Eduskunnan hallintovaliokunnalle 4.3.2022

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain kumoamisesta ja poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 217/2021)

Hallitus on valmistellut esityksen, jolla ehdotetaan kumottavaksi laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista. Samalla kumoutuisi kihlakuntajako. Kihlakuntahallinto lakkautettiin vuonna 2008. Sittemmin viranomiset ovat yksi kerrallaan irronneet myös kihlakuntajaosta. Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annettu laki on käynyt merkityksettömäksi valtion paikallishallinnon perustana.

Maistraattien muodostettua yhdessä Väestörekisterikeskuksen kanssa valtakunnallisen Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2020 alusta ja ulosottotoimen uudistuksen (voimaan 1.12.2020) myötä kumottavaksi ehdotetussa laissa säädetty kihlakuntajako on perustana vain poliisin hallinnosta annetussa laissa tarkoitettujen poliisilaitosten toimialuejaossa ja rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyssä raja- ja merivartiostojen toimialuejaossa. Muutoin lakia ei valtionhallintoon sovelleta.

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain soveltamisalaa koskevat säännökset ovat myös säädösteknisesti vanhentuneet niin, että säädös antaa harhaanjohtavan kuvan valtionhallinnon rakenteesta. Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetussa laissa esiintyvät edelleen muun muassa termit lääni ja lääninhallitus.

Hallituksen esityksessä poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 6 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin viittaukset kihlakuntiin. Paikallista poliisitoimea ei enää järjestettäisi kihlakunnittain vaan siten, että poliisilaitoksen toimialueena olisi yksi tai useampi maakunta tai kunta. Poliisilaitosten toimialueista ja poliisilaitoksen alueellisen yksikön toimialueesta säädettäisiin edelleen valtioneuvoston asetuksella. Poliisilaitoksen toimipisteiden sijaintipaikoista säädettäisiin jatkossa sisäministeriön asetuksella. Poliisilaitos vastaisi edelleen poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan. Laissa olevia poliisilaitosten alueellisia yksiköitä koskevia säännöksiä ei myöskään muutettaisi.

Poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sana kihlakunta korvataan sanalla kunta. Myös momentin ensimmäisen virkkeen sanajärjestystä esitetään muutettavaksi poistamalla kuten-tyyppinen esimerkkiluettelo. Sanajärjestyksen muutos ei muuttaisi säännöksen sisältöä nykyisestä. Esitetyn momentin mukaan muodostettaessa poliisilaitos, jonka toimialueena on useampi kunta, tulee ottaa huomioon asukasmäärä, asukastiheys, laajuus, liikenneyhteydet, kieliolot ja eri alueiden erityispiirteet sekä aluejaotuksen vaikutus viranomaisen kielilain 6 §:ssä tarkoitettuun kielelliseen asemaan.

Hallituksen esitykseen liittyvien lakien tultua hyväksytyksi tulee antaa uusi valtioneuvoston asetus poliisilaitosten toimialueista ja kumota voimassa oleva valtioneuvoston asetus poliisilaitosten toimialueista (415/2013), jossa toimialueet on muodostettu kihlakunnittain. Poliisilaitosten ja niiden alueellisten yksiköiden toimialueet määriteltäisiin teknisesti uudelleen toimialueiden perusteena käytettävän aluejakoperusteen muuttuessa.

Hallituksen esityksen liitteenä olevien valtioneuvoston asetusten mukaan suurin osa poliisilaitoksien toimialueista muodostettaisiin maakuntien alueista. Uudenmaan maakunnan alueella sijaitsevien kolmen poliisilaitoksen toimialueet olisi kuitenkin määriteltävä kuntien rajojen mukaan. Lisäksi alueelliset yksiköt muodostuisivat asetuksessa kihlakuntien sijasta kunnista.

Koska hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on tehdä vain välttämättömät lakitekniset ja säädöshuoltoon liittyvät muutokset, viranomaisten maantieteellisiä toimialueita ei muutettaisi nykyisestä. Voimassa oleva tai esityksessä muuttuva lainsäädäntö ei edellytä, että poliisilaitosten ja niiden ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi perustettujen alueellisten yksiköiden maantieteelliset toimialueet muutettaisiin nykyisestä. Toimialueet olisivat maantieteellisilta rajoiltaan nykyisiä vastaavia. Muutosten myötä poliisilaitosten tai niihin kuuluvien alueellisten yksiköiden toimialue ei laajene toisen maakunnan taikka kunnan alueella eikä vastavuoroisesti myöskään supistu.

Myöskään Rajavartiolaitoksen vartiostojen maantieteelliset toimialueet eivät muuttuisi esityksen johdosta.

Erityiseen tarkasteluun voidaan nostaa poliisilaitosten alueelliset yksiöt. Poliisilaitosten toimialueista annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa, Pohjanmaan poliisilaitoksessa ja Lounais-Suomen poliisilaitoksessa olevista alueellisista yksiköistä ja niiden toimialueista kihlakuntien perusteella. Ne ovat kielelliseltä asemaltaan kaksikielisiä ruotsinkielisenemmistöisiä yksiköitä, joiden työkieli on ruotsi. Tämän mukaisesti on myös säädetty kielitaitovaatimuksista alueellisissa yksiköissä eli ne noudattavat ruotsinkielienemmistöisen virka-alueen kielitaitovaatimuksia. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 16 a §:n 3 momentin mukaan kaksikielisen poliisilaitoksen alueellisessa yksikössä, jonka enemmistön kieli on toinen kuin poliisilaitoksen enemmistön kieli, kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena poliisimiehen virassa on alueellisen yksikön toimialueen väestön enemmistön kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Kielilain 6 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen alueellisen yksikön kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetuksen 2 §:ssä määriteltäisiin alueellisten yksiköiden toimialueisiin kuuluvat kunnat, jotka ovat samat kunnat, jotka nykyisin kihlakuntien kautta muodostavat alueellisen yksikön alueen. Jokaisen alueellisen yksikön toimialueen yhteenlasketusta väestöstä suurin osa on jatkossakin ruotsinkielisiä. Näin ollen poliisilaitosten alueellisten yksiköiden kielellinen asema on kaksikielinen ja toimialueen asukkaiden enemmistön kielenä on edelleen ruotsi. Poliisilaitosten alueellisten yksiköiden kielellinen asema ja alue säilyvät ennallaan. Esityksellä ei ole vaikutuksia viranomaisten palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen tai kielellisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen.

Maakuntajako koskeva sääntely on muutoksessa. Poliisin ja rajavartiolaitoksen aluejaot on kuitenkin edelleen perusteltua siihen kytkeä. Valtionhallinnon toimialueet, mikäli toimivalta ei ole valtakunnallinen, on pääsääntöisesti pyritty muodostamaan maakuntajaon mukaan yhteensopivuuden varmistamiseksi.

Maakuntajaotuksesta ja sen määräytymisestä säädetään hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa (614/2021). Kyseisen lain voimaantulosäännöksen mukaan kyseisellä lailla kumottua maakuntajakolakia (1159/1997) ja sen nojalla tehtyä valtioneuvoston maakuntajakopäätöstä sovelletaan vuoden 2022 loppuun. Tämän jälkeen, kun vanhan kumotun lain mukaista maakuntajakopäätöstä ei enää 1.1.2023 lukien sovelleta, löytyy voimassa oleva säännös laista sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pe-

lastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta. Ko. lain 6 §:ssä säädetään valtion aluehallinnon toimialueiden perustana olevasta maakuntajaosta, jossa maakunnat on perustettu samalla aluejaolla kuin nykyisinkin.

Esityskokonaisuuden vaikutusarviointien osalta voidaan todeta, että kyseessä on hallinnollisen sääntelyn päivittäminen vastaamaan nykytilaa. Esitys keventää hallinnollista taakkaa vaikutuksiltaan merkityksettömäksi käyneiden kihlakuntajakopäätösten valmistelun poistuessa. Ennen kaikkea esitys selkeyttää valtion hallinnollisia jakoja koskevaa sääntelyä. Poliisilaitosten ja raja- ja merivartiostojen toimialueiden määritteleminen maakuntien ja kuntien rajojen perusteella parantaa aluejaon perusteiden ymmärrettävyyttä ja lisää hallinnollisiin jakoihin liittyvien päätösten läpinäkyvyyttä. Vaikutuksia toimialuejakoihin ja viranomaisten tehtäviin tai vastuisiin ei lain kumoamisen vuoksi arvioida syntyvän.

Valtiolla voi perustuslain 119 §:n mukaisesti olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen (HE 1/1998 vp, s. 173/II). Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Näillä perusteilla tarkoitetaan alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita (mm. PeVL 29/2006, PevL 5/2008, PevL 21/2009). Perustuslaki, toisin kuin sitä edeltänyt valtiosääntö, ei edellytä kihlakuntajaosta säätämistä. Ei myöskään ole välttämätöntä, että valtiolla tosiasiallisesti olisi paikallishallinnon viranomaisia, jotka noudattaisivat kihlakuntajakoa tai vastaavaa yleistä valtion paikallishallinnon jakoa. Valtion paikallishallinnon rakenteita koskevaa yleislakia ei ole perustuslain näkökulmasta oltava olemassa, jos sitä ei tosiasiallisesti paikallishallinnon aluejakoihin sovelleta. Kihlakuntajaosta luopumiselle ei vaikuttaisi olevan perustuslain säännösten näkökulmasta estettä. Perustuslain tulkinnassa lähtökohtana on joustavuus. Koska paikallistason hallintoa ei enää paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain tarkoittamassa merkityksessä ole, voitaisiin laki paikallishallinnon kehittämisen perusteista kumota.

Janne Öberg

Finanssineuvos,
Valtiovarainministeriö, valtiohallinnon kehittämisosasto