



## Lausunto aluejaotuksen toteuttamisen kriteereistä perustuslain 122 §:n kannalta

Svenska Finlands folkting on pyytänyt oikeudellista arviotani siitä, onko perustuslain kielellisiä oikeuksia ja olosuhteita koskevat säännökset otettu riittävästi ja asianmukaisesti huomioon, kun valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä on suunniteltu Keski-Pohjanmaan alueellista sijoittumista uusien alueellisten viranomaisten toimialuejaossa. Esitän lausuntonani seuraavan.

### *Lausunnon kohteen täsmentäminen*

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (27.1.2009) esitetään seuraavia näkökohtia alueellisten viranomaisten aluejaon järjestämisestä:

Aluehallinnon uudistuksessa on suunniteltu muutettavaksi aluehallintoviranomaisten aluejakoja eräiltä osin. Kielinäkökulmasta huomionarvoisimmat muutokset ovat suunnitelman mukaisesti Keski-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa sekä Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän 3.12.2008 tekemässä linjauksessa aluehallintovirastojen toimialuejaossa Keski-Pohjanmaan maakunnan alue sijoittuisi Pohjois-Pohjanmaan aluehallintoviraston toimialueeseen yhdessä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien kanssa. Keski-Pohjanmaa sijoittuisi niin ikään Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen. Kummankin viranomaisen toimialueen päätoimipaikka sijaitsisi Oulussa.

Aluejakojen toteuttaminen edellä mainitun ehdotuksen mukaisena merkitsisi sitä, että tulevien Pohjois-Pohjanmaan aluehallintoviraston ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yksikieliset suomenkieliset hallintoalueet muuttuisivat kaksikielisiksi,

koska alue käsittäisi yhden kaksikielisen kunnan, Kokkolan, Keski-Pohjanmaalla.

Suunnitelmien mukaan Kokkolaan sijoitettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimipaikka ja aluehallintoviraston toimintoja hoitavaa henkilöstöä, millä osaltaan turvattaisiin rannikkoalueen palvelujen ja asiointimahdollisuuksien hyvä saavutettavuus sekä toimivuus myös ruotsin kielellä. Vaasassa tulisi ministerityöryhmän linjauksen mukaisesti olemaan elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus, jossa olisi elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuurivastuualue sekä tarvittava määrä muiden vastuualueiden palveluja järjestävää henkilöstöä. Siitä muodostuisi Keski-Pohjanmaan pois siirtyessä samalla Suomen mantereen ainoa kaksikielinen aluehallintoviranomainen, jossa enemmistökieli olisi ruotsi.+(s. 31)

Tämän lausunnon tarkoituksena on selvittää niitä kriteerejä, joiden perusteella on arvioitava, turvaisiko ehdotettu aluejaon muutos Keski-Pohjanmaan ja erityisesti Kokkolan osalta asianmukaisesti suomen- ja ruotsinkielisen väestön riittävät mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään ja takaisiko se tältä osin myös kielellisten perusoikeuksien toteutumisen. Arvio on ensisijaisesti oikeudellinen, ja se kohdistuu hallinnollisia jaotuksia ja aluejaotuksen perusteita määrittelevän perustuslain 122 §:n sisältämien vaatimusten analyysiin.

#### *Oikeudellisen arvioinnin perusteet*

Aluejaon määrittelyä ja muuttamista koskevalla sääntelyllä on välitön yhteys myös kielellisiin perusoikeuksiin. Hallintoa järjestettäessä tulee nimittäin perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kun lisäksi otetaan huomioon, että perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, turvataan lailla, viranomaisten aluejakoja määriteltäessä ja muutettaessa on otettava huomioon myös kielellisten oikeuksien ja omankielisten palvelujen saatavuus.

Pyrittäessä yhteensopiviin hallinnollisiin jaotuksiin on siis samalla kiinnitettävä huomiota myös kielellisiin olosuhteisiin. Perustuslakia säädettäessä esitetyn perustuslakivaliokunnan arvion mukaan näiden olosuhteiden mer-

kitys on perustuslain 122 §:ää sovellettaessa sillä tavoin ensisijainen, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan myös poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Jos siis pelkästään hallinnollisesti arvioiden sinänsä yhteensopivat aluejaotukset esimerkiksi rajoittavat tai vaikeuttavat väestön mahdollisuuksia saada palveluja suomen ja ruotsin kielellä, aluejaotus on tarpeellisilta osin sopeutettava kielellisiin olosuhteisiin. Pyrkiminen yhteensopiviin aluejaotuksiin ja tällaisten aluejaotusten toteuttaminen eivät näin ollen voi olla sillä tavoin itsetarkoitus, että ne syrjäyttäisivät kielellisten olosuhteiden merkityksen.

Arvioitaessa perustuslain 122 §:ssä tarkoitettuja kielellisiä olosuhteita ja mahdollisuutta saada palveluja omalla kielellä on ensisijaisesti otettava huomioon palvelujen reaalin saatavuus ja niiden käytännön toimivuus suomen ja ruotsin kielellä. Vaikka hallinnollis-organisatorisillakin ratkaisulla voidaan osaltaan pyrkiä turvaamaan palvelujen saaminen omalla kielellä, merkitystä on myös alueella jo toimivalla palvelurakenteella ja sen tuottamilla kielellisillä palveluilla. Yhteensopivia aluejaotuksia ei siten ole mahdollista toteuttaa määrittelemällä keinotekoisia tai pelkästään muodollisesti toimivia kielellisten palvelujen toteuttamistapoja tai -rakenteita.

Yhteensopivuuden ja palvelujen saatavuuden lisäksi on aluejakoja määriteltäessä keskeinen merkitys myös kielellisten perusoikeuksien turvaamisella siten, kuin perustuslain 17 §:n 2 momentti edellyttää. Koska julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien toteutuminen, kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakojen muutoksia valmisteltaessa. Samoin kuin perustuslain 122 § myös perustuslain 17 §:n 2 momentti edellyttää reaalisten ja toimivien kielellisten oikeuksien turvaamista.

Jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Myös aluejaotusten yhteensopivuutta on arvioitava tämän mukaisesti. Nämä velvoitteet koskevat myös valtioneuvostoa sekä aluejaotuksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelijana että aluejakoa määrittelevän asetuksen antajana.

### *Keski-Pohjanmaan sijoittuminen suunnitellussa aluejaossa*

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Keski-Pohjanmaan maakunnan alue sijoittuisi Pohjois-Pohjanmaan alueellisten viranomaisten toimialueeseen yhdessä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien kanssa. Näiden viranomaisten toimialueen päätoimipaikka sijaitsisi Oulussa. Näin määritelty toimialue olisi muuten yksikielisesti suomenkielinen, mutta se sisältäisi yhden kaksikielisen kunnan, Kokkolan, Keski-Pohjanmaalla. Samalla näin toteutettu aluejaotus merkitsisi, että muuten yksikielinen toimialue muuttuisi kaksikieliseksi.

Esitysluonnoksessa ei tältä osin arvioida muita aluejaotuksen vaihtoehtoja, vaikka Keski-Pohjanmaata koskevan ehdotuksen todetaankin aiheuttavan -kielinäkökulmasta huomionarvoisimmat muutokset-. Perusteluista ei käy ilmi, miksi tällaiset kielellisesti huomionarvoiset muutokset olisivat välttämättömiä tai edes tarpeellisia yhteensopivien aluejaotusten toteuttamiseksi. Kuten edellä on todettu, kielelliset olosuhteet voivat perustuslain 122 §:n vaatimusten kannalta merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi on perusteltua myös poiketa muuten yhteensopivista aluejaotuksista. Esitysluonnoksen mukaan sen sijaan väestön kielelliset olosuhteet näyttäisivät joutuvan väistymään samalla, kun hallinnollisesti tarkoituksenmukaiseksi arvioitu aluejaon saa etusijan. Tällainen etusijajärjestys olisi toteutuksessaan ongelmallinen perustuslain 122 §:n peruslähtökohtien kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena olisi toteuttaa palvelujen ja asiointimahdollisuuksien hyvä saavutettavuus sekä toimivuus myös ruotsin kielellä. Tavoitteen toteuttamiseksi Kokkolaan sijoitettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimipaikka ja aluehallintoviraston toimintotila hoitavaa henkilöstöä. Pelkästään ehdotus yksittäisen alueellisen viranomaisen toimipaikan ja hallintohenkilöstön sijoittaminen Kokkolaan on kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kuitenkin neutraali toimenpide, joka ei sellaisenaan välttämättä takaisi perustuslain edellyttämällä reaalisella ja toimivalla tavalla suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksia saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. On mahdollista, että perustuslain 122 §:n edellyttämä kielellisten olosuhteiden huomioon ottaminen on myös tätä konkreettista ehdotusta muotoillessa jäänyt taka-alalle.

Arvioitaessa aluejaon vaikutuksia kielellisiin olosuhteisiin perustuslain 122 §:n lähtökohtia toteutettaessa on merkitystä myös alueeseen kuuluvien kuntien kieliolosuhteilla. Näitä arviointikriteereitä on luonnehdittu hallituksen esitystä edeltävässä valmistelussa seuraavasti: «Kaksikielisiä palveluita voidaan järjestää ja taata monenlaisissa organisoinneissa, mutta on syytä välttää yksittäisten kaksikielisten tai ruotsinkielisten kuntien joutumista isoon suomenkielisten kuntien joukkoon, koska tällöin ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen voi vaikeutua. Sama tarve toimii toisinkin päin.» (Aluehallinnon uudistamishanke. Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti 18.6.2008, s. 5.)

Keski-Pohjanmaan maakunnan ja erityisesti Kokkolan sijoittaminen uudelleen aluejaotukseen esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla näyttäisi toteuttavan näiden valmisteluvaiheessa vältettäväksi arvioitujen perusteiden mukaisen aluejaotuksen. Se saattaisi vaikeuttaa etenkin ruotsinkielisten palvelujen saamista ja vaikuttaa samalla tavoin myös kielellisten oikeuksien toteuttamiseen. Sikäli kuin ehdotetulla aluejaotuksella on tällaiset vaikutukset, sitä ei voida pitää perustuslain 122 §:n ja 17 §:n 2 momentin määrittelemien vaatimusten mukaisena.

Helsingissä, helmikuun 23 päivänä 2009

Olli Mäenpää  
oikeustieteen tohtori  
hallinto-oikeuden professori