

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunta on pyytänyt 5.- 6.6.2018 pidettäviä kokouksia varten vastaukset jäljempänä tässä muistiossa oleviin kysymyksiin, jotka koskevat hallituksen esitystä (HE 14/2018 vp) eduskunnalle maa-kuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Vastausten valmisteluun ovat osallistuneet valtiovarainministeriön lisäksi oikeusministeriö, ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö.

Tässä muistossa valiokunnan esittämiin kysymyksiin annettujen vastausten lisäksi viitataan siihen, mitä hallituksen esityksen perustelujen kohdassa ”suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen” näistä aisoista on todettu.

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?

Vastaus:

Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi perustuslain 119 §:n 1 momentin tarkoittama keskushallinnon viranomaisena. Viraston toimialueena olisi lähtökohtaisesti koko maa.

Viraston tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä ja perustuslain 119 §:n edellyttämien tavoin virasto ehdotetaan perustettavaksi lailla. Laissa säädettäisiin viraston yleisistä perusteista perustuslain 119 §:n mukaisesti. Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998). Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavalla lailla säädettäisiin verrattain laajasti viraston perusteista, kuten viraston nimestä, toiminta-ajatuksista ja asemasta, toimialueesta, tehtäväalasta ja tehtävistä, organisaatioyksiköistä ja niiden perusteista, johtamisesta, ohjauksesta, eräistä toimivaltuuksista, työsuojelun järjestämisestä virastossa ja avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Lisäksi laki sisältäisi erityissäännöksiä tiettyjen toimialojen osalta. Laissa säädettäisiin myös muun muassa virkojen täyttämistä, virastoa tai sen virkamiestä koskevan hallintokantelun käsittelystä, asioiden sähköisestä käsittelystä, asiantuntijoista ja valvontatehtävien tärkeys- ja kiireellisyysjärjestyksestä.

Viraston yksittäisten tehtävien suuresta lukumäärästä johtuen virastosta annettavassa laissa säädettäisiin nykyisten aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tapaan viraston tehtäväaloista ja viraston yksittäisistä tehtävistä ja niihin liittyvistä toimivaltuuksista säädettäisiin kutakin tehtävää koskevassa erityislaissa. Virastolle kuuluvista tehtävistä säädettäisiin noin 230 laissa. Todettakoon, että viraston toimialasta valtaosan muodostavat nykyisten aluehallintovirastojen tehtävät, joista nykyisellään säädetään vastaavalla tavalla ja lähes vastaavassa laajuudessa. Tehtäväkonaisuuden tarkempi sisältö ilmenee hallituksen esityksen luvusta 2.8.

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. Esityksen mukaan viraston työjärjestyksessä annettaisiin tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, hallinnon ja yhteisten toimintojen järjestämisestä, työskentelypaikkakunnista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta siltä osin, kun asiat eivät kuulu toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä määrättäväksi. Viraston toimialan ja toimintayksikön työjärjestyksessä annettaisiin tarkempia määräyksiä toimialan ja toimintayksikön sisäisestä organisaatiosta, toimintojen järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä henkilöstön tehtävistä.

Tarkoituksena on, että viraston organisoitumisen perusyksikköinä olevat toimialat ja toimintayksiköt olisivat valtakunnallisesti toimivia tehtäväkokonaisuuksien hoitamista varten muodostettuja rakenteita eikä virastossa olisi erillisiä aluetason tai muun jaotuksen mukaisia säädösten tasolla määriteltäviä rakenteita. Toimialojen ja toimintayksiköiden työjärjestyksissä voitaisiin toimialojen ja toimintayksiköiden toimintaa tarvittaessa kuitenkin organisoida sekä toiminnallisesti että alueellisesti järjestäen. Viraston toimialan tai toimintayksikön sisäiselle yksikölle määrätty maantieteellinen vastuualue ei kuitenkaan muodostaisi yksikölle alueellista toimivaltaa, jolloin organisoitumisella ei olisi myöskään erillisiä kielellisiä vaikutuksia viraston yleiseen kielelliseen asemaan. Viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Näin ollen esitystä ei ole pidettävä ongelmallisena myöskään kielellisten oikeuksien ja perustuslain 122 §:ään sisältyvän hallinnollisia jaotuksia koskevan sääntelyn kannalta (PeVL 20/2013).

Missä määrin 119 § ja 11 luku muuten rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa järjestää valtionhallintoa? Muodostuuko perustuslain 11 luvun sääntely harhaanjohtavaksi, jos valtionhallinto järjestetään nyt ehdotetulla tavalla?

Vastaus:

Sanamuotonsa puolesta perustuslain 119 §:n 1 momentti on mahdollistava. Myös lakia koskevien esitöiden (HE 1/1998) mukaan säännöksen on tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen. Säännöksen taustalla on perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon aikana muodostunut tilanne, jossa tosiasiallinen rakenne ei enää vastannut hallitusmuodon 50 §:ää. Tämän vuoksi katsottiin, että perustuslaissa ei ole aihetta säätää jotakin erityistä jaotustapaa hallinnon alueellisten rakenteiden perustaksi. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei ole löydettävissä perusteita tulkinnalle, jonka mukaan valtiolla tulisi olla tietynlainen hallintorakenne tai väistämättä alue- ja paikallishallintoa. Tähän nähden lainsäätäjän toimivaltaa on pidettävä laajana, kunhan huolehditaan, että ehdotetulla rakenteella pystytään järjestämään valtion tehtävien hoitaminen lainsäädäntöä noudattaen. Tällöin on erityisesti huolehdittava, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat vaatimukset muassa viranomaisen toiminnan objektiivisuudesta, puolueettomuudesta ja muutoinkin asianmukaisesta järjestämisestä täyttyvät. Tältä osin sääntely ehdotukset eivät merkittävästi poikkea siitä, mitä näiden tehtävien hoitamisesta on voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty.

Vastaavia uudelleenorganisointeja, joissa aiemmin alueelliset viranomaiset on koottu valtakunnalliseksi keskushallinnon virastoksi, on tehty mm. verohallinnossa, tullihallinnossa, maanmittauslaitoksessa ja arkistolaitoksessa, aiemmin myös hätäkeskushal-

linnossa. Viraston perustamisen jälkeenkin valtiolla on toistaiseksi alue- ja paikallis-hallintoa (mm. poliisihallinto), joten sanamuoto vastaa edelleen todellisuutta. Sääntelyn mahdollistavaa luonnetta ei myöskään ole syytä muuttaa.

Viraston tehtäväalan oikeudellisen määrittelyn kannalta merkityksellisiä ovat lakiehdotuksen 4 §:n säännökset, joissa määritellään viraston tehtäväalat ja se, että näihin sisältyvistä tehtävistä säädetään aina erikseen. Pykälässä todetaan niin ikään, että virasto voi hoitaa myös muita erikseen säädettyjä oikeusturva-, lupa, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Virastolla voi olla edellä mainittujen lisäksi myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Erityisesti viimeksi mainitun säännöksen sisällön määrittelyssä on otettava huomioon myös lakiehdotuksen 1 §:n viraston toimialaa koskevat säännökset, joiden mukaan viraston tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista alueilla toimien hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa- rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Viraston tehtävät, joissa se toteuttaisi tätä toiminta-ajatusta, määrittäisivät siis aina täsmällisesti erityislainsäädännön kautta. Viraston tehtävien on tarkoitus liittyä perusoikeuksien sekä oikeusturvan turvaamiseen. Pääosin kysymys on julkisten ja myös yksityisten toimijoiden ohjausesta ja valvonnasta, jolla toisaalta varmistetaan, että toimijoiden asiakkaat ja palvelujen käyttäjät pääsevät heille kuuluviin oikeuksiinsa ja toisaalta, että toimijat täyttävät lakiin perustuvat velvollisuutensa. Tältä osin sääntely vastaa aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevaa sääntelyä. Näin määriteltynä viraston tehtäväala muodostaa tarkoituksenmukaisen ja toimivan kokonaisuuden.

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

Vastaus:

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sivuttu eräitä ehdotusta muistuttavia tapauksia (esim. PeVL 12/2004, PeVL 28/2004, PeVL, 51/2006, PeVL 41/2005, PeVL 2/2013). Lakiehdotukseen sisältyvässä sääntelyssä on kyse siitä, että virastolle aineellisessa lainsäädännössä säädettyä toimivaltaa käyttää viraston sisäinen organisaatioyksikkö, josta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella eikä viraston työjärjestyksellä. Itsessään siis tehtävät säädetään lailla (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä, laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä, laki raskauden keskeyttämisestä, steriloimislaki) virastolle, ja myös virastosta säädetään lailla. Lailla säädetään myös viraston perusorganisaatioon kuuluvasta yksiköstä, jolle tehtävä osoitetaan (sosiaali- ja terveys- toimiala) ja jonka alaorganisaationa/ kokoonpanona asetuksella säädettyvät lautakunnat ovat. Kyse ei siten ole valtionhallinnon erillisestä, valtionhallinnon elimen yhteydessä toimivasta tai valtionhallinnon elinten yhteisestä organisaatiosta.

Ottaen kuitenkin huomioon asiaa koskevaan valtioneuvoston asetusluonnokseen sisältyvä, nykyistä sääntelyä vastaava tarkoitus lautakuntien kokoonpanosta ja tehtävistä sekä määräaikaaisuudesta, ministeriö pitää perustuslain 119 §:n näkökulmasta perusteltuna ehdottaa asiasta säädettäväksi lain tasolla. Asiaa koskevat säännösluonnokset sisältyvät valtioneuvoston asetusluonnokseen ja ne esitetään lisättäväksi lakiehdotukseen Valtion lupa- ja valvontavirastosta mietintövaliokunnalle annettavalla vastineella.

2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

Onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?

Vastaus:

Perustuslain 67 §:ssä säädetään valtioneuvoston päätöksenteosta ja 68 §:ssä säädetään kunkin ministeriön tehtäväksi vastata toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp).

Lakiehdotuksessa ei poiketa siitä, miten perustuslaki määrittelee valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtävät. Lakiehdotus ei myöskään poikkea siitä, miten voimassa oleva laki valtioneuvostosta (mukaan lukien lain 2 §:n 2 momentin säännös ministeriöiden yhteistyöstä) tai valtioneuvoston ohjesääntö ministeriöiden tehtävät ja toimivallan määrittelevät. Viraston asema ministeriöiden alaisena perustuu siihen, että se kuuluu yhtä lailla jokaisen sitä ohjaavan ministeriön toimialaan. Kyse on siten uudenlaisesta virasto-ohjauksen toimintamallista. Viraston ohjaus puolestaan jakautuu yhteiseen ohjaukseen ja toiminnalliseen ohjaukseen. Yhteisen ohjauksen puitteissa ohjauksen toteuttaminen tapahtuisi ministeriöiden yhteisen näkemyksen muodostamisen ja sitä seuraavan kaikkien ministeriöiden yhteisen päätöksen kautta, eli ministeriöiden tulee muodostaa yhtäpitävät toimivaltaansa kuuluvat päätökset. Mikäli yhtäpitäviä päätöksiä ei saavuteta, asia siirtyy valtioneuvoston päätöksentekoon sen mukaisesti kuin valtioneuvostolle kuuluvista asioista ja niiden käsittelystä säädetään. Valtioneuvosto olisi siten viimesijainen toimija, joka ratkaisisi yleisistunnossaan sellaiset yhteisen ohjauksen sisällöt, joita ministeriöt eivät saisi yhteisesti sovittua. Erimielisyys tulisi konkretisoida tulostavoite- tai tilinpäätöskannanottoasiaksi, jotta ministeriöiden erimielisyys voisi edetä osana erimieliseksi jäänyttä tulossopimusta tai tilinpäätöskannanottoa valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Valtiovarainministeriö vastaa yhteiseen ohjaukseen kuuluvista hallinnollisista tehtävistä, joilla varmistetaan muun muassa menettelyn oikea kulku. Toiminnallisen ohjauksen puitteissa ministeriöiden toimivalta on itsenäinen ja toteuttaa osaltaan perustuslain 68 §:n velvoitteita.

Viraston ohjausjärjestelmän pääpiirteet, sisältö, toimijat ja vastuut ilmenevät lain lisäksi lakiehdotuksen 12-15 §:ien yksityiskohtaisista perusteluista sekä luonnoksesta asiaa koskevaan valtioneuvoston asetukseksi. Sisällöltään ohjaus noudattaa ohjauksessa yleisesti käytössä olevaa tulosohjauksen mallia. Edelleen ohjauksen sisältönä voivat luonnollisesti olla vain lainsäädännön perusteella ministeriölle kuuluvat asiat ja se on luonteeltaan strategista. Viraston tehtäviin kuuluvaa ratkaisuvalltaa voi käyttää yksin virasto ja sen vastuulle kuuluvat kaikki operatiiviset asiat. Tarkoituksena on, ettei Valtion lupa- ja valvontaviraston yhteinen ohjaus ole yksinomaan ministeriölähtöistä toimintaa, vaan Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi vuorovaikutuksessa ministeriöiden kanssa aktiivinen rooli yhteisen ohjauksen piiriin kuuluvien asioiden valmistelussa ja ohjaukseen sisältyvässä monialaisessa ja poikkihallinnollisessa yhteensovittamisessa. Viraston pääjohtaja olisi myös ohjausryhmän jäsen. Virasto mm. laa-

tisi pohjaesitykset ohjausmenettelyä varten sitä koskevaksi tulossopimukseksi ja talousarvioehdotukseksi. Menettely vastaa keskushallinnon virastojen suhteen käytössä olevaa mallia.

Lakiehdotusta ei siten ole pidettävä perustuslain kannalta ongelmallisena tältä kannalta.

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

Miten arvioisitte ympäristölupaprosessin julkisuuskysymyksiä uudessa virastossa ja niiden liittymää perustuslakiin?

Vastaus:

Ympäristöasioiden yleisen edun valvonta perustuu voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön kuten ympäristönsuojelulakiin (527/2014), vesilakiin (587/2011) ja luonnonsuojelulakiin (1096/1996). Laki- ja asetustasolla säädettäisiin Valtion lupa- ja valvonta-viraston asioiden käsittelystä ja valmistelusta sekä asioiden ratkaisemisesta. Yleisen edun valvonnan käytännön järjestämisestä voitaisiin määrätä ympäristötoimialan työjärjestyksellä. Työjärjestyksellä varmistettaisiin se, että viraston sisäisissä menettelyissä turvataan eri sektorilakeihin perustuvan yleisen edun valvonnan ja laillisuusvalvonnan toteutuminen läpinäkyvästi ja lähtökohtaisesti kirjallisessa muodossa.

Asian selvittäminen, kuuleminen, lausunnot

Lupa-asian tultua vireille lupaviranomainen arvioi lupahakemukseen liittyvien tietojen ja selvitysten riittävyyden hakemukseen sovellettavan lainsäädännön pohjalta ottaen huomioon hallintolain (434/2003) säännökset.

Lausunto- ja kuulemisvaiheessa eri viranomaiset esittävät lausunnoissaan ja asianosaiset muistutuksissaan seikkoja, joilla voi olla vaikutusta lupaharkinnassa. Ympäristönsuojelulain 42 §:ssä ja vesilain 11 luvun 6 §:ssä säädetään muiden viranomaisten lausunnoista. Hallintouudistuksessa siirrytään erillisen valvontaviranomaisen lausunnosta Valtion lupa- ja valvontaviraston sisäiseen menettelyyn. Lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta on perusteltua, että lausuntovaiheessa tuodaan esille lähtökohtaisesti kirjallisesti myös asiaan liittyvät viraston ympäristötoimialan muiden tehtäväalueiden näkökohdat. Tällä varmistetaan se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen ja yleistä etua koskevat näkökohdat sisällytetään täysimääräisesti päätöksentekoon ja että tämä olisi myös jälkikäteen todennettavissa mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa. Tämä voitaisiin lupamenettelyssä toteuttaa käytännössä esimerkiksi laatimalla kunkin asian kannalta relevanteista seikoista (esim. pohjavedet, luonnonsuojelu, melu, ilmanlaatu) kirjalliset dokumentit. Ne liitettäisiin asian käsittelyaineistoon ja olisivat siten osa sitä asiakirjakokonaisuutta, josta hakija antaisi vastineensa. Lisäksi voitaisiin harkita, että näkemykset käsiteltäisiin ja kirjattaisiin nykyistä yksilöidymmin lupapäätökseen, esimerkiksi ratkaisun perusteluihin.

Lupamenettelyn julkisuus ja sen suhde perustuslakiin

Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:n lähtökohdan mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei erikseen toisin säädetä.

Tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, on julkisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen harkinnassa. Harkintavallan kohteena ovat erityisesti keskeneräiset ja valmisteluvaiheen asiakirjat. Viranomaisen harkintavallan kohteena on siten erityisesti valmistelujulkisuuden toteuttaminen.

Valmisteluvaiheessa on turvattava perustuslain 14 §:n 4 momentin toteutuminen. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan myös käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Vastaavasti perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Nämä näkökohdat puoltavat valmisteluasiakirjojen julkisuutta ja siten perusoikeusmyönteistä tulkintaa.

Harkintavallan käyttöä ohjaava julkisuuslain 17 § edellyttää, että viranomainen toimii tasapuolisesti eikä myöskään harkintavaltaa käyttäessään perusteettomasti rajoita oikeutettuja tiedonsaanti-intressejä. Päätöksenteon valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat harkinnanvaraisesti julkisia, koska tarkoituksena on turvata mahdollisuus päätöksenteon perusteiden selvittämiseen ja erilaisten vaihtoehtojen arviointiin. Valmisteluasiakirjojen julkisuuden rajoittamiselle voidaan siten katsoa olevan hyväksyttäviä perusteita vain, jos tietojen antaminen niistä olennaisesti häiritäisi valmistelua tai vaarantaisi päätöksentekomenettelyä.

Koska julkisuuden harkinnanvaraisuus merkitsee poikkeusta perustuslain 12 §:ssä turvatususta perusoikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta, valmistelujulkisuutta rajoittavalle harkintavallan käytölle on oltava välttämättömiä syitä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisen harkintavaltaa rajoittavilla oikeusperiaatteilla on ensisijaisesti tarkoitus turvata viranomaistoiminnan avoimuutta ja mahdollisuuksia kansalaiskeskusteluun asioiden valmisteluvaiheessa (PeVL 43/1998 vp s. 3). Harkitessaan tiedon antamista asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, viranomaisen on siis yleensä pyrittävä edistämään avoimuutta ja mahdollisuutta valvoa julkisyhteisön toimintaa. Harkintavallan rajoittavaa käyttöä ei sen sijaan yleensä voida pätevästi perustaa esimerkiksi siihen, että julkisuus häiritäisi asian valmistelua tai aiheuttaisi viranomaiselle ylimääräistä työtä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen harkintaan jää tiedon antaminen sellaisesta asiakirjasta, joka 6 tai 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen. Viranomaisen harkintavallan käyttöä näissä kysymyksissä ei kuitenkaan ole laissa täsmennetty. Säännösten perusteluissa korostetaan, että harkintaa rajoittaa julkisuuslain 17 §:n säännös siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei saa lain tarkoitus huomioon ottaen

rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta ja että tiedon pyytäjiä on kohdeltava tasapuolisesti. Tällaisia lakisääteisiä välttämättömiä perusteita ympäristö- ja vesilupa-asioiden osalta tiedon saamisen rajoittamiselle asian valmisteluasiakirjoista voisivat olla esimerkiksi salassa pidettävät lajitiedot, joita sisältäviä lupa-asian valmisteluasiakirjoja ei salassapidon perusteella voitaisi antaa, tai toiminnanharjoittajan liikesalaisuuden turvaamiseksi salassa pidettäviä tietoja sisältävät asiakirjat (julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 17 kohta). Viranomaisen harkintavalta jättää antamatta lupa-asian valmisteluasiakirja asianosaiselle nähtäväksi olisi näin rajattu esimerkiksi laissa salassa pidettäväksi säädettyihin tietoihin.

Valtion lupa- ja valvontavirastossa syntyvät, ympäristöasian käsittelyn kannalta relevantit kirjalliset aineistot voisivat olla julkisia jo lupamenettelyn aikana julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan estämättä ottaen huomioon lain 1 §:n julkisuusperiaate.

Ympäristötoimialan sisäisen asiantuntemuksen huomioiminen päätöksenteossa edellyttää, että tiedot tuotetaan kirjallisessa muodossa. Kyse olisi tällöin viranomaisen sisäisestä asiakirjasta, joka olisi osa asian käsittelyaineistoa. Asianosaisen osallistumisoikeuksien kannalta asianmukaista ja hyvän hallintotavan mukaista olisi, että asianosaisella olisi oikeus saada nähtäväkseen tarpeelliset päätöstä varten laaditut viraston ympäristötoimialan sisäiset asiakirjat. Tätä kautta virastossa toteutettaisiin valmistelujulkisuutta. Lähtökohtaisesti toimittaisiin siten, että myös valmisteluvaiheen asiakirjat katsottaisiin osaksi asian käsittelyaineistoa, joista asianosaisella olisi mahdollisuus antaa mielipiteensä. Tämä osaltaan edistää perustuslain 21 §:n 2 momenttiin sisältyvää asianosaisen oikeusturvaa, kun asianosaisella on oikeus saada tietoa ja esittää mielipiteensä jo asian valmisteluvaiheessa viraston ympäristötoimialan olennaisen asiantuntemuksen perusteella laadituista valmisteluasiakirjoista.

Edellä todetun johdosta Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristöasioiden menettelyt ovat linjassa perustuslain ja julkisuuslain kanssa.

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

Vastaus:

ELY-keskusten tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Alueidenkäytön suunnittelussa laillisuusvalvonta kohdistuu siten kyseisten asioiden huomioon ottamiseen ja niitä koskevien kaavojen sisältövaatimusten noudattamiseen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut. Osa valvottavana olevista kysymyksistä kuuluu perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden suojan piiriin.

Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös edellä kuvattu maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen valvontatehtävä lakkaa. Tämä tarkoittaa, että valtion viranomaisen suorittama kaavoituksen ja alueidenkäytön yleinen laillisuuden ja yleisten intressien valvontatehtävä lakkaa. Edelleen kuitenkin säilyy sektoriperusteinen valvonta, koska eri viranomaisilla on edelleen muista laeista johtuvia valvontatehtäviä, jotka ulottuvat myös kaavoitukseen ja alueidenkäyttöön. Sektoriviranomaisten valvonta ei kuitenkaan ulotu kaikkiin maankäyttö- ja rakennuslain kaavojen sisältövaatimuksia koskeviin säännöksiin. Arvioitaessa ehdotusta erityisesti perustuslain 20 §:n mukaan valtion, kuntien ja maakuntien viranomais-toimintaan kohdistuvien velvoitteiden kannalta, on otettava huomioon, ettei kaavojen lakisääteisiin sisältövaatimuksiin ehdoteta muutoksia. Erillisen valvontaviranomaisen poistuessa korostuu kaavoitusviranomaisen vastuu päätöksensä laillisuudesta perustuen perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Uudistuksella ei myöskään puututa ympäristöministeriölle kuuluvaan oikeuteen asettaa kunnalle tai maakunnalle velvoite kaavan laatimisesta taikka ajan tasalla pitämisestä (MRL 177 §). Tämä ei kuitenkaan voi koskea kaavan sisältöä. Vastaavasti ministeriöllä säilyy mahdollisuus asettaa velvoite kaavan laatimiseksi tai ajan tasalla pitämiseksi valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista varten (MRL 178 §). Tätä kautta ministeriö toteuttaa omalta osaltaan maankäyttö- ja rakennuslain laillisuusvalvontaa.

Kunnan kaavapäätökset noudattavat kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää. Maakunnan laatiessa maakuntakaavan menettelyssä sovellettaisiin esitetyn maakuntalain mukaista päätöksentekojärjestelmää. Kaikkien kaavojen laatimisessa sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvussa säädettyä kaavaprosessia. Ympäristöministeriö korostaa kaavaprosessien etupainotteisen vuorovaikutuksen tärkeyttä, mikä perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleisiin tavoitteisiin. Vuorovaikutuksen turvaamisella menettelyn eri vaiheissa kuten viranomaisneuvotteluissa ja lausuntovaiheessa voi olla yleisesti ottaen muutoksenhaun tarvetta vähentävä vaikutus.

ELY -keskusten tehtävänä on tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan myös edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskukset ovat kuntakaavoituksen viranomaisneuvotteluissa (MRL 66 §) ja muussa ennakkollisessa viranomaisyhteistyössä koonneet toimialallaan ja sovittaneet yhteen alueidenkäyttöön liittyviä valtion intressejä (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, liikenne, luonnon- ja ympäristönsuojelu). Koska ELY -keskusten lakkauttamisen myötä alueidenkäytön tehtävät poistuvat valtion aluehallinnosta, poistuu myös kyseinen intressien ennakkollinen yhteen sovittaminen. Valtion eri sektoriviranomaiset osallistuvat jatkossa kukin tarpeen mukaan kuntien kaavaprosesseihin.

Uudistuksen yhteydessä eri sektoriviranomaisten, kuten liikenne-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu-, puolustus- ja museoviranomaisten, mahdollisuus ennakkolliseen viranomaisyhteistyöhön turvataan. ELY-keskusten lakkauttamisen vastapainoksi korostetaan asianomaisten sektoriviranomaisten asemaa kaavoituksen viranomaisneuvotteluissa ja lausuntomenettelyissä. Sektoriviranomaisille kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta ei ole rajattu vaikutukseltaan valtakunnallisiin tai merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Näistä syistä ja koska nykyisin valvonnan piiriin kuuluvat kysymykset on jatkossakin huomioitava kaavoituksen ennakkollisessa viranomaisyhteistyössä, ei ELY -

keskusten valvonnan lakkaamisen voida katsoa loukkaavan perustuslaissa viranomais-toiminnalle asetettuja velvoitteita.

Ympäristöministeriö seuraa jo toteutettujen maankäyttö- ja rakennuslain muutosten täytäntöönpanoa. Ympäristöministeriö asetti 23.4.2018 maankäyttö- ja rakennuslain uudistamista valmistelevalle hankkeelle, jossa tarkastellaan myös lain täytäntöönpanosta vastaavia viranomaisia ja niiden tehtäviä.

Edellä todetun johdosta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoituksen valvonta-tehtävän lakkaamisen ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 20 §:n kanssa.

4. Maakunnan itsehallinto

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

Vastaus:

Ehdotetun (HE 15/2017 vp) maakuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan lailla koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä. Lisäksi maakuntalakiehdotuksen 8 lukuun sisältyy säännökset maakuntien yhteistoiminnasta. Perustuslakivaliokunnan em. hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa (PeVL 26/2017 vp) ei ole puututtu näihin säännösehdoituksiin.

Perustuslakivaliokunta on em. lausunnossaan seikkaperäisesti arvioinut mm. maakunnallisen itsehallinnon reunaehdot (siv. 18-29). Tältä osin valiokunta on mm. todennut, että perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Lisäksi valiokunta katsoi, että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1—3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Ministeriö viittaa tältä osin valiokunnan lausunnossa esitettyyn.

Esitykseen (HE 14/2018 vp) sisältyy eräitä maakunnille siirtyviä tehtäviä, joissa lailla ehdotetaan säädettäväksi maakunnille yhteistoimintavelvoite ja valtioneuvostolle tiettyjen edellytysten täytyessä mahdollisuus päättää yhteistoiminnan toteuttamisesta (ns. ”perälautasääntely”). Lähtökohtaisesti tällaisen sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan tietyissä määrin maakuntien itsehallintoa.

Maakuntaitsehallintoa koskevan tulkintakäytännön puuttumisen vuoksi on tässä yhteydessä vertailukohteena käytetty kunnallista itsehallintoa. Kunnallisessa itsehallinnossa pakkokuntayhtymistä ja vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (PeVL 31/1996 vp, PeVL 32/2001 vp). Kunnallisessa toiminnassa ns. pakottava yhteistoiminta on lakisääteisten kuntayhtymien (esim. erikoissairaanhoidolaki 3 § ja laki kehitysvammaisten erityishuollosta 6 §) lisäksi toteutettu muun muassa ympäristöterveydenhuollossa (laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 2 ja 5 §) ja maakuntien liittojen

välisessä yhteistoiminnassa (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 19-22 §) sekä pelastustoimessa (pelastuslaki 24 §). Edellä mainitut säädökset sisältävät säännöksiä myös valtioneuvoston toimivallasta päättää yhteistoiminnan toteuttamisesta.

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Ongelmallisena valiokunta on sen sijaan pitänyt kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kunta-laisten valitsemille toimielimille. Toisaalta valiokunta ei ole kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta pitänyt ongelmallisena valtioneuvoston yhteistoimintaan velvoittavaa päätöstoimivaltaa. (Vrt. PeVL 32/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 37/2006 vp, PeVL 21/2009 vp).

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa olevat maakunnallisen itsehallinnon edellytyksiä ja reunaehtoja koskevat kannanotot ja valiokunnan edellä mainitut lausunnot sekä myös muut edellä todetut muut seikat katsoo valtiovarainministeriö, että ehdotettu maakuntien pakollista yhteistoimintaa ja siihen liittyvää valtion päätöksentekotoimivaltaa koskeva sääntely ei ole lähtökohtaisesti ristiriidassa maakunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn (PL 121 § 4 mom.) kanssa.

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

Vastaus:

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Maakuntaitsehallintoa koskevan tulkintakäytännön puuttumisen vuoksi on myös tässä yhteydessä vertailukohteena käytetty kunnallista itsehallintoa.

Sen lisäksi, mitä edellisen kysymyksen yhteydessä on maakunnallisen itsehallinnon näkökulmasta todettu tästä asiasta, on yleisellä tasolla syytä tuoda esille vielä seuraavaa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 46/2010 vp) katsonut, että valtion taholta kuntiin kohdistuva ohjaus on perustuslain 121 §:n 1 momenttiin kiinnittyvistä syistä välttämätöntä rajata laissa vain kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) sisältyvän maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakuntien tehtäväaloista. Tarkemmin tehtävistä säädetään erityislaeissa, joita

koskevat säädösmuutokset sisältyvät mm. nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Tämän säännöksen ja sen perustelujen mukaan maakunnilla on siis vain ns. erityinen toimiala eli niiden tehtävistä säädetään aina erikseen lailla. Näin ollen valtion normiohjaus, tapahtukoonpa se asetus- tai määräystasolla, kohdistuu aina maakunnille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että pääosassa niitä tehtäviä, joissa asetus- tai määräystoimivaltaa käytetään, on kysymys ns. laillisuusharkinnan käytöstä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään lisäksi korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuussäännösten nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä (PeVL 48/2001 vp, s. 4, PeVL 1/2004 vp, s. 2 ja PeVL 19/2006 vp, s. 3). Norminantovaltuuksia on käsitelty laajasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (esim. PeVM 10/1998 vp, PeVL 16/2002 vp, PeVL 19/2002 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 19/2006 vp, PeVL 32/2009 vp, PeVL 17/2010 vp ja PeVL 1/2013 vp). Ensinnäkin valtuuden säätämiseen laissa on valiokunnan lausuntokäytännössä kohdistettu vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna viranomaisen määräystenantovaltuuteen kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Toiseksi muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkeinä muiden viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II). Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 49/2014 vp ja PeVL 10/2016 vp).

Esityksessä ehdotetut laintasoiset valtuussäännökset asetusten ja määräysten antamiseen on pyritty laatimaan täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi eikä niihin sisälly asioita, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Ehdotetut määräystenantovaltuudet kohdistuvat erilaisiin menettelytapavaatimuksiin, ja ne ovat aineelliselta sisällöltään teknisiä. Määräysten sisällön määrittely edellyttää näissä tapauksissa yleensä erityistä asiantuntemusta. Lisäksi sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy osittain sellaisia menettelyllisiä, toiminnallisia ja teknisiä erityispiirteitä, joita voidaan pitää perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä, joiden vuoksi muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan asiasta tarkempia oikeussääntöjä.

Edellä todetut seikat huomioon ottaen valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettuja asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia koskeva sääntely ei ole lähtökohtaisesti riidassa maakunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn (PL 121 § 4 mom.) kanssa. Asianomaisia säännöksiä koskevat mahdolliset muutokset tai täsmennystarpeet on kuitenkin vielä tarkoitus arvioida uudelleen ja sisällyttää tarpeelliset muutosehdotukset hallintovaliokunnalle toimitettavaan vastineeseen (kuten esim. kysymyksessä viitattua vesilain 3 luvun 14 §:n 4 momenttia koskeva mahdollinen muutostarve).

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)?

Vastaus:

Kunnallinen itsehallinto ja kunnilta siirrettävien tehtävien laajuus

Nyt kysymyksessä olevan esityksen (HE 14/2018 vp) perusteella kunnilta maakunnille siirtyviä tehtäviä ovat esimerkiksi terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut, maatalous ja maaseudun kehittäminen, maastoliikennelain yleinen valvonta ja erityislupien myöntäminen liikuntarajoitteisille sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsitteilyyn liittyvät valvontatehtävät.

Lisäksi maakuntien liitoilta siirtyvät maakunnille ainakin maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus, alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu, maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa sekä kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista.

Merkittävimmät kunnilta maakunnille siirrettävistä tehtävistä perustuvat kuitenkin aiemmin annettuihin hallituksen esityksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtymisestä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien perustamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) sisältyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Pelastustoimen siirtymisestä säädettäisiin pelastustoimen järjestämislaissa (HE 16/2017vp). Erikseen on annettu myös ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtämistä koskeva esitys (HE 148/2017 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä maakuntien perustamisesta (PeVL 26/2017 vp - HE 15/2017 vp) ilmenee, että valiokunta katsoo sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirrolle maakuntien järjestämisvastuulle olevan esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita. Valiokunta ei ole lausunnossaan arvioinut suoraan esimerkiksi maakuntalain maakuntien tehtäväaloja koskevan säännöksen (6 §) perustuslainmukaisuutta.

Sen sijaan hallintovaliokunta on arvioinut maakuntien perustamista koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 3/2018 vp – HE 15/2017) tehtävien siirron merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle. Hallintovaliokunta tuo lausunnossaan esille perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä. Perustuslakivaliokunta on todennut vuoden 2014 valtiopäivillä yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustuslain sallimaksi vaihtoehdoksi tehtävien siirtämisen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 8). Valiokunta katsoo nytkin, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien ka-

ventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa. Kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Samalla kunnilla säilyy myös itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavikseen (yleinen toimiala) muita kuin lakisääteisiä tehtäviä lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamista, mikä nyt nimenomaisesti kiellettäisiin kunnilta. Merkitystä on myös sillä, että ehdotetulle tehtävien siirrolle on esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 6/II).

Valtiovarainministeriö katsoo, että uusille itsehallinnollisille maakunnille siirtyy sote- ja maakunta-uudistuksen johdosta kokonaisuutena merkittävä osa kuntien tehtävistä. Kunnille jää kuitenkin edelleen laaja lakisääteinen tehtäväkenttä ja sen lisäksi yleinen toimiala, jonka puitteissa kunnat voivat itsehallintonsa perusteella ottaa tehtäviä hoitaakseen. Toisin kuin ehdotetuilla maakunnilla kunnilla on verotusoikeus, jolla ne voivat rahoittaa itselleen ottamia yleisen toimialan tehtäviä.

Kunnallinen itsehallinto ja kuntiin kohdistuva maakunnan valvonta

Vesihuoltolain muutosehdotuksen (99. lakiehdotus) mukaan ELY-keskuksen vesihuoltolaissa säädetyt valvonta- ja muut tehtävät siirtyisivät maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisesti maakunnille. Maakunta valvoisi muun ohella sitä, että kunta täyttäisi sille vesihuoltolaissa säädetyt velvollisuudet. Voimassa olevan lain mukaan kunnan keskeisenä velvollisuutena olisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä huolehtia toimenpiteistä vesihuollon turvaamiseksi alueellaan. Vesihuoltolain 6 §:n 2 momentin mukaan, jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi.

Hallituksen esitykseen sisältyy eräitä muita lakiehdotuksia, joiden nojalla maakunta valvoo lain noudattamista yleisesti (esim. terveydensuojelu-, kalatalous-, patoturvallisuusasiat) myös suhteessa kuntiin. Maakunnan valvontatoimivalta kohdistuu silloin samojen perusteiden mukaisesti kaikkiin valvottaviin tahoihin siitä riippumatta, onko kysymys yksityis- tai julkisoikeudellisesta toimijasta tai onko julkisoikeudellisen toimijan osalta kysymys toisesta itsehallinnollisesta yhteisöistä kuten kunnasta.

Tässä yhteydessä jonkin asteista merkitystä on sillä seikalla, että maakunnan valvonta näissä tapauksissa kohdistuu vain kuntien erityisen toimialan tehtäviin eli kunnille laissa erikseen säädettyihin tehtäviin. Huomion arvoista on myös, että suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ei tiетävästi ole olemassa esimerkkejä tilanteesta, jossa itsehallinnollinen yksikkö valvoisi toista itsehallinnollista yksikköä ja näin ollen tällaisesta valvontasuhteesta ei liene olemassa myöskään oikeus- tai tulkintakäytäntöä.

Maa- ja metsätalousministeriö ja valtiovarainministeriö toteavat kuitenkin lopuksi, että vesihuoltolain 6 §:n 2 momentin mukainen kunnan päätöksenteko, jota maakunnan viranomainen valvoisi, on luonteeltaan lailla säädetyn viranomaistoimivallan käyttöä vesihuollon turvaamiseksi, ei kunnan itsehallintoa toteuttavaa päätöksentekoa.

Kunnallinen itsehallinto ja maakuntakaavoitus (199. lakiehdotus)

Kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisesti. Itsehallinnon perusteella kunnille ja maakuntien liitoille kuuluu oikeus käyttää omavastuista päätösvaltaa alueidensa kaavoituksessa. Koska esityksen mukaan vastuu maakuntakaavoituksesta siirtyisi alueen kuntien muodostamalta pakolliselta kuntayhtymältä kunnista erilliselle itsehallinnolliselle maakunnalle, maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitystä on tältä osin arvioitava perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Arvioinnissa kiinnitetään huomio kansanvaltaisuuden toteutumiseen maakuntakaavoituksessa, maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen suhteeseen sekä ehdotettuihin yhteistyömenettelyihin maakuntakaavoituksessa.

Tällä hetkellä maakunnan liiton ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, johon edustajat valitaan jäsenkunnista liiton jäsenkuntien asukaslukua vastaavasti. Perustettavien maakuntien ylimpinä toimieliminä toimisivat valtuustot, joihin maakunnan asukkaat valitsevat jäsenet yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Maakuntakaavan hyväksyminen kuuluu maakuntavaltuuston toimivaltaan. Näin ollen kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta maakuntakaavoituksen siirtymistä maakunnan tehtäväksi on pidettävä hyväksyttävänä.

Maakuntakaavassa esitetään maakunnan alueiden käytön ja aluerakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Maakuntakaavan tehtävä on näin ollen laissa rajattu entistä selkeämmin tarkkuudeltaan ja sisällöltään kysymyksiin, jolla ei puututa kunnalle kuuluvaan sisäiseen päätösvaltaan alueiden käytön suunnittelussa eikä toteutuksessa. Kunnille kuuluvaan päätösvaltaan yleis- ja asemakaavoituksessa ei ehdoteta muutoksia. Kunnat päättävät siten edelleen, milloin ja minne kaavojen laatiminen on tarpeen. Maakuntakaava on jatkossakin ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa. Esitys ei näin ollen muuta maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen suhdetta kuntien toimivaltaa rajoittavasti.

Maakuntakaavoituksen tehtäväsiirron rinnalla esityksessä on korostettu kuntien ja maakunnan yhteistyötä maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavan valmistelua varten on asetettava maakunnan toimielin, jossa on alueen kuntien nimeämät edustajat. Maakunnan on lisäksi oltava maakuntakaavaa valmisteltaessa yhteydessä kuntiin ja tarpeen mukaan järjestettävä neuvottelu maakuntakaavan laadintaan liittyvien kunnan kehittämis- tavoitteiden toteamiseksi.

Edellä esitettyyn viitaten maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeva esitys turvaa jatkossakin kuntien oikeuden päättää alueidensa kaavoituksesta perustuslain 121 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

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?

Vastaus:

Hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) ja sitä täydentäviin esityksiin sisältyvien lakien on tarkoitus tulla voimaan heinäkuussa 2018, jolloin maakunnat perustetaan ja niistä tulee julkisoikeudellisia yhteisöjä ja oikeushenkilöitä. Tähän esitykseen sisältyy mm. maakuntalaki, jonka 6 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti maakuntien tehtäväaloista. Säännöksen mukaan maakunnan tehtäväaloihin kuuluvista yksittäisistä tehtävistä säädetään erikseen laissa. Maakuntalaissa ja esityksen sisältyvässä voimaantulolaissa säädetään lisäksi maakuntien perustamiseen liittyvistä täytäntöönpanotoimista. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä (HE 14/2018 vp) toteutetaan osa tästä tehtäväkohtaisesta erityissääntelystä. Edellä mainittujen esitysten lisäksi hallitus on jo antanut ja tulee vuoden 2018 ja 2019 aikana antamaan useita hallituksen esityksiä, joissa säädetään yksityiskohtaisesti maakuntien tehtävistä. Näihin esityksiin sisältyvien lakien on, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, tarkoitus tulla myös voimaan vuoden 2020 alusta lukien. Tämä on myös se ajankohta, jolloin maakuntien toiminta alkaa täysimääräisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maakuntalain voimaantuloajankohdan (heinäkuu 2018) ja erityislakien voimaantuloajankohdan (1.1.2020) välinen aika on tarkoitus käyttää maakuntien järjestäytymisen sekä toiminnan ja hallinnon järjestämistä koskevien tehtävien hoitamiseen, jotta maakunnilla on riittävät valmiudet aloittaa operatiivinen toimintansa vuoden 2020 alusta lukien. Toiminnan täysimääräisen aloittamisen edellytyksenä on siis, että maakunnilla on riittävän ajoissa ennen toiminnan aloittamista lainmukaisesti muodostettu ja toiminnassa oleva toimielin-, hallinto- ja päätöksentekorakenne sekä toiminnassa tarvittavat viranhaltijat. Lisäedellytyksenä on, että edellä todetut erityislait ja niissä säädetty toimivaltuudet ovat tulleet voimaan.

Eduskuntakäsittelyn kannalta osittain vastaavalla tavalla meneteltiin vuoden 2010 alussa voimaan tullessa aluehallintouudistuksessa. Ensimmäisellä huhtikuussa 2009 annetulla hallituksen esityksellä (HE 59/2009 vp, hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi) perustettiin aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Toinen syyskuussa 2009 annettu hallituksen esitys (HE 161/2009 vp, hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi) sisälsi ehdotukset em. aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevien erityislakien muuttamiseksi.

Edellä todetut seikat huomioon ottaen katsoo valtiovarainministeriö, ettei uudistusta koskevien lakien vaiheittainen voimaantulo ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosäännön näkökulmasta säädettävä ennen maakunta-vaaleja?

Vastaus:

Jotta maakuntavaalit voidaan toimittaa, on hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) sisältyvät lait hyväksyttävä ja oltava voimassa. Tähän kokonaisuuteen sisältyy mm. maakuntalaki, jonka 6 §:ssä säädetään varsin seikkaperäisesti maakuntien tehtäväaloista. Edellä mainittuun hallituksen esitykseen sisältyvissä ko. säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi hyvin yksityiskohtaisesti kuvattu pykälässä säädettyjen tehtäväalojen aineellinen sisältö. Tämän lisäksi nyt vireillä olevat maakuntien tehtäviä koskevat hallituksen esitykset, kuten esim. HE 14/2018 vp, ovat lainsäädäntöasiakirjoina julkisia asiakirjoja, joihin kenellä tahansa on mahdollisuus tutustua. Vaikka kaikkia nyt vireillä olevissa hallituksen esityksissä ehdotettuja lakeja ei olisi annettu ennen maakuntavaalien toimittamisajankohtaa, on äänioikeutetuilla ja ehdokkaaksi asetettavilla käytännössä kuitenkin mahdollisuus muodostaa maakunnan toiminnasta ja tehtävistä riittävän täsmällinen kokonaisnäkemys. Asian arvioinnissa ei voida ohittaa myöskään sitä tosiasiaa, ettei lainsäädäntö ole milloinkaan sellaisessa täysin pysähtyneessä tilassa, ettei sen sisältöön olisi vireillä muutoksia ja uudistuksia täysin vaali- tai muista aikatauluista riippumatta.

Edellä todettujen seikkojen johdosta katsoo valtiovarainministeriö, ettei maakuntien tehtäviä koskevan erityislainsäädännön antamisen aikataulu tässä tapauksessa ole oikeudellisenä esteenä maakuntavaalien pitämiselle eikä yleisemmin perustuslain 14 §:ssä tarkoitettujen vaali- ja osallistumisoikeuksien käytölle.

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?

Vastaus:

Hallintovaliokunta (HaVL 3/2018 vp) esittää lausunnossaan maakuntalakiin otettavaksi soveltuvien osien kuntalakia vastaavasti säännökset otto-oikeudesta maakunnan päätöksenteossa. Säännöksen perusteella maakunnassa voitaisiin yksittäistapauksessa puuttua delegoidun toimivallan käyttämiseen. Maakuntahallitus voisi ottaa käsiteltäväkseen asian, joka on maakuntalain perusteella siirretty maakuntahallituksen alaisen viranomaisen tai maakuntahallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Vastaava oikeus olisi liikelaitoksen johtokunnalla.

Hallintovaliokunta esittää, että ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saisi ottaa maakuntalain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuja lain nojalla viranhaltijatasolla päätettäviksi säädettyjä asioita. Otto-oikeus ei siten koskisi laissa tai asetuksessa säädettyjä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita, yksilöön kohdistuvia sosiaali- ja terveydenhuollon asioita eikä muita laissa erikseen säädettyjä tehtäviä.

Lisäksi hallintovaliokunta esitti lausunnossaan, että edellä mainittua maakuntalain 79 §:n 3 momenttia täsmennettäisiin niin, että sanamuodosta käy selkeästi ilmi, että kyse

on informatiivisesta sääntelystä. Siten päätöksenteon lakisääteinen ohjaaminen viranhaltijatasolle edellyttää myös momentissa mainituissa asioissa erityislaissa säätämistä. Maakuntalain kaltaisessa yleislaissa ei pystytä tyhjentävästi määrittelemään esimerkiksi sitä, milloin on kysymys tiukasti ainoastaan laillisuusharkintaa sisältävistä asioista ja milloin asiaan liittyy myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai sisältyy muuta yleisempää merkitystä. Esimerkiksi maakunnan tehtäviä koskevien erityislakien säätämisen yhteydessä on tämän johdosta aina erikseen arvioitava, onko joltakin osin riittäviä, esimerkiksi perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä, perusteita säätää päätöksentekotahosta tarkemmin, vai jätetäänkö päätöksentekotaso maakuntavaltuuston harkintaan.

Hallituksen esityksessä (HE 14/2018 vp) ehdotettu sääntely eroaa maakuntien eri tehtävissä sen suhteen, miten päätöksenteosta maakunnan sisällä säädetään erityislaeissa. Esimerkiksi useissa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtäviä koskevissa laeissa ehdotetaan säädettäväksi päätöksenteosta viranhaltijatasolla. Toisaalta ympäristöministeriön hallinnonalan laeissa päätöksenteko jää suurelta osin maakunnan päätettäväksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan maakunnan itsehallinnon näkökulmasta on perusteltua, että päätöksentekotahosta päättäminen jätetään lähtökohtaisesti maakuntavaltuustolle niissä tilanteissa, joissa päätöksentekoon ei liity erityisiä perusteita kuten yksilön oikeusturvaan liittyviä näkökohtia. Tällöin maakuntavaltuusto voi arvioida kunkin asiaryhmän merkitystä demokraattisen päätöksenteon kannalta sekä suhteessa maakunnan organisaatioon.

Jos maakuntalain sisältöä muutetaan hallintovaliokunnan esittämällä tavalla, voi hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) osalta tulla tarpeita arvioida sääntelyä joltakin osin uudestaan. Päätöksentekotahosta säätämisen tarve saattaa erityisesti korostua, jos sääntelyllä rajataan myös otto-oikeuden soveltamista. Tarvittava arviointi voitaneen tehdä vastinemenettelyllä.

8. Ahvenanmaata koskeva kysymys (käsitellään 5.6. pidettävässä valiokunnan kokouksessa)

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

Vastaus:

Esityksessä em. lakiehdotuksiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös seuraavasti:
 ”Valvontaviranomaiselle tässä laissa säädetty hallintoasiat hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto, ellei Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991) muuta johdu.”

Asiaa koskevan ratkaisuehdotuksen valmisteluun on osallistunut OM, VM ja MMM. Tavoitteena oli, että muutoksella voitaisiin säilyttää se nykyinen valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välinen toimivallanjako, jota Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:ssä on tarkoitettu, ilman että itsehallintolakia tarvitsisi muuttaa maa-

kuntauudistuksen johdosta. Itsehallintolain 30 §:n 8 ja 9 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa säädetty viranomainen huolehtii tehtävistä, jotka kotieläinten tarttuvien tautien tai kasvintuhoojien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaisille tai kunnille. Maakuntahallinnon perustamisesta Manner-Suomessa seuraa, että aluehallintovirastojen, Ely-keskusten ja kunnaneläinlääkäreiden hoitamat tehtävät jäisivät tässä tapauksessa itsehallintolain edellä mainittujen säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, jolloin ne siirtyisivät Ahvenanmaalla valtion hoidettaviksi. Ahvenanmaan valtionvirastossa ei kuitenkaan ole riittävää asiantuntemusta eikä resursseja näiden tehtävien hoitamiseen. Lisäksi tässä yhteydessä on otettava huomioon, että tehtävät ovat osittain sellaisia, että niitä on tarkoituksenmukaista hoitaa samassa yhteydessä eräiden maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien tehtävien (esim. eläinsuojeluvalvonta, elintarvike- ja rehuvalvonta) kanssa. Tästä syystä edellä tarkoitettuja asioita koskeva toimivalta ehdotetaan maakuntauudistuksen yhteydessä säädettäväksi Ahvenanmaan maakunnassa valtiolle eli Ahvenanmaan valtionvirastolle, mikä turvaisi valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välisen toimivallanjaon jatkumisen nykytilanteen ja itsehallintolain 30 §:ssä säädetyn mukaisena. Jollei näin katsottaisi olevan mahdollista toimia, tulisi itsehallintolakia todennäköisesti muuttaa.

Edellä esitetty koskee edellä luetelluista erityislaeista muita paitsi rehulakia. Rehulain muutosehdotukseen oli nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä otettu maa- ja metsätalousministeriöstä saadun tiedon mukaan virheellisesti Ahvenanmaata koskeva pykälä, vaikka kyseisen lain mukaiset tehtävät kuuluvat itsehallintolain mukaan lähtökohtaisesti maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maa- ja metsätalousministeriö on tehnyt eduskunnan hallintovaliokunnalle toimitettavaa vastinetta varten muutosesityksen, jonka mukaan kyseinen rehulakiin esitetty pykälä poistettaisiin lakiehdotuksesta tarpeettomana.