Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.4.2018

1. Yleistä

Hallituksen esitys sisältää vireillä olevaan maakuntauudistukseen liittyen erittäin laaja-alaisen lainsäädäntöpaketin, joka koskee erityisesti valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia. Hallituksen esitykseen sisältyy yhteensä 212 lakiehdotusta. Rinnakkaistekksteineen esityksessä on ennätysmäiset 1993 sivua.

Havaitakseni hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset ovat ainakin pääasiassa varsin teknisluonteisia ja johtuvat lakkautettavien viranomaisten (aluehallintovirastot, ELY-keskukset, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto) tehtävien uudelleen järjestämisestä. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että esityksellä on vaikutuksia eräiden perustuslain säännösten kannalta ja sillä toteutetaan osittain perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella, minkä seikkojen johdosta hallitus on pitänyt perusteltuna perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä (HE, s. 504).

Tältä osin on syytä todeta, että merkitykselliset maakuntien itsehallintoon liittyvät perustuslakikysymykset liittyvät nyt käsiteltävänä olevan esityksen sijasta eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen 15/2017 vp, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa PeVL 26/2017 vp. Havaintojeni mukaan nyt arvioitavana olevaan hallituksen esitykseen ei näyttäisi sisältyvän lakiehdotuksia, jotka antaisivat itsessään aihetta erityisille huomautuksille esimerkiksi maakuntien itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden näkökulmasta (vrt. HE, s. 481-482).

Hallituksen esitys on rakennettu hallinnonaloittain. Tämä on tehnyt siitä hankalasti avautuvan. Esimerkiksi keskeiset hallintoa koskevat uudet säädökset: laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta on ”piilotettu” muiden lakiehdotusten joukkoon 42. ja 43. lakiehdotuksiksi. Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen ja samalla erityisesti aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten lakkauttaminen merkitsee jo itsessään erittäin suurta valtionhallinnon organisaatiomuutosta. Kun lisäksi otetaan huomioon uuden hallinnollisen itsehallintotason – maakuntien – perustaminen ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtäminen maakunnille, tarkoittaa tämä ennen näkemättömän laajaa julkisen hallinnon kokonaisuudistusta. Tämän kokonaisuuden arviointi ei kuitenkaan ole mahdollista tämän sinänsä laajan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Rajoitunkin seuraavassa käsittelemään vain eräitä esitykseen liittyviä mielestäni keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

2. Laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta (42. lakiehdotus)

Hallituksen esityksellä perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettaviksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettaviksi ehdotettavien ELY-keskusten tehtävistä. Virasto olisi valtakunnallinen ja monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä (1 § 1 mom.). Virasto olisi valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa (1 § 2 mom.).

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Kyseisessä perustuslain säännöksessä yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174, PeVL 5/2008, s. 2, PeVL 21/2009 vp, s. 2).

Lakiehdotuksen 4 §:ssä on varsin yleisluontoiset säännökset Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväaloista. Sen mukaan virasto jakaantuu sosiaali- ja terveys –tehtäväalaan, varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri –tehtäväalaan, ympäristö –tehtäväalaan ja työsuojelu –tehtäväalaan. Tehtäväalajako ei olisi kuitenkaan läheskään tyhjentävä, vaan virastolla olisi runsaasti tehtäviä myös edellä mainittujen neljän tehtäväalueen ulkopuolella. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan virasto hoitaisi lisäksi muita erikseen säädettyä oikeusturva-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Edelleen sillä voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Viraston tehtävät määräytyisivät tarkemmin tehtäväalueiden aineellisessa lainsäädännössä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan virastolle kuuluvista tehtävistä säädettäisiin noin 230 laissa (HE, s. 492). Vaikka viraston päätehtäväalueet käyvät ilmi sitä koskevasta organisaatiolaista, ei kyseisestä laista kuitenkaan välity täsmällistä käsitystä viraston keskeisistäkään tehtävistä edes siinä erikseen mainituilla tehtäväalueilla. Tätä seikkaa voidaan mielestäni perustellusti arvostella valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmastakin: laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta jättää lukijalle vain ”aavistuksenomaisen” käsityksen viraston asemasta ja tehtävistä.

Toisaalta perustuslain 119 §:stä ei johtune ehdotonta vaatimusta, että valtionhallinnon viraston tai muun toimielimen tehtävien tulisi kattavasti ilmetä nimenomaan sen organisaatiota koskevasta laista, vaan myös eduskuntalain tasoisen erityislainsäädäntö voidaan katsoa hyväksyttäväksi tavaksi säätää viraston tehtävistä ja toimivallasta. Tällä varauksella ja edellytyksellä voitaneen katsoa, että ehdotettu laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta yhdessä hallituksen esityksen sisältämien muiden Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäviä koskevien lakiehdotusten kanssa riittää täyttämään perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimukset viraston tehtävien lakitasoisesta sääntelystä.

Lakiehdotus Valtion lupa- ja valvontaviranomaisesta sisältää säännökset viraston tarkemmasta organisaatiosta (5 ja 6 §) sekä asioiden ratkaisuvallasta (9 §) samoin kuin viraston ohjauksesta (4 luku). Näiltä osin ehdotuksesta ei ole valtiosääntöoikeudellista huomauttamista.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin kannalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota ehdotuksen 16 §:ään, jonka mukaan viraston sosiaali- ja terveystoimialalla on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja steriloimisasioiden lautakunta. Lautakuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä toiminnan muusta järjestämisestä säädettäisiin valtioneuvostona asetuksella. Sääntely vastaisi tältä osin nykyistä Sosiaali- ja terveysalan lupavirastosta annetun lain (669/2008) 3 §:ää.

Vaikka sääntely tältä osin vastaa nykyistä lainsäädäntöä (joka on syntynyt ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta), ei se mielestäni täysin täytä perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimusta, jonka mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tarkoituksena on nimittäin, että kyseiset lautakunnat tekevät päätöksiä, jotka sisältävät julkisen vallan ja itse asiassa merkittävän julkisen vallan käyttämistä. Esimerkiksi nykyisessä valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnasta (676/2008) säädetään, että valvontalautakunnassa käsitellään ja ratkaistaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston valvottaviksi säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden muutoin kuin ammattihenkilön omasta hakemuksesta tapahtuvaa ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista ja menettämistä, ammatinharjoittamisluvan peruuttamista sekä ammattihenkilön ammattinimikkeen käytön kieltämistä koskevat asiat samoin kuin ammatinharjoittamisoikeuden, ammatinharjoittamisluvan ja ammattinimikkeen käyttöoikeuden takaisinsaamista sekä kurinpitoa koskevat asiat (5 §). Katson, ettei tältä osin ole riittävää, että laissa ainoastaan mainitaan kyseisen lautakunnan olemassaolosta ja sen tehtävät jäävät kokonaisuudessaan asetustasoisen sääntelyn varaan. Tältä osin on huomattava, että laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) ei tunne lainkaan kyseistä lautakuntaa, vaan siinä asianomaiset tehtävät on yleisesti osoitettu Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Lisäksi on merkityksellistä, että asioiden ratkaisuvaltaa koskevassa ehdotetussa 6 §:ssä ei ylipäätään mainita lautakuntia ratkaisuvallan käyttäjinä.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön osalta voidaan viitata esimerkiksi valiokunnan lausuntoon PeVL 15/2011 vp, jossa valiokunta tarkasteli adoptiolakiehdotuksen säännöksiä adoptiolautakunnasta, joka toimii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa erityisenä asiantuntija-, lupa- ja valvontaviranomaisena. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lautakuntaa koskeva sääntely jäi suurelta osin valtioneuvoston asetuksen varaan. Sääntelyä oli valiokunnan mielestä perustuslain 119 §:n 2 momentin vuoksi välttämätöntä täydentää säännöksillä, joista käy ilmi, miten lautakunta asetetaan sekä mikä sen kokoonpano ja toimikausi on (PeVL 15/2011 vp, s. 5). Mainittakoon, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus ei sisällä lainkaan mainintaa adoptiolautakunnasta, mikä olisi kuitenkin perusteltua, jos lautakunta aiotaan säilyttää ja sijoittaa osaksi Valtion lupa- ja valvontavirastoa.

Katson, että perustuslain 119 §:n 2 momentti edellyttää, että laissa säädetään suoraan paitsi lautakuntien olemassaolosta, myös julkista valtaa käyttävien lautakuntien tehtävistä ja toimivallasta sekä kokoonpanon perusteista.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Lakiehdotukseen sisältyykin joitakin, mutta suhteellisen rajattuja valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Siten esimerkiksi virastojen toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetukselle (5 § 5 mom.). Toisaalta 11 §:n mukaan viraston työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, hallinnon ja yhteisten toimintojen järjestämisestä, työskentelypaikkakunnista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta. Viraston työjärjestyksestä päättäisi pääjohtaja. Tältä osin näyttää siltä, että varsin merkittävä osa viraston organisaation ja toiminnan sääntelyä jäisi viraston itsensä päätettäväksi, vaikka perustuslain 119 §:n 2 momentti näyttäisi edellyttävän viraston järjestämistä koskevan täsmällisemmän sääntelyn tapahtuvan ainakin merkittävässä määrin asetustasolla. Myös viraston merkitys valtionhallinnon kokonaisuudessa puoltaisi sitä, että virastoa koskeva eduskuntalakia tarkempi sääntely annettaisiin ensisijaisesti valtioneuvoston asetuksella eikä pelkästään viraston itsensä antamalla työjärjestyksellä.

3. Yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesitalousasioissa

Hallituksen esityksessä, myös säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään kysymystä, joka syntyy, kun ELY-keskusten tehtävä yleisen edun valvojana ehdotetaan siirrettäväksi Valtion lupa- ja valvontavirastolle (HE, s. 495-497).

Esimerkiksi vesilain 1 luvun 7 §:n mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi paitsi laissa tarkoitettuna lupa- ja valtion valvontaviranomaisena sekä valvoisi yleistä etua vesitalousasioissa (31. lakiehdotus). Tämän johdosta viraston valitusoikeus rajoittuisi 15 luvun 2 §:n mukaan ainoastaan päätöksiin, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Vastaavasti ympäristönsuojelulain 21 §:n (210. lakiehdotus) mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa kyseisen lain mukaisessa päätöksenteossa. Viraston valitusoikeus olisi kuitenkin 191 §:n perusteella tältä osin rajoitettu päätöksiin, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan nykytilanteeseen verrattuna yleisen edun valvonnasta vastaavan viranomaisen valitusoikeuden poistuminen, joka seuraa suoraan tehtävän osoittamisesta lupaviranomaisena toimivan tahon hoidettavaksi, voidaan nähdä heikennyksenä nykytilaan verrattuna (HE, s. 497).

Asialla on periaatteellista merkitystä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta, koska yleisen edun valvontatehtävän osoittaminen viranomaiselle voidaan ympäristölainsäädännön kontekstissa nähdä yhtenä keinona toteuttaa kaikille kuuluvaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, samoin kuin julkiselle vallalle kuuluvaa velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Toisaalta perustuslain 20 §:stä ei mielestäni voida johtaa vaatimusta, että kyseisiä perustuslaillisia velvoitteita tulisi toteuttaa nimenomaan yleistä etua valvovan viranomaisen kattavalla valitusoikeudella. Tältä osin on syytä panna merkille, että perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä yleisellä tasolla päinvastoin jossain määrin kriittisesti viranomaisten yleiseen muutoksenhakuoikeuteen (ks. esim. PeVL 47/2005 vp, s. 4-5, PeVL 15/2011 vp, s. 5). Olennaista perustuslain 20 §:n kannalta onkin, että ympäristönsuojelulliset näkökohdat tulevat riittävästi otetuiksi huomioon ympäristöä koskevan päätöksenteon kokonaisuudessa. Siten on luonnollisesti tärkeää, että valitusoikeudessa tapahtuvat muutokset kompensoidaan ympäristöpäätöksentekoprosessissa muutoin.