

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 6.3.2019 KELLO 9.00
HE 14/18 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion
lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia
koskevaksi lainsäädännöksi

Olen ollut asiasta kuultavana valiokunnassa 17.4.2018. Tuolloin kuuleminen koski esitystä yleensä. Valiokunnasta tullessa kutsussa on nyt esitetty pari kysymystä ja mm.viitattu valiokunnan vastikään antamaan sote-uudistusta koskevaan lausuntoon pevl 65/18 vp. Kutsun liitteenä on toimitettu myös kysymyslista, joka ilmoituksen mukaan on esitetty asiantuntijoille touko-kesäkuussa 2018. En oikein tiedä, mistä minun olisi nyt aiheellista lausua. Esitän seuraavassa kuitenkin joitakin asiaan liittyviä näkökohtia pitäytymättä välttämättä valiokunnasta nyt toimitettuihin kysymyksiin.

Perustuslakivaliokunta on em.lausunnossaan pevl 65/18 vp eri kohdissa (s. 71 ja 74) katsonut, että jos ns. kasvupalveluita koskevia esityksiä ja tätä ns. maku2- esitystä ei ehditä käsitellä tällä vaalikaudella, se ei välttämättä estä maakunta- ja sote-esitykseen sisältyvien lakien säätämistä, mutta edellyttää em. esitysten käsittelemättä jäämisen vuoksi välttämättömiksi käyvien muutosten tekemistä maakunta- ja sote-esityksen lakeihin. Tämä johtuu yleisesti ottaen siitä, että lainsäädäntöön ei voida tietoisesti jättää perustuslain säännösten kannalta merkittävinä pidettäviä aukkoja eli kuten valiokunnan lausunnossa todetaan (s.74):

”Perustuslakivaliokunta toteaa pitävänsä selvänä, että lainsäätäjän toimivaltaan ei kuulu perustuslain 2 §:n 3 momentista, 19 ja 22 §:stä sekä osin myös 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä säätää perusoikeuksien turvaamiseen kannalta sellaista lainsäädäntöä, jossa hallinnonalan toimivaltainen viranomainen taikka valvontaviranomainen jää laissa säätämättä tai jää tulevan sääntelyn varaan. Sama koskee viranomaistehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoa sekä rahoitusta koskevaa sääntelyä.”

Perustulakivaliokunta pitää em. lausunnossaan ilmeisenä, että kasvupalveluita koskevia esityksiä ei ehditä käsitellä tällä vaalikaudella (s.71). Tämä merkitsisi edellä todetun mukaisesti ”eräitä perustuslain kannalta välttämättöminä pidettäviä muutostarpeita muihin lakiehdotuksiin” (s.71). Nyt käsiteltävänä olevan esityksen kannalta edellä todettu merkitsee joko esityksen - oikeammin sen tässä suhteessa merkittävien lakiehdotusten, mahdollisesti muutettuina - hyväksymistä näillä valtiopäivillä taikka hyväksymättä jättämisen vuoksi välttämättömiä muutoksia maakunta- ja sote-esityksen lakeihin (jos ja kun tavoitteena on koko maakunta- ja sotepaketin läpivieminen näillä valtiopäivillä).

Arvioitaessa tähän esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksyttävyyttä perustuslain kannalta on yhtenä ongelmana lakiehdotusten suuri joukko ja niiden sisältö. Olen käsitellyt tästä aiheutuvia kysymyksiä 17.4.2018 antamassani lausunnossa. Tässä voidaan tyytyä vain kertaamaan, että lakiehdotuksia on 211, niiden tekstit n. 520 sivua, useissa lakiehdotuksissa on merkittävästi myös materiaalista sisältöä (eikä vain korjauksia säännöksissä oleviin lakiviittauksiin) ja kaikista ko. laeista olisi näin tulemassa ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä” lakeja. Lakien määrä- ja volyymitekijät eivät kuitenkaan voi antaa mitään perustetta sille, että perustuslakivaliokunta voisi suhtautua niihin tavanomaisista huolellisuusvaatimuksista poikkeavalla tavalla.

Esityksen eniten tarkastelua vaativa asia - myös valtiosäännön kannalta - on nähdäkseni perustettava uusi lupa- ja valvontavirasto. Virastoa koskevat järjestelyt näyttäisivät ansaitsevan perustuslain kannalta huomiota lähinnä vain suhteessa valtionhallintoa koskevaan PL 119 §:ään ja valtioneuvostoa koskeviin säännöksiin, erityisesti PL 67 ja 68 §:iin. Perustuslain 119 § on lailla säätämisvelvoitetta lukuunottamatta sisällöltään varsin väljä. Säännöksen voidaan kuitenkin katsoa lähtevän siitä, että valtiolla on keskus-, alue- ja paikallishallintoa ja että keskushallintoon kuuluu valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi muita toimielimiä. Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin säännöksen 1 momentista mm.(HE 1/98 vp, s.173):

”Säännöksen ilmaiseman peruslähtökohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa olisivat ministereiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto (60 §) ja ministeriöt (68 §), joiden lisäksi keskushallinnossa voisi nykyiseen tapaan olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä.”

On vaikea sanoa, mitä säännöksessä viitattu keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon olemassaolo tai em. perusteluissa tarkoitettu ”ministeriöiden välittömään

alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten” kuuluminen merkitsee. On kuitenkin syytä lähteä siitä, että PL 119 §:n säännöksellä on muutakin kuin säätämistasoa koskevaa normisisältöä, että säännös perustuu jonkinlaiseen käsitykseen valtionhallinnon rakenteista. Ehkä tässä voisi jonkinlaisena etäisenä paralleelina viitata siihen, että PL 121 § ei sisällä mitään kuntien koosta, mutta perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut säännöksellä olevan myös kuntien kokoa jollain tavoin määrittävää normimerkitystä. Kuntajakolain muuttamista koskeneen esityksen käsittelyssä vuoden 2013 valtiopäivillä valiokunta totesi, viitattuaan ensin myös PL 121 §:n 4 momentin säännökseen itsehallinnon mahdollisuudesta myös kuntia suuremmilla hallintoalueilla (pevl 20/13 vp, s.9):

”Kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. Tämä asettaa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne voidaan Suomessa tavallisen lain säännöksiin muodostaa. Esimerkiksi perustuslain 122 §:n 2 momentin, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, ei voida tässä kokonaisuudessa katsoa antavan lainsäätäjällekään perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa.”

Myös PL 119 §:stä voidaan sanoa, että se ei anna lainsäätäjälle perustetta täysin vapaasti muuttaa valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon rakenteita ja toimivaltajärjestelyjä. Vaikka selvästä perustuslainvastaisuudesta ei olisikaan kysymys, ei ehdotettu uusi virasto valtakunnallisena ja alueilla toimivana ja monen ministeriön yhteisenä ja niiden jotenkin yhteisesti johdettuna virastona oikein vastaa PL 119 §:n muotoilun osoittamia lähtökohtia.

Olen 17.4.2018 antamassani lausunnossa käsitellyt lupa- ja valvontavirastoa ja sen toiminnan johtamista koskevien järjestelyjen suhdetta valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskeviin perustuslain säännöksiin. En toista silloin esittämäni. Mainitsen kuitenkin tuollon todenneeni, että hallituksen esityksessä oli jätetty liian avoimeksi se, miten viraston toimintaan kohdistuva valtioneuvoston ja ministeriöiden tasolta tuleva ohjaus järjestetään ja mikä merkitys ohjauksen järjestelyssä mahdollisesti on perustuslain valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskevilla säännöksillä ja valtioneuvosta annetun lain säännöksillä. Olen edelleen tätä mieltä. Konkreettisesti voitaisiin kysyä, miten ehdotetussa järjestelyssä toteutuu PL 68,1 §:n säännös, jonka mukaan ministeriö ”vastaa toimialallaan ... hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.” Lakiehdotukseen kyllä sisältyy toiminnallista ohjausta koskeva säännös (15 §), jonka mukaan ministeriöt ”ohjaavat ja valvovat toimialoillaan” viraston toimintaa. Säännöskohdan käytännön merkitys jää kuitenkin avoimeksi, kun laki samaan aikaan lähtee yhteisohjauksen järjestämisestä (12 §)

ja tätä ohjausta varten asetetaan erillinen ohjausryhmä (13 §), jonka puheenjohtajana on sen ministeriön edustaja, jonka toimialan kuuluvat tehtävät muodostava viraston tehtävistä

suurimman osan ja jossa ko.ministeriöitä edustavat asetuseron mukaan (5 §) kansliapäälliköt. Ei ole haettava ajatella, että tällainen monen ministeriön yhteistoimintaan ja yhteisiin päätöksiin perustuva järjestely, jossa käytännössä keskeisenä toimijana on ministeriöiden yhteinen päällikköjohtoinen ja toimialaltaan jo nyt hyvin laaja virasto, on omiaan merkittävästi heikentämään perustuslain ajatusta ministeriön vastuusta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ministeriön toimialalla.

Viitatunkaltaisten epäilysten merkitystä korostaa se, että jos ehdotetun kaltainen järjestelymalli nyt ”perustuslakivaliokunnan myötavaikutuksella syntyneessä” laissa hyväksytään, ei ole mitään estettä sille, että mallin soveltamisalaa laajennetaan ulottumaan nyt ehdotetun kahdeksan ministeriön sijasta esim.. kymmeneen ministeriöön ja koskemaan nyt ehdotettua vielä laajempaa joukkoa asioita.

Viittaa lupa- ja valvontavirastoa koskevan ehdotuksen osalta vielä yleisesti 17.4.2018 antamaani lausuntoon.

- - - - -

Se, ehditäänkö jokin lakiehdotus käsitellä eduskunnassa (näillä valtiopäivillä) ei lähtokohtaisesti ole, vaikka voikin olla kuten edellä on todettu, perustuslainmukaisuutta koskeva kysymys. Pidän kuitenkin aiheellisena vielä kosketella tähän esitykseen – siinä esitettyihin lakiehdotuksiin - liittyvää ehtimiskysymystä. Perustuslakivaliokunta toteaa em. lausunnossaan pevl 65/18 vp mm.(s.69):

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että maakunnat tulee esitysten riippuvuussuhteiden vuoksi ensin oikeudellisesti perustaa HE 15/2017 vp:n perusteella ennenkuin eduskunnan täysistunto voi alkaa käsitellä maakuntien muuta tehtäväsääntelyä.”

Kohdassa tarkoitettuun maakuntien muuhun tehtäväsääntelyyn kuuluu ainakin osa nyt käsiteltävän esityksen lakiehdotuksia. Jos maakuntien oikeudellisesti perustamisella tarkoitetaan tässä sitä, että maakuntien perustamista koskevien lakien täytyy olla ”valmiiksi” säädettyjä, ts. myös vahvistettuja, on nähdäkseni selvää, että tämän esityksen lakeja ei ehditä käsitellä näillä valtiopäivillä, vaikka valtiopäiviä jatkettaisiinkin ohi tämän kuun 15. päivän. Jos taas maakuntien perustamisella tarkoitettaisiin tässä sitä, että perustamista tarkoittavien lakien täytyy olla jo täysistunnossa hyväksyttyjä, vaatisi tämän esityksen lakien ehtiminen käsiteltäväksi täysistunnossa nähdäkseni joka tapauksessa eduskunnan työn jatkamista ohi 15.3. määräpäivän. Siinäkin tapauksessa, että eduskunta jatkaisi työskentelyään esimerkiksi huhtikuun alkupäiviin, näyttää minusta kuitenkin hyvin

epätodennäköiseltä, että tämän esityksen lakiehdotukset ehtisivä tulla täysistunnossa käsiteltäviksi ja käsitellyiksi sen jälkeen kun täysistunto olisi käsitellyt maakuntien perustamista koskevat lakiehdotukset. Tällaiset epäilykset johtuvat etupäässä siitä, että en oikein usko maakunta- ja sote-lakien sujuvaan ja muutoksia tekemättömään läpimenoon täysistunnossa ja tähän liittyen siitä, että ensin perustuslakivaliokunnan lausunto ja sen jälkeen mietintövaliokunnan mietintö tämän esityksen lakiehdotuksista joutuisivat joka tapauksessa ainakin muodollisesti odottamaan täysistunnon päätöksiä maakunta- ja sotelakeja koskevassa asiassa. - Vaikka ounasteluni asiassa olisivatkin turhan pessimistisiä, on minusta joka tapauksessa lähdettävä siitä, että näin laajojen, monisyisten ja tärkeiden lakiehdotusten käsittelyssä, jos missä, on pidettävä kiinni käsittelyn tavanomaisista laatuvaatimuksista.