Markku Suksi

Karjalankatu 18

20740 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00002 Eduskunta

Viite: asiantuntijapyyntö sähköpostilla 19.3.2018

Turku 17.4.2018

Lausunto hallituksen esityksestä HE 14/2018 koskien maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä antamaan lausunto hallituksen esityksestä HE 14/2018 koskien maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia totean perustuslain perspektiivistä kunnioittavimmin seuraavaa:

A. Ehdotetun järjestelyn suhde perustuslain valtionhallintoa ja alueellista itsehallintoa koskeviin säännöksiin sekä Ahvenanmaan itsehallintolakiin

1. Hallituksen esityksessä on kyse sekä kunnallisten että jossain määrin myös valtiollisten tehtävien ja henkilökunnan siirrosta maakunnalle ja myös valtiollisten tehtävien keskittämisestä keskushallintoon. Aikaisempien alueellisten tehtävien keskittäminen keskushallintoon kohdistuu erityisesti Valtion lupa- ja valvontavirastolle, mutta myös

eräät muut keskushallinnon viranomaiset saavat tehtäviä nyt purettavilta aluehallintovirastoilta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta. Valtakunnalliset asiat keskitetään pääosin Valtion lupa- ja valvontavirastolle ja Ahvenanmaan osalta Ahvenanmaan valtionvirastolle.

Ehdotettu uudistus ei näyttäisi olevan ongelmallinen Ahvenanmaan itsehallintolain perspektiivistä, ja eläintautilakiin, lakiin eläimistä saatavista sivutuotteista, lakiin eläintunnistusjärjestelmästä, kasvinterveyslakiin ja taimiaineistolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka ottaa huomioon sen, että Ahvenanmaalle, joka on itsehallintolain (1144/1991) mukainen maakunta, ei perustettaisi ehdotetun maakuntalain mukaista maakuntaa. Ehdotettu säännös olisi pääsääntöisesti seuraavan sisältöinen (ks. pykäläehdotus s. 1532): ”Valvontaviranomaiselle tässä laissa säädetyt tehtävät hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto, ellei Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991) muuta johdu”. Lisäksi nykyisin valtion aluehallintoviranomaisille ja jatkossa maakunnille kuuluvaa toimivaltaa hoitaisi Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionvirasto, jota koskevia mainintoja sisältyy systemaattisesti ja runsaasti ehdotettuihin lakeihin. Järjestely on mielestäni itsehallintolain mukainen. Jos toimivaltakysymyksiä syntyy viranomaisten välille, voidaan ne viime kädessä ratkaista Korkeimman oikeuden toimesta itsehallintolain 60 §:n 2 momentin mukaisesti.

Muutamaa (ehkä yhtä) poikkeusta lukuun ottamatta Ahvenanmaan asioita ei hoidettaisi manner-Suomen viranomaisista käsin, vaan Ahvenanmaan valtionviranomaisen toimesta, jolle tosin tulee hyvin suuri määrä tehtäviä hoidettavaksi, mikä saattaa muodostua käytännön ongelmaksi pienessä virastossa. Kun Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta muotoillaan hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla on todennäköisempää, että esimerkiksi Ahvenanmaan valtionviraston tukipalvelut saadaan tuotettua ruotsiksi siten kuin itsehallintolaki edellyttää (ks. itsehallintolain 36 §:n 1 momentti, jonka mukaan Ahvenanmaalla sijaitsevien valtion viranomaisten virkakieli on ruotsi ja 38 §:n 1 momentti, jonka mukaan kirjeenvaihtokieli on ruotsi), verrattuna tilanteeseen, jossa esimerkiksi jokin itä-suomalainen valtion viranomainen on alueellisesti toimivaltainen myös Ahvenanmaahan nähden, vaikka ko. valtion viranomainen muutoin onkin suurimmaksi osin yksikielinen suomenkielinen viranomainen itäisen Suomen alueella.

2. Nyt noudatettava aluehallintojärjestelmä on kansalaisen (ja ehkä myös aluehallintoviranomaisten) perspektiivistä sekava, sillä eri AVI- ja ELY –yksiköillä saattaa olla hyvin erilainen alueellinen toimivalta. Jollakin ELY –keskuksella on toimialueensa ainoassa maakunnassa toimivaltaa ainoastaan yritystoiminnan suhteen, kun taas joku muu ELY –keskus saattaa olla toimivaltainen kutakuinkin kaikilta osin omassa maakunnassaan, mutta hoitaa joitakin toimivaltuuksia yhden tai useamman muun maakunnan alueella. Lisäksi eri ELY –keskukset saattavat hoitaa jotain tehtävää valtakunnallisesti (ks. esim. s. 95). Samantyyppinen järjestely on tällä hetkellä voimassa AVI:en suhteen. Näistä hyvin erilaisista toimivaltajärjestelyistä oltaisiin nyt hallituksen esityksen mukaan luopumassa, mikä mielestäni olisi linjassa sen perustuslain 122 §:n 1 momenttia säädettäessä esitetyn ajatuksen kanssa, että tulisi välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä (jolloin tosin oli kyse

lähinnä kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja siitä, että viranomaisten toimialueiden rajat olisivat yhteneväisiä maakuntien rajojen kanssa).

Lisäksi luovuttaisiin lupa- ja valvontatoimintojen eriyttämisestä AVI:en ja ELY:jen välillä, kun Valtion lupa- ja valvontavirasto hoitaisi molempia tehtäviä. Ehdotettu tehtävien siirto valtion aluehallinnolta valtion keskushallinnon viranomaisille ja maakunnille selkeyttää viranomaisten alueellista toimivallanjakoa, sillä vain melko harvoin olisi niin, että yksi maakunta olisi toimivaltainen toisen maakunnan alueella taikka koko manner-Suomessa (esim. Varsinais-Suomi esim. saaristoliikenteen ja kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnin ja kaupallisten kalastajien rekisteröinnin sekä kalastuslupien osalta manner-Suomessa ja kalastusvakuutuslaitoksen osalta koko Suomessa, Lappi porotalouden osalta manner-Suomessa, Kainuu patoturvallisuuden osalta ilmeisesti manner-Suomessa, Päijät-Häme maaseudun kehittämisen kohdalla manner-Suomessa, jolloin ne ovat kaksikielisiä viranomaisia suhteessa koko maahan). Mielestäni aluehallinnon ja myös keskushallinnon organisatorinen selkiintyminen parantaa perustuslain 21 § mukaisen oikeusturvan toteutumista viranomaistoiminnassa, kun 1 momentin mukainen toimivaltainen viranomainen on yksinkertaisemmin määriteltävissä. Selkeämmän organisaation tuottamisen voidaan katsoa parantavan oikeusturvaa, mutta ylläpitävän myös kielellisiä oikeuksia perustuslain 17 §:n tarkoittamalla tavalla (ks. kohdat 5-6 alla), kunhan otetaan huomioon se, että maakunnan funktionaalinen toimivallan määrittely koko valtakunnan tai manner-Suomen alueelle tekee niistä kaksikielisiä viranomaisia ko. tehtävän suhteen. Tämä ei olisi ongelma Varsinais-Suomen kohdalla, joka olisi kaksikielinen maakunta, mutta esimerkiksi Kainuun ja Päijät-Hämeen kohdalla tilanne on haasteellinen ja vaatisi nähdäkseni erityistoimenpiteitä ja erityisen huomion kiinnittämistä.

3. Hallituksen esityksen ja sen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että esitykseen vesilain muuttamisesta (lakiesitys No. 31) sisältyvän 3:14 §:n 4 momentin viimeisen virkkeen mukaan lupaviranomainen voi antaa maakunnalle määräyksiä kalatalousmaksun käytöstä. Tämä on voimassa olevan vesilain mukaan ongelmaton järjestely, sillä kalatalousviranomaisena toimii ELY –keskus, mutta maakuntauudistuksen myötä kalatalousviranomaisena toimisi maakunta, jolloin lupaviranomaisen toimivalta antaa maakunnalle määräyksiä kalatalousmaksun käytöstä näyttäytyy ongelmallisena perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvän maakunnan itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunta on maakuntauudistuksen yhteydessä muodostamassa ko. perustuslainsäännöstä muotoavaa tulkintakäytäntöä, ja pitäisin ongelmallisena sitä, että valtion viranomainen voi antaa määräyksiä itsehallintoa toteuttavalle maakunnalle tilanteessa, jossa maakunta on tekemässä omaan toimivaltaansa kuuluvia päätöksiä. Kahden valtion viranomaisen välisessä suhteessa ehdotettu mahdollisuus antaa määräyksiä olisi ongelmaton, mutta se ei lähtökohtaisesti ole sitä, jos Valtion lupa ja valvontaviranomainen voisi antaa yksittäistapauksellisen määräyksen perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaista itsehallintoa toteuttavalle maakunnalle, olkoonkin että maakunnalla on pelkästään lakisääteisiä tehtäviä eikä lainkaan yleistä toimivaltaa.

4. Perustuslain 119 §:n mukaan valtiolla voi keskushallintoviranomaisten lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Jos hallituksen esitys hyväksytään, valtiolle ei jäisi juurikaan aluehallintoviranomaisia, sillä Valtion lupa- ja valvontaviraston

toimialueena olisi koko maa (vaikka se tulisikin olemaan läsnä eri alueilla, s. 125). Samalla maakuntien perustuslaillinen asema määrittyy perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen pohjalta, kun ne alkaisivat hoitaa kunnilta siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon asioita sekä valtiolta siirtyviä aluehallinnollisia asioita. Mielestäni kumpikaan perustuslainkohta ei luo ongelmaa esitetylle sääntelylle, mutta jos ehdotettu uudistus hyväksytään, on mahdollista kysyä, kuvastaako perustuslain sääntely enää tarpeeksi hyvin sitä oikeudellista tilannetta, joka aluehallintotasolla vallitsee? Valtion aluehallinto olisi käytännössä kokonaan keskitetty keskushallinnon virastoille, ja aluehallinto tyhjentyisi kokonaisuudessaan itsehallinnollisiin maakuntiin, joille nyt ollaan järjestämässä laajoja toimivaltuuksia.

Siksi olisikin pohdittava, johtaako hallituksen esityksen hyväksyminen myös tarpeeseen muuttaa perustuslakia siten, että siitä ilmenisi tarpeeksi hyvin se, miten hallinnon rakenteet on muodostettu ja miten kansalaisia hallitaan. Tällainen perustuslain muutos ei olisi välttämätön sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä eikä mielestäni myöskään sote- ja maakuntauudistuksen edellytys, sillä olemassa olevat hallintoa koskevat säännökset näyttäisivät riittävän uudistuksen läpiviemiseen, mutta jos uudistus hyväksytään, voisi perustuslain saattaminen ajanmukaiseksi olla tarpeellista. Kysymys olisi siis siitä, pitäisikö perustuslakia muuttaa PL 119 §:n ja 121 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen osalta, jotta perustuslaki antaisi oikean kuvan siitä hallintojärjestelmästä, jota Suomessa noudatetaan?

B. Aluehallinto ja kielelliset oikeudet

5. Esityksensä sivulla 496 hallitus toteaa, että ”[j]ulkiseen valtaan kohdistuva vaatimus järjestää hallinto perusoikeudet ja ihmisoikeudet turvaavalla tavalla tai hallinnon järjestämistä koskeva perustuslain 11 luku ei velvoita järjestämään viranomaisrakenteita tietyllä tavalla”. Näkemys on virheellinen, sillä perustuslain 122 §:n 1 momentti hallinnollisista jaotuksista asettaa hallintoa järjestettäessä velvoitteen pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kyseisen perustuslainkohdan esitöissä (HE 1/1998) ”ehdotetaan luovuttavaksi nykyisen hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa säädetystä pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin”, eli yksikielisiin suomen- tai ruotsinkielisiin hallintoalueisiin, mutta tämä ei missään tapauksessa tarkoita sitä, että viranomaisrakenteita ei pitäisi perustuslain mukaan järjestää tavalla, joka turvaa kansalliskielten aseman.

   On huolestuttavaa, että hallitus kirjaa tällaisia virheellisiä näkemyksiä esitykseensä, erityisesti kun perustuslain 122 §:n 1 momentin esityöt mainitsevat maakuntajaon aluejaon perusteena ja korostavat sitä, että kielelliset perusoikeudet perustuslain 17 §:ssä otetaan huomioon sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Maakuntajako on siis monin tavoin lähtökohta viranomaisorganisaation kautta tapahtuvalle samanaikaiselle kielellisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Valitettavasti tämä ei kuitenkaan ole ensimmäinen kerta, kun hallitus esittää tämänkaltaisia virheellisiä näkemyksiä nyt käynnissä olevan sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen yhteydessä.

6. Itse asiassa kielelliset oikeudet näyttäisivät nykytilaan verrattuna tulevan jossain määrin paremmin turvatuiksi hallituksen esityksen ehdottamalla tavalla, sillä valtakunnallisten tai toiseen maakuntaan ulottuvien tehtävien väheneminen (ks. kohta 2 yllä) vähentää tilanteita, joissa yksikielinen suomenkielinen valtion viranomainen joutuisi järjestämään palveluja ja tekemään päätöksiä ruotsiksi. Valtion lupa- ja valvontaviranomainen muodostettaisiin keskushallinnon viranomaiseksi, mikä tarkoittaa sitä, että sen koko manner-Suomen kattava virka-alue olisi kaksikielinen siten, että enemmistön kieli on suomi. Tällöin myös sellaiset henkilöt, jotka tähän asti ovat asuneet yksikielisellä virka-alueella, esimerkiksi Itä-Suomessa, ja jotka ovat äidinkieleltään toiskielisiä virka-alueen kieleen nähden, saisivat kielelliset palvelunsa omalla kielellään. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisesti ko. viranomaisen olisi varmistettava kielellisen yhdenvertaisuuden oikeudellinen ja tosiasiallinen toteutuminen, kun koko maa muuttuu kaksikieliseksi virka-alueeksi.

   Uudistuksessa muokattujen valtiollisten tehtävien suhteen ei oikeastaan lainkaan tapahtuisi kielellisten oikeuksien heikennystä, mutta sitä vastoin parannus koko manner-Suomen tasolla, sillä yksikieliset alueet muuttuvat kaksikielisen viranomaisen alueeksi. Huomionarvoista on kuitenkin, että Pohjanmaan ELY –keskus, jolla on tähän asti ollut Pohjanmaan maakunnan alueella E-toimivalta, poistuu enemmistökieleltään ruotsinkielisenä virka-alueena, mutta Valtion lupa- ja valvontavirastolla on kuitenkin sama velvollisuus ruotsinkielisten palvelujen ja päätöksenteon järjestämiseen Pohjanmaan alueella kuin aikaisemminkin. Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi siis perustuslain 17 §:n 2 momentin ja kielilain (423/2003) säännösten nojalla velvollisuus varmistaa kielellisten oikeuksien toteutuminen, ja sen tuleekin hallituksen esityksessä mainituin tavoin sekä muutoinkin (esim. rekrytoinnin ja palveluketjujen järjestämisen kautta, jolloin s. 169 mainittuja kielitaitovaatimuksia tulisi tarkastella mm. käänteisten kielitaitovaatimusten kautta ja asettamalla sellaisia riittävästi muulle henkilökunnalle) turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen.

   Lisäksi ehdotetaan 5 § 2 momentissa laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta, että viraston sisälle jätettäisiin ruotsinkielisiä palveluja tuottava opetus- ja kulttuuritoimialan yksikkö, jonka tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ehkä samankaltaisia järjestelyjä voisi ottaa käyttöön myös muilla viraston toimialueilla lakiehdotuksen 25 §:n 5 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen välityksellä. Myös saamenkielisten henkilöiden kielelliset oikeudet laajenisivat, sillä Valtion lupa- ja valvontavirasto tulisi esityksen mukaan viranomaiseksi, johon saamen kielilakia (1086/2003) sovelletaan.

7. Hallituksen esitykseen sisältyy kielilakia koskeva muutosehdotus, jolla 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan jokaisella olisi oikeus maakunnan viranomaisessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, omassa asiassaan. Maakunnan viranomaisen olisi lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Säännös olisi vain maakuntia koskeva erityissäännös ja hallituksen mukaan sillä varmistettaisiin, ettei kielellisten oikeuksien toteutuminen heikkenisi uudistuksen johdosta valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa nykytilanteeseen verrattuna (ks. myös s. 146). Hallitus toteaa, että käytännössä säännösehdotus myös laajentaisi kielellisiä oikeuksia sellaisissa maakunnan tehtävissä, jotka siirtyvät

yksikielisiltä kunnilta tai kuntayhtymiltä yksikielisille maakunnille. Aikaisemmin käsittelyssä olleessa hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp. maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (ks. esim. s. 442 HE:ssä 15/2017) kirjatuin perusteluin laajennettaisiin ko. ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaisesti asiakkaan oikeus omakieliseen palveluun joko suomeksi tai ruotsiksi koko maan kattavaksi oikeudeksi siten, että se kohdistuu kaikkiin yksikielisiin suomenkielisiin maakuntiin ja niiden kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja viranomaistoimintoihin (myös Etelä-Pohjanmaan maakuntaan kaksikielisen laajan päivystysvelvollisuuden ulkopuolella). Esityksessä todetaan, että ”[v]aikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin alueen kieli”.

Samanlainen subjektiivinen oikeus saada maakunnan hallintopalvelut ruotsiksi koko maan alueella myös sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolella sisältyy siis nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Perustuslakivaliokunta mainitsi hieman peitellysti kielilakia koskevan mietintönsä (PeVM 9/2002) yleisperusteluissa, että kielilakiehdotuksessa ehdotettu ”[o]ikeuttava sääntely näyttää suppeammalta kuin perustuslaissa lailla turvattaviksi säädetyt oikeudet”, sillä perustuslain 17 §:n 2 momentti kattaa periaatteessa koko maan. Siksi nyt ehdotettu subjektiivinen oikeus on perustuslakivaliokunnan kielilain säätämisen yhteydessä indikoiman valtakunnallisen kattavuuden suuntainen.

Voidaan siis todeta, että kielilakiin ehdotettu muutos on asianmukainen ja edistää kielellisiä oikeuksia. Jos lakiesitys hyväksytään, muodostuisi ko. kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen virkatoiminnassa asiaksi, jota maakuntien olisi edistettävä esimerkiksi rekrytoinnin, käänteisten kielitaitovaatimusten ja kielellisten palveluketjujen luomisen kautta. Maakuntien tulisi viedä kielellisiä oikeuksia koskevat toteuttamistavat hallintosääntöihinsä. On kuitenkin huomattava, että tämän lähinnä yksikielisiä maakuntia koskevan järjestelyn ei saa johtaa kielellisten oikeuksien heikentämiseen kaksikielisessä maakunnassa. Tätä koskeva rajoitus tulisi kirjata selkeästi ainakin perustuslakivaliokunnan lausuntoon, ehkä jopa lakiin.

C. Julkisen tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

8. Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle ehdotetaan n.k. virastolain 35 §:n 1 momentille perustuvaa mahdollisuutta siirtää viraston 4 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Lainkohta määrittelee avustavien tehtävien alan verraten täsmällisesti, mutta täyttyvätkö muut perustuslain 124 §:n edellytykset? Missään tapauksessa kyseeseen ei näyttäisi tulevan sellainen merkittävä julkisen vallan käyttö, joka voidaan antaa vain viranomaiselle, sillä ko. avustavat tehtävät eivät sisältäisi esimerkiksi hallintopäätösten tekemistä, mutta edellyttääkö tehtävien tarkoituksenmukainen hoito ehdotetun kaltaista rajoitettua siirtomahdollisuutta? Sitä ei oikeastaan voi ennakolta tietää, mutta vaikuttaisi siltä, kuin

perustuslakivaliokunnan aikaisemmin muotoilemat ehdot täyttyisivät, eli että kysymys olisi rutiiniluonteisista, viranomaista avustavista tukitehtävistä ja että niihin ei sisältyisi julkisen vallan käyttämistä.

Näyttäisi kuitenkin siltä, että avustavat tehtävät voisivat sisältää jonkinasteista valmistelutoimintaa, ehkä myös tietokoneavusteista valmistelutoimintaa (varsinaiselle automaattiselle päätöksenteolle ehdotuksesta ei mielestäni löydy sellaista laissa säädettyä perustaa, jota EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 b -kohdassa edellytetään, joten niin kauas elektronisen päätöksenteon tai profiloinnin suuntaan järjestely ei tässä muodossaan voisi kehittyä), sillä laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) mahdollistaa 9 §:n nojalla varsin laajan tiedonhankinnan eräistä yleisistä tietojärjestelmistä, mm. väestörekisterijärjestelmän äidinkielitiedon. Kuten tukipalvelulain 1 §:n 3 momentista ilmenee, sovelletaan sähköisiin tukipalveluihin henkilötietolakia (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä viestinnän välittämiseen ja viestien ja välitystietojen käsittelyyn tietoyhteiskuntakaarta (917/2014).

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukainen yksityiselämän suoja otettaneen siten huomioon, samoin kuin perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaate, mutta hallintolain (434/2003) ja kielilain sovellettavuus ei ainakaan tukipalvelulaista ilmene, joten ehkä niiden sovellettavuutta pitäisi korostaa hallituksen esitykseen sisältyvässä virastolain 35 §:ssä, jotta eräät muut perusoikeudet, kuten perustuslain 17 §:n kielelliset oikeudet ja perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset eivät vaarantuisi (rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu on ehdotetussa sääntelyssä mainittu). Kyseessä olisi julkiseksi tehtäväksi katsottava avustava toiminta Valtion lupa- ja valvontaviraston yhteydessä, mikä tarkoittaa sitä, että koska ko. virastolla on jo itsessään hyvin laajat ja monipuoliset valtaoikeudet, voisivat ne myös luiskahtaa avustavia tehtäviä hoitavien yksikköjen sisälle. Siksi olisi selkeyden ja varmuuden vuoksi lisättävä ehdotetun virastolain 35 §:n 2 momenttiin viittaus hallintolain ja kielilain sovellettavuuteen säännösehdotuksessa mainittuihin avustaviin tehtäviin. Kielilain kohdalla ehdotettu järjestely aktivoisi 25 §:n toisen virkkeen, johon sisältyy kielellisiä oikeuksia koskeva varmistamisvelvollisuus.

Asiantuntijoiden aseman virallistaminen 29 §:n mukaisella tavalla voisi johtaa saman tyyppiseen tilanteeseen, jossa asiantuntijat ja heidän taustayhteisönsä itse asiassa saattaisivat osallistua päätösten valmisteluun. Asiantuntijoille kaavaillaan 2 momentissa rikosoikeudellista virkavastuuta, mutta yksityiskohtaisten perustelujen kautta ei oikeastaan selviä, millaisia tehtäviä asiantuntijat hoitaisivat, joten asia jää auki. Jos julkisia tehtäviä siirtyisi sopimuksen perusteella Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselta asiantuntijalle tai asiantuntijan taustayhteisölle, olisi kyseessä järjestely, joka mielestäni edellyttäisi perustuslain 124 §:n mukaisia järjestelyjä. Tältä osin ehdotettu säännöstö on mielestäni puutteellinen. Selkeämpää olisi käyttää esimerkiksi valtion virkamieslain (750/1994) mukaista määräystä virkasuhteeseen.

D. Muita huomioita (mm. kunnan henkilöstö, ympäristö, kansanäänestys)

9. Maakuntauudistus edellyttää hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin kunnallisen henkilöstön siirtämistä maakuntien palvelukseen tavalla, joka muistuttaa aikaisemmin käsiteltyä esitystä HE 15/2017 vp. Hallituksen nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen pohjalta tätä ehdotetaan käsiteltäväksi liikkeenluovutuksena. Sikäli kuin kyse on kuntayhtymien henkilöstöstä (esim. maakuntaliittojen henkilöstö), mitään kuntien itsehallinnon suojaan liittyvää ongelmaa ei mielestäni ole nähtävissä, sillä lakisääteisillä kuntayhtymillä ei perustuslakivaliokunnan tulkintojen valossa ole minkään tyyppistä kunnan itsehallinnosta kumpuavaa perustuslainsuojaa. Peruskuntien henkilöstö sitä vastoin on mielestäni toisessa asemassa, sillä kunnallisten viranhaltijoiden ja muiden työntekijöiden voidaan suurelta osin katsoa kuuluvan kunnan yleisen toimialan piiriin.

   Hallitus ei ole arvioinut juuri tätä kunnalliseen itsehallintoon liittyvää aspektia lakiehdotuksen säätämisjärjestysosiossa eikä myöskään yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tämän käsityksen, eli että kunnalliset viranhaltijat ja työntekijät kuuluvat kunnan yleisen toimialan piiriin, voidaan kuitenkin katsoa pohjautuvan samoihin lähtökohtiin kuin kunnallisen virka- ja työsopimuslainsäädännön perusteista säätämisen, jolloin jokaisen kunnan itsenäinen oikeus sopia virka- ja työehtosopimuksistaan henkilöstönsä kanssa siirrettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla kunnilta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (Kunnallinen virkaehtosopimuslaki, 669/1970, ja laki kunnallisista työehtosopimuksista, 670/1970; ks. PeVL 2/1970). Viran perustaminen ja täyttäminen sekä työsuhteeseen ottaminen ovat päätöksiä, jotka kuuluvat kunnan yleisen toimialan piiriin ainakin niiltä osin, kuin laissa ei ole täsmällisiä määräyksiä tietyn viran perustamisesta. Olen sitä mieltä, että 8 § ehdotetussa laissa maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta osuu perustuslain 121 §:n suojaamalle itsehallinnon alueelle ja olisi siten toteutuessaan kunnalliseen itsehallintoon vaikuttava lainsäädäntöratkaisu, mutta erityisesti tehtävät, joita tälläkin hetkellä hoidetaan yhteistoiminta-alueiden kautta (esim. ympäristöterveydenhuolto, maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävät, osa kunnaneläinlääkäreistä) ovat sellaisia, joita jo koskee tietty lainsäädännöllinen ylikunnallisuus. Eläinlääkintä on lisäksi kunnan erityiseen toimialaan kuuluva ja verraten tarkasti säännelty alue. Ehdotettua järjestelyä voisi mielestäni pitää vähäisenä kunnallisen itsehallinnon rajoituksena, ja sen takia lakiehdotus voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Myös kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien laajuus on varsin rajallinen, joten mistään massiivisesta tehtävien siirrosta ei ole kysymys, ja koska tehtävät lisäksi siirtyvät itsehallinnolliselle julkisyhteisölle, ei tehtävien siirtoon liity kansanvaltaisuudesta lähtöisin olevia ongelmallisuuksia.

10. Hallituksen esityksen perusteella voidaan vetää se johtopäätös, että hyvin laajoja muutoksia viranomaisorganisaatioon tapahtuu erityisesti ympäristölainsäädännön alueella (esim. luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, maa-aineslaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, jätelaki). Muutokset eivät vaikuttane materiaaliseen lainsäädäntöön, vaan ainoastaan hallinto-organisaatioon, ja niillä tullee olemaan yllä kohdassa 2 mainittuja selkeyttäviä vaikutuksia. Koska ympäristöön vaikuttavat lupa- ja valvonta-

asiat, joita nyt hoidetaan pääsääntöisesti erillään toisistaan AVI:en ja ELY:jen kautta, ehdotetaan yhdistettäväksi Valtion lupa- ja valvontavirastoon, on syntynyt kysymys viranomaisen valitusoikeuden järjestämisestä ympäristölainsäädännön alueella (ss. 159, 445). Esityksen mukaan yleisen edun valvonnasta vastaava valtion viranomainen, eli Valtion lupa- ja valvontavirasto, ei voisi hakea muutosta itsensä tekemään luparatkaisuun (ss. 201. 497). Mielestäni tämä heikentäisi perustuslain 20 §:n (vastuu ympäristöstä) vaikuttavuutta ainakin jossain määrin, sillä valvontaviranomaisen valitusoikeus lupaviranomaisen päätöksiin nähden on ainakin periaatteellisella tasolla ollut tärkeä. Hallituksen esille tuomat perustelut sille, miksi valitusoikeutta ei oltaisi järjestämässä ovat kuitenkin perusteltuja ja hyväksyttäviä, joten mielestäni ehdotetun järjestelyn periaatteessa heikentävä vaikutus perustuslain 20 §:n alaan on hyväksyttävissä, varsinkin kun otetaan huomioon hallituksen valtiosääntöarvioinnissa esittämät perustuslakivaliokunnan lausunnot.

11. Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotus neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä noudatettavaa menettelyä koskevan lain (571/1987) muuttamisesta. Lakiehdotus kiinnittyy perustuslain 14 §:än (ja erityisesti 53 §:n 2 momenttiin), mutta on epäselvää, mikä valtiollisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen liityntä meneillään olevaan hallintouudistukseen saattaisi olla, erityisesti koska hallitus kytkee ko. lain muutostarpeen vuonna 2011 toteutettuun perustuslain muutokseen, jolla säädettiin äänioikeudesta perusoikeutena myös europarlamenttivaalien yhteydessä. Yksityiskohtaisten perustelujen 6 §:n kohdalla hallitus toteaa, että pykälän 1 momentista poistettaisiin tarpeettomana määräys siitä, että vaalipiirilautakunnan tulee antaa tieto kansanäänestyksen tuloksesta lääninhallitukselle ja kuntien keskusvaalilautakunnille. Mielestäni olisi asianmukaista poistaa lainkohdasta viittaus lääninhallitukseen, mutta kuntien keskusvaalilautakuntien keskeinen asema perustuslaissa mainitun kansanvallan viranomaisorganisaatiossa ei näyttäisi antavan perustetta kuntien keskusvaalilautakuntien sivuuttamiselle. Koska ko. lakiehdotuksessa neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä koskevan lain muuttamiseksi on kyse aivan muista asioista kuin maakuntauudistuksesta ja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista, ei sitä tulisi hyväksyä osana nyt käsittelyssä olevaa lakipakettia, vaan erillisen esityksen pohjalta.

12. Hallituksen esityksen yleisistä tai yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, ovatko lakiehdotuksessa No. 29 (laki kaupanvahvistajista annetun lain 1 §:n muuttamisesta) mainitut maakunnanvoudit mahdollisesti Ahvenanmaan maakunnanvouti vai jokin uusi virkatyyppi manner-Suomen maakunnissa. Tällä hetkellä voimassa oleva laki kaupanvahvistajista käyttää lainkohdassa yksikkömuotoa (maakunnanvouti), mutta säännösehdotuksessa käytetään monikkomuotoa (maakunnanvoudit). Ahvenanmaan maakunnassa lienee kuitenkin vain yksi maakunnanvouti. Mitähän hallitus tässä tarkoittaa?

13. Olin valinnanvapauslainsäädäntöä koskevassa lausunnossani sitä mieltä, että olisi tarpeen luoda yhdenvertaisuuden toteutumista tarkkaileva oikeudellinen arviointimekanismi, joka voisi esimerkiksi tuottaa vaalikausittain jätettävän yhdenvertaisuusarvion. Käsillä olevaan hallituksen esitykseen keskeisesti sisältyvä ehdotus Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamiseksi vastaa osaksi tähän tarpeeseen

(esim. ss. 162-165), mutta kokoavien arvioiden tuottaminen yhdenvertaisuuden oikeudellisesta toteutumisesta olisi perustuslain 6 §:än nähden ja valinnanvapauslainsäädännön mahdollistamassa aivan uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon tilanteessa hyvin tärkeä mekanismi. Olisi siis mielestäni edelleen pohdittava sitä, miten oikeudellinen arvio yhdenvertaisuuden toteutumisesta voitaisiin tuottaa, mielellään Valtion lupa- ja valvontaviraston ulkopuolisen tahon toimesta, sillä virasto on tavallaan ”asianosainen”.

E. Yhteenveto

Tehdyn arvion perusteella katson, että hallituksen esitys on suurelta osin ongelmaton, mutta eräin kohdin on esitettävissä parannusehdotuksia:

-yksikielisten maakuntien funktionaalinen toimivalta koko manner-Suomen alueella tarkoittaa sitä, että niiden virka-alue on ko. tehtävän suhteen kaksikielinen, minkä vuoksi kielellisten oikeuksien toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota;

-Valtion lupa- ja valvontavirastossa ja myös maakunnissa (erityisesti kaksikielisissä maakunnissa) tulisi harkita käänteisten kielitaitovaatimusten käyttämistä;

-kielilakia koskeva muutosehdotus, jolla 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan jokaisella olisi oikeus maakunnan viranomaisessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, omassa asiassaan, tulisi määritellä siten, että se ei missään oloissa johtaisi kielellisten oikeuksien heikkenemiseen kaksikielisissä maakunnissa;

-Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 35 §:ä pitäisi täydentää siten, että ulkoistettuihin tukitehtäviin sovellettaisiin pykäläehdotuksessa mainittujen lakien lisäksi myös hallintolakia ja kielilakia;

-Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 29 §:n mukaisten asiantuntijoiden rekrytointeihin pitäisi sopimuskonstruktion sijasta käyttää valtion virkamieslain mukaista määräystä virkasuhteeseen;

-lakiehdotus neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä tulisi jättää nyt käsiteltävänä olevan lakipaketin ulkopuolelle.

Ongelmallinen kohta, jonka pohdinnassa perustuslakivaliokunnan tulisi harkita perustuslainsäätämisjärjestyksen edellyttämistä, on mielestäni seuraava:

- esitykseen vesilain muuttamisesta (lakiesitys No. 31) sisältyvän 3:14 §:n 4 momentin viimeisen virkkeen mukaan lupaviranomainen voi antaa maakunnalle määräyksiä kalatalousmaksun käytöstä, mikä on ongelmallista perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvän maakunnan itsehallinnon kannalta.

Lisäksi vaikuttaisi siltä, että nyt käsiteltävänä olevan maakunta- ja hallintouudistuksen jälkeen olisi pohdittava, tulisiko perustuslakia muuttaa siten, että sen 11 luvusta ilmenisi täsmällisemmin se, miten hallinto on organisoitu.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

Julkisoikeuden professori