



29.6.2021

OKV/1590/21/2021

OKV/1590/21/2021-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Valtiovarainministeriö

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 28.5.2021, VN/12949/2021

Asia:

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain kumoamisesta ja poliisihallinnosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista. Samalla kumoutuisi valtion paikallishallinnon aluejaon perustana käytetty kihlakuntajakko. Varsinainen kihlakuntahallinto on purettu vuoden 2008 alusta lukien, ja poliisitoimi on ainoa jäljelle jäänyt valtion viranomainen, jonka toiminta on säädetty noudattamaan paikallishallinnon aluejaotusta eli kihlakuntajakkoa. Lisäksi rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään raja- ja merivartiostojen toimialueista kihlakuntajakoon perustuen.

Luonnoksessa ehdotetaan edellä mainitun johdosta tehtäväksi myös tarpeelliset muutokset lakiin poliisin hallinnosta, annetaan uusi valtioneuvoston asetus poliisilaitosten toimialueista ja muutetaan rajavartiolaitoksesta annettua valtioneuvoston asetusta. Viranomaisten toimialueet perustuisivat jatkossa kihlakuntien sijasta maakuntiin ja kuntiin. Toimialueet eivät käytännössä muuttuisi nykyisestä.

1. Ehdotus valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain kumoamiseksi

Valtiovarainministeriön työryhmä on päättänyt esittämään teknisesti ja asiallisesti vanhentuneen valtion aluehallinnon kehittämisen perusteista annetun lain kumoamista ja tarvittavien muutosten tekemistä sisäministeriön hallinnonalan säädöksiin. Kyseisen lain kumoamisella ei työryhmän mukaan arvioida olevan hallinnollisia, taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tai vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Työryhmä on arvioinut myös muita toteuttamisvaihtoehtoja. Esitysluonnoksen mukaan vaihtoehtona esitetylle sääntelylle voisi olla muun ohessa se, että päivitettäisiin teknisesti laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista vastaamaan nykytilaa. Tällöin mm. poistettaisiin lain soveltamisalasta viittaus muuhun kuin poliisitoimeen. Lain 2 § tulisi kuitenkin todennäköisesti tarpeettomana kumota, sillä poliisin hallinnosta annetussa laissa on omat ensisijaisesti sovellettavat säännökset siitä, mitkä seikat tulee ottaa huomioon, kun poliisilaitos muodostetaan yhtä useammasta kihlakunnasta. Myös lain 3 §:ä tulisi merkittävästi muuttaa. Lain 4-7 §:t on jo kumottu. Lain 8 §:n mukaan tehtävien järjestämisestä Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty erikseen. Laista jäisi sen päivittämisen jälkeen huomattavan vähän sovellettavia säännöksiä. Jäljelle jäävät säännökset koskisivat vain poliisin hallintoa, ja sitäkin hyvin rajallisilta osin. Esitysluonnoksen mukaan päivittäminen ei toteuttaisi esityksen tavoitetta, joka on selkiyttää valtion hallinnon rakenteellisia säännöksiä ja keventää hallinnollista taakkaa.

Aluksi totean kumoamissäädöksen muodosta, että esitysluonnoksessa ehdotetaan annettavaksi laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain kumoamisesta. Ehdotuksen mukaan tällä lailla kumotaan laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista (126/1992), ja ehdotukseen sisältyy voimaantulosäännös. Ehdotettu kumoamissäädöksen muoto on asianmukainen.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kihlakuntajaolla ei ole enää sitä merkitystä kuin sillä on aikanaan ollut. Valtion hallinnollisia jakoja ei enää muodosteta kyseistä lakia soveltaen. Valtion viranomaisten toimialueena on nykyään koko valtakunta tai sitten toimivalta on alueellista. Myös poliisilaitosten (11 kappaletta) alueet, Uuttamaata lukuun ottamatta, noudattavat maakuntien rajoja ja kattavat yhden tai useamman maakunnan. Toimialueiden määrittäminen kihlakuntina vaikeuttaa aluejaon perusteiden ymmärtämistä ja niiden läpinäkyvyyttä. Yhdyn sinällään näihin näkemyksiin.

Esitysluonnoksessa perustellaan laajahkosti sitä, miksi kihlakuntajako ei poliisihallinnossa enää vastaa nykytilaa, ja minkä vuoksi valtion paikallishallinnon kehittämisestä annettu laki näin ollen voitaisiin kumota. Kyseisen lain (126/1992) 2 §:n kumoamisen vaikutuksia on sitä vastoin esitysluonnoksessa arvioitu jossain määrin pintapuolisesti. Mainitun 2 §:n 1 momentin mukaan

lain tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja kansalaisten oikeusturvaa, turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä luoda edellytykset toimintojen kokoamiselle yhteen, päätösvallan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle. Pykälän 2 momentin (1239/2006) mukaan palveluja ja kansalaisten oikeusturvaa parannettaessa on otettava huomioon, mitä perustuslain 17 §:ssä säädetään ja mitä saamenkielisten palvelujen ja oikeusturvan tasapuoliseksi järjestämiseksi on tarpeen.

Toisaalta poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n (860/2015) 1 momentin mukaan poliisilaitos vastaa myös poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan. Pykälän 2 momentin mukaan muodostettaessa poliisilaitos, jonka toimialueena on useampi kihlakunta, tulee ottaa huomioon eri alueiden erityispiirteet, kuten asukasmäärä, asukastiheys, laajuus, liikenneyhteydet sekä kieliolot ja aluejaotuksen vaikutus viranomaisen kielilain 6 §:ssä tarkoitettuun kielelliseen asemaan.

Valtion paikallishallinnon kehittämisestä annetun lain 2 §:n kumoamisen osalta on esitysluonnoksessa mainittu, että pykälä tulisi todennäköisesti tarpeettomana kumota, sillä poliisin hallinnosta annetussa laissa on oma ensisijaisesti sovellettavat säännökset siitä, mitkä seikat tulee ottaa huomioon, kun poliisilaitos muodostetaan yhtä useammasta kihlakunnasta. Esitysluonnoksen jaksossa 4.2.3 (Yhteiskunnalliset vaikutukset sekä vaikutukset kielellisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen) on puolestaan todettu, että poliisilaitos vastaisi edelleen poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan. Arviona on esitetty, että esityksellä ei ole vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Jätän jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko esitysluonnoksessa kuitenkin vielä selkeämmin vertailla kumottavaksi ehdotettavan valtion paikallishallinnon kehittämisestä annetun lain 2 §:n ja poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n suhdetta.

Yleisempänä huomiona totean, että esitysluonnos painottuu kuvaamaan ja perustelemaan sitä, miksi kihlakuntajaosta on aiheellista poliisihallinnossa luopua. Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköiden osalta esitysluonnos on niukasti selostettu ja perusteltu, vaikka työryhmä on pohtinut myös Rajavartiolaitoksen aluejakoa.

2. Asetuksenantovaltuuksista ja asetusmuutoksesta

Poliisilaitosten toimialueiden osalta asetuksenantovaltuuksista on säädetty luonnoksessa hallituksen esitykseksi poliisihallinnosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Lain 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että poliisilaitosten toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Esitys vastaisi voimassa olevaa säännöstä, kuitenkin sillä erolla, että poliisilaitosten toimialueita ei enää järjestettäisi kihlakuntien perusteella, vaan poliisilaitoksen toimialueena olisi yksi tai useampi maakunta tai kunta. Voimassa olevaa lakia vastaavasti momentissa edelleen

säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella säädetään alueellisen yksikön toimialueesta. Toimialueet olisivat maantieteellisiltä rajoiltaan nykyisiä vastaavia. Nyt ehdotettavalla uudella valtioneuvoston asetuksella kumottaisiin poliisilaitosten toimialueista annettu valtioneuvoston asetus (415/2013). Luonnos valtioneuvoston asetukseksi on esitysluonnoksen liitteenä. Minulla ei ole huomautettavaa asetuksenantovaltuuksien osalta.

Esitysluonnoksen mukaan esityksen hyväksymisen jälkeen on tarkoitus muuttaa myös rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 16 §:n 2 momenttia (122/2015), joka koskee hallintoyksiköiden toimialueita, siten, että myös siinä säädettyjen raja- ja merivartiostojen toimialueet määriteltäisiin kihlakuntien asemasta maakuntina ja kuntina siten, että vartiostojen toimialueet eivät maantieteellisesti muutu nykyisestä. Muutos olisi luonteeltaan tekninen. Luonnos valtioneuvoston asetukseksi on esitysluonnoksen liitteenä. Minulla ei tältäkkään osin ole huomautettavaa.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitysluonnoksen jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys käsitellään perustuslain 119 §:n säännöstä, jonka 2 momentin mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Jaksossa on viitattu keskeisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin alue- ja paikallishallinnon yleisestä rakenteesta ja hallinnollisen jaotuksen perusteista: poliisin hallinnosta annetun lain muuttamista koskeva lausunto PevL 29/2006, Verohallinnon järjestämistä ja organisaatiota koskeva lausunto PevL 5/2008 sekä aluehallinnon uudistamista koskeva lausunto PevL 21/2009. Esitysluonnoksessa poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:ä muutettaisiin siten, että poliisilaitoksen toimialueena olisi kihlakunnan sijasta yksi tai useampi maakunta tai kunta. Tältä osin jaksossa on asianmukaisesti arvioitu, että paikallisen poliisitoimen järjestämisen perusteista säädettäisiin edelleen lain tasolla perustuslain 119 §:n edellyttämällä tavalla.

Merkityksellisenä säännöksenä on nostettu esille myös perustuslain 122 §, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Esityksen on katsottu toteuttavan edellä mainitussa säännöksessä säädetyn velvoitteen eikä esityksen arvioida vaikuttavan myöskään perustuslain 17 §:ssä säädettyihin kielellisiin oikeuksiin heikentävästi. Jaksossa ei kuitenkaan ole tarkemmin selostettu kyseisten kielellisten oikeuksien merkitystä suhteessa lakiehdotukseen.

Edellä todettuun liittyen kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa 4.2.3 (Yhteiskunnalliset vaikutukset sekä vaikutukset kielellisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen) on käsitelty sekä poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laatua toimialueellaan että

esityksen vaikutuksia ruotsinkielisiin palveluihin ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Jaksossa todetaan, että käytännössä poliisilaitosten, niiden ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi perustettujen alueellisten yksiköiden tai Rajavartiolaitoksen vartiostojen maantieteelliset toimialueet pysytettäisiin valtioneuvoston asetuksissa entisellään, eikä vaikutuksia aluejakoihin ja viranomaisten tehtäviin ja toimivaltuuksiin lain kumoamisen vuoksi syntyisi. Jaksossa on esitetty arviona, että esityksellä ei ole vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen kannalta eikä myöskään vaikutuksia ruotsinkielisiin palveluihin tai muutoinkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Totean, että jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys tulisi hallituksen esityksen laatimisharjojen ja lainkirjoittajan oppaan mukaan tehdä kokoavasti selkoa lakiehdotuksen perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä ja esittää arvio siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Nyt osa perusoikeuksia koskevasta arvioinnista on sisällytetty edellä kuvatuin tavoin jaksoon 4.2.3, joka puolestaan sijoittuu ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevaan osioon. Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta koskevaa jaksoa olisi perusteltua täydentää tämänkaltaisella arvioinnilla.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen



Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

OKV/1590/21/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perustei

Asiakirja / Dokument / Document:

OKV/1590/21/2021-OKV-2

OK:n lausunto OKV/1590/21/2021

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Karjalainen Tuula 91246283F	2021-06-30T08:40:59	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Pöysti Tuomas 912198006	2021-06-30T10:17:25	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

6975161f7e26c30baec9da35d24cf264a109786f809517598e3d57c133b758e6