



Valtiovarainministeriö

1/4

ASIA

Kielelliset perusoikeudet aluehallinnon uudistuksessa

ASIAN VIREILLETULO

Perustuslakivaliokunta antoi 25.9.2009 lausunnon (PeVL 21/2009 vp) hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp). Lausunnossa katsottiin välttämättömäksi, että valtioneuvosto kiireellisesti asettaisi asiantuntijoista koostuvan työryhmän selvittämään lainsäädännön aiheuttamien aluejaotusten muutosten seurausvaikutukset väestöryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perustuslain edellyttämät palvelut samoin perustein.

Valtiovarainministeriö asetti 6.10.2009 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää kaksikieliseen palveluun osoitettavia voimavaroja ja muita menetelmiä kaksikielisen palvelun järjestämiseen Keski-Pohjanmaalla hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän tekemän linjauksen mukaisessa aluejaossa sekä ohjaamaan kaksikielisen palvelun valmistelua muutosryhmissä. Työryhmän toimikausi päättyy 6.11.2009.

Koska heräsi kysymys, onko työryhmän asettamispäätös sopuosoinnussa perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa, päätin ottaa asian selvitettäväksi. Tämän vuoksi päätin 13.10.2009 pyytää hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemeltä selvitystä ja lausuntoa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta. Pyysin selvitystä erityisesti siitä, miten perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä otetaan huomioon jatkovalmistelussa ja miten eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuma on vaikuttanut valtiovarainministeriön työryhmän asettamispäätökseen, asetetun työryhmän kokoonpanoon ja työryhmän tehtäviin kielellisten oikeuksien seurausvaikutusten arvioimiseksi.

Svenska Finlands folkting ja kieliasiaain neuvottelukunta ovat oikeuskanslerille osoittamissaan kirjoituksissa kiinnittäneet huomiota muun muassa työryhmän asettamispäätökseen ja toimeksiantoon. Kansanedustaja Jacob Söderman ja kansanedustaja Veijo Puhjo ovat saattaneet pääministerille osoittamansa kirjoituksen ja Kokkolan kaupunki valtioneuvostolle osoittamansa

vetoimuksen oikeuskanslerille tiedoksi. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle osoitussa selvityspyynnössä pyysin myös kannanottoa näihin kirjoituksiin. Ministeri Kiviniemen selvitys saapui 23.10.2009 ja Svenska Finlands folktingin vastine 29.10.2009.

RATKAISU

Työryhmän asettamispäätöstä koskeva arvostelu

Oikeuskanslerille osoitetuissa kirjoituksissa esitettiin epäilyjä siitä, onko työryhmän asettaminen ollut perustuslain 67 §:n mukaista, kun työryhmää ei ole asetettu valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä.

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Pykälän toisen momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Näin ollen valtiovarainministeriön ei voida osoittaa ylittäneen toimivaltaansa, kun valmistelu-tehtävää varten asetetun työryhmän asettamispäätös on tehty ministeriössä.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Viimeksi mainittu säännös edellyttää perustuslain perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan 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). Hallituksen esityksestä annettussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4) todetaan, että tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaiseksi katsottavat vaihtoehdot.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan olevan tärkeätä, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Esityksessä korostetaan lisäksi kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177). Esityksen eduskuntakäsittelyssä ilmaistun perustuslakivaliokunnan kannan mukaan kielellisten olosuhteiden merkitys on perustuslain 122 §:ää sovellettaessa sillä tavoin ensisijainen, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Professori Kaarlo Tuori on perustuslakivaliokunnalle 19.5.2009 antamassaan lausunnossa todennut, että perustuslain 122 §:n 1 momenttia on kielellistä yhdenvertaisuutta koskevilta osiltaan tulkittava perustuslain 17 §:n 2 momentin kautta, mikä antaa sille näiltä osin ehdottoman oikeudellisen sitovuuden. Tämä tulkinta vastaa Tuorin lausunnon mukaan myös perustuslain esitöitä.

Aluehallintouudistuksesta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 21/2009 vp) todetaan, että ”valtioneuvoston asetuksen sisältämän aluejaotuksen on perustuttava riittävään arvioon ratkaisun kielivaikutuksista”. Valiokunta painottaa, että valtioneuvoston päätöksenteko on tältä osin laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Lausunnossa katsotaan, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Tähän lausumaan sisältyy perustuslakivaliokunnan aiemmin muotoileman perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate. Perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa yhdenmukainen on muun muassa professori Olli Mäenpään 19.5.2009 perustuslakivaliokunnalle antama lausunto sekä professori Markku Suksen Svenska Finlands folktingille 14.2.2009 antama lausunto.

Valtiovarainministeriön 6.10.2009 asettaman työryhmän valmistelun lähtökohtana puolestaan on ministeriön lausunnon mukaan se, että ”jos kielelliset oikeudet toteutuvat kielilaisissa sääde-tyllä tavalla eri aluejakovaihtoehtoissa, voidaan näiden vaihtoehtojen kesken valita aluejako siihen liittyvin muin perustein”. Lausunnossa katsotaan, että ”jos perusoikeutena suojattu intressi on aluejakoasiassa arvioitavana muiden asiaan vaikuttavien seikkojen kanssa, tulisi tällaisessa tilanteessa eri vaihtoehtoja ja intressien toteutumista niissä voida punnita kokonaisvaltaisesti”.

Koska asia on valmisteluvaiheessa, kielellisten oikeuksien toteutumisen lopullinen arviointi ei ole vielä mahdollista. Aluehallinnon uudistuksessa valmistelun lähtökohta näkyy kuitenkin olevan ristiriidassa perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa. Tätä linjausta lienee oikeata tulkita siten, että kielellisten oikeuksien asema perusoikeutena ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite asettavat kielelliset oikeudet erityisasemaan aluejakopäätökseen vaikuttavien tekijöiden joukossa. Aluejaotukseen vaikuttavat muut seikat lienevät pääosin hallinnollisia tarkoituksenmukaisuus- tai taloudellisia näkökohtia, joille ei voi antaa perusoikeuksiin rinnastuvaa painoarvoa harkinnassa. Kun lainsäätäjä on perustuslain 122 §:n sanamuodossa erikseen korostanut kielellisten oikeuksien merkitystä aluejaotusten yhteydessä, on perustuslakivaliokunnan ratkaisulle korostaa kielellisten oikeuksien merkitystä vahvoja perustuslakiin kiinnittyviä perusteita. Herää kysymys, onko olemassa vaara, että saadussa selvityksessä esitetty asian valmistelun lähtökoh- ta voi johtaa lopputulokseen, joka olisi ristiriidassa perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa. Selvityksessä esitetyt perusteet eivät riittävästi näkyisi ottavan huomioon perustuslakivalio- kunnan lausunnossa esitettyä kritiikkiä ja painotuksia.

Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan linjaukset tulee ottaa huomioon myös annettaessa asetustasoisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan (PeVL 21/2009 vp) olevan ”selvää, että perustuslain säännökset voivat asettaa suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien alemmanasteisten säännösten sisällölle muun muassa silloin, kun viranomaisen toimialueen sääntelyllä on perusoikeuskytkentöjä”. Valtiovarainministeriön tässä tarkoitettu valmistelu osaltaan tähtää aluejaotusta koskevan valtioneuvoston asetuksen antami- seen. Olisi oikeudellisesti kestävämpiä, jos asetuksessa päädyttäisiin perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksesta poikkeavaan ratkaisuun.

Edellä mainituista syistä on välttämätöntä, että antaessaan asetusta koskevan esityksen valtio- neuvoston yleisistunnossa päätettäväksi ministeriöllä on esittää asianmukaisesti perusteltu

uskottava arvio siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat perustuslakivaliokunnan esittämän linjauksen mukaisesti. Viivytysten välttämiseksi pyydän ministeriötä toimittamaan tuon arvion minulle hyvissä ajoin ennen asian esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kostama