

Veli-Pekka Viljanen

HE 14/2018 vp MAAKUNTAUUDISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA SEKÄ VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 6.6.2018

Olen ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä 17.4.2018 ja antanut siinä yhteydessä esityksestä lausunnon. Keskityn seuraavassa käsittelemään perustuslakivaliokunnan minulle osoittamia lisäkysymyksiin 1–3 ja 6 (lausuntopyyntö 16.5.2018). Olen käytettävissä olleen valmisteluajan riittämättömyyden vuoksi jättänyt käsittelemättä valiokunnan lisäkysymykset 4 (maakunnan itsehallinto), 5 (vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon) ja 7 (päätoimentekijä maakunnassa). Lisäkysymykset 4 ja 5 liittyvät käsitykseni mukaan olennaisesti hallituksen esityksen 15/2017 vp ja käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen muodostamaan kokonaisuuteen. Tältä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunta on jo lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perusteellisesti käsitellyt hallituksen esitystä 15/2017 vp kunnallisen itsehallinnon (s. 13-18) ja maakuntien itsehallinnon (s. 18-29) kannalta.

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 viraston toimialan laajuus?

Perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin 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.

Kyseinen perustuslain pykälä asettaa yleiset ja varsin joustavat kriteerit valtionhallinnon järjestämiselle. Hallituksen perustuslakiesityksen perustelujen mukaan 1 momentissa säädetään valtionhallinnon yleisestä rakenteesta ”ja todettaisiin valtionhallinnon jakautuvan keskus-, alue- ja paikallishallintoon”. Perustelujen mukaan 1 momentin säännös ilmaisisi, että valtiolla ”voi olla keskushallintoon kuuluvien yksikköjen lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia”. Perustuslain perustelujen mukaan perustuslakiin otettava yleinen säännös mahdollistaisi näiltä osin valtionhallinnon joustavan kehittämisen (HE 1/1998 vp, s. 173).

Hallituksen esitykseen sisältyvällä 212. lakiehdotuksella kumottaisiin muun muassa lait aluehallintovirastoista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (2 §). Tämä merkitsisi, että valtion aluehallintovirastot ja ELY-keskukset lakkautettaisiin ja niiden tehtävät siirrettäisiin osaksi perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon sekä osaksi perustettaviin maakuntiin. Viimeksi mainitut eivät olisi valtionhallinnon yksiköitä, vaan perustuslain 124 §:n 1 momentin tarkoittamia kuntia suurempia itsehallintoyksiköitä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi 42. lakiehdotuksen mukaan ”valtakunnallinen ja monialainen valtion hallintoviranomainen” (1 §). Sen toimialueena olisi koko maa, jollei erikseen toisin säädetä (2 §). Vaikka virasto toimisi kaikissa maakunnissa (5 § 4 mom.), olisi kyse kuitenkin valtion keskushallintoon kuuluvasta viranomaisesta. Esitys merkitsisi siis käytännössä valtion aluehallinnon lakkauttamista. Tämä ei vastaa sinänsä perustuslain 119 §:n perusteluissa esitettyä mainintaa, jonka mukaan valtionhallinto jakautuu keskus-, alue- ja paikallishallintoon (HE 1/1998 vp, s. 173). Toisaalta perustuslain 119 §:n 1 momentin sanamuoto ei itsessään edellytä valtion alueellisten viranomaisten olemassaoloa, vaan mahdollistaa tällaiset viranomaiset (”voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia”). Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslain perusteluissa korostetaan säännökseen liittyen, että perustuslain 119 §:n 1 momentin säännöksen yleisluonteisuuden tarkoituksena on mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen (HE 1/1998 vp, s. 173). Tämän perusteella voidaan katsoa, ettei perustuslain 119 §:stä johdu valtiosääntöoikeudellista estettä esityksen perusratkaisulle, jossa luovutaan valtion aluehallintoviranomaisista ja siirretään niiden tehtävät uudelle perustettavalle keskushallintoviranomaiselle tai itsehallintoisille maakunnille.

Perustuslain 119 §:n 2 momentti edellyttää, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Kyseisessä perustuslain säännöksessä yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä

pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174, PeVL 5/2008 vp, s. 2, PeVL 21/2009 vp, s. 2).

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 42. lakiehdotuksessa säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontavirastosta. Tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena näyttäytyy se, että kyseisestä lakiehdotuksesta eivät näy viraston pääasialliset tehtävät riittävällä täsmällisyydellä. Lain 1 §:n mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto ”turvaa alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä”. Virasto olisi ”valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa”. Lakiehdotuksen 12 §:stä ilmenee, että sillä olisi tehtäviä kahdeksan eri ministeriön toimialalla (OM, SM, VM, OKM, MMM, TEM, STM ja YM). Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan virasto hoitaa ”sille erikseen säädettyjä tehtäviä” neljällä erikseen mainitulla tehtäväalalla (sosiaali- ja terveys; varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri; ympäristö; työsuojelu). Lisäksi virasto hoitaisi muita erikseen säädettyjä oikeusturva-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Tämän ohella virastolla voisi olla muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Ehdotettu 4 § on muotoilultaan hyvin avoin eikä se anna selkeää kuvaa viraston pääasiallisista tehtävistä. Vertailun vuoksi mainittakoon, että hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvään ehdotukseen maakuntalaiksi sisältyy merkittävästi yksityiskohtaisempi luettelo perustettavien maakuntien tehtäväaloista (6 §).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan virastolle kuuluvista tehtävistä säädettäisiin noin 230 laissa (HE, s. 492). Vaikka hyväksyttäisiin käsitys, jonka mukaan eduskuntalain tasoinen erityislainsäädäntö on hyväksyttävä tapa säätää viraston tehtävistä ja toimivallasta, ei ehdotettua sääntelymallia voida pitää perustuslain 119 §:n 2 momentin kannalta tyydyttävänä tapana säätää uudesta perustettavasta Valtion lupa- ja valvontavirastosta. Nyt virastoa koskeva organisaatiolaki jättää lähes täysin avoimeksi ja muusta lainsäädännöstä riippuvaiseksi perustettavan viraston tehtäväkentän, jolla on luonnollisesti merkitystä arvioitaessa vaikkapa viraston organisaatiota sekä johtamis- ja ohjausjärjestelmää. Katson, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen 42. lakiehdotusta tulisi täydentää kattavammalla luettelolla viraston tehtäväaloista ja pääasiallisista tehtävistä. En pidä asianmukaisena, että viraston tehtävät määritellään vain hyvin yleisluonteisilla tehtäväalanimikkeillä, joiden ulkopuolelle jää lisäksi huomattava määrä virastolle kaavailtuja tehtäviä.

En näe kuitenkaan, että perustuslain 119 §:n säännöksistä johtuisi valtiosääntöoikeudellista esettä ehdotetun monialaisen keskushallintoviranomaisen perustamiselle.

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

Käsitykseni mukaan perustuslain 119 § asettaa varsin joustavat puitteet valtionhallinnon järjestämiselle. Taustalla olevana valtiosääntöisenä perusideana on nähdäkseni se, että perustuslaissa säädetään suhteellisen täsmällisesti hallitusvallan käyttämisestä eli toimeenpanovallan käyttämisestä ylimmällä tasolla (tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriöt). Sen sijaan muutoin hallinnon perustuslaintasoisessa sääntelyssä on olennaista pikemminkin hallinnon yleisten periaatteiden kiinnittäminen perustuslakiin (esim. oikeusvaltioperiaate, hyvän hallinnon vaatimukset, alueellinen ja paikallinen itsehallinto), eikä niinkään hallinnon rakenteiden yksityiskohtainen määrittelemine. Tämän kannalta en pidä tarpeellisena, että valtionhallinnon rakenteesta tai yksiköistä säädettäisiin perustuslaissa nykyistä täsmällisemmin. Ehdotetun kaltainen Valtion lupa- ja valvontavirasto mahtuu nähdäkseni vielä perustuslain 119 §:n mukaiseen valtionhallinnon järjestämisen kehykseen. Viittaukset valtion alueellisiin ja paikallisiin viranomaisiin ovat mielestäni perustuslain 119 §:ssä edelleen perusteltuja nimenomaan mahdollistavina säännöksinä tulevaisuutta silmällä pitäen huolimatta siitä, että hallituksen esitys käytännössä merkitsee valtion aluehallinnon alasajoa. Yksittäisten valtion hallintoviranomaisen mainitsemista perustuslaissa en pidä perusteltuna huolimatta siitä, että Valtion lupa- ja valvontavirastolla on hyvin laaja tehtäväkenttä ja se käyttää merkittävää julkista valtaa. Viraston betonoiminen perustuslain tekstiin vaikeuttaisi tarpeettomasti valtionhallinnon organisaation tulevaa kehittämistä.

Perustuslain 11 luvun osalta muutoin olen perustuslakivaliokunnalle 4.4.2017 hallituksen esityksestä 15/2017 vp antamassani lausunnossa katsonut, että maakuntahallinnon perustaminen ja yhteiskunnallisesti erittäin keskeisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävän osoittaminen maakunnille merkitsee sitä, ettei perustuslain 121 §:n kokonaisuus enää hyvin kuvasta Suomen hallintojärjestelmän itsehallinnollista ulottuvuutta. Perustuslain täydellisyyssperiaatteen kannalta olisi perusteltua, että maakunnallisesta itsehallinnosta ja sen perusperiaatteista säädettäisiin perustuslaissa nykyistä kattavammin. Perustuslain 11 luvun kehittämistarpeet liittyvät siten käsitykseni mukaan enemmänkin tarpeeseen kehittää perustuslain 121 §:ää paremmin maakunnan itsehallinnon huomioon ottavaksi kuin perustuslain 119 §:ää, jonka on perusteltuakin olla sisällöltään varsin väljä ja siten mahdollistaa valtionhallinnon joustava organisaatorinen kehittäminen myös tulevaisuudessa.

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

Olen perustuslakivaliokunnalle 17.4.2018 antamassani lausunnossa katsonut, että 42. lakiehdotuksen 16 § on ongelmallinen perustuslain 119 §:n 2 momentin kannalta. Tarkoituksena on, että säännöksessä mainitut sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisasioiden lautakunta tekevät päätöksiä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella (ks. esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5) pidän selvänä, että perustuslain 119 §:n 2 momentti edellyttää, että laissa säädetään paitsi lautakuntien olemassaolosta, myös niiden tehtävistä ja toimivallasta sekä kokoonpanon perusteista. Tämä merkitsee sitä, että asiantuntijoille toimitetun 18.4.2018 päivätyn luonnoksen valtioneuvoston asetukseksi Valtion lupa- ja valvontavirastosta 9–11 §:n säännökset tulisi nostaa eduskuntalain tasolle.

2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

Onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?

Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa kuullut asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.

Viraston ohjauksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä on myös perustuslain 68 §:n 1 momentin säännöksellä, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslakiesityksen perustelujen mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119).

Hallituksen esityksen sisältämän 42. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto on ”valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden

toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa”. Ehdotuksen 12 §:n mukaan virastoa ohjaavat yhteisesti kahdeksan säännöksessä mainittua ministeriötä (yhteinen ohjaus). Yhteiseen ohjaukseen kuuluvat viraston 1) yhtenäisen toiminnan sekä yhteisten toimintojen yleinen suunnittelu, ohjaus ja arviointi; 2) tulostavoitteiden hyväksyminen sekä talousarvioehdotuksen ja valtiontalouden kehusehdotuksen hyväksyminen virastoa koskien; 3) yhteisen kehittämisen ohjaus; ja 4) tilinpäätöskannanoton esittäminen. Viraston toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan viraston suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten tulossopimus. Jos yleisen ohjauksen sisällöstä ei laissa erikseen täsmennetyissä tapauksissa saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto. Ehdotuksen 13 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa yhteisen ohjauksen toteuttamiseksi Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjausryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Kyse olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudentyyppisestä virasto-ohjauksen toimintamallista, joka perustuu viraston asemaan sitä ohjaavien ministeriöiden yhteisenä virastona. Lähtökohtana olisi, että yhteisen ohjauksen toteutuminen tapahtuisi ”ministeriöiden yhteisen näkemyksen muodostamisen kautta”, mutta erimielisyystapauksissa ratkaisuvallta yhteisen ohjauksen sisällöstä olisi valtioneuvostolla. Ministeriöiden yhteinen ohjaus olisi luonteeltaan strategista (HE, s. 243).

Yhteistä ohjausta koskevien säännösten sanamuodosta ei selvästi käy ilmi yhteisen ohjauksen luonne eikä yksittäisten ministeriöiden osuus yhteistä ohjausta koskevassa päätöksentekomenettelyssä. Perustuslain 67 § tuntee valtioneuvoston päätöksentekomuotoina ainoastaan päätöksenteon valtioneuvoston yleisistunnossa ja päätöksenteon asianomaisessa ministeriössä. Tämä merkitsee sitä, että yhteinen ohjaus on toteutettava siten, että muodollinen päätöksenteko noudattaa tätä valtioneuvoston päätöksenteon kaksilinjaisuutta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on, että kukin ohjaava ministeriö hyväksyisi esimerkiksi tulossopimuksen ja allekirjoittaisi sen (HE, s. 244). Yleisesti perusteluissa todetaan, että yhteisen ohjauksen toteuttaminen tapahtuisi ministeriöiden yhteisen näkemyksen muodostamisen ja sitä seuraavan kaikkien ministeriöiden yhteisen päätöksen kautta (HE, s. 245). Jos yksimielisyyttä ei saavutettaisi, yhteistä ohjausta koskeva päätöksenteko menisi valtioneuvoston ratkaistavaksi. Lakiehdotuksen 13 § jättää avoimeksi viraston ohjausryhmän roolin ohjauksen toteuttamisessa. Asetusluonnoksen (18.4.2018) 5 § selkeyttää hieman tätä roolia. Sen mukaan ohjausryhmän rooli ainakin viraston tulossopimuksen sekä tilinpäätös- ja toimintakertomuskannanoton osalta on valmisteleminen ja ohjausryhmä tekee tältä osin ehdotukset ministeriöiden hyväksyttäväksi.

Arvioni mukaan ehdotettu yhteisen ohjauksen malli on sovitettavissa perustuslain valtioneuvoston päätöksentekomenettelyä koskevaan sääntelyyn edellyttäen, että yhteinen ohjaus toteutetaan käytännössä ministeriöiden yhtäpitävin päätöksin ja että ohjausryhmän rooli on tältä osin asetusluonnoksessa ilmenevin tavoin valmisteleva sekä että erimielisyystapauksissa ohjauksesta päättää valtioneuvosto. Valtiosääntöoikeudellisista syistä katson, että ehdotettua yhteisen ohjauksen järjestelmää tulisi selkeyttää siten, että laista kävisi selvästi ilmi ministeriöiden rooli ohjauksesta päätettäessä, samoin kuin ohjausryhmän rooli yhteiseen ohjaukseen kuuluvien päätösten valmistelijana. Ohjausta koskevien erimielisyyksien saattaminen valtioneuvoston ratkaistavaksi on nähdäkseni sopusoinnussa perustuslain 67 §:n 1 momentin ratkaisuvallan jakamista valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä koskevan perusratkaisun kanssa.

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan viraston toimintaa ohjaavat ja valvovat pykälässä mainitut ministeriöt toimialoilleen kuuluvissa tehtävissä (toiminnallinen ohjaus). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston hallintoa koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta. Kyseiset säännökset ovat nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia ja sopusoinnussa ministeriöitä koskevan perustuslain 68 §:n kanssa.

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

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

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Säännös ehdotetaan kumotettavaksi 199. lakiehdotuksella. Vaikka ELY-keskuksen kyseisellä valvontatehtävällä on ollut käytännöllistä merkitystä, ei säännöksen kumoamiselle ole mielestäni osoitettavissa perustuslaillista estettä. Perustuslain 20 §:stä ei ole johdettavissa vaatimusta, että maankäyttö- ja rakennuslaissa olisi erikseen osoitettava viranomaiselle juuri kyseinen valvontatehtävä siihen mahdollisesti liittyvine muutoksenhakuoikeuksineen. Olennaista perustuslain 20 §:n kannalta on, että maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuus toteuttaa riittävällä tavalla vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, samoin kuin, että julkinen

valta omalta osaltaan pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Yksittäiselle valtion viranomaiselle osoitetun valvontatehtävän lakkauttaminen ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, jos lainsäädännön kokonaisuus edelleen riittävällä tavalla turvaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumisen. Ehdotuksella ei puututa kaavoitusta, rakentamista ja alueiden käyttöä koskevaan aineelliseen sääntelyyn. Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvät menettelylliset takeet säilyvät lähtökohtaisesti entisellään. Tämä ei tarkoita sitä, ettei kysymystä kyseisen valvontatehtävän lakkauttamisen suotavuudesta tulisi muutoin arvioida myös ympäristönsuojelullisista näkökohdista käsin. Perustuslaista on kuitenkin vaikea johtaa perustellusti vaatimusta, että jonkin toiminnan perustuslainmukaisuuden (PL 20 §) varmistaminen edellyttää nimenomaan valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeutta toisen viranomaisen päätöksestä.

4. Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakuntien tehtävistä (kysymys 6)

Onko mielestänne valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, jos HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä ja HE 14/2018 vp sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan eri ajankohtina? Missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosääntöön näkökulmasta säädettävä ennen maakuntavaaleja?

Ehdotettuun maakuntalain 6 §:n 1 momenttiin sisältyy 26-kohtainen luettelo maakunnan tehtävälajoista. Pykälän mukaan maakunta hoitaa ”sille lailla säädettyjä tehtäviä” kyseisillä tehtävälajoilla. Siten maakuntalain 6 § ei itsessään määrittele maakunnan tehtäviä, vaan tämä edellyttää aina sitä, että kyseisestä tehtävästä on säädetty erikseen lailla.

Siten hallituksen esityksen 14/2018 vp sisältämät maakunnalle osoitetut tehtävät konkretisoituvat vasta esityksen sisältämien lakiehdotusten tultua lakeina voimaan. Maakuntalain 6 §:llä ei ole tältä osin oikeudellisesti itsenäistä merkitystä. Tämän vuoksi en pidä maakuntalain ja käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sisältämien lakien eriaikaista voimaantuloa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä. Eri asia on, että maakuntalain 6 § antaa harhaanjohtavan kuvan maakunnan tehtävien kokonaisuudesta, jos maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan sitä myöhemmin. Ongelma korostuu, mitä pidemmäksi eriaikaisuus muodostuu.

Ennen maakuntavaalien järjestämisestä tulee äänestäjillä ja ehdokkailla olla mahdollisuus saada riittävä kokonaiskuva maakunnan tehtävistä. Tätä voidaan perustella yleisillä kansanvaltaisuutta koskevilla periaatteilla (PL 2 §) ja julkisen vallan velvollisuudella edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14 § 4 mom.). Vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuus edellyttää tietoa siitä, mihin vaikuttaa ja osallistua. Tältä osin erikoisasemassa on maakunnan keskeisin tehtävä, sosiaali- ja terveydenhuolto, jota koskevan keskeisen lainsäädännön tulisi olla säädettyä ennen maakuntavaalien järjestämistä (ainakin laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa). Vasta tämän lainsäädännön kautta voidaan muodostaa kuva maakunnan sote-järjestämistehtävästä, joka lienee maakuntavaalien keskeisin poliittinenkin kysymys. Muilta osin en asettaisi yhtä pitkälle meneviä vaatimuksia siitä, että eduskunnan olisi jo ennen maakuntavaaleja tullut säätää kaikista maakunnan tehtävistä. Katson, että maakuntalain 6 §:n luettelo maakunnan tehtäväaloista antaa äänioikeutetuille tältä osin riittävän pohjan arvioida etukäteen maakunnan tehtäväkenttää ja perustaa sen varaan äänestysratkaisunsa.