

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 6.3.2019

Olen ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä 17.4.2018 ja 6.6.2018 ja antanut tuolloin esityksestä lausunnot valiokunnalle. Rajoitun seuraavassa tarkastelemaan esitystä perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä esitettyjen kysymysten valossa. Osittain kyse on aikaisempien lausuntojeni täsmentämisestä.

1. Täydennyksiä ja lisävastauksia perustuslakivaliokunnan touko-kesäkuussa 2018 esittämiin kysymyksiin

1.1. Valtion lupa- ja valvontavirasto

Olen aikaisemmassa 6.6.2018 antamassani lausunnossani arvioinut kriittisesti Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan 42. lakiehdotuksen sääntelyä suhteessa perustuslain 119 §:ään. Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan virasto hoitaisi sille erikseen säädettyjä tehtäviä neljällä erikseen mainitulla tehtäväalalla (sosiaali- ja terveys; varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri; ympäristö; työsuojelu). Ehdotettu 4 § on muotoilultaan hyvin avoin eikä se anna selkeää kuvaa viraston pääasiallisista tehtävistä. Nähdäkseni ehdotettua sääntelymallia ei 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. Katsoin em. lausunnossani, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen 42. lakiehdotusta tulisi täydentää kattavammalla luettelolla viraston tehtäväaloista ja pääasiallisista tehtävistä.

Täydennän tuolloista arviotani huomautuksella, joka kohdistuu 212. lakiehdotuksen 4 §:ään ja joka liittyy 42. lakiehdotuksessa omaksuttuun mielestäni puutteelliseen Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävämäärittelyyn. Ehdotetun 4 §:n mukaan ”Valtion lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuun tehtäväälaan kuuluva tehtävä”, joka on muualla laissa säädetty aluehallintoviraston, elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai lääninhallituksen hoidettavaksi, siirtyy Valtion lupa- ja valvontavirastolle 1 päivänä tammikuuta 2020 tämän lain mukaisesti.

Ehdotettu säännös merkitsisi sitä, että nykyisin esimerkiksi aluehallintovirastolle tai ELY-keskukselle laissa osoitettu tehtävä siirtyisi automaattisesti perustettava uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle, jos kyse on 42. lakiehdotuksen 4 §:n mukaiseen tehtäväälaan kuuluvasta tehtävästä. Siirto ei edellyttäisi välttämättä sitä, että siitä säädettäisiin erikseen asianomaisessa tehtävän alun perin määrittäneessä laissa. Tämä voi muodostua ongelmalliseksi, koska 42. lakiehdotuksen 4 § on äärimmäisen yleisluonteinen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 70/2018 vp, s. 5).

Nyt tällainen viranomaisen toimivallan riittävä toimivallan määrittäminen ei toteudu 212. lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa johtuen säännöksessä viitatus 42. lakiehdotuksen 4 §:n epätasällisyydestä.

1.2. Maakunnan itsehallinto

Perustuslakivaliokunta on aiemmin toimitetussa kysymysluettelossa pyytänyt arvioimaan esitystä maakunnan itsehallinnon kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan maakuntien itsehallintoa perustuslain 121 §:n 4 momentin näkökulmasta korostanut maakuntien tehtävän määrittelyn lakitasoisuutta maakuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta (PeVL 26/2017 vp, s. 21). Valiokunta on edellyttänyt itsehallinnon yhtenä takeena tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä myös suhteessa maakuntien hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen (PeVL 26/2017 vp, s. 26).

Tämä perustuslain 121 §:n 4 momenttiin kiinnittyvä maakuntien itsehallintosäätelyn lakita-soisuuden vaatimus asettaa merkittäviä rajoituksia maakuntien tehtäviin kohdistuvilla asetuk-senantovaltuuksille. Perustuslain 80 § edellyttää nimittäin lailla säädettäväksi asioista, ”jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”. Siten on selvää, ettei maakuntien tehtävistä voida säätää pelkästään asetusperusteisesti, vaan tehtävien tulee riittävän täsmällisesti perustua lain säännöksiin. Tältä osin en ole havainnut hallituksen esityksessä merkittäviä ongelmia ase-tuksenantovaltuuksien osalta. Kiinnitän kuitenkin kriittisesti huomiota tältä kannalta 4. lakieh-dotuksen (laki avioliittolain 22 ja 23 §:n muuttamisesta) 22 §:ään, jonka mukaan perheasioiden sovittelun järjestämisestä vastaa maakunta. Pykälän 3 momenttiin sisältyy asetuksenantoval-tuus, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset muun muassa ”maakuntien velvoitteista perheasioiden sovittelussa”. Vaikka itse maakunnan tehtävä perustuu lakiin, näyttäisi tehtävän sisältö (”maakuntien velvoitteista perheasioiden so-vittelussa”) jäävän käytännössä ministeriön asetuksella määräytyväksi, mitä voidaan pitää on-gelmallisena maakunnan itsehallinnon näkökulmasta.

Sivuhuomautuksena asetuksenantovaltuuksien osalta kiinnitän huomiota siihen, että vastoin nykyisen perustuslain säätämisen jälkeen omaksuttua johdonmukaista käytäntöä hallituksen esitykseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, joissa asetuksenantajaa ei ole täsmennetty (ks. 152. lakiehdotuksen 10 ja 19 §; 173. lakiehdotuksen 1 §; 188. lakiehdotuksen 7 §; 196. lakiehdotuksen 47 §).

Perustuslakivaliokunta tiedustelelee myös maakunnan itsehallinnon kannalta valtion viranomai-sen toimivallasta määrätä maakuntia. Tältä osin valiokunta viittaa esimerkkinä 31. lakiehdo-tuksen 3 luvun 14 §:ään. Säännöksen 3 momentin mukaan maankunnalle määrättävä kalata-lousmaksu käytetään laissa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Lupaviranomainen (Valtion lupa- ja valvontavirasto) voisi antaa maakunnalle ”mää-räyksiä maksun käytöstä”.

Lupaviranomaisen määräyksenantovaltuus perustuu nykyiseen lakiin, jossa lupaviranomaisena toimii aluehallintovirasto ja määräyksen kohteena olevana kalatalousviranomaisena ELY-kes-kuksen kalatalousasioita hoitava vastuualue. Tällaisessa valtion viranomaisten välisessä suh-teessa määräyksenantovalta ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Sen sijaan valtion viranomaisen vastaava valta antaa määräyksiä itsehallintoiselle maakunnalle voi sellaiseksi muodostua. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että maakuntiin

kohdistuva voimakas valtiollinen ohjaus voi olla maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallista (PeVL 26/2017 vp, s 25). Kyseisessä tapauksessa tosin on otettava huomioon, että lupa-
viranomaisen määräyksenantovaltuuden painoarvoa vähentää se, että perussäännös kalatalous-
maksun käytöstä sisältyy lakiin.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt myös arviota maakunnan itsehallinnon kannalta säännök-
sistä maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta ja valtion yhteistoimintaa koskevasta päätök-
sentekotoimivallasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lainsäätäjällä voidaan katsoa
olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu (PeVL
26/2017 vp, s. 19). Valiokunnan mielestä kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee so-
veltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet (PeVL 26/2017 vp,
s. 22). Kuntien osalta erilaisista kuntien yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisen lain
säättämisjärjestyksessä jo vuosikymmenten ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pi-
detty mahdollisena säätää tavallisella lailla myös pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien
yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallis-
tumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa
(esim. PeVL 22/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintunut kuntien yhteistyövelvoite-
teita koskeva käytäntö huomioon ottaen ei maakuntien pakollista yhteistoimintaa ja valtion yh-
teistoimintaa koskevaa päätöksentekotoimivalltaa voida käsitykseni mukaan pitää ongelmalli-
sena maakunnan itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta.

1.3. Kunnallinen itsehallinto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnilta
pois siirrettävien tehtävien laajuutta, maakunnan kuntiin kohdistuvaa valvontatehtävää (99. la-
kiehdotus) ja maakuntakaavoituksen siirtämistä maakunnan tehtäväksi (199. lakiehdotus).

Hallituksen esityksellä siirrettäisiin erinäisiä kuntien ja kuntayhtymien tehtäviä kunnista maa-
kuntien järjestettäväksi. Näitä tehtäviä olisivat maataloushallinnon ja viljelijätukien hallinto-
tehtävät, kunnille kuuluvat ympäristöterveydenhuollon tehtävät, eräät eläinlääkintöhuoltola-
kiin kuuluvat tehtävät sekä maakunnan liittojen tehtävät (ks. HE, s. 177).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntien tehtäviä ei voida siirtää pois kunnilta perus-
tuslain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva valiokunnan käytäntö huomioon ottaen täysin vapaasti.
Perustuslain 121 §:stä johtuvista syistä maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata
kunnallista itsehallintoa. Tämä merkitsee sitä, että säädettäessä tavallisella lailla maakunnan

itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei tämä tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä (PeVL 26/2017 vp, s. 14-15).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta merkinnyt niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja kanssa (PeVL 26/2017 vp, s. 15).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetut tehtävän siirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille ovat olennaisesti vähäisemmät ja kunnan toiminnan kannalta vähämerkityksisemmät verrattuna sosiaali- ja terveydenhuollon koko tehtäväkentän siirtämiseen kunnilta maakunnille. Ehdotetut tehtävän siirrot eivät myöskään kuuluisi kuntien ydintehtäviin eikä niiden siirto merkitsisi puuttumista kunnan yleiseen toimialaan. Kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kaavoitus ja elinkeinopoliitiikka (vrt. PeVL 26/2017 vp, s. 15). Näin ollen hallituksen esityksessä ehdotetut tehtävän siirrot pois kunnilta ja kuntayhtymiltä eivät sellaisenaan muodostu ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Ehdotetun 99. lain (laki vesihuoltolain muuttamisesta) 4 §:n mukaan lain mukaisina valvontaviranomaisia olisivat toimialoillaan maakunta ja kunnan ympäristösuojeluviranomainen. Lakiehdotuksen 29 §:n mukaan valvontaviranomainen voisi kieltää sitä, joka rikkoo lakia tai sen nojalla annettua säännöstä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen vastaista menettelyä taikka määrätä hänet täyttämään velvollisuutensa. Kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen antaisi maakunta. Maakunnalla olisi siten kuntiin kohdistuvaa valvontavaltaa. Nykyisin vastaavaa valvontavaltaa käyttää ELY-keskus, joka on valtion viranomainen. Kunnallisen itsehallinnon kannalta en näe merkitystä sillä, että valvova viranomainen on jatkossa maakunta ELY-keskuksen sijasta.

Hallituksen esityksen 199. lakiehdotuksen 19 §:n mukaan maakunnan tehtävänä olisi jatkossa maakuntakaavan laatiminen, maakunnan suunnittelu ja merialuesuunnittelu. Aikaisemmin maakuntakaavan laatiminen on ollut maakunnan liiton tehtävänä ja siis kuulunut kuntien väliseen yhteistyöhön. Maakuntakaava olisi ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Maakuntakaava ei olisi oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muu-

toin kuin edellä tarkoitetun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta (32 §). Maakuntakaavan laatimisen osoittaminen maakunnan liiton sijasta maakunnan tehtäväksi rajoittaa periaatteessa jossain määrin kunnallista kaavoitusoikeutta. Yksityiskohtaisen kaavoituksen luonteeseen kuuluu kuitenkin, että siinä otetaan huomioon valtakunnalliset ja maakuntatasoiset alueiden käyttöä koskevat tavoitteet. Kunnalle jäisi edelleen merkittäväksi tehtäväksi huolehtia yksityiskohtaisesta kaavoituksesta eli laatia alueellaan yleiskaava ja asemakaava. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelemä kaavoituksen kokonaisuus huomioon ottaen ei ehdotettu maakuntakaavan laatimisen siirtäminen maakunnan tehtäväksi muodostu ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan (PL 121 §) näkökulmasta.

2. Ehdotetun sääntelyn suhde ehdotuksiin ns. kasvupalveluista

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan 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.

Hallituksen esitykseen 93/2018 vp sisältyvällä ensimmäisellä lakiehdotuksella ehdotetaan kumottavaksi laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Hallituksen esitykseen 96/2018 vp sisältyvällä lakiehdotuksella puolestaan kumottaisiin kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010). Molemmissa kumottavaksi ehdotetuissa laissa on annettu merkittäviä tehtäviä ELY-keskuksille, jälkimmäisessä myös aluehallintovirastoille.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 65/2018 vp todennut, että kasvupalvelu- ja alueiden kehittämiskokonaisuutta koskevien ehdotusten raukeamisesta seuraisi, että toiminnallisesti merkittävä osa maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettuja tehtävääloja koskevia tehtäviä jäisi siirtämättä maakunnille. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin lausunnossaan, että kasvupalvelulakiesitysten raukeaminen ei muodostaisi estettä hyväksyä muita uudistukseen liittyviä lakeja. Valiokunta kuitenkin katsoi, että esitysten raukeamisesta seuraisi eräitä perustuslain kannalta välttämättömiä muutostarpeita muihin lakiehdotuksiin (PeVL 65/2018 vp, s. 71).

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvällä 212. lakiehdotuksella (2 §) kumottaisiin muun muassa aluehallintovirastoista annettu laki sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki. Esimerkiksi näiden lakien kumoaminen ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä vielä mahdollista, jos ehdotuksia ns. kasvupalveluista ei ehdittäisi käsitellä kuluvalle vaalikaudella. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, ettei voimassa olevia toimivaltaista

viranomaista ja valvontaa koskevia lakeja voida perustuslaista johtuvista syistä kumota, ellei samalla niiden sijaan säädetä uutta hallintorakennetta koskevat vastaavat perussäännökset (PeVL 65/2018 vp, s. 71).

Perustuslakivaliokunnan aikaisempaa kantaa seuraten kasvupalvelutehtävien jäämisellä toistaiseksi edelleen kuntien tehtäväksi voi myös olla merkitystä kuntien rahoitusperiaate huomioon ottaen kuntien toiminnan rahoitusta koskeviin ratkaisuihin. Tältä osin on huolehdittava siitä, ettei perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien taloudellinen itsehallinto saa vaarantua missään vaiheessa maakuntauudistuksen toimeenpanoa (ks. PeVL 65/2018 vp, s. 72-73).

3. Ehdotetun sääntelyn arviointi perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 65/2018 vp valossa

Perustuslakivaliokunta on lopuksi pyytänyt arvioimaan ehdotettua sääntelyä perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevan lausunnon PeVL 65/2018 vp valossa. Tältä osin merkittävimmäksi kysymykseksi näyttää muodostuvan ns. maku1-esityksen (HE 15/2017 vp) ja nyt käsiteltävänä olevan maku2-esityksen keskinäisriippuvuus.

Perustuslakivaliokunnan lausunto sisältää tältä osin kokoavan arvion, jossa on jossain määrin toistensa kanssa jännitteisessä suhteessa olevia kannanottoja. Ensinnäkin perustuslakivaliokunta katsoo, että maakunnat tulee esitysten riippuvuussuhteiden vuoksi ensin oikeudellisesti perustaa HE 15/2017 vp:n perusteella ennen kuin eduskunnan täysistunto voi alkaa käsitellä maakuntien muuta tehtäväsääntelyä eli käytännössä siis maku2 –esitystä (PeVL 65/2018 vp, s. 69).

Toiseksi perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan lukuisia muutosvaatimuksia maku1 -esitykseen, joita aiheutuisi siitä, että maku2 –esitys jäisi tässä vaiheessa toteutumatta. Valiokunta viittaa esimerkiksi siihen, että erityisesti rahoituslain 4 lukua, mutta myös muita säännöksiä tulee olennaisesti muuttaa, jos maku2-esityksen mukaisia tehtäviä ei siirretä maakuntien vastuulle (PeVL 65/2018 vp, s. 69-70). Perusongelmana on myös, että perustuslakivaliokunta katsoi, ettei lainsäätäjän toimivaltaan kuulu perustuslain 2 §:n 3 momentista, 19 ja 22 §:stä sekä osin myös 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä säätää perusoikeuksien turvaamisen kannalta sellaista lainsäädäntöä, jossa hallinnonalan toimivaltainen viranomainen taikka valvontaviranomainen jää laissa säätelemättä tai jää tulevan sääntelyn varaan. Sama koskee valiokunnan

mukaan myös viranomaistehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoa sekä rahoitusta koskevaa sääntelyä (PeVL 65/2018 vp, s. 74).

Perustuslakivaliokunnan kannanotto merkitsee vähintään sitä, että maku1 –esityksen osalta on varmistettava, että sen valvontajärjestelmät ovat riittävät ja toimintakykyiset, mikäli maku 2 –paketin sisältämää valvontajärjestelmää, jossa Valtion lupa- ja valvontavirastolla on keskeinen asema, ei ehdittäisi säätämään samanaikaisesti.

Erityisen ongelman aiheuttaa myös kysymys maakuntavaalien järjestämisestä tilanteessa, jossa vain maku1 –esitys ehdittäisiin käsitellä loppuun kuluvalle vaalikaudella. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan nimenomaisesti, että maku2 –esitys on maakuntauudistuksen kokonaisuuden kannalta arvioituna niin keskeinen, ettei maakuntavaaleja voida järjestää, jos keskeinen osa tehtävien siirtämisestä kunnilta ja valtiolta maakunnille jäisi sääntelemättä. Valiokunta perusteli tätä sillä, että maakuntavaaleissa ehdokkaaksi asetuvilla henkilöillä ja äänioikeutetuilla tulee olla sääntelyyn perustuva riittävä tieto kohtuullisessa ajassa ennen vaaleja siitä, miten maakunnan tehtävien hoitaminen ja niiden valvonta järjestetään ja mitkä ovat maakuntien tehtävät (PeVL 65/2018 vp, s. 69). Valiokunnan kannanotto on sinänsä perusteltu. Toisaalta kansanvaltaisuusperiaate edellyttää, että perustettavien maakuntien hallinto rakennetaan mahdollisimman pikaisesti vaaleilla valitun maakuntavaltuuston varaan. Jos pidetään kiinni perustuslakivaliokunnan varsin tiukasti muotoilemasta kannanotosta, jossa maku2 –esityksen hyväksyminen on edellytys maakuntavaalien järjestämiselle, merkitsee se käytännössä estettä maku1 ja maku2 –esitysten eriaikaiselle käsittelylle eduskunnassa.