Markku Suksi

Åbo Akademi/juridik

Biskopsgatan 13

20500 Åbo

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00102 Eduskunta

Viite: sähköpostiviesti 7.4.2025/Asiantuntijapyyntö: Hallituksen esitys HE 13/2025 vp eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Turku 2.5.2025

Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 13/2025 vp eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Esitän alla kunnioittavimmin seuraavat huomioni valtiosääntöoikeudellisesta perspektiivistä:

1. Yleistä

Valtion aluehallintouudistusta koskevaa lainsäädäntöä sisältävä hallituksen esitys on hyvin laaja ja osuu usean perustuslain säännöksen alueelle. Hallituksen esityksessä ehdotetaan yhden maanlaajuisen viraston, Lupa- ja valvontaviraston perustamista hoitamaan useiden tällä hetkellä toimivien valtakunnallisten ja alueellisten virastojen tehtäviä siten, että aluehallintovirastot ja eräät valtakunnalliset virastot lakkautetaan kokonaisuudessaan. Tämän lisäksi ehdotetaan, että alueellisista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista muodostetaan elinvoimakeskuksia pääosin elinkeino- ja

liikennetoimialoilla, jolloin pääosa ympäristötoimivallasta siirrettäisiin Lupa- ja valvontavirastolle. Toimivaltaa siirtyisi myös Sisäministeriölle, Ruokavirastolle ja joillekin muille viranomaisille, kuten Liikenne- ja viestintävirastolle ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sekä esitykseen sisältyvälle Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle.

Perustuslain 119 § lienee hallituksen esityksen pääasiallinen tukijalka, mutta se aktualisoi useita perusoikeuksia ja mm. perustuslain 122 §:n 1 momentin ja perustuslain 124 §:n sekä lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain säännökset toimivallanjaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä.

Valtionhallinnon pidempiaikainen trendi on pienten virka-alueiden yhdistäminen suuremmiksi virka-alueiksi ja lopulta virka-alueiksi, jotka kattavat koko maan. Hallituksen esitys jatkaa tätä trendiä Lupa- ja valvontaviraston kohdalla, josta muodostettaisiin koko valtion alueella toimivaltaa käyttävä monialainen keskusvirasto ilman varsinaisia aluehallintoyksikköjä. Se toimisi valtiovarainministeriön yleisohjauksessa, mutta sen ohjausta tapahtuisi sektorikohtaisesti useista eri ministeriöistä. Tältä osin valtiolla ei olisi enää aluehallintoa(kaan), vaan julkisen vallan käyttö olisi keskitetty yhdelle kansalliselle virastolle. Elinvoimakeskukset olisivat monialaisia alueellisia viranomaisia työ- ja elinkeinoministeriön toimialueella, mutta niiden ohjausta tapahtuisi myös muiden ministeriöiden toimialueilta. Kuten esityksen s. 306 todetaan, ”[t]oimialaohjauksella toteutettaisiin osaltaan perustuslain 68 §:n 1 momentissa kullekin ministeriölle toimialallaan kuuluvaa vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta”. Näyttäisi siltä, että eri ministeriöiden ohjausvastuut kattaisivat kaikki ne materiaaliset toimialueet, jotka Lupa- ja valvontavirastolla sekä elinvoimakeskuksilla olisi.

Yleiskäsitykseksi muutosehdotuksista muodostuu se, että uudistus todennäköisesti selkeyttäisi tämänhetkistä hallintorakennetta, joka näyttäytyy jossain määrin sekavana kansalaisen suuntaan erityisesti silloin, kun yhdellä aluehallintoviranomaisella (joko AVI:lla tai ELY:llä) on tehtävävastuita jonkin muun aluehallintoviranomaisen toimialueella tai koko maan tasolla. Julkisen vallan käytön organisatorinen selkiintyminen olisi todennäköinen positiivinen seuraus ehdotuksesta ja näyttäisi siltä, että Lupa- ja valvontavirastolle ehdotettu ympäristötoimivallan keskittäminen olisi selkeyttämisperspektiivistä erityisen myönteinen seuraus, vaikka elinvoimakeskuksille jäisikin edelleen ympäristöön liittyviä toimivaltuuksia.

Ehdotetun valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluisi hyvin laaja kirjo erilaisia materiaalisia toimivaltuuksia mahdollisesti jopa yli 200:n substanssilain nojalla. Virastolla olisi substanssilainsäädännön nojalla hyvin paljon julkista valtaa, jota käytettäisiin esimerkiksi eri lupa-, valvonta- ja muissa asioissa ja päätöksissä. Toimivallan keskittäminen yhdelle kansalliselle virastolle voisi vähentää epäyhtenäisen päätöksenteon riskiä ja siten edistää perustuslain 6 §:än sisältyvän yhdenvertaisen

kohtelun edistämistä. Tähän hallituksen esityskin viittaa, kun se mainitsee, että muutoksen seurauksena ratkaisukäytäntöjen ennakoitavuus paranee (s. 124) ja alueellista yhdenvertaisuutta edistetään (s. 528).

Ehdotettu ja suunniteltu lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan varmaankin tekemisissä kutakuinkin kaikkien perustuslain perusoikeuksien kanssa, mitä ilmentää HE:n sivuilla 527-528 mainittu luettelo perusoikeuksista, jotka ajankohtaistuvat lakiehdotuksen piirissä. Luettelo ei ole täydellinen, ja ainakin maininta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasta puuttuu tästä luettelosta, ehkä myös muita perusoikeuksia. Eri substanssilakien säätämisen yhteydessä on ollut mahdollisuus pohtia niiden suhdetta perusoikeuksiin, joten niitä ei tässä yhteydessä arvioida suhteessa hallituksen esitykseen kuin niiltä rajoitetuilta osilta, jotka käsillä olevassa hallituksen esityksessä tulevat perusoikeusalueelle.

Perustettava Lupa- ja valvontaviranomainen olisi siis eräänlainen superviranomainen, joka käyttää laajaa ja syvälle käyvää julkista valtaa. Voidaankin kysyä, olisiko Lupa- ja valvontavirasto altis politikoinnille ja poliittisille virkanimityksille? Substanssilakien perusteella virasto hallinnoisi massiivisia osia oikeusjärjestyksestä, mikä varmaan herättäisi poliittista mielenkiintoa erityisesti pääjohtajaa ja ehkä myös osastopäällikköjä nimitettäessä. Onkin aiheellista kysyä, millä tavalla keskusviraston itsenäisyys on ajateltu turvata? Vähenisikö nykyisten aluehallintovirastojen suhteellinen itsenäisyys ainakin siltä osin, kuin kyse on valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston perustamisesta?

2. Perustuslain 119 §: Valtionhallinto

Perustuslain 119 § valtionhallinnosta on luonteeltaan hyvin avoin. Sen 2 mom. edellyttää, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Lisäksi säännös edellyttää, että valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta koskevassa osiossa on käsitelty verraten tyhjentävästi säännöstä koskevia tulkintoja ja on ilmeistä, että esitys täyttää säännöksen edellytykset. Lupa- ja valvontaviraston, elinvoimakeskusten ja Ahvenanmaan valtionviraston yleisistä perusteista ehdotetaan säädettäväksi laeilla, sillä niiden tehtäviin kuuluu laajaa julkisen vallan käyttöä. Ehdotetut elinvoimakeskukset olisivat sellaisia aluehallintoelimiä (mm. s. 292), joiden perusteista on säädettävä lailla, joten tältäkin osin perustuslain säännöksen edellytykset täyttyvät.

Nykymuotoiset AVI:t ja ELY:t lakkautettaisiin, minkä johdosta nykyiset AVI -toiminnot valtakunnallistettaisiin, kun taas nykyiset ELY -toiminnot tulisivat elinkeino- ja liikennetehtävien osalta siirrettäviksi alueellisille elinvoimakeskuksille samalla kun suurin osa niiden ympäristötoimivallasta siirrettäisiin Lupa- ja valvontavirastolle. Tosin

yksi elinvoimakeskusten osastoista käsittelisi maatalous- ja ympäristöasioita (s. 508). AVI -toimintojen kohdalla valtion aluehallinnon virka-alueet katoaisivat ja muodostettaisiin yksi kansallinen viranomainen lupa- ja valvonta-asioissa. Kaikkia toimintoja ei kuitenkaan voi keskittää yhteen paikkaan, vaan Lupa- ja valvontaviraston alueellinen ja jopa paikallinen läsnäolo on monissa tapauksissa välttämätöntä. Toimipaikkasijoittuminen määriteltäisiin esityksen mukaan viraston työjärjestyksessä (s. 151) ja viraston toiminta näyttäisikin edellyttävän laajaa toimipisteverkkoa (s. 159). Valtakunnalliselle lupa- ja valvontaviranomaiselle tulisi myös paljon hyvin paikallisia ja ”pieniä” lupa-asioita, kuten vesilain mukaiset ojitusluvat. Tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, mutta lainsäädännöllistä estettä tälle ei liene perustuslaissa.

Ongelmallisemmaksi tämä muodostuu silloin, kun valtakunnallistamisella ohitettaisiin perustuslain 122 §:n 1 momentin mukainen pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Näin näyttäisi käyvän, sillä Lupa- ja valvontaviraston osastot ja toimintayksiköt olisivat esityksen (s. 253) mukaan ”valtakunnallisesti toimivia tehtäväkokonaisuuksien hoitamista varten muodostettuja rakenteita eikä erillisiä aluetason tai muun jaotuksen mukaisia säädöstasolla määriteltäviä rakenteita olisi”. Kuten esityksen s. 253 todetaan: ”Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiinkin, että osastoilla ja toimintayksiköillä voi olla niiden työjärjestyksessä määrättäviä toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä. Toiminnalliset tai alueelliset yksiköt voisivat olla myös kielellisten oikeuksien turvaamiseksi esimerkiksi ruotsin, saamen tai muun kielisiä palveluyksikköjä.” Hallituksen esitykseen sisältyvä 1. säädösehdotus, joka koskee Lupa- ja valvontavirastoa, säätäisi 4 §:n 8 momentissa jossain määrin epäselvästi siitä, että alueellisiakin yksiköitä voisi virastoon kuulua. Tämä kuitenkin tarkoittaisi mielestäni sitä, että ainakin Lupa- ja valvontaviraston alueellisista yksiköistä tulisi säätää laissa tarkemmin kuin nyt on ehdotettu.

Perustettavaksi ehdotettujen elinvoimakeskusten aluejaotuksen perustana olisi edelleen maakuntajako (s. 256-257) ja niiden toimipaikkoja olisi ehdotuksen mukaan kaikissa maakunnissa (s. 125). Tämä on tärkeää mm. kielellisten oikeuksien ja perustuslain 122 § 1 momentin kannalta.

Mielestäni hallituksen esitys täyttää perustuslain 119 §:n edellytykset muilta osin kuin sen esityksessä julkilausutun alueellisen läsnäolon sääntelyn suhteen. Lupa- ja valvontavirasto ei tosiasiassa olisikaan pelkästään valtakunnallinen viranomainen, vaan sillä tulisi toimintaansa varten olla myös alueellisia (ehkä jopa paikallisia) yksikköjä, minkä vuoksi niiden perusteita koskeva sääntely tulisi nostaa selkeämmin lain tasolle eikä antaa viraston työjärjestyksessä.

3. Perustuslain 10 §: Yksityiselämän suoja

Kuten hallituksen esityksen sivulla 541 todetaan, ”[t]ässä ehdotuksessa ei ehdoteta virastojen nimiä koskevia teknisluonteisia muutoksia lukuun ottamatta muita muutoksia virastojen tehtäviä koskeviin aineellisoikeudellisiin lakeihin, joissa henkilötietojen suojaa ja käsittelyä sekä tiedonhallinnan muutosvaikutuksia on tullut käsitellä niiden säätämisen yhteydessä tarkemmin”. Tästä perspektiivistä tarkasteltuna tässä ehdotuksessa ei liene ongelmia ja yhdyn esityksen arvioihin siitä, että kyse on teknisluonteisista muutoksista (s. 172 ss.), mutta varsin selvää on, että erilaisten tiedostojen ja tietojen yhteiskäyttö lisääntyy, kun eri viranomaiset ja niiden rekisterit yhdistyvät saman viranomaisen sisällä ja linkittyvät esityksessä mainitun Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen toimintaan.

Tiedostojen ja tietojen yhteiskäyttöä pidetään yleisesti hyvänä ja positiivisena asiana, ja niiden käyttöä sääntelee tarkoitussidonnaisuuden periaate. Yhteiskäyttö ei kuitenkaan välttämättä ole pelkästään positiivinen asia, sillä siitä saattaa aiheutua ongelmia perustuslain 10 §:n 1 momentissa mainitun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja samaa aluetta määrittävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta. Hallituksen esityksessä arvioidaan laajasti erityyppisiä tietosuojavaikutuksia (ss. 539-544), mutta siinä ei ole huomioitu hallinnon yhteen virastoon keskittämisen mukanaan tuomia riskejä sille, että yksityisyyden suoja vaarantuisi keskittämisen ja yhteiskäytön seurauksena.

Esityksessä käsitellään tämänhetkisten virastojen asianhallintajärjestelmien ja rekisterien erillisyyttä ja sillä mahdollistettaisiin rekisterien yhdistäminen, mikä johtaisi yhteiskäytön lisääntymiseen. Uudella virastolla olisi todennäköisesti lukematon määrä erilaisia rekistereitä, jotka lienevät jo tällä hetkellä digitalisoituja ja toimisivat tiedonhankinnan, tietojen analysoinnin ja jopa automatisoidun päätöksenteon perustana. Yhteiskäyttöön viitataan ainoastaan s. 291, jossa annetaan yksityiskohtaisia perusteluja ensimmäisen lakiehdotuksen 37 §:lle (eräiden palvelujen tuottaminen virastolle). Vaikka katsonkin, että hallituksen esitys täyttää perustuslain 10 §:n vaatimukset, yhteiskäyttöulottuvuutta olisi kuitenkin mielestäni pitänyt analysoida enemmän, sillä tiedostojen yhteiskäyttö tällaisen superviranomaisen sisällä sekä sen ja muiden viranomaisten välillä ei mielestäni ole ongelmatonta. Siihen liittyy kotimaisen yhteiskäyttöön yllyttävän lainsäädännön (mm. laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta) lisäksi myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/903 toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa, mikä saattaa johtaa siihen, että Lupa- ja valvontaviraston ja ehkä myös elinvoimakeskusten hallussa ja käytössä olevia tietoja liikkuisi myös muiden EU-maiden viranomaisille ja yksityisille toimijoille esimerkiksi terveyspalvelujen tuottamisen ja ympäristöinformaation alueilla.

4. Perustuslain 17 §:n kielelliset oikeudet ja 122 §:n 1 momentin vaatimus yhteensopivista aluejaotuksista

Hallituksen esitykseen sisältyy runsaasti viittauksia kielellisiin oikeuksiin sekä kansalliskielten että saamen kielten osalta. Hallituksen esitykseen ei ole tehty samanlaista hyvin yksityiskohtaista kielellisten vaikutusten arviointia kuin silloin, kun AVI -verkostoa luotaessa perustuslakivaliokunnan toimesta edellytettiin (PeVL 21/2009 vp). Hallitus on kuitenkin useissa kohdin eritellyt nykytilannetta kielellisestä perspektiivistä (jakso 2.2.3.) ja näyttää toteavan, että nykyinen järjestelmä on tuottanut palvelut verraten hyvin sekä ruotsiksi että saameksi. Hallitus on myös ehdottanut säädösehdotuksissa 1 ja 2 mekanismeja, joilla kielellisiä perusoikeuksia voidaan ylläpitää ja jopa edistää. Kohdassa 4.2.6.4. (ss. 198-204) hallitus käy läpi esityksen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin. Nuo kohdat (ja myös jaksoon 2.2.2.2. sisältyvät pohdinnat) voitaneen ymmärtää riittäväksi kielelliseksi vaikutusarvioinniksi.

Lisäksi hallituksen esityksen s. 526 todetaan, että ”Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut (esim. PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp), että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan, että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin”. Tällöin(kin), eli jos hallinnon sisäisillä päätöksillä päätetään organisatorisista ratkaisuista joilla voisi olla vaikutusta kielellisiin oikeuksiin ja niiden toteutumiseen, olisi siis tehtävä kielellinen vaikutusarviointi PeV:in Kokkola -ratkaisun mukaisesti ja myös valtioneuvoston oikeuskanslerin aluehallintolainsäädäntöä koskevan ratkaisun mukaisesti (30.10.2009; OKV/1370/1/2009), jossa vahvistettiin perustuslakivaliokunnan kannanoton soveltuvuus toimeenpanevan vallan piirissä ainakin siltä osin, kuin kysymys on asetuksen antamisesta, ehkä yleisemminkin, sillä kielellisten oikeuksien toteutumista koskevissa hallinnon sisäisissä päätöksissä on perustuslain 22 §:n mukaisesti edistettävä kielellisiä oikeuksia.

Hallituksen esitykseen sisältyvä 1. säädösehdotus, joka koskee Lupa- ja valvontavirastoa, säätäisi 4 §:n 8 momentissa seuraavaa: ”(...) Jos viraston toimintaa organisoidaan 1 momentissa tarkoitettuihin alueellisiin yksiköihin, tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, niiden perustua maakuntajakoon ja aluejaotukset tulee pyrkiä sovittamaan yhteen muiden tehtävien hoidon kannalta keskeisten viranomaisten kanssa. Viraston toimintaa järjestettäessä on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta.” Tässä kohden hallituksen esitys on mielestäni aivan oikein korostanut kielellisten oikeuksien toteutumista ei ainoastaan silloin, kun viraston toimintaa järjestetään kansallisella tasolla, vaan myös silloin, kun käytetään alueellisia yksiköitä. Tässä tapauksessa kyse on siitä, että Lupa- ja valvontavirastolla tulee olla vähintään yksi toimipaikka kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueilla, mikä tarkoittaa sitä, että niitä voi olla useampiakin. Se taas puolestaan tarkoittaa sitä, että kansalliskielet on

otettava huomioon toimipaikkoja järjestettäessä. Hallituksen ehdotuksen s. 538 on kuitenkin tätä kohtaa koskeva ”päinvastainen” lausuma, joka asettaa ehdotetun 4 §:n 8 momentin ehdollisuuden, ”jos”, hieman kummalliseen valoon: ”Tarkoituksena on, että toimipaikat eivät kuitenkaan muodosta virastolle sellaista alueorganisaatiota, jolla olisi alueellisesti määrittyvä virka- tai toimialue, mistä syystä myös toimipaikoissa tulee noudattaa kielilain kaksikielisille valtion viranomaisille säädettyjä velvollisuuksia.” Tämä näyttäisi tarkoittavan, että sellaisella alueella, jolla ehkä olisi ruotsinkielinen enemmistö, toimisi virasto kuitenkin suomi enemmistökielenä. Näin ei tietenkään tule olla.

Hallituksen esityksen s. 533 esitetään tähän liittyvä varsin huolestuttava lausuma: ”Julkiseen valtaan kohdistuva vaatimus järjestää hallinto perusoikeudet ja ihmisoikeudet turvaavalla tavalla tai hallinnon järjestämistä koskeva perustuslain 11 luku ei velvoita järjestämään viranomaisrakenteita tietyllä tavalla.” Mielestäni toteamus on virheellinen ainakin perustuslain 122 §:n 1 momentin kohdalla, sillä ko. säännös selvästi velvoittaa järjestämään perusoikeudet sillä tavalla, että kansalliskieliin kohdistuvat kielelliset perusoikeudet toteutuvat viranomaisorganisaatiossa. Säännös sisältää hallintoa velvoittavan palvelulupauksen, jonka alkuperäinen tarkoitus on ollut erityisesti paikallis- ja aluehallinnon järjestäminen siten, että kielelliset oikeudet toteutuvat. Nyt kun AVI -järjestelmän toimivaltaa ollaan keskittämässä valtakunnalliselle Lupa- ja valvontavirastolle, alkaa perustuslain 122 §:n 1 momentin perälauta näkyä: miten toimitaan tilanteessa, jossa paikallis- ja aluehallintotasoa ei enää välttämättä ole? Silloin kielellinen palvelulupaus on toteutettava kansallisen viranomaisen valtakunnallisen toimivallan puitteissa. Esimerkiksi ympäristöasioiden kontekstissa se tarkoittaa sitä, että ympäristöön kohdistuvat hallinnolliset asiat on voitava hoitaa myös ruotsiksi tavalla, joka täyttää 122 §:n 1 momentin vaatimukset ja palvelulupauksen: suomen- ja ruotsinkielisen väestön on saatava palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tässä ei ole kyse ainoastaan kielellisistä oikeuksista *de jure*, vaan myös kielellisistä oikeuksista *de facto*.

Tähän hallituksen esitys näyttää pyrkivänkin. Hallituksen esityksessä todetaan mm. s. 206 että ”[v]irastojen rekrytoinneissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että henkilöstöllä on edelleen paikallisten ja alueellisten olosuhteiden tuntemusta”. Tämä on keskeinen huomio sekä Lupa- ja valvontaviraston että elinvoimakeskusten kohdalla. Virastojen kansalliskielten taito on tärkeä, niin myös valmius palvella saamenkielisiä kansalaisia ainakin saamelaisten kotiseutualueella. Lisäksi valtakunnallisen viraston kaksikielisyys ulottuisi koko maahan, myös sellaisille suomenkielisille alueille, joiden kunnissa ei asu kuin muutamia ruotsinkielisiä (tässä kohdin on huomionarvoista, että Suomessa on vain yhden käden sormin laskettava määrä kuntia, joissa ei asu ainuttakaan ruotsinkielistä, mikä tarkoittaa sitä, että ruotsinkielinen väestö on läsnä koko valtakunnan alueella). Miten tuo pyrkimys toteutuisi?

Yksi tapa esitellään hallituksen esityksen s. 507, jossa käsitellään opetustoimen ruotsinkielistä yksikköä ja 1. säädösehdotuksen 4 §:n 5 momentissa, jossa määrättäisiin, että varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osastolla on ruotsinkielinen yksikkö. Sen mukaan yksikön sijoittumisesta, tehtävistä ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tällöin olisi mahdollista toteuttaa juuri tällä toimialalla keskeiseksi muodostuvat käänteiset kielitaitovaatimukset asetuksella, jolloin kielelliset kelpoisuusvaatimukset voisivat olla ruotsin kielen erinomainen taso ja suomen kielen tyydyttävä taso. Samankaltaisesti todetaan ehdotuksen s. 256: ”Tarkoituksena on, että myös jatkossa osaston tehtävissä toteutettaisiin kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien varmistamiseksi organisatorinen ratkaisu, jossa tietyt toimialan tehtävät organisoitaisiin kielellisin perustein toimialan sisälle omaksi yksikökseen ja yksikön virkamiehille säädettäisiin nykyistä vastaava erityinen kielitaitovaatimus. Yksikön tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.”

Tämä voisi olla malli, jota voisi käyttää laajemminkin Lupa- ja valvontaviraston puitteissa ja myös elinvoimakeskuksissa, samaan tapaan kuin esimerkiksi tuomioistuin- ja syyttäjä- ja ulosottolaitoksen piirissä. Ei välttämättä ole mahdollista määritellä käänteisiä kielitaitovaatimuksia sisältävien virkojen määriä samalla tavoin kuin oikeudenhoidossa, mutta sekä 1. säädösehdotuksessa että 2. säädösehdotuksessa voisi ainakin pyrkiä määrittelemään lain tasolla sen periaatteellisen lähtökohdan, että käänteiset kielitaitovaatimukset ovat mahdollisia rekrytoitaessa henkilökuntaa Lupa- ja valvontavirastoon ja elinvoimakeskuksiin sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseen.

Valtiollisena keskushallintoviranomaisena Lupa- ja valvontaviraston virka-alue on kaksikielinen siten, että suomi on kielilain mukaisesti enemmistön ja ruotsi vähemmistön kieli. Jos Lupa- ja valvontavirastolla on alueellinen organisaatio, tulee sen kielellisen statuksen luonnollisesti määräytyä kielilain nojalla ja siinä tapauksessa, että virka-alueen enemmistön kieli on ruotsi, tulee myös viraston toimia tästä lähtökohdasta. Elinvoimakeskusten kielellinen status puolestaan määräytyy kielilain mukaisesti virka-alueen kuntien kielellisen statuksen mukaisesti, jolloin ne olisivat joko kaksikielisiä (joko suomi tai ruotsi enemmistön kielenä) tai suomenkielisiä ja niiden toimipaikkoja olisi kaikissa maakunnissa (s. 125). Kuten 2. säädösehdotuksessa mahdollistetaan ja s. 303 todetaan, voisi elinvoimakeskusten alueellista toimivaltaa muokata kielellisten oikeuksien edistämiseksi sillä elinvoimakeskuksen tulisi ”3) edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista”.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin luomat kielelliset perusoikeudet voisi kuitenkin toteuttaa tavalla, joka edistää kielellisiä perusoikeuksia enemmän kuin kielilain

mukainen kaavamainen kielellisen statuksen määräytyminen antaa ymmärtää, sillä myös muualla kuin opetushallinnon edellä mainitun yksikön puitteissa voisi käyttää käänteisiä kielitaitovaatimuksia, eli julistaa virka haettavaksi käänteisin kielitaitovaatimuksin. Koska ruotsia ja saamea koskevia kielellisiä oikeuksia halutaan edistää (s. 536) ja koska kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehdittaisiin (s. 527), tulisi ainakin toista kansalliskieltä, ruotsia, koskevia kielitaitovaatimuksia luoda asetuksella (s. 508) siten, että ylempää korkeakoulututkintoa edellyttäviin tehtäviin voitaisiin rekrytoida myös sellaisia henkilöitä, joiden ruotsi on erinomaisella tasolla ja suomi tyydyttävällä tasolla myös silloin, kun ruotsi ei ole enemmistön kieli. Tähän viittaa myös s. 548 lausuma, jonka mukaan ”[l]isäksi kielellisten oikeuksien turvaamisen johdosta on tarkoituksena myös tarvittaessa säätää kielitaitoa koskevia erityisiä lisäkelpoisuusvaatimuksia esimerkiksi niiden yksiköiden päälliköille ja muille virkamiehille, jotka hoitavat esimerkiksi ruotsinkieliseen ryhmään kuuluvien asioita”. Tällaiset periaatekirjaukset ovat tervetulleita, mutta niitä voisi konkretisoida Lupa- ja valvontavirastoa, elinvoimakeskuksia ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskusta koskevissa säännöksissä. Myös elinvoimakeskuksia koskeva 2. säädösehdotus sisältää tämän lisäksi mahdollisuuden laatia erityisiä ratkaisuja kielellisen vähemmistön oikeuksien turvaamiseksi, mikä edistäisi kielellisten perusoikeuksien toteutumista. Jos esimerkiksi ylijohtajan kielitaitovaatimukset johtaisivat aina siihen, että suomea edellytettäisiin erinomaisella ja ruotsia tyydyttävällä tasolla (s. 309), voisi edellyttää organisaatiolta enemmän mielikuvitusta mahdollistamalla käänteiset kielitaitovaatimukset tai edellyttämällä, että toinen kotimainen, joko suomi tai ruotsi, olisi hyvällä tasolla. Elinvoimakeskuksen muiden virkojen kielitaitovaatimukset jäisivät sääntelemättä (s. 311), mutta ne tulisi säännellä esimerkiksi mahdollistamalla käänteisiä kielitaitovaatimuksia lakiin sisällytetyn periaatteellisen säännöksen nojalla. Sen jälkeen käänteisten kielitaitovaatimusten toteuttaminen voisi tapahtua asetukseen sisällytettävien tarkempien sääntöjen nojalla.

Lisäksi ehdotuksessa ja 2. säädösehdotuksen 23 §:ssä todetaan, että kielellisen palveluyksikön voisi perustaa elinvoimakeskukseen ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseen sekä useamman keskuksen yhteiseksi yksiköksi kielellistä vähemmistöä varten (s. 316), jolloin sellaisen perustamisesta, tehtävistä, nimestä, toimialueesta ja toimipaikasta sekä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella (s. 511). Tällöin tulisi olla mahdollista määritellä käänteisiä kielitaitovaatimuksia palveluyksikön henkilökunnalle. Käänteisten kielitaitovaatimusten mahdollistaminen edistäisi myös yhdenvertaisuutta perustuslain 6 §:n puitteissa, sillä ruotsinkielinen hakija on tähän mennessä, hakiessaan virkaa sellaisessa kaksikielisessä viranomaisessa, jonka enemmistön kieli on suomi, säännönmukaisesti joutunut todistamaan erinomaisen suomen kielen taidon sen lisäksi, että hänellä todennäköisesti on koulutuksen perusteella erinomainen ruotsin kielen taito. Tämä on

asettanut ruotsinkielisen hakijan eteen kielitaitoa koskevan korkeamman vaatimuksen kuin mitä suomenkielisellä hakijalla on ollut.

Näyttää perustuslain 17 §:n ja perustuslain 122 §:n 1 momentin perspektiivistä siltä, että hallituksen esitys voisi johtaa kielellisten oikeuksien edistämiseen, mutta samalla vaikuttaisi, että edistämiskaavailut jäisivät jossain määrin vaillinaisiksi tai epämääräisiksi. Siksi niitä koskevia kirjauksia tulisi täsmentää ja pohtia käänteisten kielitaitovaatimusten mahdollistavan säännöksen selkeää kirjaamista sekä 1. että 2. säädösehdotukseen. Niistä ja muista kielitaitoon liittyvistä erityisistä virkakelpoisuusvaatimuksista tulisi tällöin laintasoista sääntelyä (vrt. s. 548), mikä olisi paikallaan kun otetaan huomioon, että Lupa- ja valvontaviraston toimivaltuudet sisältävät varsin merkittävää julkisen vallan käyttöä.

5. Perustuslain 21 §: oikeusturva

Voidaan olettaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely toteuttaisi oikeusturvaa ja hyvän hallinnon periaatteita samankaltaisesti kuin voimassa oleva sääntely, paitsi että organisatorinen ja toimivallanjakoa koskeva sääntely tulisi selkeämmäksi erityisesti kansalaisen perspektiivistä. On myös mahdollista, että ehdotettu sääntely edistäisi hallintoasioiden joutuisaa käsittelyä ja ratkaisua (s. 529).

Hallituksen esityksessä säädellään myös oikeussuojamekanismeja, mukaan luettuna oikaisuvaatimusmenettelyjä. Esimerkiksi oikaisuvaatimus Elinvoimakeskuksen hyväksymistä kalatalousvelvoitteiden toteuttamissuunnitelmista ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelmista tehtäisiin Lupa- ja valvontaviranomaiselle (s. 353) ja eräässä lukiolaissa säädetyssä asiassa oikaisuvaatimuksen käsittely tapahtuisi Lupa- ja valvontavirastossa. Oikaisuvaatimusmenettelyjä on aikaisemminkin laadittu tällaiseenkin muotoon esimerkiksi siten, että AVI käsittelee sellaisia tietyissä tapauksissa, joten ei liene välttämätöntä, että oikaisuvaatimus käsiteltäisiin aina päätöksen tehneen viranomaisen toimesta.

Oppivelvollisuuslaki (1214/2020) säätää muutoksenhausta 24 §:ssä. Voimassa olevan säännöksen mukaan muutoksenhaku pidennettyä oppivelvollisuutta koskevassa AVI:n oikaisuvaatimuspäätöksessä tapahtuu hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöstä on muutettu lailla (1091/2024) siten, että pidennetyn oppivelvollisuuden sijaan pykälässä säädetään varhennetusta oppivelvollisuudesta, jolloin muutosta AVI:n päätökseen haettaisiin edelleen hallinto-oikeudelta. Laki tulee voimaan vasta 1.8.2026. Hallituksen esityksessä saattaa olla tässä kohden virhe, koska tällä hallituksen esityksellä ”ehdotetaan 24 §:ää muutettavaksi siten, että muutosta voisi hakea jatkossa aluehallintoviraston sijaan Lupa- ja valvontavirastosta, ja koska tämän muutoksen ehdotetaan tulevan voimaan jo vuoden 2026 alusta lukien, ehdotetaan 24 §:ää muutettavaksi siten, että 1.8.2026 lukien

muutosta varhennetun oppivelvollisuuden tilanteissa haettaisiin Lupa- ja valvontavirastosta". Lailla 1091/2024 ei kuitenkaan ole luotu hallinnonsisäistä valitusmekanismia eikä se liene käsillä olevan hallituksen esityksen tarkoitus. Siksi 93. säädösehdotukseen sisältyy aivan oikein kirjaus siitä, että **oikaisua** varhennetun oppivelvollisuuden tilanteissa haettaisiin Lupa- ja valvontavirastosta. 93. säädösehdotus ei siis muuta itse mekanismia, ainoastaan oikaisuvaatimuksen käsittelytahon AVI:sta Lupa- ja valvontavirastoksi.

Hallituksen esitys loisi Lupa- ja valvontavirastoon yleisen edun valvontayksikön (esim. s. 353, 503-505), jolla olisi tilaisuus tulla kuulluksi eräissä asioissa (s. 498) ja valitusoikeus viraston päätöksistä. Nähdäkseni yleisen edun valvontayksikköä koskeva sääntely on välttämätöntä esimerkiksi ympäristöä koskevien päätösten kohdalla, sillä päätöksenteko ja oikeussuojan tarve kytkeytyy perustuslain 20 §:n ympäristöä koskeviin perustuslaillisiin velvoitteisiin.

Perustuslain 21 §:n mukainen oikeussuoja valitusasioissa muuttaisi jossain määrin valitusten valikoitumista eri hallintotuomioistuimiin, kun AVI:t muuttuvat koko maan kattavaksi keskusvirastoksi. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) määrittelee 10 §:ssä toimivaltaisen hallinto-oikeuden. Tähän asti alueviranomaisena toimineen AVI:n päätöksestä on valitettu 10 §:n 1 momentin mukaan, mutta jos hallituksen esitys hyväksytään, määrittyisi valitustuomioistuin pääosin 10 §:n 3 momentin mukaan: "Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee." Valittajan kotipaikka määrittelisi siten toimivaltaisen hallinto-oikeuden, paitsi ympäristöasioissa, joissa valitukset edelleen ohjautuisivat Vaasan hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että valitusasioiden määrä saattaisi lisääntyä Helsingin hallinto-oikeudessa, mutta näin ei välttämättä olisi. Lupa- ja valvontaviraston perustaminen ei siis automaattisesti johtaisi tilanteeseen, jossa hallinnollisen päätöksenteon keskittäminen keskusvirastoon ajaisi myös hallintotuomioistuimet keskittymisen suuntaan.

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus olisi esityksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston kaltainen keskushallintoviranomainen, jonka toimialueena on koko maa, joten sen päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeudenkäyntilain 10 §:n 3 mom. nojalla valittajan kotipaikan hallinto-oikeuteen.

Elinvoimakeskusten päätöksistä valitettaisiin edelleen hallinto-oikeudenkäyntilain 10 § 1 mom. nojalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue.

Mielestäni perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevat säännökset eivät aiheuta ongelmia hallituksen esityksessä ehdotetuille järjestelyille.

6. Perustuslain 79 §: lain säätäminen ja voimaantulo

Perustuslain 79 §:n 4 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Perustuslain säännöksen esitöiden mukaan kumpikin kieliversio on yhtä auktoritatiivinen, mikä tarkoittaa sitä, että jompaakumpaa kieliversiota voidaan käyttää hallintopäätöksen laillisena perustana. Se tarkoittaa myös sitä, että kieliversioiden välillä ei pitäisi olla eroavaisuuksia, ja jos sellaisia on, saattaa jommankumman kieliversion käyttö asettaa kansalaiset eri asemaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvän substanssilainsäädännön (säännösehdotukset 4-290) säännösperustelut sisältävät säännönmukaisesti säännösehdotuksia toimivallan muuttamisesta Lupa- ja valvontavirastolle, elinvoimakeskuksille ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle sekä eräille muille valtion viranomaisille. Lisäksi säännösehdotuksiin ja niitä koskeviin yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyy useita korjauksia aikaisempien organisaatio- ja lakimuutosten takia, mikä selkeyttää lainsäädäntöä ja parantaa lainsäädännön laatua. Käytännössä tämän lainsäädäntöhankeen kuluessa on käyty läpi kaikki ne hallinnonalat, joilla AVI:t ja ELY:t ovat tällä hetkellä toimivaltaisia ja joilla toimivaltaa siirretään uusille yleishallintoviranomaisille, Lupa- ja valvontavirastolle ja elinvoimakeskuksille.

Tämän lainsäädäntöhankkeen puitteissa tehty systemaattinen lainsäädännön läpikäynti on tuottanut useita huomioita tällä hetkellä voimassa olevan suomen- ja ruotsinkielisen lakitekstin eroavaisuuksista ja epätarkoituksenmukaisuuksista. Arviolta 5-10 % hallituksen esitykseen sisältyvän voimassaolevan lainsäädännön säännöksistä on sellaisia, joissa ruotsinkielisen lainsäännöksen muotoilu ei vastaa suomenkielistä muotoilua, tai sellaisia, joissa säännöksen suomenkielinen versio ei vastaa sitä muotoilua, joka säännöksellä pitäisi olla. Hallituksen esityksessä ehdotetaankin korjauksia kielellisiin muotoiluihin siten, että kieliversiot vastaisivat toisiaan ja että muotoilut olisivat sellaisia kuin säädettäessä oli tarkoitettu. Hallituksen esitys johtaisikin hyväksymisen jälkeen useiden lainsäädännöllisten lapsusten korjaamiseen, mikä edistää oikeusvarmuutta, yhdenvertaisuutta ja hyvää hallintoa.

7. Perustuslain 124 §: hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 § sääntelee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Se on periaatteessa mahdollista, mutta tietyin edellytyksin, joita on käsitelty hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta arvioivassa osiossa. Hallituksen esityksen s. 545 todetaan, että ”Lupa- ja valvontavirasto voisi ehdotetun 26 §:n mukaan siirtää viraston 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi.” Hallituksen esityksessä viitataan siihen,

että verohallinnossa on säädetty vastaavanlaisesta järjestelystä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Hallituksen esityksen 1. säännösehdotuksessa ehdotetaankin seuraavaa: ”Virasto voi hallintolain 3 §:ssä tarkoitetulla hallintosopimuksella siirtää viraston tämän lain 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä ovat virastolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sähköisiä menetelmiä käyttäen asianhallinnan työjonoon. Avustavien tehtävien suorittajat toimivat viraston valvonnassa ja henkilötietojen käsittelijöinä viraston lukuun.”

Huomio kiinnittyy tässä kohden säännösehdotuksen kohtaan ”tämän lain 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän”. Lupa- ja valvontaviraston tehtäväkuvaus on hyvin yleinen ja kattaa aivan kaiken toiminnan, jota virastolla olisi substanssilainsäädännön mukaan. Potentiaalisesti siirrettävien tehtävien määritelmä on hyvin yleinen, ja vaikka kyse onkin asianhallinnan avustavien tehtävien siirtämisestä, palautuu niiden siirtämistarve oikeastaan siihen substanssilainsäädäntöön, jota Lupa- ja valvontaviranomaisessa sovellettaisiin, eli niihin runsaaseen 200:n lakiin, joissa Lupa- ja valvontavirasto mainitaan säädösehdotuksissa 4-290. Käsitykseni mukaan viittaus 3 §:n yleiseen tehtäväkuvaukseen ei kerro eduskunnalle tarpeellisella tarkkuudella, mistä avustavista tehtävistä on kyse. Sen takia eduskunta ei oikeastaan lainsäädäntövaiheessa voi ottaa kantaa siihen, onko ko. julkisen tehtävän siirtäminen Lupa- ja valvontavirastolta muulle kuin viranomaiselle tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sillä tavoin kuin perustuslain 124 § tarkoittaa. Kun kyse oli verohallinnosta, oli samantyyppinen tehtävänsiirto selkeästi rajatumpaa verohallinnon toimintojen puitteissa, mutta nyt on kyse hyvin laaja-alaisesta viranomaisesta, jolla on hyvin erityyppisiä julkisen vallan käyttökohteita, joten tehtävien siirron tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus tulisi arvioida substanssilakeihin nähden, ei Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 3 §:än nähden.

Käsitykseni mukaan ei olisi perustuslain 124 §:n mukaista, että muulle kuin viranomaiselle annettavaa tehtävää ei ole yksilöity täsmällisemmin kuin esityksessä on tehty, sillä eduskunta ei nyt pysty arvioimaan, onko tehtävän siirtäminen tarpeen sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

8. Ahvenanmaa ja Ahvenanmaan itsehallintolaki

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. säädösehdotuksen (Laki Lupa- ja valvontavirastosta) sisältyy seuraavansisältöinen ehdotus 2 §:ksi: ”Viraston

toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä.” Tähän toimialueen määrittelyyn sisältyy kuitenkin ristiriita Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa, sillä sen 18 §:ssä säädetään Ahvenanmaan lainsäädäntö- ja hallintotoimivaltaan kuuluvaksi useita sellaisia lainsäädännön aloja, jotka manner-Suomessa kuuluisivat Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella voidaan sanoa, että Lupa- ja valvontaviraston toimialueena ei ole koko maa. Koska itsehallintolakia on pidettävä ehdotettua Lupa- ja valvontavirastoa koskevaa lakia ylemmänasteisena, perustuslaintasoisena säädöksenä, tulisi 1. säädösehdotusta muuttaa, jos halutaan säätää ehdotettu laki tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. 1. säädösehdotuksen 24 §:än sisältyy Ahvenanmaata koskeva viittaus, mutta siinä suhteessa ajatuksena lienee se, että valtiota edustaa Ahvenanmaalla se Ahvenanmaan valtionvirasto, josta on esityksessä säännösehdotuksia 3. säädösehdotuksessa.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 3. säädösehdotuksessa (Laki Ahvenanmaan valtionvirastosta) käsitellään monialaista virastoa, joka valtion puolesta hoitaa Ahvenanmaalla sellaisia asioita, joita ei ole säädetty Ahvenanmaan itsehallintoelinten hoidettavaksi. Ongelmia on käsittääkseni tähän mennessä esiintynyt silloin, kun jokin AVI tai ELY tai keskushallintoviranomainen mantereella on ollut toimivaltainen jonkin palvelun järjestämisessä (esim. digitalisaatiosta johtuvien tietojärjestelmien laatiminen pelkästään suomeksi tai jonkin toimialan henkilöstökoulutus, joka saattoi aikaisemmin olla esimerkiksi Pohjois-Karjalan ELY-keskuksella, jolloin ruotsinkielinen koulutus ja asioiden käsittely ei onnistunut). Uudistuksen tulisi johtaa sen ymmärryksen lisääntymiseen, että valtionhallinnon ruotsinkielisten palvelujen, erityisesti nyt hallituksen esityksessä ehdotettujen aluehallintopalvelujen, kehittämisessä on otettava huomioon myös Ahvenanmaan erityinen kielellinen status, sillä Ahvenanmaa on itsehallintolain nojalla yksikielinen ruotsinkielinen virka-alue.

Hallituksen esityksen s. 323 on kyse Ahvenanmaan valtionviraston siviilivalmiuskoulutukseen liittyvistä vastuista. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa esitetään, että ”Ahvenanmaan erityisaseman vuoksi Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviin kuuluu siviilivalmiuskoulutuksen - ei maanpuolustuskurssien - järjestelyihin osallistuminen”. Viittauksella Ahvenanmaan erityisasemaan tarkoitettaneen tässä kohden nähtävästi ja nimen omaan Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevaa erityisasemaa, ei itsehallinnosta johtuva erityisasemaa. Siitä syystä olisi ehkä pohdittava, pitäisikö eduskunnassa laadittavissa esitöissä, esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa, tehdä viittaus Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaan sopimukseen (SopS 1/1922)?

9. Asetusluonnokset

9.1. Valtioneuvoston asetus Lupa- ja valvontavirastosta

Asetusluonnoksen 2 § käsittelee 1. säädösehdotuksen 4 §:n 5 momentissa mainittua varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osaston ruotsinkielistä yksikköä ja määrittelee sen sijaintipaikkakunnaksi Vaasan. Se ei juurikaan muuta nykytilannetta, vaikka 18 § voimassa olevassa laissa aluehallintovirastoista vaikuttaakin hieman ”runsaammalta”. Asetusluonnoksen 8 §:ssä ruotsinkieliseen yksikköön määritellään aiemmin esille ottamani käänteiset kielitaitovaatimukset, eli ruotsin kielen erinomainen taito ja suomen kielen tyydyttävä taito. Tämä on linjassa kouluhallinnon kielellisen kaksiraiteisuuden kanssa, sillä ruotsinkielinen kouluhallinto toimii ruotsiksi samalla tavoin kuin suomenkielinen kouluhallinto toimii suomeksi.

Huomionarvoista on se, että asetusluonnoksessa ei luoda käänteisiä kielitaitovaatimuksia muille Lupa- ja valvontaviraston virkamiehille, vaikka se olisi mahdollista ja perusteltuakin yllä esittämieni huomioiden valossa. Jos 1. säädösehdotukseen lisättäisiin käänteisten kielitaitovaatimusten yleinen lakitasoinen peruste, voisi olla helpompi määritellä asetuksen tasolla, että jonkun viranhaltijan on osattava jompaakumpaa kansalliskieltä erinomaisella tasolla ja toista kansalliskieltä tyydyttävällä tasolla. Sekin vaihtoehto olisi luotavissa, että toista kansalliskieltä olisi osattava hyvällä tasolla.

Valtioneuvoston asetuksia annettaessa on otettava huomioon yllä esittämäni huomio siitä, että oikeuskanslerin mukaan tässä vaiheessa tulisi tehdä kielellinen vaikutusarvio.

9.2. Valtioneuvoston asetus elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta

Eräät elinvoimakeskukset hoitaisivat kaikkien elinvoimakeskusten toimialueilla tiettyjä elinvoimakeskukselle kuuluvia tehtäviä. Silloin kun elinvoimakeskus on kaksikielinen, ei kielellisestä perspektiivistä synny ongelmaa, sillä tehtävät voidaan hoitaa kummallakin kansalliskielellä. Näyttää kuitenkin siltä, että usea yksikielisesti suomenkielinen elinvoimakeskus hoitaisi koko maan alueella tiettyjä tehtäviä. Epäselväksi jää, miten kielelliset oikeudet silloin toteutuisivat. Ongelmallisia tilanteita voisi syntyä esimerkiksi Sisä-Suomen (5 §), Itä-Suomen (7 §), Keski-Suomen (8 §), Etelä-Pohjanmaan (9 §), Pohjois-Suomen (11 §) ja Lapin (12 §) elinvoimakeskuksissa.

Muutamissa asiaryhmissä voidaan asetusluonnoksen 27 §:n mukaisesti luoda ruotsinkieliset palveluryhmät, mutta mahdollisuus on hyvin rajattu eikä käsittääkseni poista suurinta osaa ongelmallisista tilanteista. Kaakkois-Suomen ja Keski-Suomen elinvoimakeskusten 6 §:n 2 momentissa ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tehtävistä vastaavien ryhmien ja yksikköjen päälliköiltä edellytetään silti erinomaista suomen kielen suullista ja kirjallista taitoa sekä ruotsin kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa, eli tässäkään ei ole mahdollistettu käänteisten kielitaitovaatimusten luomista päällystötasolla, niin kuin ei myöskään asetusluonnoksen 16 §:n mukaisten

osastopäällikön virkojen kohdalla. Sitä vastoin 28 §:ssä säädettyjen ruotsinkielisten palveluryhmien virkojen kelpoisuusvaatimuksena on ruotsin kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito, eli tässä kohdin on viranhaltijoille määrätty käänteiset kielitaitovaatimukset, mikä on perusteltua. Suurimmassa osassa edellä mainittuja ongelmallisia tilanteita jää kuitenkin epäselväksi, miten ruotsinkieliset asiat hoidettaisiin, joten perustuslain 122 §:n 1 momentin turvaamisvelvoite ei näiltä osin täyty. Asetusluonnos on näiltä osin puutteellinen.

Asetusluonnoksessa valittu kielitaitovaatimusten määrittely sisältää käänteisiä kielitaitovaatimuksia, mutta käänteisten kielitaitovaatimusten periaatteen mahdollistaminen lainsäädännön tasolla olisi hyvä askel kielellisten perusoikeuksien edistämisen suuntaan.

Valtioneuvoston asetuksia annettaessa on otettava huomioon yllä esittämäni huomio siitä, että oikeuskanslerin mukaan tässä vaiheessa tulisi tehdä kielellinen vaikutusarvio.

10. Yhteenveto

Hallituksen esityksessä ehdotettu säädöskokonaisuus vaikuttaa hyvin valmistellulta. Se täyttää suurimmalta osin perustuslain 119 §:n asettamat edellytykset, mutta näyttää siltä, että Lupa- ja valvontavirasto ei olisi aidosti valtionhallinnon keskusvirasto, vaan toimisi myös alueellisesti, minkä vuoksi viraston alueellistuminen tulisi kirjoittaa auki lopullisessa lakitekstissä. Koska Lupa- ja valvontavirasto olisi myös alueellisesti toimiva viranomainen, tulisi sen organisaatiossa ottaa huomioon perustuslain 122 §:n 1 momentti, joka edellyttää palvelurakenteen luomista kummallakin kansalliskielellä samanlaisten perusteiden mukaan tavalla, joka toteuttaa perustuslain 17 §:n kielellisiä oikeuksia.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen kohdalla huomio kiinnittyy siihen palvelulupaukseen, jonka perustuslain 122 §:n 1 momentti sisältää ja jonka perusteella kansalliskielten puhujille kuuluvat kielelliset perusoikeudet tulisi turvata. Toimivallan keskittäminen alueelliselta tasolle koko maan tasolla toimivalle Lupa- ja valvontavirastolle asettaa entistä suuremman turvaamisvelvoitteen kumpaankin kansalliskieleen nähden, eli käytännössä ruotsin kieleen nähden. Tässä kohden ei kuitenkaan ole käytetty kaikkia mahdollisuuksia, ja mm. käänteisten kielitaitovaatimusten asettamista ei ole lain tasolla nostettu yleiseksi mahdollisuudeksi, vaikka käänteisiä kielitaitovaatimuksia onkin luotu Lupa- ja valvontaviraston Vaasaan sijoittuvalle ruotsinkieliselle varhaiskasvatuksen, opetuksen ja kulttuurin yksikölle ja mahdollistettu tietyissä tapauksissa elinvoimakeskusten piirissä. Koska on mahdollista, että Lupa- ja valvontavirasto on tavallaan viimeinen etappi kyseessä olevien toimintojen keskittämisessä, on nyt oikeastaan viimeinen hetki käyttää kaikki olemassa olevat

keinot perustuslain 122 §:n 1 momentin palveluvelvoitteen toteuttamiseksi. Siksi tulisi nyt lainsäädäntövaiheessa muotoilla esimerkiksi tuomioistuinlain (673/2016) 10 luvun 10 §:n mallin mukaisesti seuraavanlainen säännös, joka koskisi kaikkia virkoja, mukaan luettuna päällikkötason virkoja:

> Lupa- ja valvontavirastossa on virkoihin nimitettävillä oltava jommankumman kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito ja toisen kielen hyvä tai tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.
>
> Lupa- ja valvontavirastossa tulee kielellisten oikeuksien turvaamiseksi olla riittävä määrä virkoja, joihin nimitettävillä on oltava väestön vähemmistön kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä enemmistön kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.
>
> Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin, kuinka tässä tarkoitetut virat sijoitetaan Lupa- ja valvontavirastossa.

Vastaavantyyppinen säännös tulisi sisällyttää elinvoimakeskuksia koskevaan 2. säädösehdotukseen. Ellei kielellisten oikeuksien ja palvelulupauksen turvaamisvelvoitetta toteuteta paremmin kuin säädösehdotuksissa on hahmoteltu, pidän lakiehdotuksia perustuslain vastaisina. Ehdotetun muutoksen takia myös asetusluonnoksia tulisi muuttaa.

Käsitykseni mukaan ei ole perustuslain 124 §:n mukaista, että muulle kuin viranomaiselle annettavaa tehtävää ei ole yksilöity täsmällisemmin kuin Lupa- ja valvontavirastoa koskevassa 1. säädösehdotuksessa on tehty, sillä eduskunta ei säädösehdotuksen perusteella pysty arvioimaan, onko tehtävän siirtäminen tarpeen sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Mielestäni säädösehdotuksen 26 § on tämän takia ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa ja tulisi poistaa säädösehdotuksesta, jotta säädösehdotus voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan 1. säädösehdotuksen 2 § on ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n kanssa ja tulisi muotoilla sellaisella tavalla, että se ei sanamuotonsa mukaisesti ulottaisi Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaa Ahvenanmaalle sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövallan ja hallintovallan piiriin. Ilman tällaista muutosta ei säädösehdotusta voida hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

Julkisoikeuden professori