

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä maaliskuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (VNS 1/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- kansliapäällikkö Kimmo Hakonen, Oikeuskanslerinvirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Kaarlo Tuori.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Eduskunta edellytti aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön käsittelyssä, että hallitus antaa eduskunnalle seikkaperäisen selonteon vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Selonteossa tuli eduskunnan lausuman mukaan ottaa huomioon muun muassa uudistuksen tavoitteet; virastojen ja keskusten toiminta-ajatus; toiminta ja tehtävät; aluejakojen toimivuus; asiakas- ja kansalaislähtöisyyden toteutuminen sekä palvelujen saatavuus mukaan lukien kielelliset palvelut samoin kuin asioiden käsittelyn

riippumattomuus, puolueettomuus ja oikeus-
turva (EV 150/2009 vp).

Aluehallintouudistuksen tavoitteena oli uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Valtion aluehallinto koottiin uudistuksessa monialaisiin, uusiin viranomaisiin, joita ovat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Maakunnan liittojen toimivaltaa aluekehitysyhteistyötä kokoavana ja yhteen soveltavana viranomaisena pyrittiin vahvistamaan.

Kielelliset oikeudet

Perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa aluehallinto-

uudistuksen säännöstmistasa perustuslain 119 §:n 2 momentin kannalta ja kielellisten oikeuksien turvaamista perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin sekä 122 §:n 1 momentin kannalta samoin kuin maakunnan liittojen tehtäviä ja yhteistoimintaa erityisesti perustuslain 121 §:n kannalta (PeVL 21/2009 vp). Kielellisten oikeuksien kannalta aluehallinnon uudistamisessa merkityksellistä on se, että muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Valiokunta tarkensi mainitussa lausunnossaan aikaisempaa tulkintakäytäntöään toteamalla, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Valiokunnan mukaan 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. Valiokunnan mielestä olisi lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmallista ainakin se, jos viraston tai keskuksen toimialueella on vain yksi kaksikielinen kunta. Valiokunta katsoi, ettei tällaisessa tapauksessa erillisellä kielivähemmistön palveluyksikön perustamisella pystyttäisi käytännössä turvaamaan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan.

Valiokunta myös korosti, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa ja piti välttämättömänä asian selvittämistä ennen valtioneuvoston päätöksentekoa aluejaotuksista (PeVL 21/2009 vp, s. 3—4).

Kuten selonteossa todetaan, kielellisten oikeuksien kannalta uudistuksen toteuttamisessa nousi keskeiseksi kysymykseksi kaksikielisen Keski-Pohjanmaan maakunnan sijainti aluejaoissa. Uudistuksessa maakunta liitettiin kaksi-

kielisen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja samoin kaksikielisen Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen. Uudet aluejaotukset eivät siten muuttaneet kielisuhteita. Nämä ratkaisut vastaavat edellä selostettuja perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Selonteon mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten jokainen vastuualue, jonka toimialueella on yksikin kaksikielinen tai toisenkielinen kunta, on kaksikielinen ja sillä on sen mukainen velvollisuus järjestää palvelut molemmilla kansalliskielillä. Selonteossa todetaan, että "yleisellä tasolla ei ole tullut esiin, että aluehallinnon viranomaisten palveluissa molemmilla kansalliskielillä olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia uudistusta edeltävään tilanteeseen verrattuna" (s. 61). Kun perustuslaki edellyttää kielellisissä oikeuksissa paitsi muodollista myös tosiasiallista tasa-arvoa, on valiokunnan mielestä tärkeää, että kielellisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista seurataan.

Selonteossa viitataan Kielibarometri — Språkbarometern 2012 -kyselyyn, jonka mukaan ruotsinkielisten vastaajien kielellisestä palvelusta elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille antama arvosana oli selvityksessä mukana olleista valtion viranomaisista alhaisin. Valiokunta pitää tätä tietoa huolestuttavana ja katsoo, että perustuslain näkökulmasta on tärkeää kehittää ruotsinkielistä palvelua niin ELY-keskuksissa kuin muissakin aluehallinnon viranomaisissa.

Asioiden käsittelyn riippumattomuus ja oikeusturva sekä viranomaisten toimivalta

Uudistuksessa osoitettiin ympäristölupien myöntäminen aluehallintovirastoihin ja lupiin liittyvä ympäristövalvonta ELY-keskuksiin. Selonteossa esitettyjen, kyselyjä ja selvityshenkilöiden selvityksiä koskevien tietojen perusteella valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti tarpeeseen turvata viranomaisen riippumattomuus ja puolueettomuus asioiden käsittelyssä. Valiokunta toteaa, että selvityshenkilöiden laatimassa Talvivaara-selvityksessä ehdotetaan hallintopakotoimivallan siirtämistä lupaviranomaiselle eli aluehallintovirastolle ja sen ympäristölu-

pavastuualueelle, jolla on itsenäinen ja riippumaton asema.

Saatujen tietojen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioissa aluehallintovirastojen ja Valviran välinen työnjako vaatii selkeyttämistä. Tämä tarve on ilmennyt myös eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Lähtökohtana on, että Valvira käsittelee periaatteellisesti tärkeät asiat ja asiat, jotka sijoittuvat kahden tai useamman aluehallintoviraston alueelle. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt epäselvyyksiä siitä, minkä viranomaisen tulisi valvonta-asiaa hoitaa. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että tällaisissa perusoikeuskysymyksissä asioissa ei ole epäselvyyttä asiaa hoitavasta viranomaisesta.

Aluehallintouudistuksessa työsuojelupiirien tehtävät organisoitiin osaksi aluehallintovirastoja siten, että työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Selonteossa todetaan, että työsuojelun valvonnalta edellytettävä riippumattomuus on aluehallintomallissa toteutunut hyvin (s. 59—60,

117). Saatujen tietojen mukaan erityiseksi ongelmaksi on todettu suurten, monikansallisten työmaiden valvonta, johon yksittäisen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen resurssit ovat vähäiset. Selonteon mukaan työsuojeluvalvonnan asemaa aluehallintovirastoissa on tarkoitus kehittää muun muassa niin, että valvontaresurssien käyttöä tehostetaan ja parannetaan valvonnan tasalaatuisuutta. Eräänä mahdollisuutena mainitaan työsuojelutarkastajien toimivallan laajentaminen valtakunnalliseksi. Toimivallan tarkistamisessa tai muussa työsuojeluvalvonnan uudelleenjärjestämisessä on valiokunnan mielestä edelleen tärkeää huolehtia viranomaistoiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden säilymisestä sekä asianmukaisista valvontaresursseista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok

Elisabeth Nauclér /r
Tom Packalén /ps
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.