

Markku Suksi
Karjalankatu 18
20740 Turku

Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

Viite: asiantuntijapyyntö 28.2.2019 ja lisäkysymykset koskien hallituksen esitystä HE 14/2018 vp (”Maku-II”)

Turku 5.3.2019

Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä HE 14/2018 vp (”Maku-II”) koskien esittänyt erillisestä liitteestä ilmenevät kysymykset ja on nyt pyytänyt arvioimaan niitä kysymyksiä, joihin en vuonna 2018 ottanut kantaa sekä täydentämään tuolloisia kannanottojani, jos tarvetta on. Sähköpostitse on lisäksi tullut kaksi uutta kysymystä. Pyydettyä antamaan lausunto näihin kysymyksiin liittyen haluan kunnioittavimmin esittää perustuslain näkökulmasta seuraavaa:

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?**

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaksi laiksi. Perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Perustettava virasto olisi nimenomaan keskushallintoon kuuluva virasto, joka tosin lakiehdotuksen 1 §:n mukaan olisi läsnä myös alueilla. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on

säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Hallituksen esityksen perusteella perustettavaksi ehdotetun viraston tehtäviin kuuluu paljon julkisen vallan käyttöä, ja siitä olisi suuri osa sellaista, joka olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.

Perustuslain 119 § on sisällöltään varsin salliva ja joustavuutta mahdollistava, eikä lähtökohtaisesti näyttäisi estävän ehdotetun viraston perustamista niin kauan kuin yleisistä perusteista on säädetty lailla (ks. PeVL 30/2013 vp ja siinä mainitut HE 1/1998 vp, s. 174/II ja PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Lailla säätämisen vaatimus toteutuisi esityksen perusteella, ja niin näyttäisivät myös useimmat perustuslain esitöissä määritellyistä yleisistä perusteista, nimittäin hallintoyksikön nimi (esityksen 1 §: valtion lupa- ja valvontavirasto), yksikön pääasialliset tehtävät (esityksen 4 § ja 5 §- 6 §) ja yksikön toimivalta (hallituksen esitykseen sisältyvien materiaalistien toimivaltojen ohjaaminen virastolle). Perustuslain esitöiden mukaan edellytetään kuitenkin myös sen toimialan määrittelyä, mikä tarkoittaisi pääasiallisen toimialan kytkeytymistä johonkin sellaiseen hallinnonalaan, jonka johdossa toimii ministeriö perustuslain 68 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ehdotuksen 1 §:n 2 momentista käy kuitenkin ilmi, että virasto olisi valtioneuvoston alainen, ei minkään tietyn ministeriön alainen: ”Virasto on valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa.” Siksi ehdotetun kaltainen yhteisvirasto olisi vastakkainen sille ajatukselle, että viraston pääasiallinen toimiala kytkeytyisi jonkin ministeriön hallinnonalaan.

Tarkoitus on esityksen 12 §:n nojalla, että siinä nimetyt kahdeksan ministeriötä ohjaavat virastoa yhdessä, valtiovarainministeriön koordinoimissa ohjausta, mutta jos erimielisyyttä yhteisen ohjauksen sisällöstä ei saavuteta ministeriöiden kesken (mikä varmaan voisi olla todennäköistä), ratkaisee asian valtioneuvosto esityksen 12 §:n 4 momentin perusteella. Ehdotetulla virastolla olisi lähtökohtaisesti itsenäinen päätösvalta sellaisissa materiaalisissa kysymyksissä, joita materiaallinen lainsäädäntö sille luo, joten se olisi keskusvirastona itsenäinen suhteessa ministeriöihin, jotka eivät voisi puuttua yksittäistapaukselliseen ratkaisutoimintaan. Näin olisi erityisesti 6 §:n mukaisten työsuojelutehtävien kohdalla, joille taataan riippumattomuus myös viraston sisällä.

Koska virasto kuitenkin olisi valtioneuvoston alainen ja sen ohjaus saattaisi ohittaa ne ministeriöt, jotka 12 §:n 1 momentissa mainitaan, voidaan perustellusti kysyä, tuleeko viraston toiminnasta mahdollisesti poliittisempaa kuin mitä keskushallinnon virastojen toiminta yleensä on? Virasto näyttäisi joka tapauksessa joissain tilanteissa joutuvan valtioneuvoston ohjaukseen ja nousisi siten ministeriöihin verrattuna rinnakkaiseen asemaan, mikä olisi myös rakenteellinen ja institutionaalinen ongelma mihin ainakaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä ei löytyne vastausta.

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

Perustuslain 119 §:n mukaan valtiolla voi keskushallintoviranomaisten lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Jos hallituksen esitys hyväksytään, valtiolle ei jäisi juurikaan itsenäisiä aluehallintoviranomaisia, sillä Valtion lupa- ja valvontaviraston toimialueena olisi koko maa (vaikka se tulisi edellä esitetyn tavoin olemaan läsnä eri alueilla siten, että perustuslain 122 §:n 1 momentti tulisi ottaa huomioon). Samalla maakuntien perustuslaillinen asema määrittyy perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen pohjalta, kun ne alkaisivat hoitaa kunnilta siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon asioita sekä valtiolta siirtyviä aluehallinnollisia asioita.

Nyt noudatettava aluehallintojärjestelmä on kansalaisen (ja ehkä myös aluehallintoviranomaisten) perspektiivistä sekava, sillä eri AVI- ja ELY –yksiköillä saattaa olla hyvin erilainen alueellinen

toimivalta. Jollakin ELY –keskuksella on toimialueensa ainoassa maakunnassa toimivaltaa ainoastaan yritystoiminnan suhteen, kun taas joku muu ELY –keskus saattaa olla toimivaltainen kutakuinkin kaikilta osin omassa maakunnassaan, mutta hoitaa joitakin toimivaltuuksia yhden tai useamman muun maakunnan alueella. Lisäksi eri ELY –keskukset saattavat hoitaa jotain tehtävää valtakunnallisesti (ks. esim. s. 95). Samantyyppinen järjestely on tällä hetkellä voimassa AVI:en suhteen. Näistä hyvin erilaisista toimivaltajärjestelyistä oltaisiin nyt hallituksen esityksen mukaan luopumassa, mikä mielestäni olisi linjassa sen perustuslain 122 §:n 1 momenttia säädettäessä esitetyn ajatuksen kanssa, että tulisi välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä (jolloin tosin oli kyse lähinnä kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja siitä, että viranomaisten toimialueiden rajat olisivat yhteneväisiä maakuntien rajojen kanssa).

Esityksensä sivulla 496 hallitus toteaa, että ”[j]ulkiseen valtaan kohdistuva vaatimus järjestää hallinto perusoikeudet ja ihmisoikeudet turvaavalla tavalla tai hallinnon järjestämistä koskeva perustuslain 11 luku ei velvoita järjestämään viranomaisrakenteita tietyllä tavalla”. Näkemys on virheellinen, sillä perustuslain 122 §:n 1 momentti hallinnollisista jaotuksista asettaa hallintoa järjestettäessä veloitteen pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kyseisen perustuslainkohdan esitöissä (HE 1/1998) ”ehdotetaan luovuttavaksi nykyisen hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa säädetyistä pyrkimyksistä yksikielisiin hallintoalueisiin”, eli yksikielisiin suomen- tai ruotsinkielisiin hallintoalueisiin, mutta tämä ei missään tapauksessa tarkoita sitä, että viranomaisrakenteita ei pitäisi perustuslain mukaan järjestää tavalla, joka turvaa kansalliskielten aseman.

On huolestuttavaa, että hallitus kirjaa tällaisia virheellisiä näkemyksiä esitykseensä, erityisesti kun perustuslain 122 §:n 1 momentin esityöt mainitsevat maakuntajaon aluejaon perusteena ja korostavat sitä, että kielelliset perusoikeudet perustuslain 17 §:ssä otetaan huomioon sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Maakuntajako on siis monin tavoin lähtökohta viranomaisorganisaation kautta tapahtuvalle samanaikaiselle kielellisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Valitettavasti tämä ei kuitenkaan ole ensimmäinen kerta, kun hallitus esittää tämänkaltaisia virheellisiä näkemyksiä nyt käynnissä olevan sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen yhteydessä.

Esitykseen sisältyvän 5 §:n 5 momentin perustella lupa- ja valvontavirasto toimii kaikissa maakunnissa. Vaikka keskusvirasto onkin toimialueeltaan esityksen 2 §:n nojalla valtakunnallinen, on sen sisäinen organisaatio kuitenkin myös alueittainen ja kiinnittyy siten sääntelyltään perustuslain 119 §:n 2 momentin edellytykseen siitä, että valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla. Kuten perustuslain 119 §:n 2 momentissa myös säädetään, voidaan valtionhallinnon yksiköistä muutoin säätää asetuksella. Samalla kuitenkin on otettava huomioon perustuslain 122 §:n 1 momentti hallinnollisista jaotuksista, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan, sillä muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä, erityisesti perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Maakunnista Pohjanmaa on kaksikielinen siten, että kielellinen enemmistö on ruotsinkielinen, kun taas muut maakunnat ovat joko kaksikielisiä siten, että kielellinen enemmistö on suomenkielinen, tai yksikielisesti suomenkielisiä (joissa kuitenkin vaikuttaisi laajennettu kielellisten oikeuksien toteutuminen). Näyttää kuitenkin siltä, että luonnos valtioneuvoston asetukseksi valtion lupa- ja valvontavirastosta ei seuraa tätä normaalia kielellisten oikeuksien toteutumistapaa ja edellytä Pohjanmaan maakunnassa toimivalta toimipaikaltaan erinomaista ruotsin kielen tasoa, vaan lähtenee siitä ajatuksesta, että viraston toimialue on koko maa ja että virasto sen takia on enemmistön kieleltä

suomenkielinen. Tällä hetkellä viraston toimipaikaksi Pohjanmaan maakunnassa määräytyisi asetusluonnoksen perusteella Vaasa, mutta sitä koskevaa erityistä kielellistä säännöstä ei löydy asetusluonnoksesta eikä myöskään lakiehdotuksesta, vaikka perustuslain 122 §:n 1 momentista voidaankin johtaa sellainen kielellisiä oikeuksia koskeva turvaamisvelvoite, joka pitäisi ottaa huomioon sekä lakiesityksen 5 §:n 5 momentissa että sitä täsmentävässä asetuksen säännöksessä esimerkiksi kielitaitovaatimuksin. Kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä tulisi siksi sisällyttää sekä virastoa koskevaan lakiehdotukseen että asetusluonnokseen.

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan ehdotuksen 5 §:n 3 momenttiin sisältyy säännösehdotus ruotsinkielisestä yksiköstä, jonka varhaiskasvatukseen, opetukseen ja kulttuuriin liittyvistä tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnokseen sisältyy säännösehdotus 3 §:ssä ruotsinkielisestä opetustoimen yksiköstä. Se on tällä hetkellä sijoitettuna Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon, jonka toimipaikka on Vaasa ja jonka valvontatehtävä kohdistuu kuntiin, joissa on ruotsinkielinen koulutoimi. Tässä kohden asetusluonnos on nykytilanteeseen verrattuna heikennys, sillä voimassa olevan asetuksen mukainen kielivähemmistön palveluyksikkö on asetuksen määräyksellä ruotsinkielisen opetuksen kohdalla sijoitettu Vaasassa sijaitsevaan AVI:n. Mielestäni ruotsinkielisen opetustoimen yksikön sijoittamista koskeva säännös tulisi voimassa olevan asetuksen kaltaisesti sisällyttää asetusehdotukseen täsmentää asetuksella siten, että ruotsinkielisiä koulutusasioita hoidettaisiin ehdotetun viranomaisen toimesta Vaasan toimipisteestä suhteessa niihin kuntiin, joissa on ruotsinkielinen koulutoimi (eli kaikkiin kaksikielisiin kuntiin ja joihinkin pelkästään suomenkielisiin kuntiin, joissa on ruotsinkielinen koulu).

Suomen- ja ruotsinkielisten kieliryhmien yleisten valtakunnallisten kysymysten hoitaminen jatkuisi opetushallituksessa. Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 §:ssä on säännös ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtävien hoitoa varten Opetushallituksessa olevasta yksiköstä. Yksikkö toimisi edelleen opetushallituksessa, sillä opetushallituksella ei ole sellaisia kuntiin kohdistuvia valvontatehtäviä kuin AVI:lla on tähän asti ollut ja jotka käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perusteella siirtyisivät valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Laki aluehallintovirastoista (896/2009) sisältää 18 §:ssä suomen, ruotsin- ja saamenkielistä opetushallintoa koskevan säännöksen, mutta ehdotettu laki valtion lupa- ja valvontavirastosta ei näytä sisältävän saamen kieltä koskevaa säännöstä. Tämä on huolestuttavaa ja saattaa johtaa saamenkielisten lasten sivistyksellisten oikeuksien hallinnon heikkenemiseen. Siksi saamenkielisen opetuksen hallinnosta tulisi lisätä säännös lakiehdotukseen ja määritellä saamenkielisen opetuksen kohdalla Rovaniemi sitä hoitavaksi toimipaikaksi.

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

Jos ehdotettu uudistus hyväksytään, on mahdollista kysyä, kuvastaako perustuslain sääntely enää tarpeeksi hyvin sitä oikeudellista tilannetta, joka aluehallintotasolla vallitsee? Valtion aluehallinto olisi käytännössä kokonaan keskitetty keskushallinnon virastoille, ja aluehallinto tyhjentyisi kokonaisuudessaan itsehallinnollisiin maakuntiin, joille nyt ollaan järjestämässä laajoja toimivaltuuksia.

Siksi olisikin pohdittava, johtaako hallituksen esityksen hyväksyminen myös tarpeeseen muuttaa perustuslakia siten, että siitä ilmenisi tarpeeksi hyvin se, miten hallinnon rakenteet on muodostettu ja miten kansalaisia hallitaan. Tällainen perustuslain muutos ei olisi välttämätön sote- ja

maakuntauudistuksen yhteydessä eikä mielestäni myöskään sote- ja maakuntauudistuksen edellytys, sillä olemassa olevat hallintoa koskevat säännökset näyttäisivät riittävän uudistuksen läpiviemiseen, mutta jos uudistus hyväksytään, voisi perustuslain saattaminen ajanmukaiseksi olla tarpeellista. Kysymys olisi siis siitä, pitäisikö perustuslakia muuttaa PL 119 §:n ja 121 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen osalta, jotta perustuslaki antaisi oikean kuvan siitä hallintojärjestelmästä, jota Suomessa noudatetaan?

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

Perustuslakivaliokunta katsoi poliisiammattikorkeakoulun hallitusta koskevassa lausunnossaan PeVL 38/2012, että toimielimen toimikauden mahdollinen määräaikaisuus kuuluu perustuslain 119 §:n 2 momentin tarkoitamiin yleisiin perusteisiin, minkä takia tuolloin käsiteltyä säännöstä tuli täydentää säännöksillä hallituksen toimikauden pituudesta, jotta lakiehdotus voitiin niiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Näyttäisi siltä, että valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetut lautakunnat voisivat olla määräaikaisia, mutta määräaikaisuus ei kuitenkaan mielestäni ilmene hallituksen esityksestä. Jos ne ovat määräaikaisia, tulisi niiden toimikausien pituus määritellä 16 §:ssä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esityksen 13 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa viraston ohjausryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan. Koska lautakunta on yleisesti ymmärrettävissä toimielimeksi, jonka kokoonpanolla on jokin määräaika, esimerkiksi neljä vuotta, tulisi myös viraston lautakuntien määräaikaisuus määritellä laissa, jotta se ei tapahtuisi säännösehdotukseen sisältyvään ”toiminnan muusta järjestämisestä” –perusteella valtioneuvoston asetuksessa.

Sen lisäksi ehdotuksen 16 §:än sisältyy asetuksenantovaltuus mm. lautakuntien kokoonpanosta ja tehtävistä. Kyseeseen tulisi ammattihenkilöiden valvonta, raskauden keskeyttäminen ja sterilisointiasiat. Nämä ovat kaikki yksilöiden perusoikeuksiin kuuluvia asioita, minkä vuoksi lain säännökseltä voidaan edellyttää täsmällisyyttä. Siksi lautakunnan toimikauden pituuden lisäksi ainakin kokoonpanosta ja tehtävistä tulisi antaa perussäännökset laissa. Esitykseen sisältyvä asetuksenantovaltuus on siksi näiltä osin liian väljä.

2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

- **Onko ehdotettu sääntely sopuoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?**

Ehdotuksen 1 §:n 2 momentista käy ilmi, että virasto olisi valtioneuvoston alainen, ei minkään tietyn ministeriön alainen: ”Virasto on valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa.” Tarkoitus on esityksen 12 §:n nojalla, että siinä nimetyt kahdeksan ministeriötä ohjaavat virastoa yhdessä, valtiovarainministeriön koordinoimassa ohjauksessa, mutta jos erimielisyyttä yhteisen ohjauksen sisällöstä ei saavuteta ministeriöiden kesken (mikä varmaankin olisi todennäköistä), ratkaisee asian valtioneuvosto esityksen 12 §:n 4 momentin perusteella.

Koska ehdotettu lainsäädäntö erikseen toteaisi 12 §:n 4 momentin piiriin kuuluvat asiat valtioneuvoston ratkaistaviksi, kuuluisivat ne valtioneuvoston tehtäviin perustuslain 65 §:ssä

tarkoitettulla tavalla. Valtioneuvoston jäsenet eli ministeri tulisivat tässä kohden poliittisesti vastuunalaisiksi virastoa koskevissa ohjauskysymyksissä ja lisäksi heihin soveltuisi rikosoikeudellinen ministerivastuu perustuslain 60 §:n 2 momentin nojalla. Varsinkin poliittisen ministerivastuun ulottaminen lupa- ja valvonta-asioiden hoitamiseen tai hoitamatta jättämiseen voisi olla ongelmallista. Koska valtion lupa- ja valvontavirasto saisi hyvin keskeisen aseman yksityisiä koskevassa päätöksenteossa, voisivat sen tekemiset ja myös tekemättä jättämiset johtaa siihen, että sitä koskevia asioita saattaisi ilmestyä 62 §:n mukaiseen hallitusohjelmaan. Koska ministeriöiden väliset erimielisyydet viraston ohjauksesta jollain todennäköisyydellä heijastuisivat myös ministeritasolle, korostuisi pääministerin perustuslain 66 §:n 1 momentin mukainen tehtävä huolehtia valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri tietenkään myös johtaisi virastoa koskevien ohjausasioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, ja koska perustuslain 67 §:ssä tarkoitettua asianomaista ministeriötä ei varsinaisesti ole, vaikka valtiovarainministeriö vastaisikin yhteisen ohjauksen koordinoinnista sekä ohjaukseen sisältyvistä yhteisistä hallinnollisista tehtävistä (mutta olisi ehkä samalla ”osapuoli” siinä erimielisyydessä, joka on johtanut asian käsittelyyn valtioneuvostossa), voisi ohjausasioiden valmistelu tapahtua perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaisessa ministerivaliokunnassa tai pääministerin kansliassa. Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että ehdotettu sääntely ei oikein istu siihen perustuslain sääntelykokonaisuuteen, joka koskee valtioneuvostoa. Pidän ehdotettua järjestelyä jossain määrin ongelmallisena.

Ehdotetulla virastolla olisi lähtökohtaisesti itsenäinen päätösvalta sellaisissa materiaalisissa kysymyksissä, joita materiaalin lainsäädäntö sille luo, joten se olisi keskusvirastona itsenäinen suhteessa ministeriöihin, jotka eivät voisi puuttua yksittäistapaukselliseen ratkaisutoimintaan. Näin olisi erityisesti 6 §:n mukaisten työsuojelutehtävien kohdalla, joille taataan riippumattomuus myös viraston sisällä. Lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettu ohjaus ei siten näyttäisi kohdistuvan yksittäistapaukselliseen päätöksentekoon. Koska virasto kuitenkin olisi valtioneuvoston alainen, saattaisi valtioneuvoston ohjaus ohittaa ne perustuslain 68 §:n 1 momentissa tarkoitettut ministeriöt, jotka 12 §:n 1 momentissa mainitaan ja estää sen, että kukin ministeriö vastaa perustuslain säännöksessä tarkoitettulla tavalla toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tästäkin perspektiivistä katsoen järjestelyä voidaan pitää ongelmallisena.

Voidaan myös perustellusti kysyä, tulisiko viraston toiminnasta mahdollisempaa kuin mitä keskushallinnon virastojen toiminta yleensä on? Valtion lupa- ja valvontavirasto näyttäisi joka tapauksessa joissain tilanteissa joutuvan valtioneuvoston ohjaukseen ja tämä virasto nousisi siten ministeriöihin verrattuna rinnakkaiseen asemaan, mikä olisi myös rakenteellinen ja institutionaalinen ongelma. Siihen ei mielestäni ainakaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä löydy vastausta.

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

- **Miten arvioisitte ympäristölupaprosessin julkisuuskykyä uudessa virastossa ja niiden liittymää perustuslakiin?**

Voimassa oleva laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009) ei sisällä erityisiä julkisuusperiaatteeseen liittyviä säännöksiä, joten ko. lain kumoutuminen hallituksen ehdotuksen laiksi säätämisen yhteydessä ei sinällään heikentäisi perustuslaissa säädetyn julkisuusperiaatteen toteutumista. Ympäristölupaprosessiin sovellettaisiin yleisesti julkisuuslakia ja lisäksi niitä erityissäännöksiä ympäristönsuojelulaissa, jotka liittyvät ko. viranomaistoiminnan julkisuuteen. Käsittääkseni ympäristönsuojelulaissa jäisivät voimaan 44 §:n ja 85 §:n tiedottamista koskevat lainkohdat ja 210 § salassapitosäännös, jotka kaikki sisältävät määräyksiä, jotka jossain määrin laajentavat julkisuuslain salassapitoperusteita. Lainsäännösten tasolla en siten katso, että heikennyksiä tapahtuisi, mutta ei myöskään parannuksia.

Rakenteellisesti sen sijaan voisi ajatella, että yksilölle tai yritykselle olisi hankalampaa määritellä valtakunnallisen keskusviraston sisällä se päätöksentekijä tai ne ratkaisukokoonpanot, joka esityksen 23 §:n nojalla tekee päätöksen ympäristölupa-asiassa. Ratkaisukokoonpanon määrittämisestä annettaisiin kuitenkin 23 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan tarkempia määräyksiä työjärjestyksellä, mutta ehkä virkettä voisi vielä täsmentää siten, että se avautuisi paremmin asianosaisille. Työjärjestys sinällään tulee hyvinkin virallisesti julkistetuksi, koska viraston työjärjestys julkaistaisiin lain 11 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan Suomen säädöskokoelmassa. Näin jokainen saisi ainakin periaatteessa tiedon siitä, miten ympäristölupa-asiat käsitellään virastossa. Tästä perspektiivistä tarkasteltuna ympäristölupaprosessin julkisuus olisi nähtävästi hyvällä tasolla.

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

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa seuraavaa: ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.” ELY-lain 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa luodaan ELY:lle vielä tehtävä ”valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta”. Päähuomio 3 kohdassa sisältyy yleisen edun valvontaan ympäristö- ja vesiasioissa, josta olen aikaisemmassa täydentävässä lausunnossani ollut sitä mieltä, että yleisen edun valvontaan liittyvä valitusoikeus valtion lupa- ja valtioviraston päätöksistä tulisi antaa viraston ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

ELY-keskusten tehtävänä on siis valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutukseltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Tämä on varmaankin ollut yksi ulottuvuus maankäyttö- ja rakentamislain 8 §:n mukaisissa kehittämiskeskusteluissa (tehtävä, joka 199. lakiehdotuksen mukaisesti siirtyisi maakunnalle), mutta minulla ei ole systemaattista käsitystä siitä, miten vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat ovat tulleet esille kehittämiskeskusteluissa. Vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat ovat osa sitä maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ssä säänneltyä viranomaisneuvottelumenettelyä, joka kohdistuu sekä maakuntakaavan laatijaan että kunnalliseen kaavoittajaan. Säännöksen toinen momentti asettaa lisäksi velvollisuuden kunnalle olla yhteydessä valmisteltaessa kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. Hallituksen esityksen perusteella näyttää siltä, että tämä valvontatehtävä lakkaa, vaikka ilmeisesti ainakin osa valvontatehtävästä siirtyy maakunnalle (199. lakiehdotuksen 66 §), joilla on sama perustuslain 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä kuin ELY –keskuksilla ja sama säännöksen 2 momentin mukainen velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. ELY –keskuksilla on kuitenkin tästä perspektiivistä ollut perustuslaillinen tehtävä pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, ja siitä perspektiivistä tarkasteltuna nähtävästi olisi niin, jos ehdotettu järjestely toteutuisi, että tuo turvaamistehtävä hajaantuisi ja sen seurauksena ehkä heikentyisi jossain määrin, mutta ei kovin merkittävästi, sillä maakunta saisi uutena tehtävänä maakunnallisesti merkittävien kaava-asioiden valvomisen ja asianomainen valtionviranomainen, mikä se sitten onkaan, astuisi ehdotetun 66 §:n 3 momentin mukaan ELY –keskuksen sijaan.

4. Maakunnan itsehallinto

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

Hallitus esittää (s. 484), että 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. Asiayhteydessä esitetyt esimerkit ovat maakuntien muihin tehtäviin nähden verraten rajallisia ja joka tapauksessa laajuudeltaan rajallisempia, kuin tällä hetkellä lain nojalla voimassa olevat pakolliset kunnallisen yhteistyön muodot.

Maakuntien pakolliset yhteistoimintamuodot rajoittavat tietenkin maakuntien itsehallintoa, ja ongelmaksi näyttäisi muodostuvan se, että jonkin erityistehtävän antaminen jollekin maakunnalle tarkoittaisi sitä, että muiden maakuntien asukkaat eivät voisi vaikuttaa päätöksentekijän valintaan tavalla, joka olisi itsehallintoperiaatteen mukainen. Rajallisen yhteistoiminnan mahdollistaminen olisi perusteltavissa ja ongelmatonta silloin, kun kyse olisi perusoikeuksien, esimerkiksi perustuslain 17 §:n kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai EU-oikeuden edellyttämän kansallisen viranomaisen määrittämiseksi. Pitäisin kuitenkin rajallisten ja tarkasti määriteltyjen yhteistoimintamuotojen luomista mahdollisena siinä laajassa kokonaisuudessa, jonka jokainen maakunta erikseen muodostaa, jos yhteistoiminnalle on maantieteelliset perusteet, kuten rajajokiyhteistyö Lapissa tai merialueiden

hallinta rannikkoalueiden maakunnissa. Jos pakollista yhteistoimintaa haluttaisiin luoda pelkästään hallinnollisen kätevyyden takia eli tarkoituksenmukaisuusperusteisesti, olisi ensisijaisesti lähdettävä siitä, että pakolliseksi yhteistoimintamuodoksi kaavailtu tehtävä säädettäisiinkin valtion viranomaisen tehtäväksi, eli otettaisiin pois maakunnilta valtion tehtäväksi.

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

Hallituksen esityksen ja sen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että esitykseen vesilain muuttamisesta (lakiesitys No. 31) sisältyvän 3:14 §:n 4 momentin viimeisen virkkeen mukaan lupaviranomainen voi antaa maakunnalle määräyksiä kalatalousmaksun käytöstä. Tämä on voimassa olevan vesilain mukaan ongelmaton järjestely, sillä kalatalousviranomaisena toimii ELY –keskus, mutta maakuntauudistuksen myötä kalatalousviranomaisena toimisi maakunta, jolloin lupaviranomaisen toimivalta antaa maakunnalle määräyksiä kalatalousmaksun käytöstä näyttäytyy ongelmallisena perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvän maakunnan itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunta on maakuntauudistuksen yhteydessä muodostamassa ko. perustuslainsäädännöstä muotoavaa tulkintakäytäntöä, ja pitäisin ongelmallisena sitä, että valtion viranomainen voi antaa määräyksiä itsehallintoa toteuttavalle maakunnalle tilanteessa, jossa maakunta on tekemässä omaan toimivaltaansa kuuluvia päätöksiä. Kahden valtion viranomaisen välisessä suhteessa ehdotettu mahdollisuus antaa määräyksiä olisi ongelmaton, mutta se ei lähtökohtaisesti ole sitä, jos Valtion lupa ja valvontaviranomainen voisi antaa yksittäistapauksellisen määräyksen perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaista itsehallintoa toteuttavalle maakunnalle, olkoonkin että maakunnalla on pelkästään lakisääteisiä tehtäviä eikä lainkaan yleistä toimivaltaa.

5. Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon

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

Kunnilta pois siirrettävien tehtävien laajuus on massiivinen, ehkä noin puolet kuntien tehtävistä ja tehtävien siirto vaikuttaa monin eri tavoin kuntien itsehallintoon. Jos kuntien itsehallinnon tämänhetkistä laajuutta ja voimakkuutta mitattaisiin skaalalla 1 – 100 ja ajateltaisiin, että sen ”vahvuus” on noin 70 pistettä, vaikuttaisi sormituntumalla siltä, että kuntien itsehallinnon ”vahvuus” olisi, kokonaisuudistuksen jälkeen, ehkä noin 30 pistettä ja maakuntien itsehallinnon ”vahvuus” ehkä noin 10 pistettä. Yhteensä pisteluku kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon ”vahvuudelle” jäisi siten ehkä noin 40 pisteeseen, eli uudistuksen johdosta tapahtuisi merkittävä itsehallinnollisen ”kokonaisvahvuuden” heikkeneminen.

Terveystensuojelu on yksi kunnilta maakunnille siirtyvä tehtävä. Hallituksen esitykseen sisältyvän 99. lakiehdotuksen (laki vesihuoltolain muuttamisesta) mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen olisi pyydettävä vesi- ja viemärijärjestelmään osallistumiseen vapauttamisesta kunnan terveystensuojeluviranomaisen lausunnon sijaan maakunnan terveystensuojeluviranomaisen lausunto. Uudistuksen seurauksena ei oikein ole vaihtoehtoja sille, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen olisi pyydettävä lausunto maakunnan

terveydensuojeluviranomaiselta. Tässä kohdin on kuitenkin kyse ainoastaan lausunnosta, joten ainakaan muodollisesti ei päätöstoimivaltaa siirry kunnalta maakunnalle tilanteissa, joissa kunnallisella tasolla pohditaan vapautusta vesi- ja viemärijärjestelmään liittymisestä. Järjestely ei mielestäni vaikuta kunnalliseen itsehallintoon heikentävästi.

99. lakiehdotuksen mukaisen kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen antaisi ELY –keskuksen sijaan maakunta. Tässä kunnan ulkopuolisen toimijan eli ELY –keskuksen toimivalta siirtyisi sen lakkautuksen johdosta maakunnalle. Toimenpide ei nähdäkseni vaikuta kunnan itsehallintoon sitä heikentävästi, sillä tämä kunnan ulkopuolinen järjestely on jo olemassa tällä hetkellä.

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskeva 199. lakiehdotus siirtäisi maakuntakaavan laatimisen maakunnan liitolta maakunnille. Koska maakunnan liitto on pakollinen kuntayhtymä ja koska kuntien yhteistoimintavelvoite on jo niiltä osin kuntien itsehallinnon suoja ja itsehallinnollista asemaa kaventava, ei lakisääteisen tehtävän siirtäminen maakunnalle johda kovin merkittävään kunnallisen itsehallinnon vähenemiseen

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?**

Ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentissa on 26 kohdan luettelo niistä tehtävistä, joita maakunta hoitaa, sitten kun ne on sille säädetty. Niiden lisäksi säännösehdotuksen 2 momentissa on viiden kohdan luettelo tehtävistä, joita maakunta voi hoitaa ja 3 momentissa toteamus, että maakunnalla voi olla myös muita sille laissa erikseen säädettyjä tehtäviä. Maakunnalla ei kuitenkaan ole näitä tehtäviä ennen kuin ne on sille annettu materiaalsen lain nojalla, eikä maakunta voi tehdä perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusvaatimuksen mukaisia hallintopäätöksiä missään ehdotetun 6 §:n mukaisessa asiassa ennen kuin materiaalsen lainsäädäntö on siirtänyt toimivallan maakunnalle.

Minusta ei kuitenkaan ole ongelmallista, jos ehdotettu maakuntalaki ja erillinen maakuntien julkista valtaa luova materiaalsen lainsäädäntö tulisivat voimaan eri aikoina. Mielestäni ei ole mitenkään epätavallista, että institutionaalinen lainsäädäntö säädetään materiaalsesta lainsäädännöstä erillisenä.

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

Maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä on yleiskatsauksellinen ja kertoo periaatteessa maakuntavaaleissa äänioikeutetuille henkilöille ja mahdollisille vaaliehdokkaille maakunnan toimialan yleispiirteet. Materiaalsesta lainsäädännöstä kuitenkin ilmenee tarkemmin, mitä valtaoikeuksia maakunnalla tulisi olemaan. Siksi mielestäni sekä institutionaalinen että materiaalsen lainsäädäntö on säädettävä ennen maakuntavaaleja.

7. Päätöksentekijä maakunnassa

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

En ajanpuutteen takia ole ehtinyt perehtyä otto-oikeuteen, mutta vertailu kuntalain vastaavaan järjestelyyn näyttäisi tuottavan tulokseksi sen, että otto-oikeuden järjestelyä ei tähän mennessä ole pohdittu perustuslain perspektiivistä perustuslakivaliokunnan toimesta. Käsitykseni on kuitenkin, että hallintovaliokunnan ehdottama järjestely ei olisi ristiriidassa maakunnan itsehallinnon kanssa siten, kuin se ilmenee perustuslain 121 §:n 4 momentista. Otto-oikeus on poikkeus periaatteeseen, jonka mukaan laissa määritellyt toimivaltasuhteet ovat jäykkiä, ja ko. periaatteen näkökulmasta otto-oikeus vähentää itsenäistä toimivaltaa omaavan viranomaisen itsenäisyyttä. Maakunta koostuu erilaisia lainsäädännössä määriteltyjä tehtäviä hoitavista yksiköistä, joita itsessään voitaisiin pitää viranomaisina, mutta samalla maakunta on viranomainen jonka sisällä ko. ”osaviranomaiset” toimivat, ja se toimivalta, joka maakunnalla on liittyy ko. ”osaviranomaisten” toimintaan. Hallintosääntö on maakunnan asukkaiden valitseman maakuntavaltuuston hyväksymä sitova määräys toimivallan käyttämisestä maakunnan sisällä, mutta lain säännös voi murtaa hallintosäännön määräykset. Otto-oikeus maakuntahallitukselle ei kuitenkaan olisi rajaton, vaan sen ulkopuolelle rajautuisi liikelaitokselle kuuluvat asiat, kuitenkin siten, että liikelaitoksen johtokunnalla olisi otto-oikeus liikelaitoksen sisäisiin asioihin.

8. Ahvenanmaata koskeva kysymys

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

Hallituksen esityksessä on kyse sekä kunnallisten että jossain määrin myös valtiollisten tehtävien ja henkilökunnan siirrosta manner-Suomessa sijaitsevalle maakunnalle ja myös valtiollisten tehtävien keskittämisestä keskushallintoon. Aikaisempien alueellisten tehtävien keskittäminen keskushallintoon kohdistuu erityisesti Valtion lupa- ja valvontavirastolle, mutta myös eräät muut keskushallinnon viranomaiset saavat tehtäviä nyt purettavilta aluehallintovirastoilta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta. Valtakunnalliset asiat keskitetään pääosin Valtion lupa- ja valvontavirastolle ja Ahvenanmaan osalta Ahvenanmaan valtionvirastolle.

Kyseessä ovat seuraavat lakiehdotuksiin sisältyvät säännösehdotukset:

- 88: Laki taimiaineistolain muuttamisesta, 7 a § 2 mom. -> OK;
- 104: Laki kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamista, 14 § 3 mom. -> poistettavissa itsehallintolain 30 §:n 8 kohdan perusteella;
- 110: Laki eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta: Ahvenanmaata koskevaa pykälää ei sisälly eikä itsehallintolain 18 §:n nojalla pidäkään sisältyä;
- 118: Laki eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta, 24 § 4 mom. -> OK

- 130: Laki eläintautilain muuttamisesta, 86 a § -> poistettavissa itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan perusteella;
- 142: Laki eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain muuttamisesta, 45 § -> poistettava, sillä lainsäädäntötoimivalta on itsehallintolain 18 §:n nojalla Ahvenanmaalla

Ehdotettu uudistus ei näyttäisi olevan kovin ongelmallinen Ahvenanmaan itsehallintolain perspektiivistä, sillä eläintautilakiin, lakiin eläimistä saatavista sivutuotteista, lakiin eläintunnistusjärjestelmästä, kasvinterveyslakiin ja taimiaineistolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka ottaa huomioon sen, että Ahvenanmaalle, joka on itsehallintolain (1144/1991) mukainen maakunta, ei perustettaisi ehdotetun maakuntalain mukaista maakuntaa. Ehdotettu säännös olisi pääsääntöisesti seuraavan sisältöinen (ks. pykäläehdotus s. 1532): ”Valvontaviranomaiselle tässä laissa säädetty tehtävät hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto, ellei Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991) muuta johdu”. Ehdotettu standardiklausuuli asettaisi itsehallintolain mukaisen hallintoviranomaisen määrittelyn aina etusijalle. Nykyisin valtion aluehallintoviranomaisille ja jatkossa maakunnille kuuluvaa toimivaltaa hoitaisi Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionvirasto, jota koskevia mainintoja sisältyy systemaattisesti ja runsaasti ehdotettuihin lakeihin. Jos toimivaltakysymyksiä syntyy maakunnan ja valtion viranomaisten välille, voidaan ne viime kädessä ratkaista Korkeimman oikeuden toimesta itsehallintolain 60 §:n 2 momentin mukaisesti. Ehdotettu järjestely on mielestäni periaatteessa itsehallintolain mukainen, mutta esitän alla joitain tarkentavia huomioita.

Lakiehdotukseen numero 110 (laki eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta) ei sisälly yllämainittua standardiklausuulia taikka sitä vastaavaa säännöstä, vaikka asiasta on perustuslakivaliokunnan kysymyksessä mainittukin. Näyttäisi siltä, että siihen ei pidäkään sisältyä ko. säännöksen kaltaista määräystä, sillä eläinten kuljetuksista säädetään Ahvenanmaalla itsehallintolain 18 §:n 17 kohdan perusteella Ahvenanmaan eläinsuojelulain (Djurskyddslag (1998:95) för landskapet Åland) 23 § - 28 a §:issä ja lisäksi eläinkuljetusasetuksessa (Djurtransportförordning (1998:97)).

Lisäksi on huomionarvoista, että itsehallintolain 30 §:n 8 kohdan mukaan tehtävistä, jotka kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä koskevan lainsäädännön sekä myrkkujen valmistamista ja käyttöä koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen ja että itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Tämä saattaa vaikuttaa ehdotuksen numero 104 ja 130 sisältöön Ahvenanmaata koskevin osin, sillä yllä mainittu standardiklausuuli on oikeastaan harhaanjohtava, sillä kasvintuhoojia koskevat hallinnolliset asiat hoidetaan suoraan itsehallintolain 30 §:n nojalla maakunnan hallituksen tai muun maakunnan viranomaisen toimesta. Lisäksi näyttää siltä, että lainsäädäntövalta koskien eläimistä saatavia sivutuotteita kuuluisi itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan (luonnon- ja ympäristönsuojelu), 12 kohdan (terveyden- ja sairaanhoito), 15 kohdan (maatalous ja sen ohjaaminen) ja 17 kohdan (eläinsuojelu ja eläinlääkintähuolto) mukaan Ahvenanmaan maapäiville. Siksi 104. lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentti ja 130. lakiehdotuksen 86 a § ovat poistettavissa ehdotuksesta ja 142. lakiehdotuksen 45 § olisi poistettava ehdotuksesta.

Ahvenanmaan asioita ei ehdotusten 88 ja 118 kohdalla hoidettaisi manner-Suomen viranomaisista käsin, vaan Ahvenanmaan valtionviranomaisen toimesta, jolle tosin tulee myös muiden ehdotettuihin lakeihin sisältyvien määräysten nojalla hyvin suuri määrä tehtäviä hoidettavaksi, mikä saattaa muodostua käytännön ongelmaksi pienessä virastossa. Kun Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

muotoillaan hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla on todennäköisempää, että esimerkiksi Ahvenanmaan valtionviraston tukipalvelut saadaan tuotettua ruotsiksi siten kuin itsehallintolaki edellyttää (ks. itsehallintolain 36 §:n 1 momentti, jonka mukaan Ahvenanmaalla sijaitsevien valtion viranomaisten virkakieli on ruotsi ja 38 §:n 1 momentti, jonka mukaan kirjeenvaihtokieli on ruotsi), verrattuna tilanteeseen, jossa esimerkiksi jokin itä-suomalainen valtion viranomainen on alueellisesti toimivaltainen myös Ahvenanmaahan nähden, vaikka ko. valtion viranomainen muutoin onkin suurimmaksi osin yksikielinen suomenkielinen viranomainen itäisen Suomen alueella.

9. Sähköpostissa esitetyt lisäkysymykset:

-Miten arvioisitte esityksessä ehdotettua sääntelyä (erit. 42. ja 212. lakiehdotukset) suhteessa siihen, ettei ehdotuksia ns. kasvupalveluista (HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp) käsiteltäisi tällä vaalikaudella?

Näyttää perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 65/2018 perusteella siltä, että niin sanottujen kasvupalvelulakien säätämättä jääminen johtaisi maakuntien kokonaisjärjestelmän toimivuuden kannalta suuriin aukkoihin rahoituksessa samalla kun nyt olemassa olevaa viranomaisorganisaatiota koskevat säännökset kumoutuisivat siten, että maakuntauudistuksen järjestelmä ei voisi toimia tavalla, joka takaisi perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Vaikuttaa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että käsittelemättä jääminen (ja koko kasvupalvelupaketin mahdollinen peruuntuminen siksi, ettei sitä ehkä hyväksyittäisi vaalien jälkeisillä valtiopäivillä) aiheuttaisi jonkinasteista kaaosta, minkä tietenkään ei pitäisi olla mahdollista oikeusvaltiossa, jossa toimitaan perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla.

-Miten ehdotettua sääntelyä tulisi muuten arvioida perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevan lausunnon PeVL 65/2018 vp valossa?

Näyttää siltä, että kokonaisuus on niin monimutkainen, että yhdenkin osan epäonnistuminen ko. osasta säädettäessä kaataa koko paketin. Ajanpuutteen takia en ehdi kommentoida enempää.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

Julkisoikeuden professori