

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/1999

vp

Valtioneuvoston selonteko kihlakunnan uudistuksen toteutumisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä toukokuuta 1999 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kihlakunnan uudistuksen toteutumisesta (VNS 1/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Teemu Eriksson, ylitarkastaja Anne Järvinen ja kehittämisjohtaja Marko Puttonen, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö, hallitusneuvos Tuomo Rapola, oikeusministeriö
- eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka
- apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, Oikeuskanslerinvirasto
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, valtakunnansyyttäjänvirasto
- maaherra Heikki Koski, Länsi-Suomen lääninhallitus
- osastopäällikkö Arja Ylönen, Oulun lääninhallitus
- kihlakunnannimismies, poliisipäällikkö Erkki Lehto, Kouvolan kihlakunnan poliisilaitos
- johtava kihlakunnanvouti Juhani Haapamäki, Jyväskylän kihlakunnan ulosottovirasto
- johtava kihlakunnansyyttäjä Christian Lundqvist, Kotkan kihlakunnan syyttäjänvirasto

- kihlakunnannimismies, poliisipäällikkö Bo-Sanfrid Höglund, Pietarsaaren poliisilaitos
- poliisipäällikkö Arvo Härkönen, Ylä-Savon kihlakunnanviraston poliisilaitos
- johtava kihlakunnansyyttäjä Matti Ojanperä, Ylä-Savon kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
- kihlakunnannimismies, kihlakunnanvouti Reijo Heikkinen, Äänekosken kihlakunnanvirasto
- asianajaja Pentti Koski, Suomen Asianajajaliitto
- varatuomari Antti Iso-Koivisto, Suomen Kuntaliitto
- hallituksen jäsen, käräjätuomari Pekka Louhelainen, Käräjäoikeustuomarit ry
- ylitarkastaja, varatuomari Erkki Hakola, Läänin- ja aluehallinnon lakimiehet ry
- puheenjohtaja, osastosihteeri Anneli Vilmi, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry
- varapuheenjohtaja Kyösti Kerälä, Poliisijärjestöjen liitto ry
- puheenjohtaja, lääninpoliisijohtaja Mikko Paatero, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- henkikirjoittaja Jorma Viljanen, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry
- puheenjohtaja, kihlakunnanvouti Juhani Torkola, Suomen Kihlakunnanvoudit ry
- puheenjohtaja, johtava kihlakunnansyyttäjä Heikki Poukka, Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- pääluottamusmies Jarmo Savela, Suomen Ulosottoapulaisten yhdistys ry.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Suomen Nimismiesyhdistykseltä.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Vuonna 1992 säädettiin laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista. Laki koskee valtion paikallishallinnon ja sen aluejaon kehittämistä, ja sitä sovelletaan poliisitoimen, syyttäjän- ja ulosottotoimen ja yleishallintotehtävien sekä, sen mukaan kuin erikseen säädetään, muiden valtion paikallishallintotehtävien järjestämiseen.

Paikallishallintolain mukaan

— valtion paikallishallinto järjestetään kihlakunnittain,

— kihlakunnassa on joko kihlakunnanvirasto tai erillisiä virastoja sen mukaan kuin valtioneuvosto päättää, ja

— kihlakunnanvirastot ja kihlakuntien erilliset virastot oli perustettava koko maahan mahdollisimman pian ja viimeistään vuoden 1996 loppuun mennessä.

Vuoden 1995 valtiopäivillä eduskunnalle annettiin paikallishallintolain toimeenpanemiseksi tarpeelliset esitykset. Niistä tärkeimmät neljä olivat:

1) kihlakunnansyyttäjiä koskeva lakiesitys (HE 83/1995 vp),

2) poliisin hallintolain muutosesitys (HE 83/1995 vp),

3) ulosottoviranomaisia koskevan lainsäädännön uudistamisesitys (HE 103/1995 vp) ja

4) rekisterihallintolakiesitys (HE 97/1995 vp).

Näiden esitysten käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi lausuman, jossa edellytettiin hallituksen seuraavan tarkasti uudistuksen toimeenpanoa ja antavan vuoden 1999 loppuun mennessä eduskunnalle selonteon kihlakunnan uudistuksen toteutumisesta. Nyt käsiteltävänä oleva selonteko perustuu tähän lausumaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunnan lausunnon raja

Lakivaliokunta on asiaa käsitellessään tarkastellut kihlakunnan uudistuksen toteutumista ennen muuta syyttäjän- ja ulosottotoimen kan-

Näkökohtia selonteon sisällöstä

Kihlakunnan uudistussäädäntö tuli voimaan 1.12.1996 eli vajaat kolme vuotta sitten. Selonteko oli annettava eduskunnalle runsaan kolmen vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Selonteon esittämiselle varattu aika oli varsin lyhyt luotettavien johtopäätösten esittämiseen. Siksi on hämmäntävää, että selonteko on kiireh-

Selonteko on kirjoitettu sellaisille henkilöille, jotka tuntevat kihlakunnan uudistuksen taustan, syntyvaiheet ja kihlakuntien toiminnan. Selontekoa laadittaessa on jätetty ottamatta huomioon muut lukijat, esim. selontekoa käsittelevän uuden eduskunnan uudet jäsenet.

Selonteossa ei ole määritelty käsitteitä paikallishallinto ja kihlakunnan uudistus. Viimeaikaisessa keskustelussa näitä kahta käsitettä on käytetty toistensa synonyymeinä. Jos näin on, selonteossa on käsittämätön lause "Tarve paikallishallinnon vahvistamiseen koskee osaltaan myös kihlakuntahallintoa". Määrittely olisi selkeyttänyt selontekoa.

Selonteosta ei selkeästi käy ilmi myöskään se, miten vuonna 1995 säädettyjen useiden lakien voimaantulon jälkeen hajanaiseksi muodostu-

nutta kihlakunnan uudistuksen perustana olevaa lainsäädäntöä on ajateltu tulkittavan. Valiokuntakuulemisessa on käynyt ilmi, että säädöspohja näyttää olevan epäselvä jopa asianomaisille viranomaisille. Osa asiantuntijoista pitää vuoden 1992 paikallishallintolakia päälakina, jonka säännösten mukaan kihlakunnanviraston toiminnot määräytyvät, osa viranomaisista tulkitsee säädöksiä lainkäytön yleisten oppien mukaan niin, että samaa asiaa koskevista säännöksistä uudempi säännös syrjäyttää vanhemman. Valiokunnan käsityksen mukaan paikallishallintolain mukaan määräytyy kihlakuntiin perustuva aluejako, kihlakunnanvirastojen organisaatiomuodot — erillisvirastot ja yhtenäisvirastot — ja se, että kihlakunnanviraston päällikkönä on kihlakunnannismies. Kihlakunnansyyttäjiä koskeva laki ja ulosottolaki vaikuttavat kihlakunnannismiehen asemaan virastopäällikkönä siten, ettei kihlakunnannismiehellä ole valtaa puuttua näiden osastojen virkatehtäviin.

Selonteossa ei ole riittävästi arvioitu, miten yhteiskunnassa samaan aikaan tapahtuneet muut hallinnolliset ja oikeudenkäyntimenettelyn muutokset ovat vaikuttaneet kihlakunnanvirastojen ja erillisvirastojen toimintaan. Ainakaan kaikkia näistä ei osattu ottaa huomioon kihlakunnan uudistuslakeja säädettäessä. Tällaisia muutoksia ovat mm. lääninjoon muuttuminen, seutukuntajoon vaikutukset silloin kun kihlakuntien ja seutukuntien rajat eivät osu yksiin, valtion kiinteistölaitoksen perustaminen sekä rikosprosessi- ja hovioikeusuudistus, jotka kumpikin vaikuttavat syyttäjien työskentelyyn.

Yhteenvedona edellä olevasta valiokunta toteaa, että selonteko olisi voitu kirjoittaa huomattavasti selkeämmin kuin on tapahtunut.

Myönteisiä tuloksia

Valiokunta on tyytyväisenä pannut merkille kihlakunnan uudistuksen myönteiset vaikutukset

- riippumattoman syyttäjälaitoksen muodostumisen,
- riippumattoman ulosottolaitoksen muodostumisen ja

— näiden ammattitaidon laadun parantumisen.

Riippumaton syyttäjälaitos ja päätoimiset syyttäjät on ollut välttämätön edellytys kihlakunnan uudistuksen kanssa samanaikaisesti voimaan tulleen rikosprosessiuudistuksen ja puoli vuotta myöhemmin voimaan tulleen hovioikeusmenettelyn uudistamisen toteuttamiselle. Nämä uudistukset, joita oli suunniteltu koko 1900-luvun ajan, oli vihdoin toteutettava, kun Suomen Euroopan ihmisoikeussopimukseen tekemä suullista käsittelyä koskeva varaus oli saatava puretuksi.

Riippumaton ulosottolaitos päätoimisine ulosottomiehineen on tehnyt mahdolliseksi ulosoton kehittämisen, uusien valtuuksien antamisen ulosottomiehille ja erikoisperintäyksiköiden muodostamisen rikoshyödyn jäljittämiseen ja taisteluun harmaata taloutta vastaan.

Käsitykset kihlakunnan uudistuksen vaikutuksesta palvelujen saatavuuteen vaihtelevat. Syyttäjälaitoksen ja ulosottolaitoksen kannalta tarkasteltuna palveluiden laatu on kuitenkin tärkeämpi kuin niiden läheisyys, kuten lakivaliokunta on jo aikaisemmissa mietinnöissään todennut (LaVM 14/1995 vp — HE 83/1995 vp, LaVM 15/1995 vp — HE 106/1995 vp).

Ongelmia

Kihlakunnan uudistus on koko ajan ollut varsin riittävä hanke. Lopputulos — kuten selonteosakin todetaan — oli useampikertainen kompromissi. Kihlakunnan uudistus oli henkilöstövaikutuksiltaan yksi suurimmista hallinnossa tehdyistä muutoksista. Se koski laajaa virkamiesjoukkoa, yli 11 500 henkilöä. Sen vuoksi ei ole yllättävää, että uudistuksen läpivienti ei ole kaikin osin ollut ongelmaton.

Valiokuntakäsittelyssä on korostuneesti tulut esiin seuraavat ongelmat:

— Sekava tulosjohtamisjärjestelmä ja monimutkainen maksuliikenne vievät aikaa ja energiaa sekä rasittavat henkilökuntaa. Syyttäjäntoimen edustuksen puuttuminen läänintasolta hankaloittaa lääninhallituksen kautta ohjautuvien määrärahojen kohdentamista.

— Työrauha kärsii, kun jatkuvasti käydään keskustelua mahdollisista muutoksista ja uudelleenjärjestelyistä. Työilmapiiriä huonontaa myös kihlakunnanvirastojen epäyhtenäinen hallintokulttuuri, toisistaan tarpeettomasti eroavat toimintatavat ja määrärahakäytännöt.

— Syyttäjän toimien ja ulosottotoimen riippumattomuutta on virkamiesjohdon toimin ylikorostettu niin, ettei paikallishallintolain mukaista yhteistoimintaa kihlakunnanvirastossa saati sitten tosiasiallista yhteistyötä toisten kanssa ole otettu huomioon käytännön järjestelyjä tehtäessä. Tästä esimerkkinä on tietoliikennejärjestelmien eriyttäminen niin, että tietojen siirtäminen ja sähköpostiliikenne kihlakunnanvirastojen eri yksiköiden välillä on tehty miltei mahdottomaksi.

— Paikallishallintolain toimintojen yhteisyyttä on paikoin ylikorostettu huonetilaratkaisuilla siten, että syyttäjän toimitilat on sijoitettu poliisilaitoksen yhteyteen niin, ettei syyttäjän itsenäistä ja riippumatonta asemaa voi mieltää.

— Yhteistyöhaluttomuus ja heikot ihmissuhdetaidot puolestaan ovat eräissä kihlakunnanvirastoissa johtaneet siihen, ettei niissä ole tähän mennessä järjestetty ensimmäistäkään johtoryhmän yhteispalaveria. Myös kihlakunnanvirastojen eri yksiköiden sijainti eri rakennuksissa ja etäällä toisistaan näyttää kariuttavan yhteistyön.

— Kihlakunnanuudistuksesta riippumaton resurssipula on johtanut siihen, että poliisin turvallisuuspalvelujen tasapuolinen saatavuus eri puolilla maata ja myös kihlakunnan eri osissa on vaarantunut. Resurssipula on johtanut myös siihen, että niin poliisitoimessa kuin syyttäjän toimessa on jouduttu tekemään yhteistoimintajärjestelyjä, joita voidaan pitää paikallishallintolain hengen vastaisina, mutta välttämättöminä käytännön työjärjestelyjen hoitamiseksi.

— Piirirajat, joita on useilla hallinnonaloilla, eroavat toisistaan ja haittaavat sekä asukkaiden elämää että viranomaisten jokapäiväistä työtä.

Osa alun yhteistyöongelmista on helpottunut ajan mittaan, osa niistä johtuu epätarkoituksenmukaisista säännöksistä ja määräyksistä ja osa yhteistyöhaluttomuudesta.

Johtopäätöksiä

Valiokunta katsoo, että kansalaisten kannalta uudistusta voidaan pitää pääosin onnistuneena, mutta virastojen hallinnon kannalta vähemmän onnistuneena.

Valiokunta yhtyy selonteossa omaksuttuun kantaan, ettei yhtenäisvirasto- tai erillisvirastomalli ole itsestään hyvä eikä huono. Sen vuoksi on asianmukaista, että käytännön työskentelyä jatketaan juuri sisäänajetuissa virastoissa ja osastoissa. Säännösten ja käytäntöjen hienosäätö on kuitenkin välttämätöntä ja kiistattomiin epäkohtiin on puututtava. Valiokunnan käsityksen mukaan näin toimien voidaan turvata kihlakunnanvirastojen ja erillisvirastojen työrauha.

Selonteon mukaan kihlakuntien määrää olisi vähennettävä. Lakivaliokunta, joka ei ota kantaa kihlakuntien lukumäärään eikä puutu poliisitoimen järjestelyihin, toteaa, ettei valiokunnan kihlakunnanuudistulakeja säädettäessä asettamaan tavoitteeseen syyttäjäpiirien, ulosotto-
piirien ja käräjäpiirien yhtenevistä rajoista ole vielä päästy. Sen vuoksi piirirajojen tarkistamista on jatkettava niin, että kihlakuntajako ja käräjäpiirit saadaan ajan myötä yhteneviksi ainakin niin, että käräjäpiiri muodostuu yhdestä tai useammasta kihlakunnasta.

Syrjäseutujen palvelujen parantamiseksi valtion muita laitoksia on saatava mukaan yhteis-
palveluihin.

Ohjausjärjestelmää on kehitettävä ja kihlakunnanimismiehen toimenkuvaa on selkeytettävä. Yhteistä rahaa ja yhteistä henkilöstöä koskevia säännöksiä on selkeytettävä niin, että niillä katetaan ja hoidetaan samantyyppiset asiat kihlakunnasta riippumatta. Lisäksi määrärahojen osoittamisessa on otettava huomioon käytännön toiminnan vaatimukset. Esimerkiksi silloin kun valtakunnansyyttäjälle annetaan uusina resursseina taloussyyttäjän virkoja, jotka sijoitetaan eri kihlakuntiin valtakunnansyyttäjän harjoittamiseen, valtakunnansyyttäjän on myös voitava osoittaa määrärahat uusien työpisteiden varustamiseen.

Hyvä yhteistoiminta on virastomuodosta riippumatta tarpeen virkatehtävien kunnolliseksi hoitamiseksi. Käytäntö osoittaa, että järjestelmä

toimii, jos siihen on halua. Jos ensimmäistäkään johtoryhmän kokousta ei vielä ole pidetty, syy ei ole säännöksissä. Valiokunta pitää tarpeellisena, että kihlakuntien henkilöstölle järjestetään riittävästi laadukasta johtamiskoulutusta ja ohjausjärjestelmien tuntemusta pyrkimyksenä saavuttaa yhtenäinen hallintokulttuuri. Hyvän yhteistoiminnan pitää koskea hallinnon kaikkia tasoja ja ulottua ministeriöiden johtavista virka-

miehistä palvelutoimistojen ja -pisteiden henkilöstöön saakka.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Jyri Häkämies /kok
Toimi Kankaanniemi /skl
Annika Lapintie /vas
Paula Lehtomäki /kesk

Kirsi Ojansuu /vihr
Veijo Puhjo /vas
Susanna Rahkonen /sd
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /kesk (osittain)
Marja Tiura /kok
Raimo Vistbacka /ps
vjäs. Seppo Lahtela /kesk.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valtioneuvoston selonteko kihlakunnan uudistuksesta sisältää selkeän viestin siitä, että kihlakuntien lukumäärää suunnitellaan vähennettäväksi. Kihlakuntajako vahvistettiin 1.12.1996 alkaen ottaen huomioon maan laaja pinta-ala ja siitä johtuvat etäisyydet ja kansalaisten sekä elinkeinoelämän palvelujen saatavuuden turvaaminen.

Kihlakuntaudistus on ollut voimassa vasta noin kolme vuotta. Erittäin laajan ja vaikean uudistuksen sisäajovaihe on osittain vielä käynnissä. Jos nyt ylläpidetään kihlakuntien lukumäärän vähentämiseen tähtääviä suunnitelmia, vaikeutetaan tietoisesti sekä poliisin että myös syyttäjä- ja ulosotto-toimen kehittämistä. Epävarmuus tulevaisuudesta luo suuria paineita henkilöstölle ja vaikeuttaa toimintojen ja yhteistyön järkevää kehittämistä. Tämä koskee kaikkia toimintoja ja näin osaltaan heikentää julkisia palveluja ja aiheuttaa myös ylimääräisiä kustannuksia.

Lakivaliokunnan enemmistö ei halunnut ottaa kantaa valtioneuvoston selonteossa esitettyyn kihlakuntien määrän vähentämiseen. Tämä merkitsee, että valiokunnan enemmistö ei myöskään halunnut ottaa selkeää vastuuta sen omaan toimialaan kuuluvien valtion paikallishallinnon palveluiden turvaamisen ja kehittämisen kannalta yhteen kaikkein keskeisimmistä asioista eli kihlakuntajakoon ja niiden lukumäärään.

Katsomme, että valtioneuvoston tulisi antaa eduskunnalle uusi selonteko muutaman vuoden kuluttua.

Mielestämme lakivaliokunnan lausunnon *johdopäätöksiä* -luvun kolmas kappale olisi tullut korvata seuraavilla kahdella kappaleella:

Selonteon mukaan kihlakuntien määrää olisi vähennettävä. Lakivaliokunta toteaa, että laaja uudistus on ollut voimassa lyhyehkön ajan ja on vielä osittain sisäajovaiheessa. Virastoille on syytä antaa työrauha. Tämän johdosta kihlakuntien määrän vähentämisestä tulee pidättäytyä.

Lakivaliokunta, joka ei puutu poliisitoimen järjestelyihin, toteaa, ettei valiokunnan kihlakunnan uudistuslakeja säädettäessä asettamaan tavoitteeseen syyttäjäpiirien, ulosotto-piirien ja käräjäpiirien yhtenevistä rajoista ole vielä päästy. Sen vuoksi piirirajojen tarkistamista on jatkettava niin, että kihlakuntajako ja käräjäpiirit saadaan ajan myötä yhteneviksi ainakin niin, että käräjäpiiri muodostuu yhdestä tai useammasta kihlakunnasta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta sisällyttää mietintöönsä edellä esitetyn kihlakuntien lukumäärää koskevan kannanoton.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1999

Toimi Kankaanniemi /skl
Sulo Aittoniemi /alk

Raimo Vistbacka /ps
Seppo Lahtela /kesk