



## LAUSUNTO

Svenska Finlands Folkting on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa vireillä olevasta valtion aluehallinnon uudistushankkeesta. Erityisesti lausuntoni on pyydetty 27.1.2009 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi ja sen perustelujen (s. 31) mukaisesta linjauksesta, jonka mukaan Keski-Pohjanmaan maakunnan alue sijoittuisi aluehallintovirastojen toimialuejaossa Pohjois-Pohjanmaan aluehallintoviraston toimialueeseen yhdessä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien kanssa. Vastaavasti Keski-Pohjanmaan sijoittuisi Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

### *Perustuslain 122.1 ja 17.2 §*

Vuoden 1919 hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa oli säädetty hallintoalueiden rajoista. Säännöksen mukaan hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä oli övarteenotettava, että alueet, mikäli asianhaarat sallivat, tulevat yksikieliseksi, suomen- tai ruotsinkieliseksi, taikka että toiskieliset vähemmistöt niillä tulevat niin pieniksi kuin mahdollistaö. Nykyisin säännös hallintoalueiden rajojen uudelleen järjestämisestä on perustuslain 122 §:n 1 momentissa. Tämän perustuslain kohdan mukaan öhallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaanö. Säännös koskee hallitusmuodon 50.3 §:n tavoin kaikkia hallinnollisia aluejaotuksia, toisin sanoen sekä valtion alue- ja paikallishallintoa että

kunnallista ja perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettua ökuntia suurempien hallintoalueidenö itsehallintoa.

Perustuslain 122.1 § sisältää itse asiassa kaksi säännöstä, joista toinen koskee aluejaotusten yhteensopivuutta ja toinen kielellistä yhdenvertaisuutta. Tässä perustuslainkohdassa käytettyä ilmausta ötulee pyrkiöö saatetaan tulkita siten, että säännös ei olisi ehdottomasti sitova ja että tämä koskisi myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuutta saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan On kuitenkin perusteltua katsoa, että ötulee pyrkiöö öilmaus liittyy hallintoalueiden yhteensopivuuteen eikä suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuuteen. Tätä tulkintaa tukee se, että yhdenvertaisuudesta on säädetty erikseen ja velvoittavalla tavalla perustuslain 17 §:n 2 momentin toisessa lauseessa. Tämän säännöksen mukaan öjulkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaanö. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ösäännös edellyttäisi paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamistaö ja että ösäännöksellä olisi merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessäö (HE 309/1993 vp, s. 65).

Perustuslain 122 §:n 1 momenttia onkin kielellistä yhdenvertaisuutta koskevilta osiltaan tulkittava 17 §:n 2 momentin kautta, mikä antaa sille näiltä osin ehdottoman oikeudellisen sitovuuden. Tämä tulkinta vastaa myös perustuslain esitöitä. Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi viitattiin nimenomaisesti 17 §:n 2 momenttiin ja korostettiin olevan tärkeätä, että öhallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet í sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielelläänö. Edelleen perustelujen mukaan ösäännöksessä korostettaisiin kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien

turvaamista samanlaisten perusteidenö. (HE 1/1998 vp, s. 177) Näihin esitöiden lausumiin on sittemmin viitattu muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 37/2006 vp.

Myös perustuslain 17 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen tarkoittamalla perusoikeudella on merkitystä aluejaotuksen muutoksissa. Tämän perustuslainkohdan mukaan öjokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan laillaö.

#### *Yksikieliset palveluyksiköt*

Kielellisten perusoikeuksien toteuttamisen kannalta keskeinen laki on kielilaki (423/2003). Sen 6.1 §:n 2 kohdan mukaan viranomainen on kaksikielinen, jos sen virka-alueeseen kuuluu yksikin kaksikielinen kunta. Suunniteltuihin Pohjois-Pohjanmaan aluehallintoviraston sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueisiin kuuluisi ainoastaan yksi kaksikielinen kunta, Kokkolan kaupunki. Viranomaiset olisivat kuitenkin kielilain mainitun säännöksen nojalla kaksikielisiä.

Kielilain 23 § sisältää yleissäännökset viranomaisten velvollisuudesta toteuttaa kielellisiä oikeuksia. Pykälä kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

Kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka molempia.

On pelättävissä, että Keski-Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja äidinkielellään heikkenevät tilanteessa, jossa laajaan toimialueeseen kuuluu vain yksi kaksikielinen kunta. Sekä aluehallintovirastoja että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevaan lakiluonnokseen sisältyy säännös, jonka mukaan näillä virastoilla voi olla sen toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi erillinen ruotsinkielinen palveluyksikkö. Tällainen palveluyksikkö voitaisiin perustaa myös useamman aluehallintoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteiseksi yksiköksi. (16 § ja 22 §) Esitysluonnoksen perustelut (s. 31) viittaavat siihen, että tätä mallia tulaisiin soveltamaan ehdotetulla Pohjois-Pohjanmaan toiminta-alueella.

Kielilakiin sisältyy jo nykyisin säännös (6.2 §), jonka mukaan *erityisistä syistä* voidaan virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja. Esitysluonnoksen mukaiset säännökset ruotsinkielisestä palveluyksiköstä poikkeavat kielilain säännöksestä siinä, että ne eivät edellytä erityisiä syitä, vaan mahdollistaa sen, että erilliset ruotsinkieliset palveluyksiköt ovat alun alkaen valtion aluehallintouudistuksen elimellinen osa. Kielilain 6 §:n 2 momentti sen sijaan lähtee siitä, että erilliset yksikieliset yksiköt ovat poikkeuksellinen ratkaisu. Hallituksen kielilakia koskevan esityksen perusteluissa esimerkkinä tarkoitetuista yksikielisistä yksiköistä mainitaan Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen ruotsin kielen osasto ja opetushallituksessa toimiva ruotsinkielinen koulutuksen linja. Kumpikaan esimerkkiviranomaisista ei ole välitöntä asiakaspalvelua harjoittava viranomainen.

Yksikielisen palveluyksikön perustaminen kielivähemmistön tarpeita varten johtaa kielellisen tasa-arvon kannalta ongelmalliseen segregoitumiseen, eikä anna takeita siitä, että kieliryhmien

mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään turvataan samanlaisten perusteiden mukaan. Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, perustuslain 17 §. 2 momentin säännös edellyttää suomen- ja ruotsinkielisen väestön ei vain muodollisen vaan myös *tosiasiallisen* tasa-arvon turvaamista. Erillisten ruotsinkielisten palveluyksikköjen varaan rakentuvaa valtion aluehallinnon uudistusta onkin pidettävä ongelmallisena sekä perustuslain 17 §:n 2 momentin että siihen viittaavan 122 §. 1 momentin kannalta.

#### *Aluehallintouudistuksen toteuttaminen*

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi lähdetään siitä, että uusien aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueista ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella (6.1 §). Myös ruotsinkielisen palveluyksikön perustamisesta, tehtävistä, nimestä, toimialueesta ja toimipaikasta sekä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella (16.2 § ja 22.2 §).

Perustuslain 119 §:n 2 momentissa edellytetään, että valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että säännös mahdollistaa sen, että viranomaisten toimialueista säädetään lakia alemmanasteisin säännöksin (ks. esim. PeVL 42/2006 ja 5/2008). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että viranomaisen toimipaikasta voidaan päättää ministeriön päätöksellä (PeVL 6/2002 vp; PeVL 29/2006 vp). Nyt käsiteltävänä olevalla valtion aluehallinnon uudistuksella ja siinä tehtävillä toimialueita koskevilla ratkaisuilla on kuitenkin, kuten yllä olen todettu, merkittäviä perustuslain 17 §:ssä turvattuja kielellisiä perusoikeuksia koskevia vaikutuksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kaikki perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeiset säännökset on annettava lain tasolla (esim. PeVL 31/1997 vp). Tämä perustelee kantaa, jonka mukaan aluehallintoa hoitavien viranomaisten toimialueista ja mahdollisista ruotsinkielisistä palveluyksiköistä olisi säädettävä lailla.

## *Tiivistelmä*

Tiivistän johtopäätökset yllä esittämästäni tarkastelusta seuraavasti:

1. Perustuslain 122 §:n 1 momentin aluejaotuksia koskevaa säännöstä on kielellistä yhdenvertaisuutta koskevilta osiltaan perustuslain tulkittava 17 §:n 2 momentin kautta, mikä antaa sille näiltä osin oikeudellisen sitovuuden
2. Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu, perustuslain 17.2 §:n säännös, jonka mukaan öjulkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan edellyttää paitsi muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.
3. Kielilain 6 §:n 2 momentin mukaan erillisten yksikielisten yksiköiden perustaminen on poikkeuksellinen ratkaisu, joka tulee kysymykseen vain erityisistä syistä. Sen sijaan nyt ehdotetut säännökset ruotsinkielisistä palveluyksiköistä eivät sisällä tällaista edellytystä, vaan luonnos hallituksen esitykseksi mahdollistaa sen, että erilliset ruotsinkieliset palveluyksiköt olisivat valtion aluehallintouudistuksen elimellinen osa.
4. Yksikielisen palveluyksikön perustaminen kielivähemmistön tarpeita varten johtaa kielellisen tasa-arvon kannalta ongelmalliseen segregoitumiseen, eikä anna takeita siitä, että kieliryhmien mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään turvataan samanlaisten perusteiden mukaan ja että kieliryhmien tosiasiallinen tasa-arvo toteutuu. Erillisten ruotsinkielisten palveluyksikköjen varaan rakentuvaa valtion aluehallinnon uudistusta on siksi pidettävä ongelmallisena sekä perustuslain 17 §:n 2 momentin että siihen viittaavan 122 §. 1 momentin kannalta



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

5. Valtion aluehallinnon uudistuksella ja siinä tehtävillä toimialueita koskevilla ratkaisulla on merkittäviä perustuslain 17 §:ssä turvattuja kielellisiä perusoikeuksia koskevia vaikutuksia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kaikki perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeiset säännökset on annettava lain tasolla, Tämä perustelee kantaa, jonka mukaan aluehallintoa hoitavien viranomaisten toimialueista ja mahdollisista ruotsinkielisistä palveluyksiköistä olisi säädettävä lailla.

Helsingissä 24.2.2009

Kaarlo Tuori  
Oikeustieteen tohtori  
professori