

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 21/2009 vp**

**Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista  
koskevaksi lainsäädännöksi**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Silja Hiironniemi ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- maaherra Rauno Saari, Länsi-Suomen lääninhallitus
- vice häradshövding/varatuomari Bo-Sanfrid Höglund ja sakkunnig i förvaltningsärenden / hallintoasiain asiantuntija Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- professori Olli Mäenpää
- professori Outi Suviranta
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Teuvo Pohjolainen.

**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 kumottaviksi. Lainsäädäntökokonaisuuden voimaantuloista ja uudistuksen siirtymäkauden järjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi erillisessä voimaantuloissa. Esityskokonaisuuteen liittyviä noin

250 lakia koskevat muutosehdotukset annetaan erillisenä hallituksen esityksenä.

Esityksen yleisenä tavoitteena on uudistaa laajasti valtion aluehallintoa ja saada siten aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Valtion aluehallinto ehdotetaan koottavaksi perustettaviin aluehallintovirastoihin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä pyritään vahvistamaan.

Lakiehdotukset sisältävät säännöksiä muun ohella aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialasta ja tehtävistä, organisoinnista, toimivallasta ja toimi-

alueista sekä ohjauksesta ja johtamisesta. Lakiehdotuksissa on myös erityissäännöksiä, joiden tarkoituksena on edistää kielellisten oikeuksien toteutumista.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä aluehallinnon uudistamisesta arvioidaan yleisesti perustuslain 119 §:n valtion alue- ja paikallishallintoa koskevien säännösten kannalta. Kielellisiin oikeuksiin liittyviä kysymyk-

siä tarkastellaan perustuslain 122 §:n 1 momentin ja perustuslain 17 §:n näkökulmasta. Maakunnan liittojen tehtäviä ja yhteistoimintaa arvioidaan perustuslain 121 §:n valossa. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitykseen liittyy kuitenkin eräitä perustuslain kannalta merkityksellisiä seikkoja, on hallitus ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Valtion aluehallinnon järjestäminen*

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa tarkoitettut aluehallintovirastot ja 2. lakiehdotuksen mukaiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat valtion aluehallinnon yksiköitä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alaisina viranomaisina toimivat työ- ja elinkeinovirastot ovat valtion paikallishallinnon yksiköitä. Aluehallintovirastojen toimiala ja tehtävät luetellaan 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Virastojen lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista samoin kuin yksittäisen viraston vastuualueista säädetään 5 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintoviraston toimialueen laajentamisesta voidaan 6 §:ssä mainittujen kriteerien perusteella säätää joko valtioneuvoston tai eräissä tapauksissa ministeriön asetuksella. Lisäksi aluehallintoviraston yhteyteen kuuluvan kielivähemmistön palveluyksikön perustamisesta, tehtävistä, nimestä, toimialueesta ja toimipaikasta sekä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään 18 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta vastaavat säännökset sisältyvät 2. lakiehdotuksen 3, 4, 5 ja 23 §:ään.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön ni-

meä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I). Valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppisiä. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallisviranomaisista voidaan antaa myös asetuksilla. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen. Perustuslaissa ei esimerkiksi aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tapaan enää ole säännöstä valtionhallinnon järjestämisestä läänin- ja kihlakuntajaon pohjalta (HE 1/1998 vp, s. 173—175, PeVL 29/2006 vp, s. 2/I, PeVL 42/2006 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I).

Ehdotettu sääntely täyttää yleisyydestään huolimatta perustuslain 119 §:n asettamat vähimmäisvaatimukset.

#### *Kielelliset oikeudet*

Perustuslaista ei edellä mainituista syistä sinänsä johdu estettä sille, että aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueista ja toimipaikoista säätäminen osoitetaan lailla asetuksenantajan tehtäväksi (vrt. PeVL 42/2006 vp, s. 3/I). Valiokunnan mielestä

on toisaalta selvää, että perustuslain säännökset voivat asettaa suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisällölle muun muassa silloin, kun viranomaisen toimialueen sääntelyllä on perusoikeuskytkentöjä. Aluehallinnon uudistamisessa merkityksellistä on ainakin se, 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.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Perustuslakiesityksessä pidettiin tärkeänä, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177/1; ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 7/II). Perustuslain 17 §:n säännös puolestaan edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslakivaliokunta on sittemmin korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomais-

ten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin (PeVL 29/2006 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 3). Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta toteaa perustuslain 122 §:ää arvioiessaan, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Valiokunnan mielestä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat valiokunnan mielestä 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 tarkoitettujen kielivähemmistön palveluyksikön perustamisella ei käytännössä pystyittäisi turvaamaan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan.

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 kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Valiokunnan tiedossa ei ole, että tällaista selvitystä olisi vielä tehty. Asianmukaisinta olisi ollut, että kielivaikutukset olisi arvioitu jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle tai ainakin eduskuntakäsittelyn aikana. Valiokunnan mielestä on joka tapauksessa selvää,

että myöhemmin annettavan valtioneuvoston asetuksen sisältämän aluejaotuksen on perustuttava riittävään arvioon ratkaisun kielivaikutuksista. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että valtioneuvosto kiireellisesti asettaisi asian- tunti-joista koostuvan työryhmän selvittämään tämän lainsäädännön aiheuttamien aluejaotusten muutosten seurausvaikutukset väestöryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perustuslain edellyttämät palvelut samoin perustein. Valiokunta 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.

#### *Maakunnan liittojen tehtävät ja yhteistoiminta*

Maakunnan liitoille siirretään 9. lakiehdotuksen 7 §:n nojalla valtionhallinnosta eräitä yhteensovittamistehtäviä ja aluekehityksen edistämistehtäviä. Maakunnan liitot ovat kuntalaissa tarkoitettuja kuntayhtymiä. Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa perustuslain 121 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PeVL 40/2000 vp, s. 2/1, PeVL 14/2008 vp, s. 1—2). Ehdotuksessa ei ole kysymys kunnille kuuluvien tehtävien siirtämisestä maakunnan liittojen hoidettavaksi, minkä vuoksi sääntely ei tältä osin muodostu muutoinkaan ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta (vrt. PeVL 65/2002 vp, s. 2—3).

Ehdotukseen alueiden kehittämislain muuttamisesta sisältyy myös säännöksiä maakunnan liittojen yhteistoiminnasta. Maakuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi maa jaetaan maakuntien yhteistoiminta-alueisiin, joiden tehtävistä, päätöksenteon järjestämisestä sekä yhteisestä toimielimestä ja sen valitsemisesta on säännökset lakiehdotuksen 7 a—7 d §:ssä. Ehdotettu kuntien yhteistoiminnan sääntely ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa ole ongelmallista kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta. (ks. PeVL 32/2001 vp, s. 2, PeVL 37/2006 vp, s. 5). Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavat kielellisiin oikeuksiin liitty-

vät velvoitteet on otettava huomioon myös maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueita järjestettäessä.

Lakiehdotuksen 7 e §:ssä on säännöksiä yhteistoiminnasta sopimisesta ja siihen velvoittamisesta. Pykälän 2 momentti koskee valtioneuvoston roolia siinä tapauksessa, että maakunnan liittojen jäsenkunnat eivät sovi yhteistoiminnan järjestämisestä 1 momentissa tarkoitettussa määräjassa. Tällöin valtioneuvosto voi velvoittaa alueen maakunnan liitot ja niiden jäsenkunnat aloittamaan neuvottelut yhteistoiminnasta ja samalla määrätä yhteistoiminnan käynnistämiseksi välttämättömistä asioista.

Valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kuntien itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien sopimustoimivalta korvautuu valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat kuitenkin ehdotetun lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Valtioneuvoston päätös on valituskelpoinen. Lisäksi valtioneuvoston määräys on voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Tällainen valtioneuvoston määräämisvalta ei ole ristiriidassa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa (ks. PeVL 32/2001 vp, s. 2—3). Sääntelystä on kuitenkin syytä käydä ilmi, minkätyyppisiä seikkoja tarkoitetaan "yhteistoiminnan käynnistämiseksi välttämättömillä asioilla".

#### *Asian käsittelemisen siirtäminen toiseen virastoon*

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

Tehtävien siirtäminen toimivaltaiselta viranomaiselta on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viran-

omaisessa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 4/I).

Ehdotetuista säännöksistä ei käy selville, mitä viraston esteellisyydellä tarkoitetaan. Perustelutkin ovat tältä osin hyvin niukat. Viraston esteellisyys on Suomen oikeudessa uusi käsite (ks. kuitenkin esim. kansanterveystlain 2 §:n 3 momentin 4 kohta), johon ei voida suoraan soveltaa esimerkiksi virkamiehen esteellisyyttä koskevia hallintolain 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. Asianmukaisinta olisi luopua viraston esteellisyyden käsitteestä ja muotoilla säännökset kokonaisuudessaan toisin. Hallintovaliokunnan on tässä yhteydessä syytä vielä arvioida, onko asian käsittelyn siirtämiselle toiseen virastoon asiallisia perusteita vai voitaisiinko kysymys ratkaista esimerkiksi säännöksillä virastojen sisäisten vastuualueiden asemasta.

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. ja 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 15 §:stä ja 2. lakiehdotuksen 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Tuula Peltonen /sd
vpj.	Jacob Söderman /sd	Veijo Puhjo /vas
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Elsi Katainen /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Ville Niinistö /vihr
	Elisabeth Naclér /r	Raimo Piirainen /sd.
	Mikaela Nylander /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.