PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Maakuntaitsehallinto

Perustuslakivaliokunnalle 4.4.2017 antamassani lausunnossa, joka koski hallituksen esitystä 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi totesin, että perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon täsmentämisessä on ajateltavissa kaksi perusvaihtoehtoa. Niistä ensimmäisen mukaan maakuntaitsehallinto saa perustuslain edellyttämän ja suojaaman sisällön periaatteista, jotka määrittelevät muita perustuslain takaamia itsehallinnon muotoja, ennen kaikkea kunnallista itsehallintoa. Periaatteita täydentävät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, kuten Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja. Toinen vaihtoehto on ajatella, että perustuslaki on jättänyt tavallisen lain säätäjälle laajan harkintavallan määritellä itsehallinnon sisältö, kuitenkin ehkä niin, että vähimmäisedellytykseksi katsotaan vaaleilla valittava ylin päätöksentekoelin.

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp oli arvioni mukaan omaksuttu jälkimmäinen vaihtoehto. Tätä ilmensi ennen muuta se, että hallitus ei katsonut perustuslain vaativan, että maakunnilla tulisi olla verotusoikeus tai oikeus yleiseen toimialaan, jotka ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ainesosia. Hallitus ehdotti myös, että

Suomi tekisi ilmoituksen tällaisista poikkeuksista Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.

Pidin lausunnossani perusteltuna lähtökohtana, että perustuslain eri säännöksissä tarkoitetun itsehallinnon – kunnallinen itsehallinto, kuntia laajempien hallintoalueiden itsehallinto, Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto ja yliopistojen itsehallinto – sisältö määritellään erikseen, eikä sitä johdeta yleisesti päteväksi oletetusta itsehallinnon käsitteestä. En kuitenkaan pitänyt oikeana ajatella, että eri itsehallintomuodot olisivat sisällöllisesti toisistaan täysin riippumattomat. Erityisen ongelmallinen tällainen ajattelutapa olisi kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon välisessä suhteessa, ovathan nämä molemmat samassa perustuslain pykälässä säänneltyjä alueellisen itsehallinnon muotoja ja täydentävät toinen toisiaan. Arvioitavana ollut uudistus osoitti erityisen selvästi näiden alueellisten itsehallintomuotojen keskinäisen riippuvuuden. Maakuntalakiehdotuksen säännökset oli enimmiltä osiltaan laadittu kuntalain esikuvan mukaisesti. Sisällöllisesti uudistus merkitsi, että tehtävät, jotka edustavat keskimäärin noin puolta kuntien budjetista, siirtyvät kunnallisesta itsehallinnosta maakunnalliselle itsehallinnolle, jolle oli tarkoitus antaa myöhemmin vielä muita tehtäviä paitsi valtion aluehallinnolta myös kunnalliselta itsehallinnolta. Nyt käsiteltävänä olleella esityksellä on tarkoitus toteuttaa näitä tehtäväsiirtoja. Uudistuksella kunnallisen verotuksen osuus verotuksen kokonaisuudesta pienenee olennaisesti. Tätä ei kuitenkaan korvata toisella itsehallinnon tasolla päätettävällä verotuksella vaan valtiollisella verotuksella.

Yhdyin lausunnossani hallituksen esityksen 15/2017 vp säätämisjärjestysperusteluihin siinä, että perustuslain säännös, jonka mukaan kuntien uusista tehtävistä on säädettävä lailla, sallii, että lakia muuttamalla tehtäviä otetaan kunnilta pois. Samalla korostin, että ehdotetun kaltainen poikkeuksellisen laaja tehtävien siirtäminen kunnilta heikentää olennaisesti kunnallisen itsehallintotason asemaa, supistaa itsehallintoyhdyskuntien päätösvallassa olevan verotuksen asemaa valtion verotuksen kustannuksella ja vähentää myös kunnallisen itsehallinnon perinteisesti aivan keskeistä merkitystä perustuslain 2 ja 14 §:n vahvistaman kansanvallan periaatteen toteutumisessa.

Katsoin, että perustuslain edellyttämän kansanvallan periaatteen kannalta ei ole yhdentekevää, jos se laajempien alueiden itsehallinto, jolle tehtäviä kunnalliselta itsehallinnolta siirretään, on olennaisesti kunnallista itsehallintoa heiveröisempi ja jos kansanvallan periaate toteutuu tällä tasolla olennaisesti heikommin kuin kunnissa. Pidin tärkeänä, että uudistuksen vaikutusta perustuslain 121 §:ssä säänneltyyn kunnalliseen ja kuntia laajempien hallintoalueiden itsehallintoon kokonaisuutena ja että perustuslain edellyttämän maakunnallisen itsehallinnon täsmentämisessä otetaan huomioon myös

kunnallista itsehallintoa määrittelevät valtiosääntöoikeudelliset periaatteet. Myös perustuslain 2 ja 14 §:n tarkoittaman kansanvallan periaatteen toteutumista tulee tarkastella kokonaisuutena.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon 26/2017 vp sisältyy laaja jakso, jossa täsmennetään perustuslain edellyttämää maakuntien itsehallintoa täsmentävä ja arvioidaan hallituksen ehdottamaa sote- ja maakuntauudistusta itsehallinnon kannalta. Valiokunta tasapainottelee lausunnossaan esittelemieni kahden vaihtoehdon välillä. Valiokunta katsoo, että ”perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu”. Valiokunta myös viittaa vuoden 1919 hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan ”lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin". Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”hallitusmuodon säännös sisälsi eräänlaisen lakivarauksen kaltaisen normin, joka velvoitti säätämään laissa kunnallisten ja sitä suurempien hallintoalueiden yhteensovittamisesta”. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä merkinnyt sitä, että ”lainsäätäjän harkintavalta maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimuksista on voimassa olevan perustuslain puitteissa täysin vapaata”. Valiokunta kiinnitti myös huomiota perustuslain esitöiden mainintaan, jonka mukaan itsehallinto on järjestettävä "itsehallinnon periaatteiden mukaisesti". Valiokunta ei arviossaan kuitenkaan katsonut maakunnan itsehallinnon ehdottomasti edellyttävän yleistä toimialaa tai verotusoikeutta. Sen sijaan valiokunta korosti ”maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa, maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa”. Toisaalla lausunnossaan valiokunta liitti perustuslain 121.4 §:n tarkoittamaan itsehallintoon rahoitusperiaatteen, joka suojaa myös kunnallista itsehallintoa. Lakisääteisyyden vaatimukseen liittyen perustuslakivaliokunta edellytti muun muassa, että säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista sekä palvelujen ja tehtävien kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnalle täsmennetään.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa vertailukohtana on käytetty kunnallista itsehallintoa, joskin maakunnan itsehallintoa on samalla, perustuslakivaliokunnan lausunnon tavoin, arvioitu myös perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuna erityisenä itsehallintomuotona. Säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan laajasti, perustuslakivaliokunnan kuntien pakollista yhteistyötä koskevaan lausuntokäytäntöön tukeutuen, erityislainsäädäntöön ehdotettuja säännöksiä maakuntien yhteistoiminnasta ja tehtävien kokoamisesta. Minulla ei ole huomautettavaa yksittäisiä tehtäväkokonaisuuksia koskevista arvioista. Korostan kuitenkin, että kokonaisarviossa on otettava huomioon, että laajamittainen pakollinen yhteistyö ja tehtäväryhmien kokoaminen ja osoittaminen

tietyn maakunnan hoidettavaksi kaventaa maakuntien muutoinkin heiveröistä itsehallintoa. Kysymys siitä, missä kulkee valtion aluehallinnon ja alueellisen itsehallinnon käsitteellinen ja oikeudellinen raja, tulee samalla yhä ajankohtaisemmaksi.

Laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden alaisen hallinnon säädöstämistasoa sääntelee perustuslain 119 §:n 2 momentti. Sen 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.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on nojauduttu perustuslain esitöihin (HE 1/1998 vp), joiden mukaan säännöksessä tarkoitettuja valtionhallinnon toimielinten yleisiä perusteita ovat yksikön nimi, toimiala sekä pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteilla taas esitöissä tarkoitetaan alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 119.2 §:n mahdollistavan verraten väljänkin sääntelyn ja muun muassa tietyn toimialan keskushallinnon sekä alue- ja paikallishallinnon sääntelemisen yhtenä virastona (verohallinto, PeVL5/2008 vp). Lausuntokäytännössä on myös esimerkiksi katsottu, että viranomaisten toimialueista säätäminen voidaan jättää lakia alemman asteisten säännösten varaan (esim. PeVL 42/2006 vp ja 5/2008 vp). Alue- ja paikallishallintoa koskevasta perustuslain 119.2 §:n säännöksestä valiokunta on taas todennut, että ”perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen” (PeVL 42/2006 vp; 5/2008 vp; 21/2009 vp).

Valiokunta on niin ikään todennut – ensimmäistä kertaa lausunnossaan 6/2002 vp - että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi vaan että ratkaisuja voidaan tehdä myös hallintopäätöksin. Valiokunta kuitenkin lisäsi mainitussa lausunnossaan – ja tämä lisäys sivuutetaan nyt tarkasteltavan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa – että hallintopäätöstä voidaan käyttää, ”jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi”. Tuossa lausunnossa tällaisena asiana pidettiin yksikön sijaintipaikkaa.

Valiokunta on tärkeässä aluehallinnon uudistamista koskevassa lausunnossaan 21/2009 vp painottanut, että toimialueista ja toimipaikoista päättävän asetuksenantajan toimivaltaa rajoittavat perustuslain säännökset kielellisistä oikeuksista ja velvollisuudesta pyrkiä yhteen sopiviin hallintoalueisiin. Niinpä

> perustuslain säännökset voivat asettaa suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisällölle muun muassa silloin, kun viranomaisen toimialueen sääntelyllä on perusoikeuskytkentöjä. Aluehallinnon uudistamisessa merkityksellistä on ainakin se, että muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Valtion alue- ja paikallishallinnon asetuksentasoisessa järjestämisessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Merkitystä on myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään — suomea, ruotsia tai saamea — viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Valiokunta viittasi siihen, että se oli aikaisemmissa lausunnoissaan ” korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin”. Valiokunta painotti, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Kielelliset perusoikeudet on valiokunnan mukaan otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Valiokunta tähdensi, että ”koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään”.

Pidän nyt ehdotettua Valtion lupa- ja valvontaviraston sääntelyä perustuslain 119.2 §:n kannalta hyvin ongelmallisena. Ehdotetun sääntelymallin valtiosääntöoikeudellinen hyväksyminen kovertaisi sen päätösvallan, joka perustuslain 119 §:ssä eduskunnalle vielä haluttiin jättää, koko lailla tyhjäksi. Ehdotushan merkitsee sitä, että nykyinen ministeriöiden alainen valtion alue- ja paikallishallinto yhdistetään keskeisiltä osiltaan yhdeksi virastoksi ja perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimusten

täyttymistä arvioidaan tämän suurviraston näkökulmasta. Kuten säätämisjärjestysperusteluista ilmenee, suurvirastoa pidetään kokonaisuudessaan – siis myös alueellisia yksiköitä – osana keskushallintoa, joten siihen sovelletaan – tämä on säätämisjärjestysperusteluiden lähtökohta – sovelletaan pelkästään 119.2 §:n ensimmäistä virkettä. Näin siis riittäisi, että suurviraston nimi, toimiala sekä pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet ilmenevät perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti laista. Sen sijaan 119.2 §:n jälkimmäisellä virkkeellä, joka edellyttää alue- ja paikallishallinnon perusteista – kuten hallinnollisen jaotuksen perusteista ja viranomaistyypeistä - säädettäväksi niin ikään lailla, ei tämän lakiehdotuksen arvioinnissa olisi merkitystä. Kun toimivaltuudet ilmenevät erityislaeista, organisaatiolakiin tarvitaan säätämisjärjestysperustelujen ilmentämän ajattelutavan mukaan vain säännökset nimestä, toimialasta ja pääasiallisista tehtävistä. Nämä säännökset laissa ovatkin, tosin niin yleisessä muodossa, että toimiala ja pääasialliset tehtävät on ilmaistu hallinnonalan tarkkuudella. Samalla käsitteitä on väännetty siten, että perustuslakivaliokunnan tarkoittama ”toimiala” on muuttunut ”tehtäväalaksi” ja uusi toimialan käsite on saanut organisatorisen merkityksen. Tehtäväalat on puolestaan ehdotuksen 5 §:ssä osoitettu toimialojen hoidettavaksi. Suurviraston organisaatio, sellaisena kuin eduskunta siitä voisi päättää, ilmenisi hallituksen ehdotuksen mukaan seuraavasta säännöksestä:

> Valtion lupa- ja valvontavirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten toimialoihin ja toimintayksiköihin. Toimialoilla ja toimintayksiköillä voi olla niiden työjärjestyksessä määrättäviä toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä.

Jos ehdotettu valtionhallinnon sääntelytapa ja sille perustan luova perustuslain 119 §:n tulkinta hyväksytään valtiosääntöoikeudellisesti, näytetään vihreää valoa myös sellaiselle mallille, jossa ministeriöt supistetaan suppeiksi esikunta- ja ohjausyksiköiksi ja koko muuta valtionhallintoa varten perustetaan yksi virasto, nimeltään vaikkapa Virasto. Perustuslain 119.2 §:n vaatimukset täyttyisivät, kun tämän viraston nimestä (Virasto) ja toimialasta (valtionhallinto) säädettäisiin lailla. Käsitykseni on, että perustuslakivaliokunnan olisi nyt syytä luoda uusi perustuslain 119.2 §:n tulkintalinja, joka säilyttää sen vaikutusvallan valtionhallinnon organisatorisiin ratkaisuihin, jonka perustuslaki on tarkoittanut eduskunnalle säilyttää, ja joka myös kunnioittaa tämän perustuslain kohdan selvästi edellyttämää valtionhallinnon alueellisten tasojen välistä eroa.

Tulkinta, jota hallituksen lakiehdotus ja säätämisjärjestysperustelut ilmentävät, uhkaa tehdä tyhjäksi myös perustuslain 122 §:n säännöksen alueellisista jaotuksista ja perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 21/2009 vp perusteleman velvoitteen, joka edellyttää alueellisten jaotusten ja niiden muutosten kielellisten vaikutusten selvittämistä jo uudistuksia valmisteltaessa. Säätämisjärjestysperustelut tyytyvät toteamaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta, että kun kaikki

viraston yksiköt – siis myös alueelliset yksiköt – ovat osa keskushallintoon kuuluvaa virastoa, noudatettavana ovat kielilain kaksikielisiä viranomaisia koskevat säännökset. On kuitenkin syytä korostaa, että kun perustuslakivaliokunta lausunnossaan 21/2009 vp edellytti kielellisten vaikutusten selvittämistä, se ei tarkoittanut kielilain säännösten sovellettavuutta, vaan sitä, ”miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään”.

Lakiehdotuksen 5.4 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin toimialojen pääasiallisista tehtävistä. Valtioneuvoston asetuksella myös säädettäisiin toimintayksiköistä ja niiden pääasiallisista tehtävistä samoin kuin viraston muun organisaation perusteista. Pääjohtajan päätettävässä viraston työjärjestyksessä taas annettaisiin ”tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, hallinnon ja yhteisten toimintojen järjestämisestä, työskentelypaikkakunnista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta siltä osin kuin nämä asiat eivät kuulu toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä määrättäviin” (11.1 §; kielivirheiden korjaukset KT). Sekä asetuksen että työjärjestyksen alaa koskevat säännökset ilmentävät viraston kauttaaltaan ongelmallisen alhaista säädöstämistasoa, mikä on seurausta hallituksen esityksessä omaksutusta sääntelymallista ja perustuslain 119.2 §:n tulkinnasta.

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena myös Valtion lupa- ja valvontaviraston organisatorista sijoittamista usean eri ministeriön alaisuuteen ja sen alistamista näiden ministeriöiden ”yhteisohjaukseen”. Perustelujen mukaan ohjauksesta tehdään näiden ministeriöiden yhteinen päätös. Perustuslaki – tai muukaan lainsäädäntö – ei kuitenkaan tunne tällaista päätöksentekomenettelyä: on valtioneuvoston päätöksiä ja yksittäisten ministeriöiden päätöksiä, mutta ei sen sijaan joidenkin ministeriöiden yhteisiä päätöksiä. Perustuslain 68 § lähtee myös nähdäkseni selvästi ajatuksesta, että hallinto jakautuu asiallisesti ja organisatorisesti ministeriöiden johtamiin hallinnonaloihin.

Perustuslakivaliokunnan tulisi mielestäni kantaa huolta myös siitä, että lainsäädäntöä ei kuormiteta tyhjillä säännöksillä ja että kullakin säännöksellä on täsmällinen normatiivinen merkitys. Seuraavan kaltaiset säännökset eivät kuulu lakiin vaan erilaisiin strategia-asiakirjoihin, jos niihinkään (”poikkihallinnollinen” ei esimerkiksi ilmiasustaan huolimatta ole suomen kieltä):

> Virasto toimii asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä moniammatillista asiantuntemusta hyödyntäen. Viraston toiminta on ennakoivaa ja riskiperusteista. (1.1 §)

Organisatorisista yksiköistä käytetyt nimitykset – ”toimiala”, ”toimintayksikkö”, ”toiminnallinen yksikkö” ja ”alueellinen yksikkö” – saattavat entisen hallinto-oikeuden professorinkin hämmennyksen valtaan. Jos laki säädetään ehdotetun kaltaisena, hallintoa ilmeisesti hoitavat tulevaisuudessa esimerkiksi toimintayksikköjen toiminnalliset yksiköt. ”Asianhallinnan työjono” (35.1 §) ei myöskään aikaisemmin kuulunut hallinto-oikeudelliseen perussanastoon.

Porthaniassa 16.4.2018

Kaarlo Tuori