Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.4.2018 KELLO 10.00
HE 14/18 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Nyt käsiteltävät lakiehdotukset ovat osa suurta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja maakuntahallintoa koskevaa lainsäädäntöuudistusta. Olen antanut valiokunnalle 3.4.2018 lausunnon samaan kokonaisuuteen kuuluvasta, valinnanvapautta sosiaali-ja terveydenhuollossa koskevasta esityksestä HE 16/18 vp. Esitin lausunnon alussa joitakin perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukaista tehtävää uudistuksen yhteydessä koskevia näkökohtia, jotka lähinnä koskivat yhden yhtenäisen lausunnon antamista, valiokunnan riippumattomuuden tärkeyttä ja valiokunnan valtaa itse päättää lausunnon laatimiseen tarvittavasta ajasta. Pidän noita näkökohtia merkittävinä myös tämän esityksen käsittelyssä. Tarkastelin tuolloin lyhyesti myös lausuntoani koskevia rajauksia. Samaan tapaan kuin silloin pyrin nytkin lausumaan vain käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta ”suoraan” johtuvista kysymyksistä, joiden arvioinnissa kyllä voi olla merkitystä muiden lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluvien lakiehdotusten yksittäisillä säännöksillä (mutta en siis ”päinvastaisista” tilanteista, joissa mahdollinen perustuslainmukaisuusongelma lähinnä muodostuisi muiden ko. lakien säännöksistä ja nyt käsiteltävien lakien säännöksillä olisi merkitystä vain ko. ongelman tarkemmassa selvittelyssä). Jonkinlaista rajausta merkitsee myös se, sinänsä tavanomainen piirre, että en pidä tarpeellisena kommentoida lakiehdotusten sellaisia valtiosäännön kannalta kyllä mielenkiintoisia järjestelyjä, jotka näyttävät ainakin pääasiallisesti olevan perustuslain kannalta asianmukaisia.

Viittaan vielä yhdessä kohden edellä mainittuun lausuntooni. Esitin siinä ajatuksen, että valiokunta pyytäisi valtioneuvostolta/ministeriöltä yhtenäisen selvityksen koko uudistukseen sisältyvästä, PL 19 §:n ja PL 6 §:n perusoikeuksien toteutumista maakuntien

toiminnassa koskevasta valvonnasta ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista koskevasta valvonnasta. Pidän tällaisen selvityksen saamista edelleen tarpeellisena. Nyt käsiteltävä esitys koskee kyllä valvontaa, mutta - kuten esityksen nimikekin viittaa – ensi sijassa mm. valvontatehtävien hoitamiseen liittyviä organisatorisia ratkaisuja.

- - - - - - -

Esitän ensin joitakin näkökohtia esitykseen sisältyvien lakiehdotusten suuresta joukosta (212 lakiehdotusta; niiden tekstit n. 520 s.). Se, että johonkin hallituksen esitykseen sisältyy ehkä yli satakin lakiehdotusta, on epätavallista, mutta ei ennen kuulumatonta. (Aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskenut HE 161/09 vp sisälsi 215 lakiehdotusta.) Jos erillisiä lakiehdotuksia on joissain esityksissä ollut hyvin monta, on monesti kuitenkin ollut kysymys esityksen pääsasiana olevien lakiehdotusten edellyttämistä muutoksista muiden lakien viittaussäännöksiin tai muutoksista joihinkin säännösten yksityiskohtiin. Tässä tilanne näyttää kuitenkin erityiseltä sikäli, että erillisiä lakeja on poikkeuksellisen paljon ja monissa laeissa näyttää olevan merkittävästi muutakin säätelyä kuin vain teknissävyistä yksityiskohtien muuttamista.

Tällainenkin säätelyhanke yhden esityksen puitteissa on tietysti mahdollinen. Minusta menettely ansaitsee tässä kuitenkin huomiota sekä yleensä hyvän lainsäätämistavan että erityisesti myös perustuslakivaliokunnan roolin kannalta. Tilanne, jossa lainsäätämismenettelyssä joudutaan käsittelemään yli 200 eri aloja koskevaa ja kohdin myös uusia materiaalisia säännöksiä sisältävää lakiehdotusta yhden hallituksen esityksen pohjalta ja sen esityksen aikataulussa , merkitsee väistämättä tavanomaiseen huolelliseen käsittelyyn kohdistuvien riskien kasvamista. Vaikka sitä ei ehkä ole tarkoitettu, tällaiset eri aloille hajautuvat lakiehdotukset voivat osana isoa ja muihin kysymyksiin painottuvaa kokonaisuutta liukua lainsäätäjän käsittelyn läpi vähemmällä huomiolla kuin mitä ne tavanomaisissa tilanteissa saisivat - ja ansaitsisivat.

Tätä vähemmälle huomiolle jäämisen riskiä lisää nyt käsillä olevassa tilanteessa vielä huomattavasti asetelma, joka tulee hyvin esille jo esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa. Sen mukaan ”esityksellä toteutettaisiin” ehdotetun maakuntalain eräissä kohdissa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille ja esitykseen sisältyisi ”lisäksi” ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisoinniksi. Esityksen kytkeytyminen maakunta- ja sote-

uudistuksen hyvin suureen ja väistämättä paljon huomiota vievään lainsäädäntökokonaisuuteen ja sen aikatauluun ei mitenkään palvele ajatusta, että valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudellen organisointi tulee eduskunnassa käsitellyksi sillä huolellisuudella, jolla sen merkitysluokan uudistukset yleensä käsitellään. Voidaan kysyä, mikä on vaatinut tämän uudistuksen kytkemistä tällä tavalla konkreettisesti maakunta- ja sote-uudistukseen.

Edellä viitattu asetelma – laaja esitys, johon sisältyy suuri joukko eri alueita koskevia ja osin myös uusia materiaalisia säännöksiä sisältäviä lakeja ja joka kytkeytyy asiallisesti ja aikataulullisesti maakunta- ja sote-uudistukseen - sisältää myös perustuslakivaliokunnan roolin kannalta mielenkiintoisia piirteitä. Kytkeytyminen vireillä olevaan maakuntauudistukseen merkitsee myös tämän esityksen tarkastelun sisällyttämistä koko laajaa uudistusta koskevaan kannanottoon tai ainakin tämän esityksen tarkastelua kokonaisuudistuksen osana ja sen näkökulmasta. Tämä väistämättä mukana oleva näkökulma ei toisaalta voi muuttaa sitä, että esitykseen sisältyvä valtion lupa- ja valvontavirastoa ja sen tehtäviä koskeva merkittävä uudistus - joka ei ole oikeudellisesti millään tavoin riippuvainen maakuntauudistuksesta - edellyttää sisältönsä vuoksi myös perustuslakivaliokunnan tavanomaista arviointia.

Tämän lisäksi on koko esitykseen sisältyvä n. 200 lain joukko periaatteessa perustuslakivaliokunnassa lausunnolla. Jos kyse olisi vain laeista, joissa esim. nykyisen lain viittaus tiettyyn viranomaiseen olisi korvattu viittauksella Valtion lupa- ja valvontavirastoon, ei valiokunnan periaatteellisella tehtävällä lausua sille saatettujen lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta olisi tässä kohden ihmeempää käytännön merkitystä. Näihin lakiehdotuksiin sisältyy kuitenkin merkittävässä määrin myös materiaalisia säännöksiä. Siten on myös mahdollista, että näihin lakeihin sisältyy valiokunnan roolin kannalta mielenkiintoisia säännöksiä, joita voidaan – ehkä tarkoitushakuisesti – jälkeenpäin kuvata ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntyneiksi”. Tämä mahdollisuus edellyttää ainakin jonkinlaista tietoisuutta näiden lakiehdotusten tarkastelussa.

En ole läpikäynyt ko. lakiehdotuksia. Olen kuitenkin kursorisesti lukenut ehdotuksiin sisältyvien säännösten nimikkeitä. Pienenä esimerkkinä säännöksistä, jotka voivat ansaita perustuslakivaliokunnan huomiota, voidaan mainita eläinlääkintähuoltolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (esityksessä numerolla 117, s. 713 -) 29 §, joka koskee Elintarviketurvallisuusviraston tarkastusoikeuksia. Säännöksen 1 momentin mukaan

virastolla on oikeus mm. tarkastaa toimitiloja, ”jos se on tarpeen tässä laissa säädetyn valvonnan toteuttamiseksi”. Säännöksen 2 momentin mukaan tarkastus saadaan tehdä pysyväisluonteeiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos se ”on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi” ja on aihetta epäillä palvelun tuottajan syyyllistyneen toiminnassaan ”rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn”. Voidaan ainakin kysyä, vastaako säätely tässä niitä tarkkarajaisuusvaatimuksia , joita kotitarkastuksen toimittamisen edellytysten ja toimittamistavan suhteen on PL 10 §:n soveltamiskäytännössä seurattu. Mainittakoon, että ehdotettu 29 §:n säännös kyllä vastaa kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten edellytysten suhteen asiallisesti nykyisen eläinlääkintähuoltolain 29 §:ää ja että toisaalta ko. vuoden 2009 lakia ei aikanaan käsitelty perustuslakivaliokunnassa (HE 81/09 vp).

- - - - - - -

Hallituksen esitykseen sisältyy laaja suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (s. 481 -504). Jakso on mielestäni hyvin laadittu eikä anna aihetta mihinkään merkittäviin huomautuksiin. Mainitsen kuitenkin lyhyesti neljä jakson sisältöön liittyvää asiaa. Minusta maakuntien itsehallintoon ja maakuntien hallintojärjestelyjen kansanvaltaisuuteen liittyvät asiat ovat tässä ensi sijassa suotavuuskysymyksiä eivätkä säätämisjärjestyskysymyksiä. Syynä on yhtäältä se, että maakuntien itsehallinnolle ei ole (tässä vaiheessa) kiinteää ja tavallisen lain säätäjää merkittävästi sitovaa sisältöä ja toisaalta se, että maakuntien näillä näkymin ylivoimaisesti tärkeimmistä tehtävistä eli sote-tehtävistä on valiokuntakin todennut, että ne voitaisiin perustuslain puitteissa järjestää esim. suoraan valtion tehtäviksi. Maakuntiin lähinnä juuri sote-tehtävien hoidossa kohdistuvassa valtion ohjauksessa ja valvonnassa ei ole kyse vain maakuntien itsehallinnon ulottuvuuksista , vaan kyse on myös rajoista, joita PL 80 § asettaa asetusten antovallalle ja lainsäädäntövallan siirtämiselle. Ei ole ainakaan mitään selvää perustetta sille, että esim. jonkin lainsäädäntöuudistuksen laajuus jo sinänsä oikeuttaisi PL 80 §:n säännöksen tulkinnan väljentämiseen. En ole sote-ja maakuntauudistukseen liittyvissä lausunnoissa ottanut erikseen kantaa asetuksenantovaltuuksiin. Asetuksenantovaltuudet ja myös niiden jakautuminen valtioneuvoston ja ministeriötason välillä saattaisi tarvita vielä kokonaistarkastelua. Valtion lupa-ja valvontavirastoa koskevaan uudistukseen palaan vielä seuraavassa. Neljäntenä, pienenä, asiana viittaan säätämisjärjestystä koskevan jakson lopussa mainittuun tupakkalain 91 §:n muutokseen. Säännöksen nykyisen muodon mukaan kunta perii vuosittaisen myyntipistekohtaisen valvontamaksun ja muutoksen jälkeen valvontamaksun perii maakunta. Muutoksessa saatetaan ehkä nähdä jotain erikoista sikäli,

että em. valvontamaksua voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti verona ja maakuntauudistuksessa on toisaalta selvästi lähdetty ainakin toistaiseksi siitä , että maakunnille ei tule verotusoikeutta. Ehdotettu järjestely ei kuitenkaan ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ollut selvää, että (valtiosääntöoikeudellisen) veron saajana voi olla muukin kuin perustuslaissa verotusoikeuden haltijoina mainitut valtio tai kunta (Esim. lausunnnoissa 1/98 vp ja 1 a /98 vp tarkoitetun, valtiosääntöoikeudelliseksi veroksi katsotun metsänhoitomaksun saajana oli metsänhoitoyhdistys).

- - - - - - -

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Valtion lupa- ja valvontavirastosta (s.567- 576).

Esityksen yleisperusteluissa virastoa ja sen toimintaan liitettyjä tavoitteita kuvataan mm. seuraavasti (s. 125-126):

> ”Esityksen tavoitteena on vastata hallinnon rakennemuutoksen tuomiin haasteisiin ja koota hallituksen linjaamia periaatteita noudattaen valtion aluehallinnossa ja keskushallinnossa hoidettuja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä siten, että jatkossa tehtävistä vastaavat valtakunnallisesti toimivat virastot. Tehtävien kokoamisella ja toimivallan valtakunnallisuudella tavoitellaan virastorakennetta, joka mahdollistaa nykyistä vaikuttavamman, asiakaslähtöisemmän, yhdenmukaisemman ja kustannustehokkaamman valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien toteuttamisen ja jossa viranomaisten keskinäiset työnjaot ovat selkeitä ja päällekkäiset tehtävät karsitaan. …..
> ….....
> Ohjauksen ja valvonnan tulee kattavasti, ennakoivasti, vuorovaikutteisesti ja yhdenvertaisesti varmistaa toimialojen palveluiden käyttäjien oikeuksien toteutuminen sekä palvelun tuottajien velvoitteiden täyttäminen. ..... Asiakaslähtöisyydellä on merkittävä yhteys toiminnalliseen vaikuttavuuteen myös sitä kautta, että painopisteiltään ja toteuttamistavoiltaan moderni, joustava sekä asiakasprofiilin ja yhteiskunnallisten olojen mukaan muuntuva toiminta myös voi pyrkiä saavuttamaan korkeimman vaikutusasteen ja siten turvaamaan parhaiten kansalaisten perusoikeuksia ja oikeusturvaa.”

Ja edelleen (s. 127-128):

> ”….. Uudenlaisella suomalaisella virastomallilla vahvistettaisiin perusoikeuksien valvontaa poikkihallinnollisuutta hyödyntäen mutta samalla toimialojen erityisasiantuntijuutta kunnioittaen. Viraston toiminta-ajatuksena olisi, että virasto toimii asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä moniammatillista asiantuntemusta hyödyntäen ja että viraston toiminta on ennakoivaa ja riskiperusteista. ….. Virastolle ehdotetaan luotavaksi uudenlainen yhteisen ohjauksen malli, joka mahdollistaisi valtioneuvostotason kootun yhteisen tavoiteasetannan sekä eri hallinnonalojen poikkihallinnollisen toiminnan yhteensovittamisen jo tulosohjauksessa. Lisäksi virastolle luotaisiin uudenlainen yhteisen johtamisen malli. Ehdotetussa yhteisen johtamisen mallissa viraston johdon tehtävissä korostuisi perinteisen tulosvastuun ohella vastuu viraston sisäisen yhteistyön,

> poikkihallinnollisen toiminnan ja aidon yhteisesti tavoitteellisen toiminnan toteuttamisesta ja edistämisestä.”

Kuten edellä on aikaisemmin todettu, näin merkittävän uudistuksen eduskuntakäsittelyn kannalta ei ole hyväksi, että uudistus joudutaan käsittelemään osana hyvin laajaa ja omat aikataulupaineensa asettavaa lainsäädääntöuudistusta.

Uuden viraston perustamiseen ja siihen liitettyihin jukilausuttuihin tavoitteisiin voidaan aiheellisesti liittää kriittisiä tai epäileviä kommentteja. Edellä lainatuissa tavoitekuvauksissa näkyvä korkealentoisuus on paikoin sitä luokkaa, että lukijalle voi tulla mieleen kuluttajille usein osoitettu varoitus: jos jokin tarjous vaikuttaa liian hyvältä ollakseen totta, se ei todennäköisesti olekaan totta. Ehdotukseen sisältyvä luvanantamistoimintojen ja valvonnan korostettu organisatorinen yhteenliittäminen ei ole ongelmatonta valvontatoiminnan ennakkoasenteista riippumattomuuden ja valvontaan kohdistuvan luottamuksen kannalta. Voitaisiin myös kysyä, kuinka vakuuttavaksi voi muodostua kuva yhtenäisestä ja yhtenäisin linjauksin toimivasta virastosta, jolle kuuluu hyvin monenlaisia tehtäviä alkaen esim. Etelämantereen ympäristönsuojelusta annetun lain mukaisena lupaviranomaisena toimimisesta (L n:o 197, s.939) ja päätyen esim. ruumiin siirtämistä haudasta toiseen koskevan luvan antamiseen (L n:o 67, s.611). Voidaan myös kysyä (ks. myös säätämisjärjestysperustelut s. 495), tuleeko yleisen edun valvonta esim. ympäristöasioissa todella riittävästi turvatuksi pelkästään sillä, että luvanmyöntämismenettelyssä punnitaan eri näkökohtia ja siis ilman jonkin (tiettyihin kysymyksiin liittyvää yleistä etua valvovan) viranomaisen muutoksenhakuoikeutta. Huomiota ansaitsee myös kysymys, miten ja kuinka toimivasti käytännössä järjestyy useiden ministeriöiden yhteisellä vastuulla oleva viraston toiminnan ohjaaminen.

Edellä viitattujen kysymysten voidaan aiheellisuudestaan huolimatta kuitenkin katsoa ensisijaisesti koskevan ehdotetun järjestelyn toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, ei niinkään järjestelyn varsinaista perustuslainmukaisuutta tai sen yleistä soveltuvuutta maan valtiosääntöiseen järjestelmään. Vaikka virastoa koskevan lain perustuslainmukaisuutta ei olisikaan tarpeen epäillä, on esityksessä mielestäni jätetty liian avoimeksi se, miten viraston toimintaan kohdistuva valtioneuvoston tasolta tuleva ohjaus järjestetään ja mikä merkitys ohjauksen järjestelyssä mahdollisesti on perustuslain valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskevilla säännöksillä ja valtioneuvostosta annetun lain säännöksillä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa luonnehditaan viraston asemaa seuraavasti (s.

491):

> ”Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudentyyppinen valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Virasto kuuluisi kaikkien niiden ministeriöiden toimialalle, joiden tehtäviä sille säädetään hoidettavaksi. Ministeriöt ohjaisivat virastoa yhteisesti. Lisäksi kukin ministeriö ohjaa ja valvoo Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintaa toimialalleen kuuluvissa asioissa. Tällä toiminnallisella ohjauksella toteutetaan osaltaan perustuslain 68 §:n 1 momentissa kullekin ministeriölle toimialallaan kuuluvaa vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.”

Virastoa koskevan lakiehdotuksen (s.567 – 576) 1,1 §:n mukaan virasto on valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Ehdotuksen 12 §:n mukaan virastoa ohjaavat yhteisesti säännöksessä mainitut kahdeksan ministeriötä. Jos tietyistä yhteisen ohjauksen kysymyksistä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, asian ratkaisee säännöksen 4 momentin mukaan valtioneuvosto. Valtioneuvosto asettaa ehdotuksen 13 §:n mukaan yhteisen ohjauksen toteuttamiseksi ohjausryhmän, jossa ovat edustettuina 12 §:ssä mainitut ministeriöt ja virasto. Huomionarvoista on, että lakiehdotuksen useissa kohdissa edellytetään tietyistä asioista säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Perustuslaissa on valtioneuvoston tehtävistä, valtioneuvoston päätöksenteeosta ja ministeriöistä säädetty PL 65, 67 ja 68 §:ssä. Valtioneuvoston organisaatiota, tehtävien jakoa ja menettelyjä koskevat keskeiset lain tasoiset säännökset on annettu valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003).

Ehdotetulla lailla toteutettava järjestely tulee merkittävästi vaikuttamaan (tällä hetkellä) kahdeksan ministeriön toimialaan kuuluvien ja niiden johtamisvastuulla olevien lukuisten tehtävien järjestämistapaan ja hoitamiseen. Järjestely on uudentyyppinen ja se tulee edellyttämään myös sellaisia tai sen laajuisia ministeriöiden yhteistoimintajärjestelyjä ja sellaista valtioneuvoston tasolta tulevaa ohjausta, joista ei vielä ole merkittävästi kokemuksia. Tällaista uutta järjestelyä toteuttavaa lakia säädettäessä vaaatii asianmukainen eduskuntakäsittely mielestäni sitä, että eduskunnalla on käytettävissään mahdollisimman hyvä ja konkreettinen tieto siitä, miten uuden järjestelmän ajatellaan ministeriöissä, ministeriöiden yhteistoiminnassa ja valtioneuvoston tasossa käytännössä toimivan. Lainsäädäntöuudistusten eduskuntakäsittelyssä on välistä pidetty aiheellisena, että eduskunnalla on asetusluonnosten muodossa käytettävissään tarkempaa tietoa siitä, miten ko. uudistuksen on ajateltu konkreettisesti toimivan käytännössä. Minusta tässä olisi paikallaan, että lain eduskuntakäsitttelyyn saadaan käytettäväksi myös oletettavasti jo valmisteilla ollut luonnos lakiehdotuksessa tarkoitetuksi (keskeiseksi) valtioneuvoston asetukseksi .

Suotavaa olisi, että tällainen luonnos olisi myös perustuslakivaliokunnan käytettävissä ennen kuin valiokunta antaa asiassa lausuntonsa.