

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2009 vp

Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 21/2009 vp, LiVL 19/2009 vp, MmVL 20/2009 vp, SiVL 8/2009 vp, StVL 13/2009 vp, TaVL 21/2009 vp, TyVL 12/2009 vp, YmVL 25/2009 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, valtiosihteeri Timo Reina, osastopäällikkö, ylijohdaja Silja Hiironniemi, hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen, työministeri Tarja Cronberg, teollisuusneuvos Marjukka Aarnio, teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman ja vanhempi hallitussihteeri Heidi Nummela, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöministeri Paula Lehtomäki

- poliisiylijohdaja Mikko Paatero, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Erkki Norbäck ja suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta, opetusministeriö
- valtiosihteeri Jouni Lind ja maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi, maa- ja metsätalousministeriö
- liikenneneuvos Riitta Viren, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Liisa Perttula ja hallitusneuvos Pertti Siiki, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka ja hallitusneuvos Aino Jalonen, ympäristöministeriö
- pääsihteeri, maakuntajohtaja Tapio Välinoro, aluehallinnon uudistamishanke
- hallintoneuvos Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- maaherra Anneli Taina, Etelä-Suomen lääninhallitus
- maaherra Rauno Saari, Länsi-Suomen lääninhallitus
- maaherra Eino Siuruainen, Oulun lääninhallitus
- landhövding/maaherra Peter Lindbäck, Ålands länsstyrelse / Ahvenanmaan lääninhallitus
- puheenjohtaja, kansanedustaja Anna-Maja Henriksson ja hallintoasiain asiantuntija Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- puheenjohtaja Klemetti Näkkäljärvi, saamelaiskäräjät

HaVM 13/2009 vp — HE 59/2009 vp

- työmarkkinalakimies Marja Isomäki, Valtion työmarkkinalaitos
 - yksikön johtaja Carl-Gustav Mikander, Maa-seutuvirasto
 - esittelijä Antti Heikkilä, Etelä-Savon metsäkeskus
 - asiantuntijapalveluosaston johtaja Esa Nikunen, Suomen ympäristökeskus
 - johtaja Pekka Häkkinen, Etelä-Savon ympäristökeskus
 - johtaja Risto Palokangas, Keski-Suomen ympäristökeskus
 - ympäristöneuvos Mika Seppälä, Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
 - pääjohtaja Jukka Hirvelä, Tiehallinto
 - tiejohtaja Antti Rinta-Porkkunen, Kaakkois-Suomen tiepiiri
 - johtaja Markku Gardin, Satakunnan TE-keskus
 - rahoituspäällikkö Vesa Arpalahti, Varsinais-Suomen TE-keskus
 - paikallisjohtaja Pertti Keskiänttilä, Keski-Uudenmaan TE-toimisto
 - piiripäällikkö Kaarina Myyri-Partanen, Uudenmaan työsuojelupiiri
 - maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Savon liitto
 - maakuntajohtaja Altti Seikkula, Keski-Pohjanmaan liitto
 - edunvalvontajohtaja Pentti Hämäläinen, Pirkanmaan liitto
 - aluekehitysjohtaja Varpu Rajaniemi, Pohjanmaan liitto
 - yhteyspäällikkö Heikki Ojala, Pohjois-Pohjanmaan liitto
 - maakunta-asiamies Antti Iso-Koivisto, Suomen Kuntaliitto, edustaen myös Kunnallista työmarkkinalaitosta
 - kaupunginsihteeri Anja Vallittu, Helsingin kaupunki
 - lakimies Jaana Meklin, AKAVA ry
 - alue- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija Lauri Korkea-osa, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
 - apulaisjohtaja Annaleena Mäkilä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
 - lakimies Kirsi Venäläinen, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
 - sopimustoimitsija Sari Bäcklund, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
 - toiminnanjohtaja Antti Sahi, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
 - puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia ry
 - kieliasiamies, professori emeritus Erkki Pihkala, Suomalaisuuden liitto ry
 - elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
 - kehittämisspäällikkö Janne Pesonen, Suomen Yrittäjät ry
 - aluepäällikkö Arja Laitinen, taiteen keskus-toimikunta
 - professori Arto Haveri
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Jari Stenvall.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- valtion liikuntaneuvosto
 - lapsiasiavaltuutettu
 - sivistystoimentarkastaja Ilpo Piri, Etelä-Suomen lääninhallitus
 - Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
 - Elintarviketurvallisuusvirasto
 - Keski-Suomen TE-keskus
 - Pohjanmaan TE-keskus
 - Pohjois-Karjalan TE-keskus
 - Savo-Karjalan tiepiiri
 - Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
 - Ahvenanmaan maakunnan hallitus / Ålands Landskapsregering
 - Uudenmaan liitto
 - Kainuun maakunta -kuntayhtymä
 - maakunnan liittojen valtuuston puheenjohtajat, maakunnan liittojen hallitusten puheenjohtajat ja maakuntajohtajat
 - Keskuskauppakamari
 - Linja-autoliitto ry
 - Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
 - Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
 - Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
 - Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry

- Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry
- Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Suomen kirjastoseura ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry
- Taiteen akateemikot
- Lääninhallitusten oppilaitosten perustamishanketehtäviä hoitavat virkamiehet (ylitarkastajat Raija Halén, Mikko Helasvuo, Riitta Mehtonen, Erja Metsäranta, Marjo Mäkelä, Krister Strandberg ja erikoissuunnittelija Marjatta Huhtala).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki aluehallintovirastoista, laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin, valtion virkamieslakiin ja alueiden kehittämislakiin. Lääninhallituslaki, laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista, laki ympäristöhallinnosta sekä laki ympäristölupavirastoista ehdotetaan kumottavaksi. Lainsäädäntökokonaisuuden voimaantuloista ja uudistuksen siirtymäkauden järjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi erillisessä voimaantuloisessa.

Esityksen yleisenä tavoitteena on uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Esityksellä vahvistetaan ja lisätään maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistetään valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Esityksellä luodaan lisäksi lainsäädännöllinen perusta aluehallinnon viranomaisten toiminnalle.

Tähän esitykseen sisältyvien edellä mainittujen säädösmuutosten lisäksi uudistus vaikuttaa aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskeviin noin 250 lakiin ja näissä laeissa noin 1 200 säännökseen. Myös nämä lait ehdotetaan muutettaviksi tarpeellisin osin. Näitä lakeja koskevat muutosehdotukset annetaan erikseen tätä esitystä täydentävänä hallituksen esityksenä tai niitä koskevat muutosehdotukset sisällytetään tämän

esityksen kanssa annettaviin rinnakkaisiin toimialakohtaisiin hallituksen esityksiin.

Tässä hallituksen esityksessä valtion aluehallinto (lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot) ehdotetaan koottavaksi kahteen monialaiseen viranomaiseen, joita olisivat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Esityksen mukaan aluehallintovirasto edistäisi alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvonta-tehtäviä alueilla. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi virasto edistäisi muun muassa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävästä käytöstä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistäisi alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi keskus edistäisi muun muassa yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla.

Valtion aluehallinnon viranomaisten ohjaus tapahtuisi asianomaisten ministeriöiden nykyistä tiiviimpänä ja suunnitelmallisempänä yhteistyönä, jonka johdosta strategista ja toiminnallista ohjausta ehdotetaan vahvistettavaksi.

Ehdotetut uudistukset vahvistaisivat maakunnan liittojen toimivaltaa aluekehitystyötä kokoaavana ja yhteensovittavana viranomaisena. Maakuntaohjelmien vaikuttavuutta vahvistettaisiin ja maakunnan liitoille siirrettäisiin valtion aluehallinnosta alueiden kehittämistehtäviä. Myös aluehallinnon palvelurakenteita ehdotetaan kehitettäväksi erityisesti sähköisen asioinnin ja yhteispalvelun käyttöönoton kautta.

Ehdotusten kielellisiä vaikutuksia on pyritty ottamaan esityksessä huomioon, jotta kansalaisille voidaan myös tulevaisuudessa taata hallinnon palvelut molemmilla kansallisilla kielillä ja saamen kielellä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Uudistuksen tarve, tavoitteet ja merkitys

Meneillään oleva maamme aluehallinnon kokonaisuudistus on poikkeuksellisen mittava, merkittävä ja haasteellinen hanke. Tähän saakka viime vuosikymmeninä hallinnon uudistaminen ja kehittäminen on tapahtunut osittaisuudistusten kautta ja kehittämisen painopisteet ovat vaihdelleet.

Hallinnon toimivuus, joustavuus, palvelukyky ja tuottavuus ovat olleet esillä jo 1980-luvun toimenpiteissä. Seuraavalla vuosikymmenellä on toteutettu merkittäviä uudistuksia aluehallinnossa siirtymällä muun muassa ohjelmaperusteiseen alueiden kehittämiseen ja vahvistamalla kunnallisen päätöksenteon roolia alueellisessa kehittämistyössä. Myös valtion viranomaisia ja niiden tehtäviä on koottu yhteen. Lääninhallitusten määrän vähentäminen sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen on tapahtunut 1990-luvun loppupuolella Aluehallinto 2000 -uudistuksen myötä.

Viime vuosina on erityisesti korostunut tarve kehittää poikkihallinnollista verkostomaista yhteistyötä ja uudistaa samalla myös organisatorisia rakenteita. Toteutettuja ja vireillä olevia kehittämishankkeita, jotka vaikuttavat myös aluehallinnon uudistamiseen ja kehittämiseen, ovat ainakin PARAS-hanke, alueellistaminen, yhteispalvelujen kehittäminen, julkisen hallinnon asioinnin ja sähköisten palvelujen kehittämistyö sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Aiheellista on myös mainita, että valtion paikallis-

hallinnon toimialueita on laajennettu lähes maakuntien kokoisiksi. Toimialueet ovat muuttumassa myös toisella tavalla verkostomaisen alueellisen erikoistumisen kautta. Viime vuosina tehtäviä onkin organisoitu hoidettavaksi muun muassa siten, että yksi alue tai muutamat alueet ovat hoitaneet tiettyjä erikseen määritellyjä tehtäviä myös toisten samantasoisten alueviranomaisten puolesta.

Maakunnan liitoilla on aluekehitysviranomaisina vetovastuu alueellisesta kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteistyöstä muun muassa valtion aluehallinnon kanssa sekä laajat suunnittelu- ja koordinaatiotehtävät. Valtion talousarvion sisältyvät alueiden kehittämisen voimavarat kanavoituvat pääosin valtionhallinnon kautta alueille. Rahavirrat kulkevat monimutkaisessa järjestelmässä eri virastojen ja hallinnonalojen kautta ennen päätymistään kohteisiinsa aluetasolla. Maakunnan liittojen keskeisten työvälineiden — maakuntasuunnitelmien, maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien — mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole nykyjärjestelmässä kyetty täysimääräisesti hyödyntämään.

Valiokunta katsoo, että käsiteltävänä oleva laaja aluehallintouudistus muodostaa luonnollisen jatkumon tähän mennessä tapahtuneelle kehitykselle ja omaksutulle kehittämislinjalle. Tavoitteena on selkeyttää aluehallinnon viranomaisten tehtäviä, toimivaltuuksia ja työnjakoa sekä luoda samalla myös selkeä tehtäväjako aluehallinnon ja keskushallinnon välillä. Lisäksi tavoitteena on vähentää merkittävästi valtion aluetason viranomaisten määrää ja saada aikaan

synergisiä, merkittäviä poikkihallinnollisia vaikuttavuushyötyjä esimerkiksi erityisasiantunteuksen hyödyntämisellä. Pyrkimyksenä on myös karsia lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä. Viranomaisten aluejaot pyritään muodostamaan siten, että niistä muodostuu viranomaisten, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta selkeitä ja tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia erityisesti talous- ja työssäkäyntialueet huomioon ottaen, sekä yhdenäistämään aluejakoja.

Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi aluehallinnon uudistamisella pyritään vahvistamaan yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä sekä keskus- että aluetasolla samoin kuin hallinnon eri tasojen välillä. Tämänkin vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että valtion aluehallinnon ohjauksen kokonaisuutta. Asiakasnäkökulmasta on keskeistä järjestää ja tuottaa palvelut entistä tehokkaammin sekä taata kansalaisten palvelut virallisilla kotimaisilla kielillä.

Kuntien ohjaukseen ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon perustuvien maakunnan liittojen tehtävien vahvistamisessa ja laajentamisessa valiokunta korostaa etenkin sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on merkitystä alueellisen kehittämistyön edistämiseksi ja vaikuttavuuden tehostamisessa ja jotka soveltuvat kokoavan ja yhteen sovittavan aluekehitysviranomaisen rooliin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

Aluehallinnon tehtävät ja organisointi

Suomalainen aluehallinto rakentuu kahden pilarin järjestelmälle eli valtionhallintoon ja kunnallishallintoon pohjautuvaan maakunnan liittojen hallintoon. Kahden pilarin ajatusmallia soveltaen valiokunta pitää perusteltuna aluehallinnon tehtävien jakamista hallituksen esityksen mukai-

sesti päälinjoina alueellisiin kehittämistehtäviin ja alueellisiin yhdenvertaisuustehtäviin.

Alueellisiin kehittämistehtäviin kuuluu muun muassa:

- huolehtia siitä, että alueen omat kehittämisedellytykset ja kehittämistahto tulevat huomioon otetuiksi valtakunnallisissa kehittämissuunnitelmissa ja kehittämisresurssien jakamisessa
- huolehtia asiakaslähtöisestä kansalaisten elinympäristön, yhdyskuntarakenteen, koulutuksen ja kulttuurielämän kehittämisestä
- huolehtia siitä, että kansalaisten näkemykset oman alueensa kehittämisestä kanavoitetaan alueen kehittämissuunnitteluun ja valtakunnalliseen kehittämistyöhön.

Aluehallinnon yhdenvertaisuustehtäviin puolestaan kuuluu muun muassa:

- huolehtia siitä, että lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti ja tasavertaisesti maan eri osissa
- huolehtia siitä, että lainsäädännön soveltamisessa otetaan huomioon alueiden erilaiset olosuhteet
- ohjata valtion paikallishallinnon ja kuntien viranomaisia eri tavoin niiden tehtävien toteuttamisessa.

Eri tehtävätyyppien eroja voidaan luonnehtia esimerkiksi siten, että alueelliset kehittämistehtävät ovat niitä, joissa alhaalta ylöspäin tapahtuvan vaikuttamisen osuus on vahva. Sen sijaan yhdenvertaisuustehtävissä on kysymys enemmänkin ylhäältä alaspäin tapahtuvasta ohjauksesta tehtävien hoitamisessa.

Edellä lausuttuun viitaten valiokunta pitää perusteltuina uudistuksen valmistelussa omaksuttuja aluehallinnon viranomaisten rooleja ja työnjakoja. Valtion aluehallinto vastaa tulevaisuudessaakin nykyisistä valtionhallinnon toimeenpanno- ja kehittämistehtävistä, täytäntöönpanon ohjaustehtävistä alueilla sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. Maakunnan liitto on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä sekä vastaa eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisäätöistä tehtävistä ja kuntien maa-

kunnille antamista tehtävistä. Valiokunta tähdentää, että valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen tulee toimia rooliensa puitteissa tiiviissä verkostomaisessa yhteistyössä erityisesti aluekehittämiseen liittyvien tehtävien osalta. Samalla valiokunta korostaa, että valtion aluehallintoviranomaisten tehtävät eivät nykyisin määräydy riittävästi edellä todetulla tavalla tehtävien luonteen perusteella.

Tämän vuoksi hallintovaliokunta pitää tärkeänä nykyisen varsin hajanaisen valtion aluehallinnon kokoamista kahteen monialaiseen viranomaiseen, aluehallintovirastoon sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Hallituksen esitys selkeyttää valtion aluehallintojärjestelmää ja auttaa siten kansalaisia entistä paremmin hahmottamaan, missä heidän asioitaan käsitellään. Tehtävien jakaminen kahden virastotyypin kesken alueellisiin kehittämistehtäviin ja yhdenvertaisuustehtäviin tukee myös uudistuksen tavoitteita saada aikaan entistä paremmin kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto.

Uudistettavassa aluehallinnossa aluehallintovirasto voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettua saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on taroituksenmukaista muun vastaavan syyn vuoksi (ehdotetun lain aluehallintovirastoista 6 §). Vastaava säännös sisältyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettavan lain 5 §:ään. Virastojen ja keskusten toimialueiden laajentamisesta säädetään asetuksella. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa, että sille on toimitettu molempia virastotyyppisiä koskevat asetusluonnokset.

Valiokunta toteaa tarkoituksena olevan koota sekä aluehallintovirastoissa että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa muun muassa

eräitä tukitehtäviä hoidettavaksi yhdessä virastossa tai keskuksessa. Tällä toimintamallilla pyritään resurssien tehokkaaseen käyttöön ja myös tukitehtävien mahdollisimman laadukkaaseen hoitamiseen. Sen sijaan kunkin viraston ja keskuksen henkilöstösuunnittelu, viestintä sekä talouden ja toiminnan suunnittelu hoidetaan asianomaisessa virastossa ja keskuksessa. Uudistukseen sisältyvä toimintamalli mahdollistaa myös eräiden tehtävien siirtämisen keskushallinnosta aluehallintoon. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi aluehallintovirastojen ja maistraattien työnantaja- ja palkkapolitiikkaan kuuluvat tehtävät, jotka hoidettaisiin perustettavassa Itä-Suomen aluehallintovirastossa. Näitä tehtäviä hoidetaan nykyisin valtiovarainministeriössä.

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty muun muassa siihen, että hallituksen esityksessä on keskitytty hallinnon rakenteiden uudistamiseen, mutta päätöksen jatkumo hallinnosta muutoksenhakuasteisiin on jäänyt tarkastelun ja lähtökohtien ulkopuolelle.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu uudistuksen koskevan lähtökohtaisesti hallinnon rakenteita, eikä siinä ole tästä johtuen puututtu uusien aluehallinnon viranomaisten toimintaa koskevien aineellisoikeudellisten säännösten ja niiden säätelyn toiminnan sisältökykyyn kuin aivan poikkeuksellisissa ja välttämättömissä tapauksissa. Näistä seikoista johtuen ei muun muassa muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn aineellisoikeudelliseen sisältöön ole uudistuksessa tietoisesti puututtu. Lisäksi valiokunnan saamassa selvityksessä on todettu uudistuksen myötä itsenäistä toimivaltaa käyttävien viranomaisten määrän vähenevän ja arvioitu tämän helpottavan myös ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämistä sekä samalla muutostarpeiden vähenemistä.

Tältä osin valiokunta korostaa, että mainittua asiantuntijakuulemisessa esiin nousutta kysymystä on välttämätöntä huolellisesti arvioida ja seurata uudistuksen toimeenpanon yhteydessä. Samalla valiokunta viittaa seurannan osalta jäljempänä lausuttuun.

Aluehallintovirastot

Virastojen pääasiallisena toiminta-ajatuksena on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Valiokunta toteaa, että ehdotettuun lakiin aluehallintovirastoista sisältyvän virastojen toiminta-ajatusta (2 §) koskevan säännöksen tarkoituksena on antaa lyhyt ja ytimekäs yleiskuva virastojen toiminnan tarkoituksesta sekä kuvata yleisellä tasolla viraston koko toimintasektoria ja asemaa valtionhallinnon viranomaiskokonaisuudessa. Sääntelyn tavoitteena on myös luoda pohja niille strategisille suunta- viivoille, joiden perusteella virastojen toimintaa on mahdollista kehittää.

Virastojen tehtävänä on toiminta-ajatuksensa pohjalta muun muassa edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla.

Aluehallintovirastojen tehtävät pohjautuvat nykyisten ympäristölupavirastojen ja työsuojelupiiriin tehtäviin sekä osaksi lääninhallitusten ja alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin. Aluehallintovirastot toimivat yhteistyössä paljolti kuntien kanssa, mutta lähinnä vain alueellisissa yhdenvertaisuustehtävissä. Yhteistyö ei siten pääsääntöisesti kosketa kehittämistehtäviä. Kuntayhteistyö ilmenee esimerkiksi siinä, että virastot arvioivat peruspalvelujen alueellista saatavuutta. Virastojen alaisuudessa toimivat ainoastaan maistraatit. Selvyyden vuoksi on syytä mainita, että paikallinen poliisitoimi, poliisilaitokset, ei kuulu aluehallintovirastojen alaisuuteen (HaVM 7/2009 vp).

Aluehallintouudistuksen valmistelussa on lähdetty siitä, että aluehallintovirastoja on yhteensä kuusi ja että virastoilla on viisi vastuualuetta: 1) peruspalvelut, oikeusturva ja luvat 2) työsuojelu 3) ympäristöluvat 4) pelastustoimi ja varautuminen sekä 5) poliisitoimi. Virastojen vastuualueista, päätoimipaikoista ja toimipaikoista säädetään asetuksella.

Valiokunta pitää tärkeinä hallituksen esitykseen sisältyviä erityissäännöksiä aluehallintovi-

rastojen ympäristölupa-, kilpailu- ja työsuojeluasioiden käsittelyn puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi näiden toimialojen oikeudellisesta erityisasemasta johtuen. Samalla valiokunta painottaa, että puolueettomuus, riippumattomuus, oikeusturva ja kaikki hyvän hallinnon takeet on luonnollisesti turvattava koko hallinnossamme.

Tässä yhteydessä on syytä todeta vielä, että ehdotetussa laissa aluehallintovirastoista näiden virastojen toimiala ja tehtävät luetellaan yleisellä tasolla. Tehtävien yksityiskohtainen määrittely tapahtuu sen sijaan erityislainsäädännöllä.

Lääninhallitukset ovat lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n nojalla lääninsä yleisiä hallintoviranomaisia. Tällaista tehtävää ei tule enää olemaan uudistettavan aluehallinnon kokonaisuudessa. Tältä osin valiokunta viittaa siihen, että uudistuksen valmistelun yhteydessä on asiaa selvitetty ja todettu suomalaisen hallintojärjestelmän kehittyneisyydestä ja sen tehtäviä koskevan lainsäädännön kattavuudesta johtuen, ettei nykypäivänä enää ole tarvetta määritellä jollekin viranomaiselle yleishallintoviranomaisen roolia. Tämän ratkaisun voidaan katsoa olevan myös linjassa perustuslain 119 §:n kanssa. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on pykälän nojalla säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa. Viranomaisen toimivaltaa koskevalta sääntelyltä edellytetään yleensä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Keskusten toiminta-ajatuksena on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Valiokunta viittaa ehdotettuun lakiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sisältyvän keskusten toiminta-ajatuksen sääntelytavan osalta edellä aluehallintovirastoja koskevan vastaavan sääntelyehdotuksen kohdalla lausuttuun. Toiminta-ajatukseltaan säädetään ehdotetun lain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2 §:ssä.

Keskusten tehtävänä on toiminta-ajatukseen lähtien edistää muun muassa yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, koulutusta, osaamista ja kulttuuria, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimintaa, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä, luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät rakentuvat nykyisten työ- ja elinkeinokeskusten ja tiepiirien tehtävien pohjalta sekä osittain alueellisten ympäristökeskusten ja lääninhallitusten tehtävistä. Keskukset toimivat yhteistyössä etenkin maakunnan liittojen, mutta myös kuntien kanssa, ja keskusten alaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot.

Valmistelussa on päädytty siihen, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on kaikkiaan 15, joista yhdeksässä keskuksessa on suunniteltu olevan kaikki kolme keskuksen vastuualuetta: 1) elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri 2) liikenne- ja infrastruktuuri sekä 3) ympäristö ja luonnonvarat. Keskusten vastuualueista, päätoimipaikoista ja toimipaikoista säädetään asetuksella.

Valiokunta kiinnittää huomiota asetusten valmisteluun liittyen alueiden tasapuolisen kehittämisen ja hyvän asiakaspalvelun turvaamiseksi myös siihen, että niin sanotuissa yhden vastuualueen keskuksissa tai niiden päätoimipaikoissa olisi pysyvästi tarvittavaa muiden vastuualueiden palveluja järjestävää henkilöstöä.

Myös keskusten toimiala ja tehtävät määritellään toimialoittain tarkemmin erityislainsäädännössä. Ehdotettuun lakiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sisältyy aluehallintovirastojen tapaan yleisluonteinen kuvaus keskusten toimialasta ja tehtävistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin liittyen asiantuntijakuulemisessa on nähty olevan oikeudellisia ongelmia ennen muuta siinä, että nykyisillä viranomaisilla, jotka suurin piirtein vastaavat ehdotettuja vastuualueita, on sellaisia oikeudellisia rooleja, joissa ne joutuvat jännitteiseen asemaan toisiinsa nähden. Samalla on todettu jännitteisiä oikeudellisia rooleja ole-

van ennestään jo ympäristökeskusten sisällä, mutta tältä osin ongelmatilanteet on voitu ratkaista eri vastuualueiden toisiinsa nähden itenäisillä hallintoprosessuaalisilla puhevalloilla. Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty tähän ongelmakenttään liittyviä kysymyksiä, ja valiokunnalle esitetyssä asiantuntija-arviossa on katsottu viranomaisten yhdistämisen luovan kokonaan uudenlaisen oikeudellisen asetelman seurauskin, että ongelmat siirtyisivät kuormittamaan tuomioistuimia.

Valiokunnalle esitetyssä selvityksessä todetaan hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa olevan säännöksiä, joiden nimenomaisena tarkoituksena on ollut ottaa huomioon ja tarjota ratkaisukeinoja uusien monitoimialaisten aluehallinnon viranomaisten erilaisista oikeudellisista rooleista aiheutuvien ristiriita- ja kollisiotilanteiden ratkaisemiseen. Esimerkkeinä tällaisista säännöksistä selvityksessä on mainittu 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 ja 4 momentti (aluehallintovirastojen organisointi), 6 §:n 2 momentti (aluehallintovirastojen toimivalta sekä toimialueet ja niiden laajentaminen), 9 § (strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestäminen eräissä tapauksissa), 12—15 § (asioiden ratkaisovalta, aluehallintovirastojen työjärjestys, virkojen täyttäminen, asioiden ratkaiseminen eräissä tapauksissa), 20 § (pakkokeinot) ja 21 § (valtion edustaminen) sekä 2. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentti (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten organisointi), 10 § (asioiden ratkaisovalta), 12 § (virkojen täyttäminen), 20 § (asioiden ratkaiseminen eräissä tapauksissa) ja 24 § (valtion edustaminen).

Käytettävissä olevan aineiston perusteella valiokunnalla ei ole edellytyksiä arvioida, missä määrin käytännössä syntyy uudistuksen myötä sellaisia jännitteisiä oikeudellisia rooleja, että ne kuormittavat hallintotuomioistuimia. Valiokunta tarkastelee mahdollisuuksiensa mukaisesti asiaa käsitellessään hallituksen esitystä HE 161/2009 vp, joka sisältää pääosan aluehallintouudistukseen liittyvästä erityislainsäädännöstä. Joka tapauksessa mainittu asiakokonaisuus kuuluu uudistuksen toimeenpanon seurannan piiriin.

Maakunnan liitot

Aluehallinnon uudistamisen keskeisiin tavoitteisiin sisältyy maakunnan liittojen aseman vahvistaminen. Painopiste on maakunnan liittojen toimivallan lisäämisessä aluekehitystyön kokoavana ja yhteensovittavana viranomaisena. Uudistuksessa maakunnan liittojen tehtävien laajentamisesitykset koskevat sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on merkitystä alueellisen kehittämistyön ja tahdonmuodostuksen vaikuttavuuden lisäämisessä ja toteuttamisen edistämässä.

Erittymisen merkityksellistä valiokunnan mielestä on maakunnan liittojen aseman vahvistaminen alueellisessa kehittämisessä. Säädetävän uuden alueiden kehittämislain säännösten perusteella valtion viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen sekä huolehtia, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Lisäksi valtion viranomaisten on pyydettävä maakunnan liitoilta lausunto sellaisista alueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, jotka merkittävästi poikkeavat maakuntaohjelmasta tai eivät sisälly maakuntaohjelmaan, sekä arvioitava niiden vaikutuksia alueen kehitykseen. Jos valtion viranomainen aikoo poiketa maakunnan liiton lausunnosta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen asiasta maakunnan liiton kanssa.

Uudistuksessa laajennetaan maakunnan liittojen tehtäviä muun muassa niin, että ne vastaavat alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua. Lisäksi maakunnan liittojen tehtäviin kuuluu vuoden 2010 alusta vastata alueellisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittamisesta pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa lukuunottamatta sekä alueellisten laaja-alaisen luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien laatimisen yhteensovittamisesta.

Kunnalliseen demokratiaan nojaten maakunnan liitot ovat alueensa yhteisen tahdon muodos-

tajia ja työskentelevät maakuntansa henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Tässä tarkoituksessa uudistamisen yhteydessä on tarkoituksenmukaista tiivistää yhteistoimintaa myös maakunnan liittojen, alueellisten taidetoimikuntien ja liikuntaneuvostojen kesken sekä antaa maakunnan liitoille päätösvaltaa näiden toimielinten kokoonpanojen muodostamisessa.

Muutos ei vaikuta alueellisten taidetoimikuntien organisatoriseen asemaan eikä tehtäviin. Maakunnan liittojen tulee kuulla ennen jäsenten määräämistä alueellisia taiteen ja kulttuurin järjestöjä ja laitoksia sekä määrätä jäsenet näiden tahojen ehdottamista henkilöistä. Alueellisten taidetoimikuntien määrää ei kuitenkaan ehdoteta lisättäväksi. Jos taidetoimikunnan toimialue kuitenkin muodostuu useamman maakunnan liiton alueesta, asianomaiset maakunnan liitot määräävät jäsenet yhdessä.

Uudistus tarkoittaa liikuntatoimen osalta sitä, että nykyisin lääninhallituksille kuuluvat alueelliset liikuntatoimen tehtävät siirretään maakunnan liitoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Maakunnan liitto asettaa alueellisen liikuntaneuvoston, joka toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiantuntijaelimänä. Tarkemmin alueellisen liikuntaneuvoston tehtävistä, kokoonpanosta ja lukumäärästä säädetään asetuksella. Tarkoitus on, että alueellisia liikuntaneuvostoja perustetaan yhdeksän, jolloin määrä vastaa suunniteltujen maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueiden määrää.

Uudistuksessa on myös ehdotettu siirrettäväksi maakunnan liitoille lääninhallituksille kuuluvat Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) rahoitettujen hankkeiden hallinnointitehtävät, joihin kuuluvat kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan kehittämishankkeet sekä osaamisen ja koulutuksen kehittämishankkeet. Edellä mainitut siirrettävät tehtävät ja maakunnan liitoissa jo nyt hoidettavat tehtävät muodostavat yhdessä tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Kehittämishankkeiden kautta on mahdollista lisätä myös alueiden kilpailukykyä, jolloin näiden asioiden tulee olla entistä vahvemmin esillä alueellisissa strategioissa.

Valiokunta toteaa, että maakunnan liittojen lakisääteisen toimialan lisäksi niillä on monia vapaaehtoisia tehtäviä, jotka painottuvat kunkin alueen omiin erikoispiirteisiin. Näitä tehtäviä ovat muun muassa elinkeinoelämän ja matkailun edistäminen sekä maakunnallisen kulttuuri-toiminnan, koulutuksen ja kotiseututyön kehittäminen ja koordinointi.

Aluehallintouudistuksessa siirtyy tehtäviä valtionhallinnosta kuntapohjaiselle aluehallinnolle. Vaikutuksen on arvioitu olevan yhteensä noin 15–20 henkilötyövuotta koko maan tasolla. Valiokunta katsoo, että valtion tulee kompensoida tehtävien siirrosta aiheutuvat kustannukset asianomaisille maakunnan liitoille kustannusneutraliteettiperiaatetta noudattaen. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota maakunnan liittojen tehtäväkentän vahvistumisen ja laajenemisen edellyttämiin voimavaroihin sekä osaamisvaatimuksien kasvamiseen.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että valtion vuoden 2010 talousarvioesitystä onkin tarkoitus täydentää esityksellä, jossa otetaan huomioon lakiehdotuksista johtuvien valtiolta siirrettävien tehtävien aiheuttamien kustannusten korvaaminen maakunnan liitoille. Menettelytapana on osoittaa valtiovarainministeriön hallinnonalan paikallis- ja aluehallinnon tukitoimet -momentille (28.40.03) 500 000 euroa jaettavaksi maakunnan liitoille uusien tehtävien hoitamista varten. Saadun selvityksen perusteella tuki on sittemmin aikomus siirtää osaksi yleistä valtionosuutta.

Ohjausjärjestelmä

Valtion aluehallinnon ohjausjärjestelmä muodostuu uudistuksessa kolmesta elementistä: yleishallinnollisesta ohjauksesta, strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä toiminnallisesta ohjauksesta.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriön tehtäviin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta vastaavasta ohjauksesta huolehtii työ- ja elinkeinoministeriö. Yleishallinnollisessa ohjauksessa on kysymys viraston ja keskuksen hallintoa ja sen järjestämistä koskevasta normioh-

jauksesta. Siihen sisältyy myös strategisen ohjauksen koordinointi sekä viraston yhteisiä toimintoja ja muita yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskeva toiminnallinen ohjaus.

Valtion aluehallintoviranomaisten varsinaista toimintaa koskeva ohjaus jakaantuu hallituksen esityksessä kahteen osaan: strategiseen ja toiminnalliseen ohjaukseen. Strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuu ministeriöiden yhteistyönä, ja sitä koordinoi aluehallintovirastojen osalta valtiovarainministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi maakunnan liitoilla on oma roolinsa virastojen ja keskusten strategisessa ohjauksessa. Valiokunta toteaa, että koko aluehallinnon ohjauksessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että virastojen ja keskusten strategisessa ohjauksessa asetettavat tavoitteet yhteensovitetaan yleisiltä perusteiltaan samansuuntaisiksi ja siten eri aluehallinnon viranomaisten yhteistoimintaa tukeviksi.

Strategisella suunnittelulla ja ohjauksella tarkoitetaan toimintaa, jonka kautta eri hallinnonalojen tavoitteiden yhteensovittamiseksi ja aluehallinnon toimintaedellytysten parantamiseksi asianomaisten ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä muodostetaan näkemys siitä, miten valtionhallintoa koskevia valtakunnallisia yleisiä tavoitteita sekä alueiden näkemyksiä sovitetaan yhteen ja kanavoidaan alueelliseen toimintaan. Uudistuksessa otetaan käyttöön uutena suunnittelun välineenä hallituskaudeksi laadittavat strategia-asiakirja ja strategiset tulostavoitteet. Tärkeää on, että strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuu yhteistyössä virastojen ja keskusten sekä maakunnan liittojen kanssa. Asiakirja on yhteinen kaikille aluehallintovirastoille. Samoin kaikille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille laaditaan yhteinen strategia-asiakirja. Strategiset tulostavoitteet ovat sen sijaan virasto- ja keskuskohtaisia. Strategia-asiakirjat sekä virasto- ja keskuskohtaiset strategiset tulostavoiteasiakirjat sisältävät muun muassa hallitusohjelmasta, hallituksen kehyspäätöksistä, politiikkaohjelmista ja maakuntaohjelmista johdettavat strategiset ta-

voitteet. Ensimmäiset strategia-asiakirjaluonnokset on valmisteltu molemmille uusille viranomaisille, ja nämä asiakirjat ovat olleet valiokunnan käytettävissä. Saadun selvityksen perusteella kokemukset sekä valmisteluprosessista että itse strategia-asiakirjasta ovat hyvin myönteiset. Tavoitteet on alusta lähtien kyetty valmistelemaan poikkihallinnollisessa yhteistyössä ja asettamalla hallinnonalarajat ylittäviä tavoitteita. Tiettyjen toimialojen erityispiirteistä johtuen strategia-asiakirjojen laadinnasta sisältyy esitykseen hallinnonalakohtaista sääntelyä. Samasta syystä kaikille hallinnonaloille ei myöskään laadita strategisia tulostavoiteasiakirjoja.

Valiokunta toteaa hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten, että säännöksissä tarkoitettu strateginen suunnittelu ja ohjaus on osa valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 §:ssä ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 2 luvussa tarkoitettua pitkäjänteistä toiminta- ja taloussuunnittelua.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda menettelytavat, joiden perusteella uusien toimialaisten virastojen ohjaukseen osallistuvien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyö järjestetään. Samalla on kysymys siitä, miten alueiden tarpeet ja alueellinen tahdonmuodostus kytketään riittävän tehokkaasti ohjausjärjestelmään. Tämä edellyttää myös sen varmistamista, että maakunnan liitot saavat aidon vetovastuun alueensa strategiaperusteisesta kehittämisestä. Valiokunta tähdentää, ettei näiden säännösehdoitusten tarkoituksena ole puuttua yksittäistä asiaa koskevaan ratkaisutoimintaan, vaan määritellä pitkän ja lyhyen aikavälin toimintalinjat ja niitä koskevat resurssit.

Virastojen ja keskusten toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat asianomaiset ministeriöt tai keskushallinnon virastot omilla toimialoillaan. Toiminnallisessa ohjauksessa on kysymys virastoille ja keskuksille kuuluvien eri hallinnonalojen tehtävien ja toimintojen hoitamista sekä palvelujen tuottamista koskevasta sektorikohtaisesta tulosohjauksesta. Saadun selvityksen mukaan uudistuksen toimeenpanon valmistelussa on strategia-asiakirjatyöstä voitu seuraavana vai-

heena luontevasti jatkaa tavoitteiden konkretisointiin. Tarvittaessa voidaan laatia virasto- ja keskuskohtaisia tulostavoiteasiakirjoja. Tämänhetkisen tiedon mukaan aluehallintovirastojen kanssa toiminnalliset tulossopimukset tekisivät sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö, Kuluttajavirasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto.

Esimerkinomaisesti valiokunta toteaa Euroopan komission Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston (FVO) tarkastuksissa nousseen esiin kysymyksen Suomen Elintarviketurvallisuusviraston (EVIRA) tehtäviin kuuluvan elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Tästäkin osin valiokunta tähdentää tehokkaan toiminnallisen ohjauksen merkitystä.

Toiminnallisesta ohjauksesta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toiminnallinen ohjaus on osa valtion talousarviosta annetun lain 12 §:ssä ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 2 luvussa tarkoitettua vuositaso toiminta- ja taloussuunnittelua.

Valiokunta toteaa, että kokonaisuutena arvioiden uusi ohjausmalli lisää merkittävästi aluehallinnon poikkihallinnollista tavoitteenasettelua sekä pidentää suunnittelun ja ohjauksen aikajänteen nykyisestä vuodesta vastaisuudessa neljään vuoteen. Tämä merkitsee tosiasiallisesti myös ohjausprosessin kevenemistä ja selkiintymistä sekä hallinnollisen työn vähenemistä.

Johtaminen

Aluehallintovirastoja koskevan lakiehdotuksen 11 §:n nojalla virastoa johtaa valtiovarainministeriön esityksestä valtioneuvoston nimittämä viraston johtaja. Ahvenanmaan valtion virastoa johtaa kuitenkin maaherra, jonka nimittämisestä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 52 §:ssä. Valiokunta katsoo aluehallintovirastojen tehtävien luonteen ja vastualueiden moninaisuuden puoltavan erillisen johtajan nimittämistä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lakiehdotuksen 9 §:n mukaan valtio-

neuvosto määrää keskuksen johtajan, jona toimii keskuksen yhden vastualueen päällikkö oman toimensa ohella. Tämän johtamismallin taustalla on pyrkimys välttää uusien johtamistajien syntymistä, varsinkin kun otetaan huomioon keskusten johtajien tehtävien sisältö. Malli mahdollistaa myös sen, että eri vastuualueiden asiantuntemusta omaavat henkilöt voivat toimia keskuksen johtajina. Keskuksen yhtenäisyyttä ja toimintakulttuurien uudistamista on tarkoitus edistää muun muassa johtoryhmätyöllä ja hyödyntämällä prosessijohtamisen toimintamallia. Esitetty johtamismalli korostaa osaltaan vastuualueiden roolia omissa tehtävissään ja toisaalta niiden yhdenvertaista vastuuta koko keskuksen toiminnasta ja yhteisten synergiahyötyjen saavuttamisesta.

Viraston ja keskuksen johtajan tehtävänä on vastata asianomaisen aluehallinnon viranomaisen toiminnan tuloksellisuudesta ja sille asetettujen yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Sen sijaan viraston ja keskuksen kutakin vastuualuetta johtaa vastualueen päällikkö, jonka toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai keskushallinnon virasto nimittää. Päällikkö vastaa vastualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta ohjaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle. Poliisitoimen tehtäviä hoitavan vastualueen päällikön tehtävistä ja vastuista päättää kuitenkin poliisihallitus. Poliisihallituksen tehtävistä säädetään poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) ja sitä koskevassa asetuksessa (158/1996).

Valiokunta tähdentää viraston ja keskuksen johtoryhmän tehtävää sovittaa yhteen eri vastuualueiden johtaminen viraston kokonaisjohtamiseen. Johtoryhmän työskentelyllä on tärkeää tukea viraston eri toimialojen poikkihallinnollista yhteistyötä ja edistää tiedonkulkua. Johtoryhmän jäseniä ovat viraston johtajan lisäksi luonnollisesti myös vastuualueiden päälliköt. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun siitä, että johtoryhmän kokoonpano on syytä määritellä viraston työjärjestyksessä riittävän laajaksi. Poliisin vastualueen päällik-

kö osallistuu esityksen mukaan myös niiden aluehallintovirastojen johtoryhmätyöskentelyyn, joissa ei ole omaa poliisin vastuualuetta. Osallistuminen koskisi kuitenkin vain niitä tehtäviä, jotka koskettavat poliisitoimintaa joko suoraan tai kiinteästi yhteistyöroolin kautta. Valiokunta painottaa lisäksi, että niissä aluehallintovirastoissa, joissa ei ole työsuojelun tai ympäristölupien vastuualuetta, johtoryhmään tulee kuulua myös näiden vastuualueiden edustajat siitä aluehallintovirastosta, joka hoitaa tehtäviä näiden virastojen toimialueella. Samoin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta on välttämätöntä, että niiden keskusten, joissa ei ole kaikkia vastuualueita, johtoryhmätyöskentelyyn osallistuu sen keskuksen edustaja, joka vastaa tehtävistä kyseisen keskuksen alueella. Tällöin virastomallien hyödyt saavutetaan parhaiten.

Työsuojelu, ympäristölupa-asiat ja kilpailuasiat

Aluehallintovirastojen organisoinnista ehdotetaan säädettäväksi lain 5 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan virasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin.

Säännökset työsuojelun, ympäristölupa-asioiden ja kilpailuasioiden tehtävien organisointia ja hoitamista koskevista erityisvaatimuksista sisältyvät 5 §:n 3 ja 4 momenttiin.

Aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on pykälän 3 momentin nojalla riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Sen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävissä on turvattu. Vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Vastaavasti 5 §:n 4 momentin perusteella aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle

vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioiden käsittelyn riippumattomuuden.

Valiokunta toteaa, että työsuojelun aseman riippumattomuuden turvaaminen perustuu Suomen ratifioiman (SopS 44/1949) kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin jo vuonna 1947 hyväksymän ammattien tarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen 6 artiklaan (yleissopimus nro 81). Vastaava säännös sisältyy nykyisin työsuojelun hallinnosta annetun lain (16/1993) 2 §:ään. Yleissopimus edellyttää paitsi riippumatonta asemaa myös sitä, että työsuojelutarkastajille annettavat muut mahdolliset tehtävät eivät saa häiritä heidän ensisijaisia tehtäviään eivätkä haitata heidän arvovaltaansa ja heidän puolueettomuuttansa suhteessa työnantajiin ja työntekijöihin, mitkä seikat on myös lakiehdotuksessa otettu asianmukaisesti huomioon.

Aluehallintovirastoja koskevan ensimmäisen lakiehdotuksen 6 §:n mukaan virasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä ehdotetussa tai muussa laissa säädetään. Virasto voi kuitenkin tiettyjen edellytysten täytyessä hoitaa sille säädettyjä tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella. Toimivallan ja toimialueen laajentamisesta säädetään pääsäännön mukaan valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentti sisältää kuitenkin poikkeussäännöksen, jonka mukaan toimialueen laajentamisesta työsuojelun tehtävissä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella sekä ympäristölupa-asioiden tehtävissä ympäristöministeriön asetuksella.

Lakiehdotuksen 9 § sisältää työsuojelua ja ympäristölupa-asioita koskevat poikkeussäännökset aluehallintovirastojen strategista suunnittelua ja ohjausta koskeviin lakiehdotuksen 8 §:n säännöksiin. Viraston strategia-asiakirjassa on lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan oma osuus työsuojelun asioita ja oma osuus ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten ei ehdotetun

9 §:n 2 momentin mukaan laadita strategisia tulostavoiteasiakirjoja.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että työsuojelun osuus strategia-asiakirjassa rajoittuu siihen, että ensinnäkin sen toiminnalliset painopisteet ja voimavarojen käyttö olisivat lähinnä informaatiota viraston muille yksiköille ja toiseksi asiakirjan tästä osasta voitaisiin todeta se, kuinka paljon työsuojelu käyttää viraston yhteisiä palveluja koskevia voimavaroja. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on huolehtia siitä, että työsuojelua koskeva osio strategia-asiakirjassa valmistellaan yhteistyössä työmarkkinaosapuolien kanssa ja että asia käsitellään työsuojeluneuvottelukunnassa tai vastaavassa yhteistyöelimessä. Tarkoitus on, että työsuojelua koskevien periaatepäätösten käsittelyä, työsuojelun yhtenäistämistä ja edistämistä sekä alan yhteistoiminnan edistämistä varten aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen yhteydessä, kuten nykyisinkin työsuojelupiireissä, on työsuojelulautakunta, jonka kokoonpanon määrää asianomainen työsuojelutehtäviä hoitava vastuualue.

Lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan virastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella sekä vastaavasti ympäristölupa-asioiden osalta ympäristöministeriön asetuksella. Lakiehdotuksen 8 §:n sisältämän pääsäännön mukaan mainituista asioista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Asioiden ratkaisuvallasta aluehallintovirastossa ehdotetaan säädettäväksi lain 12 §:ssä. Pääsäännön mukaisesti viraston johtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valiokunta tähdentää, että muun muassa työsuojelun ja ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin lähtökohtaisesti asianomaisen vastuualueen päällikkö. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, ettei viraston johtaja voi myöskään ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka

kuuluu viraston työsuojelun tai ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan. Lakiehdotuksen 13 § puolestaan sisältää säännökset aluehallintovirastojen työjärjestyksestä, jossa määrätään aluehallintoviraston hallinnon ja toimintojen järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta. Työjärjestyksestä päättää viraston johtaja. Tämä ei koske kuitenkaan työsuojelun ja ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavaa vastuualuetta. Myös näitä tehtäviä hoitavalla vastuualueella voi tarvittaessa olla vastuualueen työjärjestys, josta päättää asianomaisen vastuualueen päällikkö.

Työsuojelun vastuualueen substanssitoimintojen määrärahat ovat omalla toimintamomentillaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa. Näin ollen myös työsuojelun substanssitoiminnoille on asetettu oma tuottavuustavoitteensa vuosille 2012—2015, joka on 25 henkilötyövuotta. Hallintovaliokunta toteaa, että aluehallintovirastoille asetettuja muita tuottavuustavoitteita ei voida kohdentaa työsuojelun substanssitoimintoihin. Riippumattomuus ja puolueettomuus edellyttävät myös asianmukaisia voimavaroja.

Kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimi

Sivistystoiminta koskevien asioiden hoitaminen on ehdotetun lainsäädännön perusteella tarkoitus jakaa aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kesken.

Aluehallintovirastoja koskevan lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään virastojen toimialoista ja tehtävistä. Sivistystoiminta koskee pykälän 1 momentin 3 kohta (koulutus- ja muu sivistystoimi) ja 2 momentin 1 kohta (peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään puolestaan näiden keskusten toimialoista ja tehtävistä. Sivistystoiminta koskee erityisesti 3 §:n 1 momentin 4 kohta (koulutus ja osaaminen), 5 kohta (kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi) ja 12 kohta (eräät rakenne- ja aluekehitystehtävät) sekä 2 momentin 2 kohta (kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnin valmistelu). Molemmat lakiehdotukset sisäl-

tävät pelkästään virastojen ja keskusten toimialaa ja tehtäviä koskevan yleisluonteisen määrittelyn. Virastojen ja keskusten tehtävien ja niitä koskevan toimivallan määrittely tapahtuu tarkemmin erityislainsäädännössä.

Sivistysvaliokunta esittää lausunnossaan, että hallintovaliokunta muuttaa lakiehdotuksia niin, että kirjastotoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen tehtävät sijoitetaan kokonaisuudessaan aluehallintovirastoihin.

Hallintovaliokunta toteaa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien olevan perusluonteeltaan osaksi alueellista yhdenvertaisuutta tukevia lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä aluetasolla. Esimerkkinä voidaan mainita peruspalvelujen arviointitehtävät. Osaksi kyseiset tehtävät ovat selkeästi alueiden tarpeista kumpuavia kehittämistehtäviä. Tällaisia ovat luonteensa perusteella kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen kehittämistoimenpiteet. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat kirjastojen perustamishankkeet, liikuntapaikkojen rakentaminen sekä nuorisotilojen rakentaminen, peruskorjaus ja varustaminen. Samoin kehittämispainotteisia tehtäviä ovat kirjastojen harkinnanvaraiset avustukset, liikuntatoimen harkinnanvaraiset avustukset ja nuorisotoimen harkinnanvaraiset avustukset. Uudessa organisaatorakenteessa myös mainittujen toimialojen asiantuntijatehtävät ja informaatio-ohjaus kuuluvat kehittämiskokonaisuuteen. Valiokunta tähdentää, ettei tehtäviä koskeva jaottelu enää vastaisuudessa uudessa aluehallinnossa pohjautu nykyisten lääninhallitusten tehtävarakenteeseen.

Valiokunta pitää aluehallintouudistuksen tavoitteita ajatellen perusteluna, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sijoittuvat esitetyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Tällöin myös näiden tehtävien nivoutuminen alueiden kehittämistoimintaan ja siitä vastaaviin maakunnan liittoihin on luontevimmin järjestettävissä. Valiokunta huomauttaa, että esillä ollut pelkästään kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien siirtäminen aluehallintovirastoihin ei olisi perusteltua, vaan se johtaisi myös muilta osin tehtäväjaon muutoksiin tavalla, joka osittain vesittäisi uudistuksen

tavoitteita ja viranomaisten roolien selkeyttämistä.

Valiokunta pitää myös kansalaisten oikeusturvanäkökohdista perusteltuna hallituksen esitykseen sisältyvää lähtökohtaa, että yhdenvertaisuustehtävät ja kehittämistehtävät erotetaan nykyaikaisessa kehittyneessä hallinnossa organisatorisesti toisistaan.

Viranomaisen esteellisyys

Aluehallintoviraston on 1. lakiehdotuksen 15 §:n nojalla pyydettävä toiminnallisesta ohjauksesta vastaavaa ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto käsittelemään sellainen sen toimialaan kuuluva asia, jossa virasto on esteellinen. Vastaava säännös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta sisältyy 2. lakiehdotuksen 20 §:ään.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee tehtävien siirtämisen toimivaltaiselta viranomaiselta olevan merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisilmiö ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti.

Ehdotetuista säännöksistä ei käy selville, mitä viraston esteellisyydellä tarkoitetaan. Perustelutkin ovat tältä osin hyvin niukat. Perustuslakivaliokunta toteaa viraston esteellisyyden olevan Suomen oikeudessa uusi käsite, johon ei voida suoraan soveltaa esimerkiksi virkamiehen esteellisyyttä koskevia hallintolain (434/2003) säännöksiä. Toimivallan siirtämisen edellytykset eivät näin ollen ilmene riittävän tarkasti ehdotetuista säännöksistä tai muualta lainsäädännöstä. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 15 §:ää ja 2. lakiehdotuksen 20 §:ää on täsmennettävä olennaisesti, jotta nämä lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoo asianmukaisinta

olevan luopua viraston esteellisyyden käsitteestä ja muotoilla säännökset kokonaisuudessaan toisin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa edellä mainittuja pykäläitä täsmennettäväksi olennaisesti muotoilemalla ne uudestaan ja luopumalla viraston esteellisyyden käsitteestä. Asiallisestihan kysymys on käsittelyn puolueettomuuden turvaamisesta. Valiokunta ehdottaa lakiehdotusten kirjoittamista siten, että viraston tai keskuksen toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön on määrättävä toinen virasto tai keskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia, jos viraston tai keskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että virasto tai keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena. Lisäedellytyksenä on, ettei asian puolueetonta käsittelyä voida viraston sisäisin toimenpitein järjestää. Pyynnön esittämisestä on viraston huolehdittava itse, se ei ole muun asianosaisen velvollisuutena. Lakiehdotusten sanamuodon osalta viitataan yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Kielelliset palvelut

Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että myöhemmin annettavan valtioneuvoston asetuksen sisältämän aluejaotuksen on perustuttava riittävään arvioon ratkaisun kielivaikutuksista. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että valtioneuvosto kiireellisesti asettaisi asiantuntijoista koostuvan työryhmän selvittämään tämän lainsäädännön aiheuttamien aluejakomuutosten seurausvaikutukset väestöryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perustuslain edellyttämät palvelut samoin perus-

tein. Perustuslakivaliokunta painottaa, että valtioneuvoston päätöksenteko on tältä osin laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Hallinnollisesti mahdollisista aluejaotuksista on tällöin valittava se, joka toteuttaa parhaiten kielelliset perusoikeudet.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei perustuslakivaliokunnan lausunto tältä osin anna aihetta lainsäädännön tarkistamiseen, koska aluejaotuksesta päätetään asetuksella, ja että perustuslakivaliokunta on ottanut asetukseen kantaa. Perustuslain 122 §:n 1 momentissa säädetään, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Valiokunta tähdentää kielellisten palvelujen asianmukaista turvaamista.

Palvelussuhteen ehdot

Lakiehdotuksessa valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantulosta (10. lakiehdotus) säädetään palvelussuhteen ehdoista siten, että siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseensa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa (11 §:n 3 momentti). Pykälän perusteissa on nimenomaisesti todettu, että siirtymähetken euromääräinen palkka ei enää määräytyisi siirtymähetkellä voimassa olevan virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti. Henkilöstön palkkauksesta solmittuja ja voimassa olevia tarkentavia virka- ja työehtosopimuksia ei siten enää palkkauksen osalta noudatettaisi.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että aluehallinnon uudistamishankkeessa mukana olevilla viranomaisilla on kullakin toisistaan poikkeavat palkkausjärjestelmät ja niitä koskevat tarkentavat virkaehtosopimukset. Kunkin viraston nykyiset palkkausjärjestelmät perustuvat tehtävien vaativuuden arviointiin ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvaan palkanosaan. Tehtävien vaativuuden mukaista palkkausta koskevat taulukot ja henkilökohtai-

sen suorituksen arvioinnin perusteet poikkeavat järjestelmissä toisistaan.

Usean, toisistaan poikkeavan palkkausjärjestelmän, joissa palkat määräytyvät eri perusteilla, soveltaminen vaikeuttaa valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella uuden organisaation käynnistymistä. Henkilöstön yhdenvertaisuuden on katsottu vaarantuvan, mikäli samankaltaisista tehtävistä maksetaan palkkausta eri perusteilla. Myöskin nykyisten virastojen palkkausjärjestelmät on tehty erilaisten organisaatioiden tarpeeseen, eivätkä ne sellaisenaan välttämättä sovi uuteen organisaatioon. Edelleen on katsottu, että perustettavien virastojen esimiesten on mahdotonta hallita useiden toisistaan poikkeavien järjestelmien soveltamista.

Valiokunta toteaa sekä aluehallintovirastojen että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävissä olevan hallinnonaloista riippumatta myös samankaltaisuuksia. Lisäksi uusia virastoja ja keskuksia perustettaessa on tarkoituksenmukaista tehdä tarvittavassa määrin tehtävien uudelleen organisointia. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että virastoille ja keskuksille saadaan mahdollisimman pian uudistettu ja mahdollisimman yhtenäinen palkkausjärjestelmä.

Siirtyminen euromääräisille palkoille ei kuitenkaan merkitse sitä, että henkilöstön palkkakehitys pysähtyisi, vaan henkilöstö saa joka tapauksessa valtion virkaehtosopimusten mukaiset yleiskorotukset. Valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat saadun selvityksen mukaan käynnistäneet yhteistoiminta-, luottamus- ja muiden tarvittavien vastaavien sopimusten valmistelun siten, että ne voivat tulla voimaan 1.1.2010 alusta lukien. Valiokunta tähdentää palvelussuhteen ehtoihin ja muuhun edellä mainittuun sopimustoimintaan liittyen rakentavan yhteistyön tärkeyttä henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Valiokunta on lopulta päätenyt hyväksymään uudistuksen poikkeuksellisesta laaja-alaisuudesta johtuen hallituksen esityksen palkkauksen osalta. Tämä kannanotto on ollut valiokunnalle periaatteellisista syistä valiokunnan toimiala huomioon ottaen vaikea. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että hallitus huolehtii omalta

osaltaan henkilöstöjärjestöjen kanssa käytävillä neuvotteluilla siitä, että uudistetussa valtion aluehallinnossa on käytettävissä asianmukaiset henkilöstön palkkausjärjestelmät mahdollisimman pian ja ainakin vuoden 2011 alusta lukien. Valtiovarainministeriön tulee antaa hallintovaliokunnalle vuoden 2010 aikana asiassa perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu kirjallinen selvitys.

Henkilöstövaikutukset

Aluehallinnon uudistamisen tavoitteena on parantaa aluehallinnon tuottavuutta ja tuloksellisuutta. Tuottavuus ja tuloksellisuus nähdään muun muassa aluehallinnon toiminnan tehostamisena ja asiakaspalvelun laadun parantumisena. Tuottavuuden kehittämisen keskeisenä tavoitteena on luoda aluehallinnon rakenteeseen soveltuvia toimintatapoja ja menetelmiä mukaan lukien sähköiset menetelmät ja sähköinen palvelutuotanto. Tavoitteena on kehittää myös aluehallintoviranomaisten asiantuntijuutta ja aluehallinnossa hoidettavien tehtävien keskinäistä synergiaa, joka johtaa aluehallinnon parempaan tuottavuuteen ja kilpailukykyyn.

Uusille aluehallintoviranomaisille kohdennettu tuottavuustavoite vuosille 2010—2013 on valtiontalouden kehyspäättökseen perusteella yhteensä 1 136 henkilötyövuotta. Tuottavuustavoitteiden jako aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille on sisällytetty kehyspäättökseen aluehallinnon uudistushankkeen valmisteluryhmän ehdotusten pohjalta. Tuottavuusvähennysvelvoitteesta aluehallintovirastojen osuus olisi 174 henkilötyövuotta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten 962 henkilötyövuotta.

Valiokunta edellyttää, että uudistuksessa turvataan sekä virastojen että keskusten osalta eri tehtävien hoitamisen vaatimat asianmukaiset taloudelliset voimavarat henkilöresurssit mukaan lukien siinäkin tapauksessa, että sanottu merkitsisi muun muassa luopumista kehyspäättökseen henkilötyövuositavoitteista.

Henkilöstön sijoittumisesta aluehallintoviranomaisiin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin tehdyt alustavat suunnitelmat ovat

valmistuneet kuluvan vuoden toukokuun loppuun mennessä. Saadun selvityksen mukaan tässä yhteydessä on käyty myös kaikkien uudistuksen piirissä olevien henkilöiden kanssa muutoskeskustelut. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan alustavat henkilöstön sijoittamissuunnitelmat tarkistetaan sen jälkeen, kun käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät virastoja (1. lakiehdotus) ja keskuksia (2. lakiehdotus) koskevat lait sekä virastoja ja keskuksia koskevat asetukset on annettu. Myös tässä yhteydessä käydään henkilöstön kanssa muutoskeskustelut, mikäli heidän tehtävänsä tai sijoitumispaikkansa saattaa muuttua alustavaan suunnitelmaan nähden.

Uudistuksessa nykyisten virastojen virka- ja työsuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat ja tehtävät siirtyvät eräitä lakkautettavia virkoja lukuun ottamatta asianomaisiin virastoihin ja keskuksiin. Myös määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy asianomaisen aluehallintoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Virkojen ja tehtävien siirtyminen samalla työssäkäyntialueella ei edellytä virkamiehen tai työntekijän suostumusta. Viran tai tehtävän siirtyessä työssäkäyntialueelta toiselle sen sijaan tarvitaan henkilön suostumus.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että määräaikaisessa palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti vakinaisessa virka- ja tai työsuhteessa olevien kanssa muutoksen toteutuessa. Muutos ja tehtävien siirtäminen uusiin viranomaisiin ei ole peruste olla jatkamatta määräaikaisia palvelussuhteita.

Lakiehdotuksessa uudistuksen voimaantulon virastojen ja keskusten toimipaikkoja koskeva siirtymäaika on enintään kolme vuotta lain voimaantulosta. Tänä aikana on mahdollista hoitaa tehtäviä vanhassa toimipaikassa. Tämä kolmen vuoden aika olisi nimenomaan aikaa, joka antaisi aikaa järjestää tehtävät tulevaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Olenaisista on, että kyseistä aikaa ei käytetä passiivi-

seen odotteluun, vaan se hyödynnetään tehokkaasti uudistuksen toimeenpanossa.

Tarvittavat siirtymiset toiselle työssäkäyntialueelle eivät saadun selvityksen mukaan ole uudistuksen laajuuteen nähden merkittäviä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kolmen vuoden siirtymäkauden aikana tarvittava henkilöstön sijoittaminen uusiin toimipaikkoihin voidaan tehdä hallitusti ja henkilöstön siirrot paikkakuntien välillä voidaan tehdä vapaaehtoisuuden pohjalta ja eläköitymistä hyödyntäen. Hankkeessa kerättyjen tietojen mukaan vuosina 2010—2015 nykyisestä valtion aluehallinnon palveluksessa olevasta henkilöstöstä yhteensä noin 1 100 on jäämässä eläkkeelle tai saavuttaa 64 vuoden iän.

Maakunnan liittojen yhteistoiminta

Maakunnan liittojen yhteistoiminnan järjestämiseksi maa on tarkoitus jakaa liittojen yhteistoiminta-alueisiin. Yhteistoiminta-alueen tulee muodostaa toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus tehtävien hoitamiseksi.

Yhteistoiminnan piiriin kuuluvat uudistuksessa tehtävät, jotka ovat alueen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta merkittäviä, sisältyvät maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin tai muihin alueiden kehittämiseen merkittävästi vaikuttaviin suunnitelmiin sekä koskevat yhteistoiminta-aluetta yhteisesti. Tietyin laissa säädettävien edellytyksin yhteistoiminnan piiriin voidaan ottaa muitakin edellä mainitun kaltaisia tehtäviä. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakunnan liittojen jäsenkuntien on sovittava yhteistoiminnan piiriin kuuluvien asioiden käsittelyn ja päätöksenteon järjestämisestä joko yhteisessä toimielimessä tai siten, että päätösvaltaa käyttävät maakunnan liitot yhtäpitävin päätöksin.

Maakunnan liitot ja niiden jäsenkunnat vastaavat yhteistoiminnan järjestämisestä ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta. Jos ne eivät saa sovittua näistä asioista, voi valtioneuvosto esityksen mukaan velvoittaa asianomaiset maakunnan liitot aloittamaan yhteistoimintaa koskevat neuvottelut ja määrätä muista tähän liittyvistä välttämättömistä asioista. Valtioneu-

voston määräys on voimassa vain siihen saakka, kunnes yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakunnan liittojen jäsenkunnat ovat toisin sopineet.

Valiokunta muistuttaa, että maakunnan liitot voivat tehdä vapaaehtoisesti muitakin tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia yhteistyöjärjestelyjä. Yhteistoiminnan rajaaminen aluehallintouudistuksessa vain yhteen alueeseen saattaa muodostaa esteitä nykyisin hyvin toimivalle yhteistyölle (esimerkiksi koulutuksessa). Maakunnan liittojen asema määritellään yksityiskohtaisesti hallituksen eri esityksen pohjalta säädettävässä uudessa laissa alueiden kehittämisestä. Valiokunnan on tarkoitus huolehtia mainitun lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä siitä, ettei tällaisia yhteistoiminnan esteitä synny (HE 146/2009 vp).

Maakunnan liittojen yhteistoimintaan liittyen valiokunta toteaa, että laki alueiden kehittämisestä (602/2002) koskee myös Kainuun maakuntaa. Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) on kuitenkin Kainuun maakunnan osalta erityislaki, joka yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaan tulee sovellettavaksi ennen alueiden kehittämislakia siltä osin kuin kyseisten lakien välillä on ristiriitaa.

Aluehallintouudistuksessa maakunnan liittojen yhteistoiminta rajoittuu 9. lakiehdotuksen alueiden kehittämislain 7 a §:n mukaisiin tehtäviin. Vastaava sääntelyehdotus sisältyy hallituksen esitykseen HE 146/2009 vp. Yhteistoiminnassa voidaan käsitellä näistä tehtävistä vain niitä, jotka koskevat yhteistoiminta-aluetta yhteisesti. Kainuun hallintokokeilulain määrittelemiin tehtäviin — toisin sanoen Kainuun kehittämisrahan piirissä oleviin asioihin — yhteistoimintavelvoite ei ulotu, vaikka nämä asiat koskisivat maakunnan yleistä kehittämistä ja olisivat maakuntaohjelmassa tai sen toteuttamissuunnitelmassa määriteltyjä.

Käytännössä Kainuusta yhteistoimintamenetelyyn voisi mennä asioita, jotka eivät ole maakunnan omassa päätösvallassa Kainuun kehittämisrahan tai hallintokokeilulaissa mainitun EU-rahoituksen kautta ja jotka koskevat pitkäjänteisesti myös Pohjois-Pohjanmaata. Tällaisia asioi-

ta voisivat olla esimerkiksi liikenneinvestoinnit, joita ei rahoiteta Kainuun kehittämisrahasta.

Valmistelu, toimeenpano ja seuranta

Uudistus perustuu hallitusohjelmaan, jonka pohjalta hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemi on 29.6.2007 asettanut aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke). Hankkeelle on samalla asetettu ohjausryhmä ja valmisteluryhmä. Syksyllä 2007 on asetettu erilliset selvitysryhmät.

Hankkeen valmistelussa on järjestetty alueellisia seminaareja, sidosryhmäkuulemia, asetettu alatyöryhmiä ja muutostyöryhmiä sekä järjestetty lausuntokierros. Määräajassa valmistelijoille on toimitettu yhteensä yli 300 lausuntoa. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke) on puoltanut kokouksessaan 15.4.2009 hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Valtakunnallisia työryhmiä hankkeella on ollut yhteensä 26, ja kaikissa työryhmissä on ollut ministeriöiden, muun keskushallinnon ja aluehallintoviranomaisten edustajia sekä valtion kaikkien kolmen henkilöstön pääsopijajärjestön edustus (JUKO, JHL, Pardia). Työryhmillä on ollut mahdollisuus perustaa omia alatyöryhmiään ja projektiryhmiään.

Alueellisten muutosryhmien keskikoko on ollut noin 20 jäsentä. Muutosryhmät ovat koostuneet niiden virastojen edustajista joiden tehtäviä uuteen aluehallintoviranomaiseen on esitetty siirtyväksi. Lisäksi muutosryhmissä on ollut mainittujen kolmen henkilöstöjärjestön edustus. Lähes kaikki alueelliset muutosryhmät ovat perustaneet uusia alatyöryhmiä.

Valiokunta toteaa, että hankkeen aikataulu on ollut varsin tiukka. Se on kuitenkin tästä huolimatta kyetty valmistelemaan laaja-alaisesti ja tehokkaasti. Mainittakoon vielä, että hankkeen työryhmissä on vuosien 2007—2009 aikana ollut saadun selvityksen perusteella noin 1 000 jäsentä.

Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksellä luodaan asianmukaiset lainsäädännölliset puitteet uudistuksen onnistuneelle toimeenpanolle. Tavoitteiden toteutumisessa korostuu kuitenkin toimeenpanon merkitys. Muutoksen joh-

taminen, henkilöstön sitoutuminen ja resurssien riittävyys ovat tässä suhteessa ensiarvoisen tärkeitä seikkoja. Erityisen haastavaa tulee muun muassa palvelujen saatavuuden kannalta olemaan tulevan vuodenvaihteen uuden organisaatiorakenteen käynnistysvaihe.

Uudistuksen sisältö konkretisoituu yksityiskohdittain kunkin hallinnonalan erityislainsäädännössä useisiin hallituksen esityksiin sisältyvillä lakiehdotuksilla. Näistä laajin on yli 1 100-sivuinen HE 161/2009 vp aluehallinnon tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Eri hallinnonalan tehtäviä ei juurikaan esitetä aluehallintouudistuksen tässä vaiheessa muutettaviksi. Sanottu koskee esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, joita koskevia muutoksia tulee tehtäväksi noin 40 erityislakiin.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että eräitä aluehallintoviranomaisia ja keskushallinnon alueyksiköitä sekä välilliseen julkishallintoon kuuluvia viranomaistehtäviä alueella hoitavia organisaatioita jää tässä vaiheessa uudistuksen ulkopuolelle. Tarkoituksena on kuitenkin jatkaa uudistamista niin, että tämän uudistuksen ulkopuolelle jääviä organisaatioita tai niille kuuluvia viranomaistehtäviä voidaan myöhemmin kytkeä osaksi nyt perustettavaa valtion aluehallinnon viranomaisorganisaatiota. Jatkotyö on tärkeää käynnistää aluehallintouudistuksen tultua voimaan. Samalla on muutoinkin seurannan ja toimeenpanosta saatavien kokemusten perusteella arvioitava mahdollisuuksia ja tarvetta uudistusprosessien jatkamiseen esimerkiksi tarkastelemalla eri tehtävien substansseja ja niihin liittyviä kehittämis- ja uudistamismahdollisuuksia.

Samanaikaisesti aluehallintouudistuksen kanssa jatkuu tärkeän kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano. Valiokunta pitää luonnollisena, että PARAS-hankkeesta johtuvat mahdolliset kuntarajojen muutokset otetaan heijastusvaikutuksina huomioon valtion aluehallinnon aluejaotuksessa.

Hallintovaliokunta edellyttää, että eduskunnalle annetaan seikkaperäinen selonteko vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta ottaen huomioon muun ohella 1) uudistuksen eri tavoit-

teet, 2) virastojen ja keskusten toiminta-ajatus, toimiala ja tehtävät, 3) aluejakojen toimivuus, 4) asiakas- ja kansalaislähtöisyyden toteutuminen sekä palvelujen saatavuus kielelliset palvelut mukaan lukien, 5) ohjausjärjestelmä ja johtaminen, 6) taloudelliset resurssit ja henkilöstön asema, 7) tuottavuus ja vaikuttavuus, 8) asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva, 9) viranomaisyhteistyö eri hallinnon tasoilla ja niiden välillä ja 10) alueellisen tahdonmuodostuksen käytännön vaikuttavuus valtion toimenpiteissä sekä että tarvittaessa ryhdytään jo aikaisemmin uudistuksen seurannan edellyttämiin toimenpiteisiin (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Erikoisvaliokuntien lausunnot

Hallintovaliokunta on mahdollisuuksien mukaan ottanut huomioon eri valiokuntien lausunnoissa esitetyn. Monet näkökohdat ilmenevät mietinnöstä ilman eri viittausta yksittäisiin lausuntoihin. Osaksi on kysymys myös muun muassa aluehallinnon kokonaisuuteen liittyvistä yleisemmällä tasolla valiokunnan mietinnössä ilmaistuista kannanotoista. Hallintovaliokunta hyödyntää tarpeen mukaan lausunnoissa esitettyä käsitellessään uudistukseen liittyvää erityislainsäädäntöä (HE 161/2009 vp, ks. myös HE 146/2009 vp).

Säätämisyjärjestyksen osalta viitataan siitä tässä mietinnössä erikseen lausuttuun.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki aluehallintovirastoista

2 luku. Aluehallintovirastojen ohjaus ja johtaminen

14 §. Virkojen täyttämisen. Sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin muuttamista siten, että myös 18 §:ssä tarkoitettua kielivähemmistön palveluyksikön päällikön nimitää vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö eli opetusministeriö.

3 luku. Erinäiset säännökset

15 §. Asioiden ratkaiseminen eräissä tapauksissa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja edellä yleisperusteluissa lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 15 §:n hyväksymistä näin kuuluvana: "Jos aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että virasto on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, viraston on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida viraston sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettyä 10 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto käsittelemään ja ratkaisemaan asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla."

16 §. Valtion aluehallinto Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen ruotsinkielistä sanamuotoa on tarpeen tarkistaa kirjoittamalla Ahvenanmaan valtionvirasto isolla alkukirjaimella muotoon "Statens ämbetsverk på Åland" lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa. Lisäksi pykälän 3 momentissa ilmaisu "direktör" on syytä korvata sanalla "chef", joka terminä vastaa paremmin kyseistä valtion virkaa.

2. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista

1 luku. Yleiset säännökset

3 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät. Valiokunta ehdottaa 3 §:n 1 momentin täydentämistä selvytyden vuoksi niin, että 4 kohdassa mainitaan koulutuksen ja osaamisen lisäksi myös kulttuuri.

4 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen organisointi. Ympäristövaliokunta esittää lausunnossaan, että hallintovaliokunta muuttaa 2. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momenttia siten, että siinä viitataan myös lain 3 §:n 2 momentin 3 kohdan yleisen edun valvontatehtäviin.

Hallituksen esityksessä lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan 3 §:n 1 momentin 10 koh-

dassa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

Hallintovaliokunta pitää ympäristövaliokunnan lausunnossaan esittämää lisäystä tarpeellisena, koska 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin täsmenmistä seuraavasti: "Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 3 §:n 1 momentin 10 kohdassa ja 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan."

4 luku. Erinäiset säännökset

20 §. *Asioiden ratkaiseminen eräissä tapauksissa.* Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja edellä yleisperusteluissa lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 20 §:n hyväksymistä seuraavan sisältöisenä: "Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettävä 8 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla."

3. Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa

Lakiehdotuksen 2 § koskee ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyä aluehallintovirastossa. Asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Asiat ratkaistaan pykälän mukaan esittelystä yhden ratkaisijan kokoonpanossa tai monijäsenisessä kokoonpanossa.

Ratkaisukokoonpanoista säädetään lakiehdotuksen 3 §:ssä. Yhden ratkaisijan kokoonpanossa asian ratkaisee vastuualueen päällikkö tai vastuualueen päällikön määräämä vastuualueen muu virkamies. Valiokunta tähdentää, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan asia on ratkaistava monijäsenisessä kokoonpanossa, jos asian tai hankkeen laatu tai laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää. Asia on siirrettävä kolmijäsenisen tai tätä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet ovat asian ratkaisemisesta eri mieltä.

7. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Uuden lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, joka sisältää myös aluehallintouudistukseen liittyviä säännöksiä, on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2010 (HE 174/2009 vp). Samalla on tarkoitus kumota voimassa oleva saman niminen laki (635/1998). Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 7. lakiehdotuksen hylkäämistä.

9. Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta

Voimassa oleva alueiden kehittämislaki (602/2002) on tarkoitus korvata vuoden 2010 alusta voimaan tulevalla uudella lailla alueiden kehittämisestä (HE 146/2009 vp), minkä vuoksi valiokunta ehdottaa 9. lakiehdotuksen hylkäämistä. Hallituksen esityksen HE 146/2009 vp käsittelyn yhteydessä valiokunta tulee lausumaan tarkemmin muun muassa maakunnan liittojen asemasta uudistuksessa.

10. Laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaansaattamista

1 §. *Voimaan tulevat säädökset.* Valiokunta ehdottaa 7. ja 9. lakiehdotuksen hylkäämistä, minkä vuoksi voimaansaattolain 1 §:stä on poistettava 7. ja 9. lakiehdotus.

7 §. *Vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta.* Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) osarahoitettaviin alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen sekä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen toimenpideohjelmiin liittyvät asiat on ollut tarkoitus siirtää lääninhallituksista maakunnan liittoihin. Lakiehdotuksen 7 § on kuitenkin jäänyt tältä osin puutteelliseksi.

Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 7 §:n muotoilemista seuraavasti: "Lääninhallituksissa, työ- ja elinkeinokeskuksissa, tiepiireissä, Merenkululaitoksen yhteysalusliikenneyksikössä sekä alueellisissa ympäristökeskuksissa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat sekä ennen tämän lain voimaantuloa tehty sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet, jotka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain nojalla kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, siirtyvät vastaavalle alueellisesti toimivaltaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. *Kuitenkin lääninhallituksissa Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitettaviin alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen ja Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen toimenpideohjelmiin liittyvät vireillä olevat asiat siirtyvät alueellisesti toimivaltaiselle maakunnan liitolle.*"

12 §. *Eräiden virkojen perustaminen ja täyttäminen.* Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella on noussut esiin tarve perustaa ennen uudistuksen voimaantuloa aluehallintovirastoista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettujen palveluyksikön sekä ainakin virastojen hallintopalveluista vastaavien yksiköiden päälliköiden virat ja nimittää niihin virkamiehet.

Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin hyväksymistä näin kuuluvana: "Valtiovarainministeriö voi ennen tämän lain voimaantuloa perustaa aluehallintovirastojen sekä työ- ja elinkeinoministeriö elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueiden päälliköi-

den, *aluehallintovirastoista annetun lain 18 §:ssä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 23 §:ssä tarkoitettujen palveluyksikön päällikön virat, aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hallintopalveluista vastaavien yksiköiden päälliköiden virat ja 11 §:n 1 momentin nojalla lakkaavien virkojen tilalle perustettavat virat.* Aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:ssä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu ministeriö tai keskushallinnon virasto voi ennen tämän lain voimaantuloa nimittää virkamiehet edellä tarkoitettuihin virkoihin niitä ensimmäisen kerran täytettäessä. Nämä virat voidaan täyttää niitä ensimmäistä kertaa täytettäessä haettavaksi julistamatta."

13 §. *Maakunnan liittoihin siirtyvää henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset.* Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentissa viitattavan pelkästään lääninhallituksissa Euroopan aluekehitysrahaston tehtäviä hoitaviin virkamiehiin, koska momentin 1 virkkeessä mainitun lain nimike tulee muuttumaan vuoden 2010 alusta lukien (HE 146/2009 vp). Pykälän sisältöön ei tästä teknisestä seikasta aiheudu muutosta.

Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista siten, että virkamiehet voivat antaa suostumuksensa siirtoon lääninhallituksista maakunnan liittojen viranhaltijoiksi ennen 1.1.2010. Lääninhallitusten virat lakkaavat aluehallintouudistuksen tullessa voimaan.

Säätämisjärjestys

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset 1. lakiehdotuksen 15 §:stä ja 2. lakiehdotuksen 20 §:stä, minkä vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 3.—6. ja 8. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina.

että 1., 2., ja 10. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset),

että 7. ja 9. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

1.

Laki

aluehallintovirastoista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—6 §
(Kuten HE)

2 luku

Aluehallintovirastojen ohjaus ja johtaminen

7—13 §
(Kuten HE)

14 §

Virkojen täyttäminen

Valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan määrääjäksi valtiovarainministeriön esityksestä. Aluehallintoviraston vastuualueiden päälliköt, lukuun ottamatta poliisitoimen ja työsuojelun tehtäviä hoitavien vastuualueiden päällikköjä, nimitetään määrääjäksi. *Vastuualueiden päälliköt ja 18 §:ssä tarkoitettua kieli-vähemmistön palveluyksikön päällikön* nimittää vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushal-

linnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toiminnalliseen ohjaukseen osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä aluehallintovirastoa ennen päätöksentekoa.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

3 luku

Erinäiset säännökset

15 §

Asioiden ratkaiseminen eräissä tapauksissa

Jos aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että virasto on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, viraston on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida viraston sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettävä 10 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto käsittelemään ja ratkaisemaan asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

16—24 §
(Kuten HE)

2.

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 ja 2 §
(Kuten HE)

3 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

- (1—3 kohta kuten HE)
- 4) koulutus, osaaminen ja kulttuuri;
(5—12 kohta kuten HE)
- (2 ja 3 mom. kuten HE)

4 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten organisointi

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 3 §:n 1 momentin 10 kohdassa ja 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

5 §
(Kuten HE)

2 luku

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaus ja johtaminen

6—12 §
(Kuten HE)

3 luku

Työ- ja elinkeinotoimistot

13—19 §
(Kuten HE)

4 luku

Erinäiset säännökset

20 §

Asioiden ratkaiseminen eräissä tapauksissa

Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettyä 8 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

21—27 §
(Kuten HE)

10.

Laki**valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaannpanosta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Voimaan tulevat säädökset

Seuraavat lait tulevat voimaan 1 päivänä tammi-
mikuuta 2010:

- (1—6 kohta kuten HE)
- (7 kohta *poist.*)
- (7 kohta kuten HE:n 8 kohta)
- (9 kohta *poist.*)

2—6 §
(Kuten HE)

7 §

*Vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsään-
nökset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus-
ten osalta*

Lääninhallituksissa, työ- ja elinkeinokeskuk-
sissa, tiepiireissä, Merenkululaitoksen yhteys-
alusliikenneyksikössä sekä alueellisissa ympä-
ristökeskuksissa tämän lain voimaan tullessa vi-
reillä olevat asiat sekä ennen tämän lain voi-
maantuloa tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja
niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet, jotka
elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista
annetun lain nojalla kuuluvat elinkeino-, liiken-
ne- ja ympäristökeskuksille, siirtyvät vastaaval-
le alueellisesti toimivaltaiselle elinkeino-, lii-
kenne- ja ympäristökeskukselle. *Kuitenkin läänin-
hallituksissa Euroopan aluekehitysrahastos-
ta osarahoitettaviin alueellinen kilpailukyky ja
työllisyys -tavoitteen ja Euroopan alueellinen
yhteistyö -tavoitteen toimenpideohjelmiin liittyy-
vät vireillä olevat asiat siirtyvät alueellisesti toi-
mivaltaiselle maakunnan liitolle.*

8—11 §

(Kuten HE)

12 §

Eräiden virkojen perustaminen ja täyttäminen

(1 mom. kuten HE)

Valtiovarainministeriö voi ennen tämän lain
voimaantuloa perustaa aluehallintovirastojen
sekä työ- ja elinkeinoministeriö elinkeino-, lii-
kenne- ja ympäristökeskusten vastuualueiden
päälliköiden, *aluehallintovirastoista annetun
lain 18 §:ssä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäris-
tökeskuksista annetun lain 23 §:ssä tarkoitetun
palveluyksikön päällikön virat, aluehallintovi-
rastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-
kusten hallintopalveluista vastaavien yksiköi-
den päälliköiden virat ja 11 §:n 1 momentin no-
jalla lakkaavien virkojen tilalle perustettavat vi-
rat.* Aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:ssä
sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-
sista annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu ministeriö
tai keskushallinnon virasto voi ennen tämän lain
voimaantuloa nimittää virkamiehet edellä tar-
koitettuihin virkoihin niitä ensimmäisen kerran
täytettäessä. Nämä virat voidaan täyttää niitä en-
simmäistä kertaa täytettäessä haettavaksi julista-
matta.

13 §

*Maakunnan liittoihin siirtyvää henkilöstöä kos-
kevat siirtymäsäännökset*

Lääninhallitusten palveluksessa olevat
(*poist.*) Euroopan aluekehitysrahaston tehtäviä
hoitavat virkamiehet siirtyvät tämän lain voi-
maan tullessa asianomaisten maakunnan liitto-
jen palvelukseen maakunnan liittojen viranhalti-

joiksi aikaisempia tehtäviä vastaaviin tehtäviin, jos he ovat antaneet suostumuksensa siirtoon *ennen tämän lain voimaantuloa*. Heidän virkansa lääninhallituksissa lakkaavat tämän lain voimaan tullessa. Virkojen lakatessa niihin perustuneet virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista. Työ- ja elinkeinoministeriö päättää henkilöstön sijoittamisesta maakunnan liittoihin. Ministe-

riön on ennen päätöksentekoa kuultava asiasta asianomaisia maakunnan liittoja.

(2 mom. kuten HE)

14—16 §
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan seikkaperäinen selonteko vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta ottaen huomioon muun ohella 1) uudistuksen eri tavoitteet, 2) virastojen ja keskusten toiminta-ajatus, toimiala ja tehtävät, 3) aluejakojen toimivuus, 4) asiakas- ja kansalaislähtöisyyden toteutuminen sekä palvelujen saata-

vuus kielelliset palvelut mukaan lukien, 5) ohjausjärjestelmä ja johtaminen, 6) taloudelliset resurssit ja henkilöstön asema, 7) tuottavuus ja vaikuttavuus, 8) asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva, 9) viranomaisyhteistyö eri hallinnon tasoilla ja niiden välillä ja 10) alueellisen tahdonmuodostuksen käytännön vaikuttavuus valtion toimenpiteissä sekä että tarvittaessa ryhdytään jo aikaisemmin uudistuksen seurannan edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäsen. Thomas Blomqvist /r
Juha Hakola /kok
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Pietari Jääskeläinen /ps
Oiva Kaltiokumpu /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Satu Taiveaho /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Aluehallinnon uudistaminen on tärkeä hanke, jonka tavoitteisiin olemme sitoutuneet. Aluehallinnon uudistamisen tavoitteiksi asetettiin valtion aluehallinnon kansanvaltaistaminen ja viranomaisten tehtävänjaon täsmentäminen asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Lisäksi tavoitteena oli hallinnon yhteen kokoaminen synergiaetujen saavuttamiseksi. Nyt käsillä olleessa hallituksen esityksessä esitettyjen aluehallintomuutosten vaikuttavuutta ei kuitenkaan ehditty selvittää. Mielestämme vuosisadan laajin hallinnon uudistus olisi edellyttänyt monipuolisempaa valmistelua, jossa myös erilaiset vaikutusarviot on huomioitu. Eduskuntakäsittely on kiireään aikatauluun nähden ollut hyvää, mutta valiokuntien ja asiantuntijoiden lausunnoissa on ilmennyt paljon epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia siitä, kuinka laki käytännössä toteutuisi. Siksi mielestämme esitys on syytä palauttaa jatkovalmisteluun valiokuntakäsittelyn pohjalta. Hallintovaliokunnan esittämä uudistuksen jälkikäteisseuranta on välttämätöntä, mutta lienee selvää, että lain hyväksymisen jälkeen muodostuvat toiminnan rakenteet vakiintuvat helposti, jolloin tarvittavien muutosten tekeminen jälkikäteen on huomattavasti vaikeampaa. Tässä tilanteessa esitämme lakiehdotuksen hylkäämistä. Koska valtioneuvoston uudistamista on tarpeellista jatkaa, tulisi säädösvalmistelua jatkaa parlamentaarisesti huomioiden eduskuntakäsittelyssä esiin nousseet ristiriidat sekä erityisesti kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtiin.

Työsuojelun itsenäisyys

Työsuojeluhallinnon järjestämisessä Suomea sitoo kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimus 81, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen on oltava työssään riippumaton ja itsenäinen eivätkä työsuojelutarkastajille mahdollisesti annetut muut tehtävät saa häiritä heidän perustehtävänsä suorittamista. Hallituksen esityksen seuraukse-

na työsuojelun itsenäisyys saattaa vaarantua. Aluehallinnon uudistuksessa työsuojelun vastuualuetta ollaan järjestämässä aluehallintovirastoihin. Samalla työ- ja tasa-arvovaliokunnan saaman selvityksen perusteella tavoitellaan yhteistyön kehittämistä eri vastuualueiden rajapinnoilla. Uusien yhteistyömahdollisuuksien järjestäminen ei kuitenkaan saa syödä työsuojelupiirien omien tehtävien hoitamiseen myönnettyjä määrärahoja tai aikaa.

Katsomme myös, että työsuojeluvalvonnan toimivuus kärsii vakavasti, kun tuottavuusohjelman joustamaton toteuttaminen kohdistaa työsuojelupiirien työvoimaan lähivuosina miltei 40 %:n leikkauksen, samalla kun työsuojelutoimintoja alueellistetaan. Työsuojelupiirien aluejako on omiaan heikentämään työsuojelupiirien tehokasta yhteistoimintaa työnantaja- ja työntekijätahojen kanssa. Työsuojeluhallinnon alueellistamiselle olisi tullut esittää vakuuttavat laskennalliset perustelut tavoiteltavan hyödyn saavuttamiseksi. Kun vaikuttavuusarviointeihin ei ole edes ryhdytty, katsomme, että työsuojelu tulisi jättää kokonaan aluehallinnon uudistuksen ulkopuolelle.

Henkilöstön oikeudet

Hallituksen esityksessä olisi tullut selvittää, miten valtioneuvoston omaa henkilöstöperiaatetta (23.3.2006) noudatetaan tilanteissa, joissa henkilön hoitama virka siirretään kolmen vuoden siirtymäkauden jälkeen toiselle työssäkäyntialueelle, eikä henkilö itse suostu siirtymään pois omalta työssäkäyntialueeltaan. Hallituksen esitys ei vastaa siihen, miten toimitaan, jos vastaavia tehtäviä ei ole tarjota vanhan työssäkäyntialueen puitteissa henkilölle, joka ei voi siirtyä virkansa mukana. Tällöin tulee harkita työskentelypisteen mahdollistamista työssäkäyntialueella, ellei työtehtävien sisällöllinen hoito siitä vaarannu. Myös henkilöstön kuuleminen ja vaikutusmahdollisuudet omiin työoloihinsa pitkin aluehallinnon uudistushanketta ovat osoit-

tautuneet varsin puutteellisiksi. Henkilöstön aseman turvaamiseksi tulee harkita PARAS-hankkeen mukaista menettelyä. Lisäksi työntekijöiden aseman osalta tuottavuusohjelman vähennykset hankaloittavat tilannetta. Hankkeessa tulee turvata riittävä henkilöstömäärä, virkaehtosopimusten jatkuminen uudessa organisaatiossa sekä myös määräaikaisten työntekijöiden asema hallituksen esittämää vahvemmin.

Tiepiirit

Tiehallinnolle rakennemuutos on erityisen haasteellinen. Tiehallinto organisaationa lakkaa ensi vuoden alusta. Sen hallinto yhdistetään liikennevirastoon. Samalla tiepiirit siirtyvät vastuualueiksi perustettaviin ELY-keskuksiin. ELY-jen hallinnollinen ohjaus kuuluu TEM:lle, kun taas toiminnallinen ohjaus mm. liikenteen ja väylänpidon osalta kuuluu LVM:lle. Näin ollen resurssien ja sisällön ohjaus eriytyvät toisistaan. Vastuullisen tiehallinnon turvaamiseksi tiepiirit tulee säilyttää liikenneviraston aluehallintona.

Ympäristöhallinnon riippumattomuus

Hallituksen esitys alistaa ympäristöhallinnon viime kädessä elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten strategisen ohjauksen kautta työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Rakennelma vaarantaa ympäristön- ja luonnonsuojelun riippumattomuuden. Samalla maakuntaliittojen organisaatiot saavat lisää valtaa ympäristösuunnitelmien laatimisessa. Esitys ei kuitenkaan takaa ympäristöosaamisen siirtymistä maakuntaliittotason suunnitelmien valmisteluun. Yhdymme ympäristövaliokunnan lausunnossaan hallintovaliokunnalle ilmaisemaan huoleen lakiesityksen sisältämästä vakavasta uhkasta ympäristöhallinnon riippumattomuuden ja itsenäisyyden heikkenemisestä. Myöskään kuntien ympäristösuojeluviranomaisten ja valtion aluehallinnon viranomaisten yhteistyön ja tietojärjestelmien toimivuutta ei ole varmistettu. Ympäristövaliokunnan lausunnon mukaisesti ympäristöhallinnon resurssit on turvattava hallintouudistuksessa. Katsomme, että hallintovaliokunnan olisi tullut mietinnössään edellyttää resurssien turvaamista painokkaammin.

Nuoriso, kirjastot ja liikunta

Sivistysvaliokunnan yksimielisen lausunnon mukaan kirjasto-, nuoriso- ja liikunta-toimen erottaminen aluehallintovirastojen muista yleissivistävistä tehtävistä on huono vaihtoehto. Peruspalvelujen arviointi on hallituksen esityksen mukaan aluehallintoviraston tehtävä. Kuitenkin yllä mainituilla sektoreilla asiantuntijat joutuisivat muissa viranomaisissa huolehtimaan myös peruspalvelujen toteutumisesta. Asetelmaa ei voida pitää kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ja peruspalvelujen tasavertaisen saatavuuden kannalta hyvänä. Valiokunta onkin lausunnossaan esittänyt, että kirjastotoimen, liikunta-toimen ja nuorisotoimen tehtävät tulisi sijoittaa muiden yleissivistävien tehtävien lailla aluehallintovirastoihin. Valiokunta puuttui myös kulttuurin poisjättämiseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevasta lainsäädännöstä. Yksimielisessä lausunnossaan valiokunta katsoi myös, että alueellisten taidetoimikuntien nimittämisen tulisi yhtenäisten ja kokonaisuutta vahvistavien nimitysperusteiden varmistamiseksi säilyä opetusministeriön tehtävänä eikä siirtyä maakunnan liitoille. Pidämme sivistysvaliokunnan yksimielisiä esityksiä perusteltuina.

Keskuksen johtaminen oman toimen ohella

Hallituksen esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johtaja toimisi kokonaisen viraston päällikkönä oman toimensa ohella. Mielestämme näinkin merkittävällä hallinnollisella vastuualueella johtajan päätoimisuus on välttämättömyys. Tämä on perusteltua sekä organisaation sisäisen toiminnan että ulkoisen vaikuttavuuden johdosta. Esityksen mukainen johtajan vaillinainen asema yhdistettynä koko aluehallinnon uudistushankkeen ylikireään valmisteluajatauluun johtavat kansalaisten, yritysten ja järjestöjen kannalta entistä sekavampaan ja hahmottomampaan hallintorakenteeseen.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Hallituksen esityksen sisältämää ehdotusta Keski-Pohjanmaan liittämisestä Ouluun on kritisoi-tu erityisesti kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslain 122 §:n mukaan hal-

lintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisten kansalaisten mahdollisuudet saada palvelua omalla äidinkielellään. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valtion perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että eri aluejakovaihtoehdoista valitaan se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Keski-Pohjanmaalle huomattavasti luontevampi liittymiskohde on Vaasan seutu, jossa alueen ruotsinkieliselle väestölle palveluja on saatavilla jo valmiiksi ruotsin kielellä. Näin ollen Kokkolan tulisi säilyä Pohjanmaan yhteistoiminta-alueessa.

Oikeusturvan toteutuminen

Hallituksen esityksen valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu uudistushankkeen vaikutuksia kansalaisten ja yritysten asioiden ratkaisemiseen ja oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen. Esimerkiksi perusoikeuksien valvonta- ja ohjaustehtävien siirtyminen lääninhallitukselta eri viranomaistahoille, kuten sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle, on omiaan vähentämään resursseja kentällä tapahtuvasta alueellisesta valvontatyöstä. Samaan aikaan kun valvonta- ja ohjausresurssit vähenevät, valvonnan haasteet lisääntyvät myös yksityisten palveluntarjoajien käytön lisääntyessä kunnissa. Valvonta- ja ohjaustehtävien hajautuminen ja resurssipula saattavat vaarantaa kansalaisten oikeusturvan toteutumista, vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut ovat nimenomaan niitä palveluja, joiden toteutumisessa on ilmennyt jatkuvasti vakavia puutteita esimerkiksi vanhustenhoivan suhteen. Hallituksen esitys on ongelmallinen myös perusopetuksen valvonnan hajauttamisen suhteen. Lääninhallituksilla on ollut suuri merkitys kansalaisten takuuviranomaisina. Tehtävät siirtyvät nyt eri valvontatahoille. Valviran ja AVI-keskusten edellytyksiä ohjata ja valvoa kansalaisten oikeuksia ei ole hallituksen esityksessä riittävästi resursoitu. Erityisen suuri ongelma tulee olemaan siirtymävaiheessa, jolloin osaamisketjun katkeamista on vaikea välttää.

Ympäristölupa-asioissa oikeusturvan toteutumisessa ilmeni valiokuntakäsittelyn aikana vakavia haasteita. Esimerkiksi ympäristölupa-

asioiden muutoksenhaussa merkittävää korkeinta hallinto-oikeutta ei valmisteluvaiheessa kuulu lainkaan. Korkeimman hallinto-oikeuden valiokunnalle antaman lausunnon perusteella puutteellinen valmistelu heijastuu suoraan lakiesitysten tasoon. Uudessa virastorakenteessa eri viranomaisten roolit joutuisivat selvästi jännitteeseen asemaan toisiaan vastaan, mikä johtaisi tuomioistuinten kuormittumiseen. Tähänkään ei ole vaikutusarvioinnissa varauduttu. Korkein hallinto-oikeus ennusti valiokuntakuulemisessa myös lakiesityksistä suoraan johtuvaa päätöksenteon tason laskua, jolloin puutteellinen ensiasteen ratkaisutoiminta johtaisi edelleen muutoksenhakuasioiden kasautumiseen ylemmissä asteissa. Lisäpaineita ylimpään tuomioistuimeen luo lisäksi se, että eri viranomaistahojen välinen jännitteinen rooli joissakin ympäristöky-symyksissä jää hallituksen esityksessä ratkaisematta, jolloin mahdollisissa intressiristiriitilanteissa odotettavissa on ratkaisujen hakeminen korkeimmalta asteelta. Yksittäisten kansalaisten ja yritysten kannalta tämä merkitsisi jopa vakavaa vaaraa oikeusturvan toteutumiselle, kun kokonaiskäsittelyajat lähtisivät oikeuksien määrärahoissakaan ennakoimattomaan nousuun.

Yhteenveto

Vaikka uudistuksessa on kyse myös siitä, että maakuntaliitoille tulee uusia tehtäviä, ei hallituksen esitys varmista sitä, että liitoille siirtyisi riittävät määrärahat ja osaamisen taso näiden tehtävien toteuttamiseksi. Mielestämme jo tässä vaiheessa olisi tullut varmistaa, että yhden vastualueen keskuksissa eli Vaasassa ja Porissa tulee säilyttää nykyiset alueelliset palvelut. Kaikkiaan aluehallinnon uudistuksessa tulee huolehtia asiakasmatkojen säilymisestä kohtuullisina. Edellä selvitetyn perusteella aluehallinnon uudistus on keskeneräinen yllä mainittujen sisällöllisten seikkojen osalta. Valmisteluajan olisi tullut olla pidempi, jolloin lakiesityksen lopputuloskin olisi ollut sisällöllisesti parempi. Näin kauaskantoisen hankkeen valmistelussa olisi tullut arvioida sen vaikutuksia rinnalla kulkevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen eli PARAS-hankeeseen. Valmistelussa ei ole riittä-

västi otettu huomioon yhteiskunnan rajua rakennemuutosta, PARAS-hankkeen edistymistä ja kansalaisten palvelutarpeiden jatkuvaa kasvua. Lisäksi katsomme, että valmistelu olisi ollut syytä järjestää parlamentaarisesti, kuten vastaavat laajat hallinnolliset uudistukset on toistaiseksi tavattu tehdä. Vaikka valmistelussa on kuultu verrattain laajasti eri alueellisia tahoja, ei erilaisia näkemyksiä ole onnistuttu huomioidaan hallituksen esityksessä. Siitä syystä erilaisia ristiriitaisuuksia on jäänyt runsain mitoin selvittämättä vielä eduskuntakäsittelyvaiheessa. Lakiesityksen jatkovalmistelussa tulisi ottaa

huomioon, mitä hallintovaliokunnan mietinnössä sekä yllä selvitetyissä sisällöllisissä perusteissa on sanottu. Hallituksen esityksen hyväksyminen tässä kiireessä edellä kuvatussa puutteellisesti valmistellussa muodossaan johtaisi alueellisen hallinnon yhä epäselvempään ja kansalaisten näkökulmasta etäisempään rakenteeseen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2009

Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd

Raimo Piirainen /sd
Satu Taiveaho /sd

VASTALAUSE 2

*Perustelut***1 Monimutkainen ja keskitetty hallinto heikentää palveluita alueilla ja alueiden vaikutusta palveluihin**

Hallituksen esityksen yleisenä tavoitteena on saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva valtion aluehallinto. Tavoitteet ovat kannatettavia, mutta niitä tuskin saavutetaan tällä hallituksen esityksellä. Useat valiokunnan hallituksen esityksestä kuulemat asiantuntijat, eduskunnan muut valiokunnat sekä niissä kuullut asiantuntijat ovat ilmaisseet huolensa uuden aluehallinnon vaikutuksista kansalaisten oikeusturvaan ja palveluiden saatavuuteen. Samoihin asioihin on kiinnitetty huomiota valiokuntien lausuntoihin jätetyissä opposition lukuisissa eriävissä mielipiteissä (StVL 13/2009 vp — eriävä mielipide).

Hallituksen tavoitteisiin aluehallinnon uudistamiseksi liittyy voimakkaasti maakunnan liittojen aseman vahvistaminen. Valiokunnan mietinnöstä ilmenee, että uudistuksessa maakunnan liitoille kaavaillaan tehtäväkokonaisuutta, jolla on "merkitystä alueellisen kehittämistyön ja tahdonmuodostuksen lisäämisessä ja toteuttamisen edistämisessä" (!). Ongelmana on se, että kansalaiset eivät voi tällä hetkellä vaikuttaa suoraan maakuntakokousten tai -valtuustojen kokoonpanoon. Niiden nykyinen valintatapa vastaa huonosti kansalaisten mielipiteitä eikä välttämättä tuota eri puolueille edustusta niiden suurimman vaalikannatuksen kunnista maakuntahallintoon. Tämä johtaa maakuntien hallinnon poliittisen edustuksen jonkinasteiseen suhteellisuusongelmaan. Sama ongelma liittyy myös kuntayhtymiin. Nykyinen maakuntahallinto ilmentää menynyttä aikaa ja ajattelun kaksijakoisuutta: toisaalta maakunta on edelleen itsenäisten kuntien yhteistoimintaa ja toisaalta uusia ylikunnallisia tehtäviä hoitava toimielin.

Maakuntaliitoissa on demokratiavaje. Maakuntahallintoa on kehitetty ja toimivaltaa lisätty usean vuoden ajan keskustelematta julkisesti lainkaan siitä, miten maakuntien valtuustot tulisi valita nimenomaan ylikunnalliseen maakuntahallintoon. Tällä hetkellä maakuntavaltuusto valitaan useissa maakunnissa puolueiden piiriedustajien — lähinnä piirisihteerien — ehdotuksen pohjalta kuntien edustajainkokouksessa huomioon ottaen kuntalain eri vaatimukset täytävä kokoonpano (Kuntalain 86 a §, 10/1999). Maakuntavaltuustojen jäsenten valitseminen tulisi siirtää kuntavaaleissa äänioikeutetuille.

1.1 Sivistystoimen epätarkoituksenmukainen jakaminen ja muutokset taidehallintoon

Sivistysvaliokunnan lausunnossa arvioidaan esityksen epäkohdaksi se, että osa sivistystoimesta sijoitettaisiin kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisesti eri viranomaisten hoidettavaksi. Erityisesti sivistysvaliokunta painottaa lasten ja nuorten osalta toiminnan järjestämistä niin, että tehtävät voidaan hoitaa kokonaisuutena toimivasti ja lasten ja nuorten edun mukaisesti. Lausunnossa mainitaan, että opetustoimen henkilöstökoulutus jakautuu myös kahden viraston hoidettavaksi (SiVL 8/2009 vp), s. 2/II). Sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen tehtävien erottamista aluehallintovirastojen tehtävistä — mm. yleissivistävän koulutuksen tehtävistä — pidetty selkeästi huonona vaihtoehtona. Kysymys näissä on peruspalvelujen tasavertaisen saatavuuden ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisesta (SiVL 8/2009 vp, s. 3/I—II).

Lisäksi sivistysvaliokunta nostaa esille esityksen taidehallinnon osalta. Esityksessä opetusministeriön sijasta maakunnan liitot määräisivät toimialueidensa alueellisten taidetoimikuntien jäsenet alueellisia taiteen ja kulttuurin järjestöjä ja laitoksia kuultuaan näiden ehdottamista henkilöistä.

Valtion aluehallintoviranomaisella olisi siis maakunnan liiton nimittämä asiantuntijaelin. Siivistysvaliokunta toteaa tästä lausunnossaan, että taidehallinnon uudistus toteutettiin vuoden 2008 alussa, jolloin alueellisten taidetoimikuntien hallintohenkilöstö ja alueellisten taidetoimikuntien tulohjaus siirrettiin taiteen keskustoimikuntaan ja alueellisten taidetoimikuntien nimitysvalta opetusministeriölle, parannettiin toiminnan sisällöllistä yhtenäisyyttä ja koordinaatiota ja voitiin lisätä laajapohjaista taidepoliittista strategiatyötä (SiVL 8/2009 vp, s. 4/I—II). Siivistysvaliokunta esittää, että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen esitystä niin, että opetusministeriö asettaa edelleenkin alueelliset taidetoimikunnat (SiVL 8/2009 vp, s. 4/II).

1.2 Sosiaali- ja terveyshallinnon alalla ohjausjärjestelmä on sekava

Työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa arvioidaan, että uudistuksen aikataulu on ollut hyvin kiireinen. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että kansalaisille turvataan eri aluehallinnon alojen palvelujen vaivaton saanti myös uudistuksen aloitusvaiheessa (TyVL 12/2009 vp, s. 2—3).

Käsityksemme mukaan esitetyssä muodossa aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmästä tulee käytännössä monimutkainen. Ohjausjärjestelmä sisältää monta eri tasoa, jotka ovat vaikeasti hallittavia (1. strategia-asiakirja, 2. strateginen tulostavoiteasiakirja ja 3. toiminnallinen tulostavoiteasiakirja). Käytännössä ohjausjärjestelmä sitoo hallinnonalakohtaiset resurssit jo keskushallintotasolla, mikä tarkoittaa sitä, että "putkihallinto" aluehallinnossa voimistuu entisestään. Ohjausjärjestelmän sekavuus ja teoreettisuus aiheuttaa moninkertaista ja päällekkäistä raportointia, johon kuluva aika on pois itse substanssitehtävistä. Erikoistumistehtävät, kuten valtakunnallisesti keskitetty henkilöstösuunnittelu ja virastojen budjetointi, vievät pohjaa viraston itsenäisyydeltä ja itselliseltä alueelliselta vaikuttamiselta (StVL 13/2009 vp — eriävä mielipide).

1.3 Luonnon- ja ympäristönsuojelu alistetaan osaksi työ- ja elinkeinopolitiikan ohjausta

Ympäristöhallinnon osalta hallituksen aluehallintoesityksen suurin ongelma on luonnonsuojelun ja ympäristönsuojelun puoluepolitisoinen ja alistaminen kulloisellekin hallitusohjelmalle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strateginen suunnittelu ja ohjaus sekä johtaminen ovat työ- ja elinkeinoministeriöjohtoista (2. lakiehdotuksen 6 §, 7 §, 8 §) (YmVL 25/2009 vp — eriävä mielipide).

Esityksessä todetaan työ- ja elinkeinoministeriön huolehtivan "keskusten yhtenäisiä toimintoja ja muita keskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta" (8 §). Lisäksi hallituksen esitys jättää laajan mahdollisuuden valtioneuvoston asetuksen käyttöön mm. ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen suhteen. Esityksessä asetuksenantovaltuutta tulee täsmentää, kuten osaltaan oikeusministeriön asiantuntija on ympäristövaliokunnassa esittänyt (YmVL 25/2009 vp — eriävä mielipide).

Hallituksen tavoitteena näyttää olevan pakonomainen päätöksenteon keskittäminen niin, että strateginen suunnittelu on keskitetty valtiovarainministeriövetoisesti toteuttamaan hallituksen strategia-asiakirjan ja strategisten tulostavoiteasiakirjojen tavoitteita aluehallintovirastoissa (1. lakiehdotuksen 8 §). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa keskittäminen toteutetaan strategisen "suunnittelun ja ohjauksen" käsitteistön alla työ- ja elinkeinoministeriön johtamana (2. lakiehdotuksen 6 §, 7 §) (YmVL 25/2009 vp — eriävä mielipide).

Mielestämme esitys vaarantaa ympäristön- ja luonnonsuojelun riippumattomuuden työ- ja elinkeinoministeriön johtaman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osana. Ongelmaan kiinnittää huomiota myös ympäristövaliokunta ja painottaa "asioiden puolueettoman käsittelyn varmistamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa" (s. 11) (YmVL 25/2009 vp — eriävä mielipide).

Ympäristövaliokunta kiinnittää myös huomiota uudistuksen mittavuuteen ja aikatauluun. Ympäristövaliokunta toteaa, että ympäristö-

vesiasioiden käsittelyä koskevan päätöksentekojärjestelmän erityispiirteiden tarkastelu on jäänyt ehdotuksessa puutteelliseksi (YmVL 25/2009 vp).

2 Palvelut alueilla ja kielivähemmistön asema

2.1 Ruotsinkielisen väestön asema hallinnon muutoksessa

Liikennevaliokunta toteaa, että alun perin hallinnollisten rakenteiden uudistamisena alkanut uudistus näyttää johtavan käytännössä merkittävään palvelupisteiden alueelliseen muutokseen. Aluejako muuttuu nykyisten Uudenmaan, Hämeen, Kaakkois-Suomen, Savo-Karjalan, Vaasan ja Oulun tiepiirien osalta. Esimerkiksi aluejakomuutos ja yhden päätoimipaikan esityksessä suppeasti perusteltu muutos Vaasasta Seinäjoelle saattavat aiheuttaa resursointi- ja osaamisongelmia sekä henkilöstösiirtoja yksiköistä toisiin. Muutokset voivat heikentää osin Pohjanmaan ruotsinkielisen väestönosan mahdollisuuksia riittävään palveluun omalla äidinkielellään (LiVL 19/2009 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta puuttuu myös siihen, että muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Valtion alue- ja paikallishallinnon asetuksentasoisessa järjestämisessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Merkitystä on myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään — suomea, ruotsia tai saamea — viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (PeVL 21/2009 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan mielestä kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin

kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi. Lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmallista olisi ainakin se, jos viraston tai keskuksen toimialueella on vain yksi kaksikielinen kunta. Valiokunnan mielestä tällaisessa tapauksessa esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettun kielivähemmistön palveluyksikön perustamisella ei käytännössä pystyttäisi turvaamaan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta korostaa, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Valiokunnan mukaan asianmukaisinta olisi ollut, että kielivaikutukset olisi arvioitu jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle tai ainakin eduskuntakäsittelyn aikana. (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II).

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on ilmennyt, että esittelevässä ministeriössä ei ole mietitty tarkkaan sitä, miten erikieliset palvelut tullaan käytännössä järjestämään. Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan edellyttämää kieliselvitystä ei tullakaan laatimaan valiokunnan edellyttämällä tavalla.

2.2 Yhden luukun periaate aluehallinto

Liikennevaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota palvelujen alueellisesti tasavertaiseen saatavuuteen jatkossa. Tulevissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tuleekin selvittää, millä hallinnollisilla ratkaisuilla, kuten yhteisillä, yhden luukun periaatteella toimivilla alueellisilla palvelupisteillä, voidaan taata alueellisesti ja kielellisesti tasavertaisten, laadukkaiden palvelujen saatavuus. Asiakkaiden palvelujen

taso on voitava taata myös siirtymävaiheen aikana (LiVL 19/2009 vp, s. 3).

3 Tuottavuusohjelma ja aluehallintouudistus vähentävät henkilökuntaa ja palvelukykyä

3.1 Aluehallintouudistus osa valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa

Ainakin välillisesti aluehallinnon uudistamisella aiheutetaan aluehallinnon henkilöstövähennyksiä: hallituksen vuoden 2009 kehyspäätöksessä valtionhallinnon tuottavuutta ilmoitetaan tehostettavan mm. aluehallinnon uudistuksella. Vuonna 2007 aluehallinnon henkilöstövolyyymi oli 8 000 henkilöä. Esityksessä arvioidaan, että vuosina 2012—2015 aluehallintoviranomaisten henkilöstövolyyymi vähenee 640 henkilötyövuoden verran. Tämä tavoite merkitsee lähes 20 prosentin vähennystä nykyiseen henkilökuntaan nähden (StVL 13/2009 vp — eriävä mielipide).

3.2 Aluehallintouudistuksen vaikutukset resursseihin sosiaali- ja terveydenhuollossa

Ehdotuksessa perustettavien aluehallintovirastojen mahdollisuudet hoitaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä lakisääteisiä tehtäviään heikenevät olennaisesti, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat nimenomaan niitä palveluja, joiden osalta julkisuudessaakin tuodaan jatkuvasti esiin tarve valvonnan lisäämiseen. Valvonnan haasteet myös lisääntyvät edelleen hallituksen suosiessa yksityisten palveluntarjoajien käyttöä kunnissa. Aluehallintoviranomaisten työn sisältö, resursointi ja aluehallintoviranomaisiin sijoittuvien lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toimintakehys jäävät esityksessä liian epäselviksi (StVL 13/2009 vp — eriävä mielipide).

3.3 Työsuojelun toimintaedellytysten varmistaminen

Työsuojelutoiminnan tulee olla jo kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksen mukaan riippumatonta ja itsenäistä. Työsuojelutoiminta on olennaisesti kentällä tehtävää työtä. Jo nykyisellään työsuojelutoiminnassa liian pienellä henki-

lömäärällä yritetään saada aikaan liian paljon. Panostaminen työsuojelutoimintaan maksaisi kuitenkin itse itsensä takaisin lisääntyvänä työturvallisuutena ja vähäisempänä harmaan talouden toimintana (TyVL 12/2009 vp — eriävä mielipide I).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että työsuojelun vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa työsuojelun riippumattomuuden. Toimeenpanossa tulee kunnioittaa ILO:n sopimuksen (nro 81) vaatimusta, jonka mukaan työsuojeluviranomaisille ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen (TyVL 12/2009 vp).

Työsuojeluhallinnon kytkeminen osaksi aluehallintoviranomaista ei palvele kenenkään etua. Myös esitetty aluejako johtaa ongelmiin ja eriarvoisuuteen. Esimerkiksi Pohjois-Suomen alueella palveluita pitäisi kyetä tarjoamaan kolmella kielellä. Etelä-Suomen vastuualueelle keskittyisi suuri määrä työsuojelun tarkastustehtävistä. Osaamisen ja erikoistumisen ylläpitäminen vaarantuu aluejaon myötä. Näistä syistä työsuojelun jättämistä uudistuksen ulkopuolelle pitäisi vielä harkita (TyVL 12/2009 vp — eriävä mielipide I).

3.4 Tienpidon voimavarojen ja osaamisen varmistaminen

Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille on asetettu yhteinen 640 henkilötyövuoden vähenemätavoite vuoteen 2015 mennessä. Nyt yhdistyvät alueorganisaatiot ovat kuitenkin erilaisessa kehitysvaiheessa tuottavuuden parantamisessa. Tiehallinto on tukitehtävien osalta ulkoistanut perustietotekniikan markkinoilta hankittavaksi sekä operatiivisen talous- että henkilöstöhallinnon tehtävät Valtiokonttorin palvelukeskukseen. Liikennevaliokunta korostaa, että jo tehdyt tuottavuustoimet on otettava huomioon, jotta tuottavuusohjelman toimeenpano uusissa keskuksissa ei vaikuttaisi vähentävästi tienpidon resursointiin ja alan osaamiseen.

Esitys on eri valiokunnissa saanut hyvin ristiriitaisen ja kriittisen vastaanoton. Samoin valiokuntien kuulemien asiantuntijoiden lausunnot ovat osoittaneet, että esitys ei ole esitetyssä muodossaan tarkoituksenmukainen hallinnon toiminnan kannalta. Erittäin huolestuttavia ovat korkeimman hallinto-oikeuden edustajan korostamat oikeudelliset ongelmat, joita lakiesitykset toteutuessaan aiheuttaisivat. Muun muassa eri viranomaisten yhdistäminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen "luo kokonaan uu-

denlaisen oikeudellisen asetelman. Hallituksen esitysten mukaisesti toimittaessa ongelmat siirtyisivät kuormittamaan tuomioistuimia".

Tällä perusteella ehdotamme esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2009

Unto Valpas /vas
Pietari Jääskeläinen /ps