

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta vastausta eräisiin hallituksen esitystä 14/2018 vp koskeviin kysymyksiin. Esitän vastauksinani kunnioittaen seuraavaa.

1. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan sääntelyn suhde perustuslain 11 lukuun

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden alaisen hallinnon säädöstämistasoa sääntelee perustuslain 119 §:n 2 momentti. Sen mukaan

valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on nojaututtu perustuslain esitöihin (HE 1/1998 vp), joiden mukaan säännöksessä tarkoitettuja valtionhallinnon toimielinten yleisiä perusteita ovat yksikön nimi, toimiala sekä pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteilla taas esitöissä tarkoitetaan alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 119.2 §:n mahdollistavan verraten väljänkin sääntelyn ja muun muassa tietyn toimialan keskushallinnon sekä alue- ja paikallishallinnon sääntelemisen yhtenä virastona (verohallinto, PeVL5/2008 vp). Lausuntokäytännössä on myös esimerkiksi katsottu, että viranomaisten toimialueista säätäminen voidaan jättää lakia alemman asteisten säännösten varaan (esim. PeVL 42/2006 vp ja 5/2008 vp). Alue- ja paikallishallintoa koskevasta perustuslain 119.2 §:n säännöksestä valiokunta on taas todennut, että ”perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen” (PeVL 42/2006 vp; 5/2008 vp; 21/2009 vp).

Valiokunta on niin ikään todennut – ensimmäistä kertaa lausunnossaan 6/2002 vp - että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi vaan että ratkaisuja voidaan tehdä myös hallintopäätöksin. Valiokunta kuitenkin lisäsi mainitussa lausunnossaan – ja tämä lisäys sivuutetaan nyt tarkasteltavan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa – että hallintopäätöstä voidaan käyttää, ”jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi”. Tuossa lausunnossa tällaisena asiana pidettiin yksikön sijaintipaikkaa.

Valiokunta on tärkeässä aluehallinnon uudistamista koskevassa lausunnossaan 21/2009 vp painottanut, että toimialueista ja toimipaikoista päättävän asetuksenantajan toimivaltaa rajoittavat perustuslain säännökset kielellisistä oikeuksista ja velvollisuudesta pyrkiä yhteen sopiviin hallintoalueisiin. Niinpä

perustuslain säännökset voivat asettaa suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisällölle muun muassa silloin, kun viranomaisen toimialueen sääntelyllä on perusoikeuskytkentöjä. Aluehallinnon uudistamisessa merkityksellistä on ainakin se, että muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Valtion alue- ja paikallishallinnon asetuksentasoisessa järjestämisessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Merkitystä on myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään — suomea, ruotsia tai saamea — viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Valiokunta viittasi siihen, että se oli aikaisemmissa lausunnoissaan ”korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin”. Valiokunta painotti, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Kielelliset perusoikeudet on valiokunnan mukaan otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Valiokunta tähdensi, että ”koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat

perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään”.

Pidän nyt ehdotettua Valtion lupa- ja valvontaviraston sääntelyä perustuslain 119.2 §:n kannalta hyvin ongelmallisena. Ehdotetun sääntelymallin valtiosääntöoikeudellinen hyväksyminen kovertaisi sen päätösvallan, joka perustuslain 119 §:ssä eduskunnalle vielä haluttiin jättää, koko lailla tyhjäksi. Ehdotushan merkitsee sitä, että nykyinen ministeriöiden alainen valtion alue- ja paikallishallinto yhdistetään keskeisiltä osiltaan yhdeksi virastoksi ja perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimusten täyttymistä arvioidaan tämän suurviraston näkökulmasta. Kuten säätämisyjärjestysperusteluista ilmenee, suurvirastoa pidetään kokonaisuudessaan – siis myös alueellisia yksiköitä – osana keskushallintoa, joten siihen sovelletaan – tämä on säätämisyjärjestysperusteluiden lähtökohta – sovelletaan pelkästään 119.2 §:n ensimmäistä virkettä. Näin siis riittäisi, että suurviraston nimi, toimiala sekä pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet ilmenevät perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti laista. Sen sijaan 119.2 §:n jälkimmäisellä virkkeellä, joka edellyttää alue- ja paikallishallinnon perusteista – kuten hallinnollisen jaotuksen perusteista ja viranomaistyypeistä - säädettäväksi niin ikään lailla, ei tämän lakiehdotuksen arvioinnissa olisi merkitystä. Kun toimivaltuudet ilmenevät erityislaeista, organisaatiolakiin tarvitaan säätämisyjärjestysperustelujen ilmentämän ajattelutavan mukaan vain säännökset nimestä, toimialasta ja pääasiallisista tehtävistä. Nämä säännökset laissa ovatkin, tosin niin yleisessä muodossa, että toimiala ja pääasialliset tehtävät on ilmaistu hallinnonalan tarkkuudella. Samalla käsitteitä on väännetty siten, että perustuslakivaliokunnan tarkoittama ”toimiala” on muuttunut ”tehtäväläksi” ja uusi toimialan käsite on saanut organisatorisen merkityksen. Tehtävälalat on puolestaan ehdotuksen 5 §:ssä osoitettu toimialojen hoidettavaksi. Suurviraston organisaatio, sellaisena kuin eduskunta siitä voisi päättää, ilmenisi hallituksen ehdotuksen mukaan seuraavasta säännöksestä:

Valtion lupa- ja valvontavirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten toimialoihin ja toimintayksiköihin. Toimialoilla ja toimintayksiköillä voi olla niiden työjärjestyksessä määrättäviä toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä.

Alueellisista yksiköistä esityksen perusteluissa todetaan seuraavaa:

Toimialat ja toimintayksiköt olisivat valtakunnallisesti toimivia tehtäväkokonaisuuksien hoitamista varten muodostettuja rakenteita eikä erillisiä aluetason tai muun jaotuksen mukaisia säädöstasolla määriteltäviä rakenteita olisi. Toimialojen ja toimintayksiköiden työjärjestyksissä voitaisiin toimintaa tarvittaessa kuitenkin organisoida sekä toiminnallisesti että alueellisesti järjestäen. Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiinkin, että toimialoilla ja toimintayksiköillä voi olla niiden työjärjestyksessä määrättäviä toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä.

Jos ehdotettu valtionhallinnon sääntelytapa ja sille perustan luova perustuslain 119 §:n tulkinta hyväksytään valtiosääntöoikeudellisesti, näytetään vihreää valoa myös sellaiselle mallille, jossa ministeriöt supistetaan suppeiksi esikunta- ja ohjausyksiköiksi ja koko muuta valtionhallintoa varten perustetaan yksi virasto, nimeltään vaikkapa Virasto. Vaikka Virastolla olisi myös alueellisia ja paikallisia yksiköitä, se kuuluisi kokonaisuudessaan keskushallintoon. Tämän vuoksi perustuslain 119.2 §:n alue- ja paikallishallintoa tai 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevilla säännöksillä, sellaisina kuin perustuslakivaliokunta on niitä lausuntokäytännössään täsmentänyt, ei olisi Viraston kannalta merkitystä. Perustuslain 119.2 §:n vaatimukset täyttyisivät, kun tämän viraston nimestä (Virasto) ja toimialasta (valtionhallinto) säädettäisiin lailla.

Käsitykseni on, että perustuslakivaliokunnan olisi nyt syytä luoda uusi perustuslain 119.2 §:n tulkintalinja, joka säilyttää sen vaikutusvallan valtionhallinnon organisatorisiin ratkaisuihin, jonka perustuslaki on tarkoittanut eduskunnalle säilyttää, ja joka myös kunnioittaa tämän perustuslain kohdan selvästi edellyttämää valtionhallinnon alueellisten tasojen välistä eroa. Esitän harkittavaksi tulkintaa, jonka mukaan silloin kun perustettava virasto toimii usean ministeriön hallinnonalalla, perustuslain 119.2 §:n vaatimuksia tulkitaan hallinnonalakohtaisesti. Lisäksi tulisi edellyttää, että silloin kun virastolle on tarkoitus perustaa alueellisia yksiköitä, näitä ei määriteltäisi osaksi keskushallintoa, vaan alueellisiin yksiköihin sovellettaisiin 119.2 §:n toisen virkkeen säännöstä, jonka mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla.

Alue- ja paikallishallinnon perusteista säätämistä lailla perustelea myös perustuslakivaliokunnan alueellisia jaotuksia koskeva kanta lausunnossa 21/2009 vp. Tulkinta, jota hallituksen lakiehdotus ja säätämisyjärjestysperustelut nyt ilmentävät, uhkaa näet tehdä tyhjäksi myös perustuslain 122 §:n säännöksen alueellisista jaotuksista ja perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 21/2009 vp perusteleman veloitteen, joka edellyttää alueellisten jaotusten ja niiden muutosten kielellisten vaikutusten selvittämistä jo uudistuksia valmisteltaessa. Säätämisyjärjestysperustelut tyytyvät toteamaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta, että kun kaikki viraston yksiköt – siis myös alueelliset yksiköt – ovat osa keskushallintoon kuuluvaa virastoa, noudatettavana ovat kielilain kaksikielisiä viranomaisia koskevat säännökset. On kuitenkin syytä korostaa, että kun perustuslakivaliokunta lausunnossaan 21/2009 vp edellytti kielellisten vaikutusten selvittämistä, se ei tarkoittanut kielilain säännösten sovellettavuutta, vaan sitä, ”miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään”. Jotta lausunnossa 21/2009 vp esitetty vaatimus

toteutuisi, laissa tulisi PL 119.2 §:n toisen virkkeen mukaisesti säätää hallinnollisen jaotuksen perusteista ja viranomaistyypeistä, ja hallituksen tulisi esittää selvitys siitä, miten vaihtoehtoiset aluejaotukset turvaavat suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Selvitysvaatimusten täyttämistä voidaan pitää säätämisjärjestyskysymyksenä.

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskusta koskevassa lausunnossaan 17/2009 vp perustuslakivaliokunta totesi keskukseen perustettavasta valvontalautakunnasta, että sillä oli ”merkittäväksi luonnehdittavia lupahallintoon liittyviä tehtäviä”. Valiokunta totesi, että

tähän nähden ei ole asianmukaista, että lautakuntaa koskeva sääntely jää sen tehtäviä lukuunottamatta kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Sääntelyä on perustuslain 119 §:n 2 momentin vuoksi välttämätöntä täydentää säännöksillä, joista käy ilmi, miten lautakunta asetetaan ja mikä sen kokoonpano on. (Ks. myös esim. PeVL 15/2011 vp)

Lainaamani lausunto edustaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneeksi katsottavaa kantaa (ks. myös esim. PeVL 15/2011 vp). Nyt tarkasteltavan lakiehdotuksen 16 §:n lautakuntia koskevaa sääntelyä on täydennettävä säännöksillä lautakuntien tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamismenettelystä.

2. Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjaus ja valtioneuvoston päätöksenteko

Valtion lupa- ja valvontavirasto sijoittuu sitä koskevan lakiehdotuksen mukaan organisatorisesti sijoittamista usean eri ministeriön alaisuuteen ja on alistettu näiden ministeriöiden ”yhteisohjaukseen” (12 §). Virastolla on lakiehdotuksen 13 §:n mukaan ohjausryhmä, jossa asianomaiset ministeriöt ovat edustettuina. Perustelujen mukaan ohjauksesta tehdään asianomaisten ministeriöiden yhteinen päätös. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko tällä ohjausryhmän päätöstä vai kunkin ministeriön tekemää yhtä pitävää päätöstä. Perustuslaki – tai muukaan lainsäädäntö – ei kuitenkaan tunne tällaista päätöksentekomenettelyä: on valtioneuvoston päätöksiä ja yksittäisten ministeriöiden päätöksiä, mutta ei sen sijaan joidenkin ministeriöiden yhteisiä päätöksiä. Päätöksenteon ongelmallisuutta ei poista se 12.4 §:ään ehdotettu säännös, jonka mukaan ”jos 2 momentin 2 tai 4 kohdassa taikka 3 momentissa tarkoitettusta yhteisen ohjauksen sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, asian ratkaisee valtioneuvosto”.

Perustuslain 68 § lähtee myös nähdäkseni selvästi ajatuksesta, että hallinto jakautuu asiallisesti ja organisatorisesti ministeriöiden johtamiin hallinnonaloihin.

3. Yleisen edun valvonta ympäristö- ja kaavoitusasioissa

ELY-keskuksilla on ollut tärkeä tehtävä yleisen edun valvonnassa ympäristö-, kaavoitus- ja rakentamisasioissa. ELY-keskusten tehtävänä on ollut maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Hallitus ehdottaa ELY-keskuksia ja samalla myös niille maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan kuuluneen valvontatehtävän lakkauttamista. Osana tätä tehtävää sillä on ollut myös muutoksenhakuoikeus, jonka merkitystä osoittavat tiedot ELY-keskusten valitusten varsin korkeasta hyväksymisprosentista.

Hallitus kuitenkin katsoo, että ehdotus ei loukkaa perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta. Hallituksen mukaan

arvioitaessa ehdotusta perustuslain 20 §:n mukaan viranomaistoimintaan kohdistuvan velvoitteen kannalta, on otettava huomioon, että uudistuksen yhteydessä ei kaavojen lakisääteisiin sisältövaatimuksiin ehdoteta muutoksia. Uudistuksen yhteydessä eri sektoriviranomaisten, kuten luonnonsuojelu- tai museoviranomaisten, mahdollisuus ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön turvataan eikä niille kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta rajoiteta. Koska nykyisin valvonnan piiriin kuuluvat kysymykset on jatkossakin huomioitava kaavoituksen ennakollisessa viranomaisyhteistyössä, ei valvonnan lakkaamisen voida katsoa loukkaavan perustuslain 20 §:ssä viranomaistoiminnalle asetettuja velvoitteita.

Pidän selvänä, että hallituksen ehdotus heikentää perustuslain 20 §:n mukaisen perusoikeuden toteutumista. Hallituksen esityksen perustelut, joilla pyritään osoittamaan, että perustuslain 20 §:ssä viranomaistoiminnalle asetettuja velvoitteita ei loukata, eivät ole vakuuttavia. Kun perustuslain 20 §:stä on kuitenkin vaikea johtaa täsmällisiä vaatimuksia esimerkiksi juuri yleisen edun valvonnassa, en pidä heikennystä säätämisjärjestyskysymyksenä.

4. – 7.

Kysymyksiä 4.-5. olen sivunnut jo aikaisemmissa lausunnoissani. Kysymyksestä 7. totean, että minusta ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että eri tehtävät siirtyvät maakunnille eriaikaisesti. Sen sijaan minusta on valtiosääntöoikeudellisestikin merkityksellistä, että äänestäjillä on riittävä aika ennen ensimmäisiä vaaleja perehtyä maakuntien asemaan ja tehtäviin:

maakunnallinen äänioikeus, joka on olennainen osa maakunnallista itsehallintoa, menettää merkitystään, jos äänestäjät eivät tiedä mistä heidän valitsemansa edustajat päättävät.

Porthaniassa 4.6.2018

Kaarlo Tuori

