

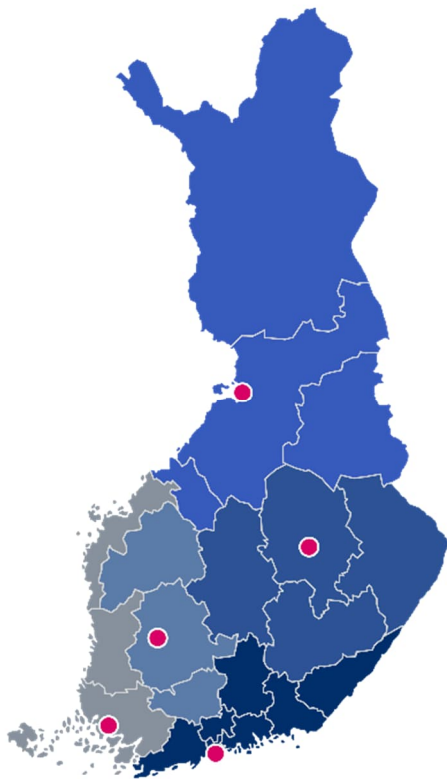
Ehdotetun Lupa- ja valvontaviraston alueellisen läsnäolon perustana olevasta aluejaosta. Lausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle (HE 13/2025 vp).

Lausuntoni koskee Keski-Pohjanmaan ja maakuntakeskus Kokkolan alueellista ja kielellistä asemaa siinä tapauksessa, että hallituksen esityksessä nro 13/2025 vp perustettavaksi ehdotetun Lupa- ja valvontaviraston alueellinen läsnäolo perustuisi yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueisiin.

Lupa- ja valvontaviraston ehdotetaan olevan valtakunnallinen viranomainen, jonka toimialue olisi koko maa. Tämä on kehityssuunta, jota en sinänsä kyseenalaista.

Muita valtakunnallisia keskushallinnon viranomaisia ovat hallituksen esityksen mukaan Tulli, Verohallinto, Maanmittauslaitos, Ulosottolaitos, Syyttäjälaitos, Rikosseuraamuslaitos ja Kansallisarkisto. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että vastaavanlainen kehitys kohti valtakunnallista virastorakennetta on käynnissä mm. oikeusavussa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin edellä mainittujen virastojen alueellisista ratkaisuksista poiketen, että viraston alueellinen läsnäolo perustuisi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueisiin. Yhteistyöalueita on viisi: Pohjois-Suomen, Länsi-Suomen, Sisä-Suomen, Itä-Suomen ja Etelä-Suomen yhteistyöalue. Yhteistyöalueet näkyvät oheisesta kartasta. Punaiset pisteet kuvaavat yliopistollisten keskussairaaloiden sijaintia.



Sosiaali- ja terveyshuollon yhteistyöalueet on luotu pelkästään yliopistotasosta erikoissairaanhoidon ajatellen. Hyvinvointialueet ovat luonnollisesti lähteneet liikkeelle maantieteellisistä etäisyyksistä ja valinneet yhteistyön kulloisenkin maakuntakeskuksen maantieteellisesti läheisemmän yliopistollisen sairaalan kanssa. Tämä näkyy muun muassa siinä, että Pohjanmaan hyvinvointialue kuuluu Länsi-Suomen yhteistyöalueeseen, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue Sisä-Suomen yhteistyöalueeseen ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue yhdessä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen.

Lakiehdotuksen mukaan varautumisen yhteistyöalueet olisivat yhteneväisiä nykyisten sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden kanssa. Muusta viraston alueellisesta jaosta ei ole lakiehdotuksessa nimenomaista säännöstä, mutta perusteluissa viraston aluejako sidotaan em. yhteistyöalueisiin.

Hallituksen esityksessä ei esitetä perusteita sille, miksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueet on otettu monialaisen Lupa- ja valvontaviraston alueellisen läsnäolon perustaksi.

#### Kielelliset oikeudet viraston aluejaossa

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnossaan ottanut kantaa kielellisten oikeuksien toteutumisen edellytyksiin aluejaossa ja muissa hallinnollisissa ratkaisuissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta nro 21/2009 vp ilmenevät periaatteet, joiden mukaan kielelliset oikeudet on huomioitava alueellisissa ratkaisuissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan

- 1) Kielelliset oikeudet on otettava huomioon jo aluejakoa valmisteltaessa,
- 2) Eri vaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet,
- 3) Kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa.
- 4) Kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat valiokunnan mielestä vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi.
- 5) Valiokunnan mukaan lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmallista olisi ainakin se, jos viraston tai keskuksen toimialueella on vain yksi kaksikielinen kunta.
- 6) Kielelliset oikeudet ovat perustuslaillisia oikeuksia, joten niiden suhteen harkinta on laillisuusharkintaa.

Hallituksen esityksen jaksossa 4.2.6.3 todetaan, että Lupa- ja valvontavirasto olisi kaksikielinen ja että ”Lupa- ja valvontaviraston asiakkailta olisi oikeus kääntyä minkä tahansa viraston toimipaikan puoleen ja saattaa asiansa vireille riippumatta heidän asuinkunnastaan. Jotta kielelliset oikeudet toteutuisivat parhaimmalla mahdollisella tavalla, voisi virasto ohjata asiakkaan vireille paneman asian viraston sisällä nykytilaa laajemmalle joukolle kielitaitoisia virkamiehiä, mitä voidaan pitää kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta perusteltuna.”

Hallituksen esityksen yleisperustelujen jaksossa 12.2.1 todetaan edelleen, että ”viraston toimintaa järjestettäessä olisi huolehdittava myös palvelujen saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Sekä osastot että toimintayksiköt olisivat valtakunnallisia toimintoja ja siten kaksikielisiä. Viraston muista toimipaikoista ja työtekopaikoista määrättäisiin viraston työjärjestyksellä. 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.” Samassa jaksossa todetaan vielä, että ”jos viraston osaston tai toimintayksikön sisäinen yksikkö on tehtäviensä hoitamista varten määriteltä alueelliseksi yksiköksi, se ei kuitenkaan muodostaisi yksikölle alueellista toimivaltaa, jolloin organisoitumisella ei olisi myöskään erillisiä kielellisiä vaikutuksia viraston yleiseen kielelliseen asemaan”.

Hallituksen esityksen edellä esitettyjen kohtien perusteella on ehkä ajateltu, että koska Lupa- ja valvontavirasto toimisi valtakunnallisesti, omankielisiä palveluja olisi aina saatavilla. Samalla esitys kuitenkin tunnistaa myös alueellisten lupapalvelujen ja alueellisen valvonnan tarpeen, muun muassa viittaamalla palvelujen saatavuuteen. Esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa 3.2 todetaan, että ”Tavoitteena on lisäksi, että viraston alueellinen läsnäolo ja toimintakyky turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueisiin perustuen. Tämän toteuttamiseksi virastolla voi olla laajempi toimipaikkaverkosto.”

Kielellisten oikeuksien toteutusta ei siis voida täysin irrottaa alueellisesta läsnäolosta ja toimipaikkaverkosta, varsinkaan kun toiminta ei ole pelkästään asiakaslähtöistä, vaan valvonnan osalta myös viranomaislähtöistä.

Lupa- ja hallintovirastoa koskevan lakiehdotuksen 4 §:n 8 momentin erityisperusteluissa todetaankin, että ”viraston organisoitumista ohjaavasti viraston velvoitteisiin kuuluisi huolehtia siitä, että viraston toiminnan järjestämisessä turvattaisiin kielellisten oikeuksien toteutuminen. Joissain tilanteissa tämä voisi puoltaa kieleen perustuvaa toiminnallista organisoitumista. Esimerkiksi kaksikielisenä kuntana Kokkolan tulisi mahdollisissa viraston organisoitumiseen liittyvissä alueellisissa jaoissa kuulua sellaiseen alueeseen, joka on kaksikielinen.”

Jos Keski-Pohjanmaa kuuluu viraston Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen, kielelliset palvelut eivät voi toteutua perustuslakivaliokunnan ja edellä lainatun lakiehdotuksen perustelujen mukaisella tavalla. Keski-Pohjanmaa olisi nimittäin viraston Pohjois-Suomen yhteistyöalueella ainoa maakunta, jossa olisi kaksikielinen kunta ja Kokkola olisi yhteistyöalueen ainoa kaksikielinen kunta. Kokkolassa asuva, jonkin verran alle 6 000 henkeä käsittävä kielivähemmistö jäisi reuna-alueen ryhmäksi. Tällaista ratkaisua Eduskunnan perustusvaliokunta on pitänyt ongelmallisena ja siis ei-toivottuna kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Päätelmä on siis se, että Keski-Pohjanmaa ja sen mukana Kokkolaa ei voida perustuslaillisista kielellisistä syistä sijoittaa viraston pohjoiseen yhteistyöalueeseen. Koska Länsi-Suomen alueella, joihin myös Pohjanmaan maakunta kuuluu, on lukuisia kaksikielisiä kuntia, kuten Kokkolan rajakunta Kruunupyy ja Pietarsaaren alue, olisi luontevaa ja kielellisten oikeuksien

mukaista, että Keski-Pohjanmaa viraston sisällä kuuluisi Länsi-Suomen alueeseen, ellei aluejaosta tahdota kokonaan luopua. Tällaista ratkaisua edellytetään myös virastoa koskevan 4 §:n 8 momentin perusteluissa.

Yhteistyöalueet ja Keski-Pohjanmaan asema muissa alueellisissa jaotuksissa sekä alueen yhteistyön suuntautuminen Länsi-Suomen alueelle

Myös Keski-Pohjanmaan nykyinen asema alueellisissa jaotuksissa ja varsinkin alueen elinkeinoelämän yhteistyö huomioon ottaen on ristiriitaista, että Keski-Pohjanmaa hallituksen esityksen mukaan luettaisiin kuuluvaksi viraston Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen ja viraston Kokkolaan kaavailtu toimipaikka luettaisiin Pohjois-Suomen alueen toimipaikaksi. On myös huomattava, että saman hallituksen esityksen mukaan Kokkolaan tulisi Pohjanmaan elinvoimakeskuksen toimipaikka. Pohjanmaan elinvoimakeskuksen päätoimipaikka olisi Vaasassa, joka kuuluu Länsi-Suomen yhteistyöalueeseen. Syntyisi siis ristiriita sen välillä, että Kokkolassa sijaitseva Lupa- ja hallintoviraston toimipaikka kuuluisi Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen, mutta elinvoimakeskuksen toimipaikalla olisi Länsi-Suomen yhteistyöalueella sijaitseva päätoimipaikka.

Tähän mennessä Keski-Pohjanmaa on kaikissa merkittävissä aluejaotuksissa luokiteltu kuuluvaksi Länsi-Suomen alueeseen, hyvin usein yhdessä Pohjanmaan maakunnan kanssa. Ainoa poikkeus on siis Keski-Pohjanmaan kuuluminen Pohjois-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen, mikä on johtunut siitä käytännön syystä, että Oulun yliopistollinen sairaala on ylivoimaisesti lähin yliopistollinen keskussairaala. Mutta esimerkiksi toisen valtakunnallisen viraston, syyttäjäviraston, aluejaotuksessa Kokkola kuuluu Länsi-Suomen syyttäjäalueeseen. Tilanne on sama myös esim. Kansaneläkelaitoksen ja Ulosottolaitoksen suhteen. Myös koulutusyhteistyö ja varsinkin elinkeinoelämä ja työssäkäyntialueet suuntautuvat länteen ja etelään.

Keskipohjanmaa kuuluu seuraavien alueellisesti toimivaltaisten tuomioistuinten ja viranomaisten toimialueeseen:

Pohjanmaan käräjäoikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Vaasan hovioikeus, Puolustusvoimien Vaasan aluetoimisto, Pohjanmaan poliisilaitos, Syyttäjälaitoksen Länsi-Suomen syyttäjäalue, Vaasan hätäkeskus, Pohjanmaan ELY-keskus (jatkossa Pohjanmaan elinvoimakeskus), Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Vaasan vaalipiiri.

Kokkolassa sijaitsee lisäksi seuraavat valtakunnallisten valtion viranomaisten toimipaikat. Viranomaisten verkkosivuilla aluejako ilmenee seuraavana:

- Verohallinnon toimipaikka (ei aluejakoa, aluejaon ollessa voimassa Kokkola kuului Vaasan lääninverovirastoon)
- Kansaneläkelaitoksen toimipaikka (Kokkola luetaan kuuluvan Läntisen asiakaspalveluyksikön palvelualueeseen)
- Tullin toimipaikka (Kokkola luetaan kuuluvan Sisä- ja Länsi-Suomen alueeseen)
- Ulosottolaitos (Kokkola luetaan kuuluvan Länsi-Suomen alueeseen)

- Maanmittauslaitos (ei aluejakoa, aluejaon ollessa voimassa Kokkola kuului Pohjanmaan maanmittaustoimistoon)
- Syyttäjälaitos (Kokkola luetaan kuuluvan Länsi-Suomen syyttäjälueeseen)

Koulutusyhteistyö Keski-Pohjanmaan ja lähimaakuntien kautta on merkittävää. Kokkolassa sijaitseva Chydenius-instituuttina perustettu yliopistokeskus on Jyväskylän, Vaasan ja Oulun yliopistojen yhteishanke. Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoululla on yksiköitä Kokkolassa, Pietarsaaressa ja Ylivieskassa. Sekä suomen- että ruotsinkielinen toisen asteen koulutus toteutuu Kokkolan ja Pietarsaaren välisenä yhteistyönä.

Erityisesti on huomattava alueen elinkeinoelämän yhteistyö. Kokkolan ja Pietarsaaren alueet muodostavat yhdessä elinkeinoelämän keskittymän. Maan veneteollisuus keskittyy tälle alueelle, Kokkolaan, Pietarsaareen ja Pietarsaaren maalaiskuntaan. Työpaikkapendelöinti on vilkasta. Ramboll Oy:n vuonna 2023 Keski-Pohjanmaan liitolle tekemän raideliikenteen työssäkäyntialueen volyymiselvityksen mukaan maakunnan ulkopuolinen työssäkäynti suuntautui voimakkaimmin Pohjanmaalle (56 %) ja sen jälkeen Pohjois-Pohjanmaalle (23 %). Pietarsaaren seudun kehitysyhtiö Concordia Oy:n vuonna 2023 laatiman tilaston mukaan Kokkolan ja Pietarsaaren seutujen välinen pendelöinti oli vakaalla tasolla ja vilkkaampaa kuin Pietarsaaren seudun ja Vaasan seudun välinen pendelöinti.

Loppuvuodesta 2024 projektiyhtiö Arctical uutisoi uudesta suunnitteilla olevasta vähähiilistä alumiinia tuottavasta suurtehtaasta, joka sijoittuisi Kokkolan ja Kruunupyyn kuntien rajalle niin, että osa siitä sijaitisi Kokkolassa ja osa Kruunupyyssä.

Elinkeinoelämälle tärkeä palvelu on myös Kokkolan ja Pietarsaaren yhteinen lentokenttä Kruunupyyn kunnassa. Myös yritystoimintaa tukevat muut palvelut ovat alueelle yhteisiä: Pohjanmaan kauppakamari, joka toimii Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien alueella, rahoitusyhtiö Finnveran läntinen alue ja Viexpo, joka on Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien alueella toimiva vienti- ja kansainvälistymispalveluja tarjoava osuuskunta ja samalla on Pohjanmaan ELY-keskuksen kansainvälistymispalveluja tarjoava yksikkö.

Näin ollen Keski-Pohjanmaan ja varsinkin Kokkolan muu asema viranomaisten aluejaossa sekä alueen koulutusyhteistyö ja elinkeinoyhteistyö selkeästi ja johdonmukaisesti painottuu Länsi-Suomeen ja varsinkin Pohjanmaan maakuntaan. Siksi olisi johdonmukaista ja alueen yhteistyön kannalta välttämätöntä, että Keski-Pohjanmaa Lupa- ja hallintoviraston sisällä kuuluisi Länsi-Suomen alueeseen, ellei aluejaosta tahdota kokonaan luopua.

Kokkolassa, 8.4.2025.

Freja Häggblom  
Varatuomari, Kokkola