämin kannanotoin.

### ***Yksityiskohtaiset perustelut***

#### **Peruspalvelujen arviointi**

##### *Peruspalvelut*

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy hallinnonalakohtaista lääninhallitusten, myös kuntiin kohdistuvaa, arviointitehtävää koskevaa normistoa. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ole hallinnonaloittain kattava. Myöskään hallinnonalarajat ylittävistä poikkihallinnollisesta arvioinnista ei ole säännöksiä.

Hallituksen esityksen 2 §:ssä ehdotetaan luotavaksi yleinen säädösperusta, jonka nojalla lääninhallitukset voivat arvioida asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja.

Valiokunta toteaa, ettei lakiehdotus sisällä yksiselitteistä peruspalvelujen käsitteen juridista määritelmää, minkä vuoksi tähän käsitteeseen jää tulkinnanvaraisuutta. Ehdotetun lainkohdan ongelmallisuutta lieventää kuitenkin se seikka, että säännösehdoitus antaa ainoastaan perustan palvelujen arvioinnille. Sääntely ei suoranaisesti vaikuta kansalaisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin eikä myöskään puutu kuntien itsehallintoon aiheuttamalla kunnille uusia velvoitteita.

Hallituksen esityksen perusteluissa peruspalveluiksi on määritelty palvelut, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat

kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Valiokunta katsoo, että esimerkiksi erityisryhmien, kuten vammaisten ja psykiatrasta hoitoa tarvitsevien, palvelut voidaan myös katsoa peruspalveluiksi, vaikka ne eivät suuria ihmismääriä koskisikaan.

##### *Arviointimenettely ja kunnat*

Valtiolla ja kunnilla on vastuu kansalaisten peruspalvelujen turvaamisesta. Arvioinnin lähtökohtana tulee nimenomaan olla kansalaisnäkökulma, mikä tarkoittaa keskeisesti palvelujen saatavuuden ja tason selvittämistä. Arviointityön tarkoituksena on saada kuva tarjolla olevista palveluista ja niiden kokonaisuudesta. Poikkihallinnollisella arvioinnilla voidaan saada uutta tietoa ja samalla avata myös uusia näkökulmia palvelujen turvaamiseksi ja järjestämiseksi.

Arviointi painottuu kuntien tuottamiin palveluihin, koska kunnat huolehtivat käytännössä kansalaisten kannalta tärkeimpien peruspalvelujen järjestämisestä. Lainmuutos ei kuitenkaan synnytä lääninhallituksille minkäänlaista kuntiin kohdistuvaa valvontaoikeutta. Lääninhallituksilla ei myöskään ole ehdotetun lain nojalla tietojensaantioikeutta kunnilta eikä muiltakaan peruspalvelujen järjestäjiltä. Säädettävä laki ei muutoinkaan synnytä kunnille velvollisuutta ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin eikä myöskään velvoita kuntia taloudellisiin lisäpanostuksiin.

Valiokunta näkee kuitenkin peruspalvelujen arviointimenettelyn kuntien kannalta mahdollisuutena, joka kuntien kannattaa hyödyntää. Tarkoitus on, että saatava tieto palvelee yksittäisiä kuntia, koko kuntakenttää ja yhteiskuntaa laajemminkin. Valtio ei voi välttää osavastuutaan siitä, että kunnat kykenevät järjestämään perus-

palvelut saatavuudeltaan ja laadultaan yhdenvertaisina. Valtio on näin osavastuussa myös kuntien taloudellisista edellytyksistä turvata peruspalvelut. Arviointimenettely antaa kunnille mahdollisuuden perustella entistä paremmin tarpeitaan valtiota kohtaan. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä myös sen seikan, että tuottamalla tietoa arvioinnilla peruspalvelujen alueellisesta saatavuudesta ja laadusta kannustetaan palvelujen järjestäjiä itse huolehtimaan palvelujen laadusta ja riittävydestä sekä samalla vähennetään tarvetta normiohjaukseen.

Valiokunta korostaa, että toimeksianto arviointimenettelyyn, tiedon keruuseen ja arviointikriteerien määrittelyyn tapahtuu yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden ja lääninhallitusten kanssa. Eri hallinnonalojen arviointikohteet käsitellään saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriön koolle kutsumassa tilaisuudessa, johon osallistuvat lääninhallituksia ohjaavien ministeriöiden edustajat. Samalla määritellään myös poikkihallinnolliset kohteet. Arviointikohteista keskustellaan ennen niistä päättämistä Suomen Kuntaliiton edustajien kanssa ja samalla pyritään sopimaan tietojen keräämisestä kunnilta, mikäli tämä on arvioinnin suorittamiseksi välttämätöntä.

Arviointikriteerejä ovat palvelujen saatavuus, laadukkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tarkoitus on, että näiden kriteerien sisältö tarkentuu asianomaisten ministeriöiden ja lääninhallitusten välisissä keskusteluissa. Arviointi perustuu lähtökohtaisesti olemassa olevaan tilastotietoon ja lääninhallitusten käytettävissä muuten olevaan aineistoon. Kuten aiemmin edellä lausutusta ilmenee, tietojen kerääminen kunnilta arviointia varten perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen. On tärkeää, että tilastoaineiston ajantasaisuutta pyritään kehittämään eri osapuolten yhteistyönä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että peruspalvelujen arviointi pidetään selkeästi erillään lääninhallituksen eräillä toimialoilla erityislainsäädännön nojalla suorittamasta valvonnasta. Arviointi on aina järjestettävä valvonnasta erillisenä tehtävänä.

Valiokunta painottaa, että kuntien itsearviointi on peruspalvelujen arvioinnin ydin, jota lääninhallitusten arviointi täydentää. Valiokunta kiinnittää huomiota arviointijärjestelmien ja -kriteeristön kehittämiseen yhteistyössä niin, että ne täydentävät toisiaan.

Peruspalvelujen arviointityötä on jo toteutettu voimassa olevan lainsäädännön sekä ministeriöiden ja lääninhallitusten välillä tehtyjen tulos-sopimusten perusteella. Lääninhallituslain muuttaminen merkitsee arviointitoiminnan vaikiinnuttamista. Valiokunnan saaman tiedon mukaan lääninhallitusten suorittama arviointi on vähitellen parantunut sekä sisällöltään että raporttiansa laadulta. Suurin puute arviointitoiminnassa on sen otteen ja tulosten yleisluonteisuus. Myös arviointiosaaminen on parantunut lääninhallitusten henkilöstön piirissä, mutta se tarvitsee vielä määrätietoista kehittämistä. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, ettei nyt esillä olevalla lainmuutoksella voida perustella lääninhallitusten lisäresurssitarpeita, vaan arviointitehtävät on hoidettava nykyisen henkilöstömäärän puitteissa.

### Maaherran nimittäminen

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää maaherran valtioneuvoston esityksestä. Perustuslain 58 § huomioon ottaen ehdotettu sanamuoto ei ole asianmukainen, koska se herättää kysymyksen päätöksentekomenettelystä.

Perustuslain 58 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 58 §:n 2 momentti sisältää puolestaan luettelon niistä asioista, joissa presidentti päättää asian ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluista (HE 1/1998 vp) ilmenee, että poikkeukset ratkaisuehdotuksen tekemisestä eivät koske presidentin päätöksentekoa virkanimitysasioissa.

Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin muuttamista siten, että tasavallan presidentti nimittää maaherran valtioneuvoston rat-

kaisuehdotuksesta. Vaikka päätöksentekomenetelyä koskeva osa ei momentissa ole oikeudellisesti välttämätön, valiokunta ehdottaa kuitenkin sen ottamista tässä tapauksessa lakiin säännöksen selkeyden vuoksi.

4 §

— — — — —  
Tasavallan presidentti nimittää maaherran valtioneuvoston *ratkaisuehdotuksesta*.

***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 4 § muutettuna seuraavasti:*

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                        |                               |
|------|------------------------|-------------------------------|
| pj.  | Matti Väistö /kesk     | Heli Paasio /sd               |
| vpj. | Pertti Turtiainen /vas | Aulis Ranta-Muotio /kesk      |
| jäs. | Rainer Erlund /erl     | Pekka Ravi /kok               |
|      | Rakel Hiltunen /sd     | Petri Salo /kok               |
|      | Esko Kurvinen /kok     | Arto Seppälä /sd              |
|      | Lauri Kähkönen /sd     | Kari Urpilainen /sd           |
|      | Kari Kärkkäinen /skl   | Jari Vilén /kok               |
|      | Kirsi Ojansuu /vihr    | vjäs. Pekka Nousiainen /kesk. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.