

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lain-säädännöksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon kohde

Valiokunnan sihteeristön toimittamassa lausuntopyynnössä on täsmennetty teemat joista lausuntoa erityisesti pyydetään. Kutsun liitteenä on lähetetty myös valtioneuvoston valiokunnalle toimittama luonnos valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi.

Käsittelen lausunnossani lausuntopyynnössä mainittuja teemoja siinä muodossa kuin sihteeristö on ne asiantuntijoille toimittanut. Totean myös, että olen jo aiemmin antanut tässä samassa asiassa perustuslakivaliokunnalle kaksi lausuntoa (18.4. ja 6.6.2018). Viitataan täydentävin osin niihin. Kokonaisuutena ottaen hallituksen esityksen HE 14/2018 vp valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuslain 74 §:ssä säädetyn mukaisesti asettaa perustuslakivaliokunnalle kaksi merkittävää tehtävää:

- 1) Perustuslakivaliokunnan on varmistuttava siitä, että hallituksen esityksessä HE 14/2018 vp esitetty sääntely on perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukainen.
- 2) Perustuslakivaliokunnan on varmistuttava siitä, että maku2 mukautetaan asianmukaisesti muuhun maku/sote -kokonaisuuteen (kasvupalvelulait ml.) tehtyihin muutoksiin ja että maku2-esityksen mahdollisesta toteutumatta jäämisestä tai muuttumisesta aiheutuvat heijastusvaikutukset maku/sote -kokonaisuuteen otetaan asianmukaisesti huomioon.

Olen aiemmissa perustuslakivaliokunnalle toimittamissani lausunnoissa käsitellyt 1) kohdan alaan kuuluvia kysymyksiä. Esitän alla tiivistetyssä muodossa tähän liittyvät keskeisimmät havaintoni joiltakin osin täydennettyinä. Perustuslakivaliokunta on puolestaan maakunta- ja soteuudistusta koskevassa lausunnossaan käsitellyt mielestäni asianmukaisesti ja kattavasti 2) kohdan alaan kuuluvia kysymyksiä. Nostan tältä osin esiin niitä seikkoja, joita tulee tässä asiassa pitää erityisen keskeisinä.

1. Perustuslakivaliokunta esitti touko-kesäkuussa 2018 asiantuntijoille asiantuntijakutsun liitteestä ilmenevät kysymykset. Valiokunta pyytää nyt vielä arvioimaan niitä kysymyksiä, joihin ette tuolloin ottanut kantaa. Lisäksi voitte halutessanne täydentää tuolloisia kannanottojanne.

Kiinnitin aiemmissa maku2-esitystä koskevissa asioissa huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

Uuova-viraston toimialan suhde perustuslain 119 §:n sääntelyyn

Ehdotettu valtion lupa- ja valvonta virastoa koskeva sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen perustuslain 119 §:n kannalta. Ehdotus merkitsisi käytännössä, että kaikki viranomastehtävät voitaisiin keskittää yhteen virastoon, jolla olisi eräänlainen yleistuimivalta kaikkeen valtionhallintoon sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Tällaisenaan esitys ei vastaa perustuslain 119 §:n sääntelystä ilmenevää rakennetta, jossa valtionhallinnon oletetaan koostuvan valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoista, laitoksista ja muista toimielimistä ja joka jakaantuu valtion alue- ja paikallishallintoon laissa tarkemmin säädettävien perusteiden.

Lautakuntia koskeva sääntely

Valtion lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveystuimialalla on 42 lakiehdotuksen 16 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisasioiden lautakunta. Lautakuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä toiminnan muusta järjestämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan myöhemmän käytännön perusteella yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II ja PeVL 12/2004 vp, s. 3/I).

Ehdotettu 42 lakiehdotuksen sääntely ei täytä näitä vaatimuksia, koska lautakuntien toimialasta, pääasiallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista ei ole perussäännöksiä laissa. Sääntelyä on perustuslain 119 §:n 2 momentista johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ja täydentää, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämijärjestyksessä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

Valtion lupa- ja valvontaviraston suhde valtioneuvoston päätöksentekoon ja asioiden valmisteluun ministeriöissä samoin kuin ministeriöiden ohjausvalta jää esityksen perusteella varsin hämäräksi. Esityksen säätämijärjestysperusteluissa todetaan, että perustettava valtion lupa- ja valvontavirasto olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudentyyppinen valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se

hoitaa. Virasto kuuluisi tämä mukaisesti kaikkien niiden ministeriöiden toimialalle, joiden tehtäviä sille säädetään hoidettavaksi. Edelleen sääätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ministeriöt ohjaisivat virastoa yhteisesti. Tämän lisäksi kukin ministeriö ohjaa ja valvoo Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintaa toimialalleen kuuluvissa asioissa.

Nähdäkseni esityksessä omaksuttu hallinnollinen perusrakenne, jossa ministeriön toimialojen välille ei ole osoitettavissa selkeää eroa, on ongelmallinen perustuslaissa tarkoitetun valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän sisäisen rakenteen kannalta ja jättää samalla avoimeksi yksittäisten ministeriöiden toimivaltasuhteet. Nähdäkseni sääntelyä on merkittävästi täsmennettävä Luova-viraston suhdetta valtioneuvoston päätöksentekoon ja ministeriöiden ohjausvaltaan koskevilta osin.

Ehy-keskusten valvontatehtävän lakkaaminen ja subde PL 20 §:ään

Voimassaolevan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on muun muassa valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Tähän tehtävään on sisältynyt myös muutoksenhakuoikeus toisen viranomaisen päätökseen. Hallituksen esityksen seurauksena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset lakkautettaisiin ja eri viranomaisilla nykyisin olevat ympäristötehtävät yhdistettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen hoidettavaksi. Valtion lupa- ja valvontaviranomaisella ei kuitenkaan olisi muutoksenhakuoikeutta omiin päätöksiinsä. Valtion viranomainen ei voisi enää saattaa ympäristöä koskevan yleisen edun kannalta merkittävän päätöksen lainmukaisuutta tuomioistuimen tutkittavaksi. Sen sijaan hallituksen esitys lähtee ilmeisesti siitä, että yleinen etu tulee riittävällä tavalla huomioonotetuksi valtion lupa- ja valvontaviranomaisen omassa päätöksenteossa.

On sinänsä selvää, että ennakollisessa viranomaistyössä voidaan ottaa huomioon perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä.

Tällainen ennakollinen, päätöksenteon sisäinen valvonta ei kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä voi korvata valitusteilse tapahtuvaa valvontaa. Hallituksen esityksessä viitataan esityksen valmistelussa esillä olleisiin vaihtoehtoihin, joissa toisessa Valtion lupa- ja valvontavirastoon olisi perustettu erillinen yksikkö, jonka tehtävänä olisi ollut valvoa yleistä etua ympäristöasioissa. Yksiköllä olisi ollut myös valitusoikeus Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristölakien nojalla antamista päätöksistä. Toisessa esillä olleessa järjestelmässä yleistä etua olisivat valvoneet riippumattomat asiamiehet. Tällaista erillisen valvontayksikön perustamista pidettiin muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa välttämättömänä. Se viittasi tältä osin siihen, että yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallinto-prosessin perusrakenteisiin ja se turvaa tältä osin ”erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon laillisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa.”

Ehdotettavan lupa- ja valvontavirastoon kootaan useille viranomaisille nykyisin kuuluvia tehtäviä. Tehtävien sisältö määräytyy erityislainsäädännön mukaan ja ajatuksena lienee, että perustettava viranomainen pyrkisi ottamaan päätöksenteossaan huomioon kaikki asiassa merkitykselliset eri suuntaiset intressit. Usein kuitenkin kysymys oikeudellisesti hyvin tulkinnanvaraisista tilanteista, joissa ratkaistavassa asiassa saatetaan

joutua ottamaan kantaa useiden samaan tilanteeseen soveltuvien lakien keskinäisiin suhteisiin ja niiden taustalla olevien erilaisten tavoitteiden suhteelliseen painoarvoon. Tällainen hallinnollinen muutos ei välttämättä sinällään muodostu ongelmalliseksi, mutta se korostaa toisaalta riippumattoman oikeudellisen valvonnan merkitystä. Ympäristöasioissa yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus ja siihen liittyvä asian käsittely riippumattomassa tuomioistuimessa varmistaa, että päätöksenteolle tyypilliset erilaiset ja usein ristiriitaiset tavoitteet ja oikeudelliset periaatteet otetaan päätöksenteossa oikeudellisesti asianmukaisesti huomioon.

Valtiosääntöoikeudellisesti on tietenkin erityisen merkittävää, että valitusoikeuden poistuminen vaikuttaa suoraan perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristö-perusoikeuteen liittyvän julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden toteuttamisedellytyksiin. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II). Tätä perusoikeutta koskee myös perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien yleinen turvaamisvelvoite. Säännöksen on katsottu esitöistä alkaen ilmentävän lähtökohtaa, jonka mukaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää päinvastoin ”julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä”. Valitusoikeuden käyttämistä voidaan pitää viranomaisen yhtenä keinona edistää aktiivisesti perusoikeuksien toteutumista.

Ympäristövastuun kannalta olennaista myös on, että perustuslakivaliokunta on tuoreessa konkurssilakia koskevassa lausunnossaan, että konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeva sääntely asetti konkurssipesän korvausvelvollisuudelle niin korkean kynnyksen, ettei asiasta saanut säätää tavallisella lailla (PeVL 69/2018 vp). Katson että valiokunnan PL 20 §:n lausuntokäytännön valossa ehdotettu ennakollinen valvontajärjestelmä ei riittävällä tavalla varmista ympäristövastuun toteutumista ja sitä tulee täydentää viranomaisen valitusoikeuteen perustuvalla järjestelmällä. Pidän tätä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

2. 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?

Perustuslakivaliokunta otti asiaan kantaa maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 65/2018 vp. Kuten valiokunta toteaa, nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvällä voimaannpanolailla (212. lakiehdotus) kumottaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009). Kyseisessä laissa säädetään ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä niiden kehittämis- ja hallintokeskuksen virastoverkostosta, eri virastojen toimivallasta eräissä asioissa (keskitetyt tehtävät), toimialueista, johtamisesta, ohjauksesta, valtakunnallisten palvelujen organisaatioista ja sisäisistä palveluista. Perustuslakivaliokunta totesi tältä osin (ks. PeVL 65/2018 vp s. 7), että jos kasvupalveluja koskeva esitys HE 35/2018 vp jää käsittelemättä, maku2- esityksen voimaannpanolakiehdotuksen (212. lakiehdotus) 2 §:stä seuraa, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisääteisten tehtävien hoitaminen voi jäädä vaille toimivaltaisia viranomaisia. Valiokunta katsoi, että perustuslain 2 §:n

3 momentista johtuvista syistä toimivaltaisista viranomaisista ja valvontaviranomaisista on välttämätöntä säätää nimenomaisesti laissa, mistä puolestaan seuraa, ettei lakia elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksista voida kumota eikä voimaannanolakia hyväksyä esitetyssä muodossaan ilman että kasvupalveluja koskevat esitykset hyväksytään ensin tai samassa yhteydessä. Sama kanta esitetään itse asiassa jo hallituksen esityksessä (ks. HE, s. 207). Tämän vuoksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia ei saa kumota, jos kasvupalveluja koskevia lakeja ei ehditä käsitellä. Tällainen muutos on edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

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

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 65/2018 vp käy ilmi, nyt käsillä oleva hallituksen esitys liittyy elimellisesti maakunta- ja sote-uudistukseen muuhun kokonaisuuteen. Tällaisia liittymäkohtia liittyy ainakin seuraaviin kysymyksiin:

Vaalien ajankohta

Nyt käsiteltävällä esityksellä toteutettaisiin maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5—8, 10—13, 16—22, 25 ja 26 kohdassa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille. Perustuslakivaliokunta pitikin maku2-esitystä maakuntauudistuksen kokonaisuuden kannalta arvioituna niin keskeinen, ettei maakuntavaaleja voida järjestää, jos keskeinen osa tehtävien siirtämisestä kunnilta ja valtiolta maakunnille jäisi sääntelemättä. Maakuntavaalien ajankohta on siten sidottava maku2-esityksen hyväksymiseen. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 65/2018 vp omaksuttu nimenomainen kanta, ensimmäiset maakuntavaalit on mahdollista järjestää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun asiakokonaisuuteen liittyvät lakiehdotukset, maku2-esitykseen perustuvat ehdotukset mukaan lukien, on vahvistettu.

Valvonta

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että sote-palveluiden monituottajamallissa julkisen valvonnan tehokkuudelle ja toimivuudelle on sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa annettava korostetusti painoarvoa (PeVL 15/2018 vp, s. 19). Valiokunta on todennut, että perusoikeuksien toteutumiseen läheisesti kiinnittyvän toiminnan valvonnassa on tarpeen, että valvontatoimivaltuuksia säännellään tarkkarajaisilla velvoittavilla normeilla (PeVL 26/2017 vp, s. 56). Keskeinen osa valvontatoimivaltuuksien sääntelyä sisältyy Maku2-esitykseen. Perustuslakivaliokunta katsoikin lausunnossaan, että jos Maku2-esitystä ei ehditä käsittelemään, viranomaisen toimivaltuuksia koskevan sääntelyn ja valvonnan puute muodostuisi perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Viimemainitun huomion kannalta valtiosääntöoikeudellisestikin merkittävää on, että maku2-esitykseen sisältyy valvontaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka nähdäkseni on korjattava jotta tähän liittyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tehtävien siirrot kunnilta maakunnille ja rahoitus

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 65/2018 vp todettiin useita valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka seuraavat siitä, jos maku2-esitystä ei ehditä käsitellä. Viittaan tältä osin

erityisesti tehtävien siirtoa ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaiseen sääntelyyn ja niitä koskeviin huomioihin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (ks. PeVL 65/20189 vp, s. 68-73). Tiiviisti ilmaisten, jos maku2-esityksessä säädettäväksi ehdotettuja maakunnan muita tehtäviä ei siirretä maakunnan järjestämisvastuulle, tulee sekä maakuntien tehtäviä että niiden rahoitusta koskevaa sääntelyä mukauttaa merkittävästi.

Juha Lavapuro
professori