

Olli Mäenpää
5.6.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp)

1. Valtion lupa- ja valvontavirasto; suhde PL 119 §:ään

- Onko sääntely asianmukaista suhteessa perustuslain 119 §:n sääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevaan tulkintakäytäntöön? Onko perustuslain 119 §:n vakiintunut tulkinta sovellettavissa ottaen huomioon uuden viraston toimialan laajuus?

Perustuslain 119 §:n 1 momentissa säädetään valtionhallinnon yleisestä rakenteesta ja todetaan valtionhallinnon jakautuvan keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Valtion keskushallintoon voi säännöksen mukaan kuulua muun muassa virastoja. Ehdotettu sääntely on tältä kannalta ongelmaton, kun sitä arvioidaan perustettavaksi ehdotetun viraston kannalta.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp; PeVL 12/2004 vp). Ehdotetun sääntelyn voidaan myös perustettavaksi ehdotetun viraston toimialan laajuus huomioon ottaen katsoa pääpiirteissään täyttävän nämä vaatimukset.

Tarkemmassa arvioissa voidaan todeta, että ehdotetun sääntelyn normatiiviseen tasoon liittyy olennaisia perustuslaillisia ongelmia. Ne aiheutuvat etenkin työjärjestyksen sisällöllisestä laajuudesta ja viraston alueellisen toiminnan määrittelystä pelkästään työjärjestyksessä.

Työjärjestyksen ala. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon yksiköistä voidaan muuten säätää asetuksella. Tältä osin voidaan todeta, että 42. lakiehdotuksen mukaan perustettavaksi ehdotetun viraston työjärjestyksen ala muodostuisi hyvin laajaksi ja itsenäiseksi. Työjärjestyksessä määrittäisiin muun muassa seuraavista asioista:

- Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan pääjohtajan päätösvaltaan kuuluvassa viraston työjärjestyksessä annettaisiin tarkemmat määräykset viraston organisaation ja toiminnan kannalta keskeisistä asioista. Tällaisia olisivat tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, hallinnon ja yhteisten toi-

mintojen järjestämisestä, työskentelypaikkakunnista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta siltä osin kun asiat eivät kuulu toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä määrättäväksi.

- Viraston toimialan työjärjestyksessä ja toimintayksikön työjärjestyksessä annettaisiin tarkempia määräyksiä toimialan ja toimintayksikön sisäisestä organisaatiosta, toimintojen järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä henkilöstön tehtävistä. Näiltä osin työjärjestyksestä päättäisi toimialan ja toimintayksikön johtaja.
- Viraston työjärjestyksellä voitaisiin lisäksi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan määrätä pääjohtajan ratkaisuvaltaan kuuluva asia muun virkamiehen ratkaistavaksi. Viraston toimialalle kuuluvat asiat ratkaisisi saman säännöksen mukaan toimialan johtaja tai muu virkamies sen mukaan kuin toimialan työjärjestyksessä määrätään, jollei toisin ole säädetty.

Työjärjestyksellä määrättäviin asioihin kuuluu selvästi huomattava määrä sellaisia viraston toiminnan, organisaation, päätösvallan käytön ja johtosuhteiden kannalta keskeisiä asioita, josta perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan olisi välttämättömyyttä säätää vähintään asetuksen tasoisesti. Tämä arvio on perusteltua esittää, joskin perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja – muun muassa niiden toimipaikkaa koskevaa päätöksentekoa – yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin (PeVL 5/2008 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Viraston alueellinen organisaatio. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan lailla. Voitaneen lähteä siitä, että perusteilla tässäkin yhteydessä tarkoitetaan lähinnä alue- ja paikallishallinnon yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tältä kannalta voidaan pitää hyvin ongelmallisena sitä, että viraston toimialoilla ja toimintayksiköillä voisi virastolakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan olla työjärjestyksessä määrättäviä alueellisia yksiköitä. Näiden alueellisten yksiköiden tehtävät, toimiala ja toimivallan määräytyminen jäävät esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen (s. 233) perusteella hyvin avoimiksi ja epäselviksi.

Tällaisten valtion keskushallintoon kuuluvan viraston alueellisten yksiköiden nimi, toimiala sekä pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla. Mikäli viraston alueellista organisaatiota pidetään perusteltuna, sääntelyä on siksi täydennettävä lain tasoisilla säännöksillä näiltä osin, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

- Missä määrin 119 § ja 11 luku muuten rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa järjestää valtionhallintoa?

Perustuslain 119 §:ään sisältyvällä varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen (HE 1/1998 vp, s. 173). Ehdotetun sääntelyn kohteena on lähinnä valtion keskushallinnon ja maakunnallisen it-

sehallinnon järjestäminen. Valtion keskushallintoon perustettavaan virastoon keskitettäisiin tehtävät, jotka sisältävät lainsäädännön toimeenpanoa ja toimeenpanon ohjausta sekä lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Tällaisia tehtäviä voidaan pitää normaaleina valtion viraston tehtävinä.

Esityksellä toteutettaisiin alueellisen itsehallinnon kannalta merkittävien hallinnollisten tehtävien siirto ehdotetun maakuntalain 6 §:n mukaisesti valtiolta ja kunnilta maakunnille. Tällainen tehtävien siirto on mahdollista toteuttaa lailla ehdotetulla tavalla. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaista itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteuttavien maakuntien tehtävät käyvät selvästi ilmi säädettäväksi ehdotetuista lakiehdotuksista, joita on tuskin perusteita pitää harhaanjohtavina.

Ehdotuksen voidaan yleisesti arvioida pysyvän perustuslain 119 §:n ja koko 11 luvun puitteissa. Sääntelyn normitasoon sekä viraston ja maakuntien suhteen järjestämiseen voidaan kuitenkin kohdistaa joitakin kriittisiä ja säädettävän lain täsmenmistä edellyttäviä kommentteja perustuslain vaatimusten kannalta.

-Muodostuuko perustuslain 11 luvun sääntely harhaanjohtavaksi, jos valtionhallinto järjestetään nyt ehdotetulla tavalla?

Sääntelyn selkeyden kannalta on aiheellista arvioida perustettavaksi ehdotetun valtion viraston toimintaa maakunnissa. Virastolakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin mukaan virasto toimii kaikissa maakunnissa. Säännös on kirjaimellisesti noudatettuna omiaan aiheuttamaan ongelmallista sekaannusta valtion ja maakunnan toimivaltarajojen määrytymisessä. Mikäli säännöksellä tarkoitettaisiin, että virasto voisi käyttää toimivaltaa alueellista itsehallintoa toteuttavassa maakunnassa ja maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä, se olisi ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyin itsehallinnon kanssa.

Ehdotetun sääntelyn perusteella jää niin ikään epäselväksi, miten perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen toimivaltainen viranomaisen määräytyy maakunnan tasolla.

Viraston toiminta-ajatukseen kuuluisivat virastolakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan ennakoivuus ja riskiperusteisuus. Varsinkin jälkimmäinen termi on hankalalla tavalla monimerkityksinen, eikä sen perusteella välttämättä ole saatavissa oikeaa käsitystä viraston toiminnan luonteesta. Viraston ei ole tarkoitettu toimivan vakuutus- tai vedonlyöntitehtävissä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden turvaamisen edellytyksiä ei olennaisesti selvennä se perustelulausuma, että ”viraston toimintatapojen ja rakenteen on tarkoitus tukea muuntautumiskykyistä poikkihallinnollista työtettä, toimintatapojen uudelleentarkastelua ja niiden ketterää sopeuttamista viraston toimialoilla tapahtuviin muutoksiin” (s. 233).

- Miten arvioisitte PL 119 §:n kannalta sääntelyä virastossa olevista lautakunnista (42. lakiehdotuksen 16 § ja luonnos virastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi)

Perustettavaksi ehdotetussa virastossa olisi 42. lakiehdotuksen 16 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja steriloimisasioiden lautakunta. Näiden lautakuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä toiminnan muusta järjestämisestä säädetäisiin säännösehdoituksen mukaan valtioneuvoston asetuksella. Sääntely vastaa tältä osin voimassa olevaa säännöstä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 3 §:ssä. Laki on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Lautakuntien tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, joten lautakuntien yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Kuten edellä on todettu, yleisiin perusteisiin kuuluisivat lähinnä lautakunnan nimi, toimiala sekä pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet. Perustuslakivaliokunta on katsonut myös toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaisuuden kuuluvan yleisiin perusteisiin (PeVL 12/2004 vp). Lisäksi näitä periaatteita tulee valiokunnan mielestä noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä (PeVL 51/2006 vp).

Ehdotettu sääntely ei sisällä laintasoista sääntelyä lautakuntien yleisistä perusteista niiden nimiä lukuun ottamatta. Sääntelyä on siksi täydennettävä lain tasoisilla säännöksillä näiltä osin, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

- Onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?

Valvontavirasto olisi sitä koskevan 42. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Kyseiset ministeriöt ohjaisivat lakiehdotuksen 12 §:n mukaan virastoa yhteisesti. Viraston organisatorista asemaa ja siihen kohdistuvaa ministeriöiden yhteistä ohjausta on perusteltua arvioida siltä kannalta, että perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin sisältämän sääntelyn kunkin ministeriön vastuusta omalla toimialallaan ei voitane katsoa estävän organisatorista ratkaisua, jossa lailla säädetään virasto toimimaan valtioneuvoston alaisena. Myöskään sille ei voitane katsoa olevan perustuslaista johtuvaa estettä, että tällaista valtioneuvoston alaista virastoa ohjaa kukin ministeriö toimialallaan.

Laintasoisen sääntelyn täsmällisyyden ja perustuslakiin perustuvan valtionhallinnon organisatorisen rakenteen kannalta ei kuitenkaan voida pitää onnistuneena määrittelyä, jonka mukaan valvontavirasto on ”ministeriöiden yhteinen virasto”. Perustuslain määrittelemän hallinto-organisaation peruslähtökohta on, että viranomaiset toimivat riippumattomasti. Siten valtionhallinnon virasto ei voi olla jonkin

”ministeriön virasto” eikä myöskään ”ministeriöiden yhteinen virasto”. On ilmeistä, että tämänkaltaisen ilmaisun voitaisiin ymmärtää tarkoittavan jonkinlaista normaalista riippumattomuudesta poikkeavaa alaisuussuhdetta ministeriöön. Koska tällainen viraston riippumattomuuden rajoitus ei olisi perustuslain mukainen eikä se ilmeisesti ole myöskään sääntelyn tarkoituksena, 1 §:ään sisältyvää sääntelyä olisi tältä osin täsmennettävä.

Täsmennävästä sääntelystä olisi paikallaan käydä ilmi se perustuslain 68 §:n 1 momenttiin perustuva yleinen lähtökohta, että kukin ministeriö ohjaa ja valvoo viraston toimintaa omalla toimialallaan. Myös valvontatehtävän mainitsemista lakitekstissä voidaan pitää perusteltuna, koska perustuslaki kohdentaa ministeriölle vastuun hallinnonalansa toiminnasta.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Viraston alaisuutta ja ohjausta koskevan sääntelyn voidaan katsoa sopeutuvan tähän peruslähtökohtaan.

3. Valtion lupa- ja valvontavirasto; yleisen edun valvonta ympäristö- ja kaavoitusasioissa muutoksenhakuoikeus

- Miten arvioisitte ympäristölupaprosessin julkisuuskysymyksiä uudessa virastossa ja niiden liittymää perustuslakiin?

Valvontavirasto on julkisuuslaissa tarkoitettu valtion viranomainen, jonka toimintaan sovelletaan julkisuuslakia. Esitykseen ei sisälly säännöksiä, joilla rajoitettaisiin julkisuuslain soveltamista ympäristölupaprosessissa. Valmisteluprosessin julkisuuteen on joka tapauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota, kun viraston tehtäväksi tulee yleisen edun valvominen lupaprosessissa.

- Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kaavoituksen valvontatehtävä lakkaa. Miten arvioisitte muutosta PL 20 §:n kannalta?

199. lakiehdotuksen mukaan kumottaisiin maankäyttö- ja rakennuslain 18 §, jonka mukaan on ELY-keskuksen valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Perustelujen mukaan ”yleisen edun valvonta kaavoituksessa jää tämän vuoksi sektoriviranomaisten, kuten liikenne-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- ja museoviranomaisten tehtäväksi.” (s. 136)

Yleisen edun valvonnan lakkaamisen ei perustelujen (s. 498) mukaan voida katsoa loukkaavan perustuslain 20 §:ssä viranomaistoiminnalle asetettuja velvoitteita, koska nykyisin valvonnan piiriin kuuluvat kysymykset on jatkossakin huomioitava kaavoituksen ennakollisessa viranomaisyhteistyössä. Perustuslain 20 §:n 2 momenttiin perustuvan julkisen vallan valvontavelvollisuuden voidaan kuitenkin katsoa heikentyvän muutosehdotuksen johdosta.

Säännösehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miksi yleisen edun valvontaa on tarpeen tältä osin heikentää. Toisaalta kun ELY-keskusten keskeisiä tehtäviä siirretään

muille viranomaisille, vaikuttaa poikkeuksellisesti, että tältä osin tehtävää ei siirretä esimerkiksi maakunnille. Sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 20 §:n näkökulmasta.

4. Maakunnan itsehallinto

- Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta säännöksiä maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta ja valtion yhteistoimintaa koskevasta päätöksentekotoimivallasta?

Esitykseen sisältyy sääntelyjä, jotka mahdollistavat tai edellyttävät maakuntien yhteistyötä rajatuissa tehtävissä. Esimerkiksi maakuntien yhteistoiminta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa olisi velvoittavaa 75. lakiehdotuksen mukaan. Tällaista maakuntien lakisääteistä ja velvoittavaa yhteistyötä voidaan maakunnan itsehallinnon kannalta lähtökohtaisesti arvioida samojen perusteiden mukaisesti kuin hyvin vakiintuneissa puitteissa määräytyvää kuntien pakollista yhteistoimintaa.

Yleisenä lähtökohtana voidaan tältä osin pitää sitä, että maakuntien välinen yhteistyö voidaan lailla säätää pakolliseksi, mikäli siihen on tehtävien luonteeseen perustuvat välttämättömät perusteet. Tähän lähtökohtaan perustuu myös maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin säännös (HE 15/2017 vp).

Myös muut kuntien välisen pakollisen yhteistyön kriteerit soveltuvat lähtökohtaisesti maakuntien väliseen yhteistyöhön. Maakuntien yhteistyöllä voidaan arvioida olevan lisääntyvästi merkitystä, kun otetaan huomioon, että maakuntien edellytykset ja resurssit hoitaa tehtäviään vaihtelevat melkoisesti.

- Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta asetuksenantovaltuuksia ja valtion viranomaisen toimivalta määrätä maakuntia (esim. 31. lakiehdotuksen 3:14)?

Lähtökohtaisesti valtion viranomaisen määräysvalta suhteessa itsehallinnollisen toimijaan loukkaisi itsehallinnon suojaa. Poikkeuksena ovat kuitenkin lailla säädettyjen tehtävien toteuttamiseen kohdistuvat määräykset laissa määritellyissä rajoissa.

Viitatus määräystoimivaltaa koskevan säännösehdotuksen mukaan lupaviranomainen voisi antaa maakunnalle määräyksiä kalatalousmaksun käytöstä. Kalatalousmaksu käytetään säännöksen mukaan 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Lupaviranomaisen määräystoimivaltaa ei sisällöllisesti näin tarkasti määriteltynä voitane pitää ongelmallisena maakunnan itsehallinnon rajoituksena.

5. Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon

- Miten arvioisitte kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnilta pois siirrettävien tehtävien laajuutta, maakunnan kuntiin kohdistuvaa valvontatehtävää (99. lakiehdotus) ja maakuntakaavoituksen siirtämistä maakunnan tehtäväksi (199. lakiehdotus)?

Kunnilta pois siirrettävien tehtävien laajuuden ei voitane katsoa vaarantavan kunnallisen itsehallinnon perusteita ja toteutumista.

Maakunnan kuntiin kohdistuva valvonta vesihuoltolain 29 §:n 3 momentin nojalla (99. lakiehdotus) sisältää toimivallan, jonka nojalla maakunta voisi antaa kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen. Tällainen kiello tai määräys ei kohdistuisi kuntaan julkisen vallan käyttäjänä vaan vesihuoltolain velvoitteiden kohteena olevana toimijana. Toimivallan ei voida katsoa loukkaavan kunnan itsehallinnollista asemaa.

Maakuntakaavoituksen siirtäminen kuntayhtymänä toimivalta maakunnalta perustettavalle maakunnalle on toteutettavissa tavallisella lailla.

6. Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakuntien tehtävistä

- Onko mielestänne valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, jos HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä ja HE 14/2018 vp:een sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan eri ajankohtina?

Maakunnan tehtäviä määrittelevien säännösten voimaantulon kannalta ratkaisevana voitaneen pitää etenkin oikeusturvan (PL 21 §), hallinnon lainalaisuuden (PL 2.3 §) ja lainsäädännön alan (PL 80.1 §) kannalta yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia määrittelevien säännösten voimaantuloa. Ne sisältyvät pääosin esitykseen 14/2018 vp, jonka voimaantuloa siten voidaan näistä näkökohdista arvioiden pitää ratkaisevana.

Toimivan hallinnon sekä oikeuksien ja velvollisuuksien toimeenpanon näkökulmasta on välttämätöntä, että niitä toteuttava hallinnollinen organisaatio on määriteltä lailla. Tämä edellyttää, että maakuntien toimintaa ja päätöksentekoa sääntelevä sääntely, joka pääosin sisältyy esitykseen HE 15/2017 vp, on voimassa.

Mainitut kaksi esitystä liittyvät esitetyin perustein niin kiinteästi toisiinsa, että niiden voimaantuloa täysin tai ainakin lähes samanaikaisesti voidaan pitää välttämättömänä.

- Missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosäännön näkökulmasta säädettävä ennen maakuntavaaleja?

Koska maakuntavaaleilla valitaan maakunnan päätösvaltaa käyttävä maakunnan toimielin, maakunnan toiminnan ja päätösvallan kannalta keskeisten lakien sisältö pitää olla säädetty ennen maakuntavaaleja.

7. Päätöksentekijä maakunnassa

- Päätöksentekotasoa maakunnassa koskeva sääntely vaihtelee HE 14/2018 vp:een sisältyvissä lakiehdotuksissa (esim. viranhaltijapäätös/maakunnan toimielimen päätös/määrättävä hallintosäännössä). Hallintovaliokunta on lisäksi ehdottanut otto-oikeutta koskevan säännöksen lisäämistä maakuntalakiin (HaVL 3/2018 vp, jakso 9.3, s. 44-46). Onko sääntely käsityksenne mukaan merkityksellistä perustuslain kannalta? Jos, niin muodostuuko sääntely ongelmalliseksi?

Päätöksentäsoa koskeva laintasoinen sääntely on merkityksellistä erityisesti siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada

asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Myös päätösvaltaa käyttävän toimielimen tai virkamiehen määrittely riittävän täsmällisesti lailla on tältä kannalta ja yleisemmin yksityisen oikeusturvan kannalta välttämätöntä etenkin silloin, kun päätösvalta sisältää julkisen vallan käyttöä. Toimivaltaa käyttävän toimielimen kokoonpanolla voi olla myös itsenäistä merkitystä oikeusturvan kannalta (vrt. PeVL 14/2018 vp, s. 19-20).

Ehdotettua sääntelyä olisi erityisesti maakunnan päätöksenteon osalta perusteltua täsmentää siten, että säädettävästä laista käy ilmi – vastaavasti kuin voimassa olevassa lainsäädännössä – milloin päätösvalta kuuluu virkamiestasolle tai monijäseniselle toimielimelle. Jos maakuntalakiin lisätään otto-oikeutta koskeva säännös, sen soveltamisala olisi oikeusturvan ja oikeusvarmuuden sekä päätöksenteon riippumattomuuden vuoksi välttämätöntä rajoittaa siten, että otto-oikeus ei koske yksityisen oikeusturvan kannalta merkittävää päätösvallan käyttöä. Vastaavanlainen rajoitus sisältyy kuntalain 92 §:n 5 momenttiin.

8. Ahvenanmaata koskeva kysymys

-Onko rehulain, eläintautilain, eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain, eläintunistusjärjestelmästä annetun lain, kasvinterveyslain ja taimiaineistolain (88., 104., 110., 118., 130., 142. lakiehdotus) toimivaltaista viranomaista Ahvenanmaan maakunnassa koskeva sääntely asianmukaista Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta?

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa maa- ja metsätaloutta (15 kohta), eläinsuojelua ja eläinlääkintähuoltoa (17 kohta) sekä maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä (18 kohta). Toimivaltainen viranomainen määräytyy lainsäädäntövallan mukaisesti.

Mainituissa lakiehdotuksissa toimivaltaiseksi viranomaiseksi on ehdotettu säädettäväksi Ahvenanmaan valtionvirasto, joka ei ole maakunnan viranomainen. Sääntely on tältä osin ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.