Perustuslakivaliokunta 19.4.2018 klo 10:00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE NS. MAKU II-PAKETISTA (Hallituksen esitys 14/2018 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi)

Hallituksen esityksen tausta ja liityntä muihin vireillä oleviin hallituksen esityksiin

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys (HE 14/2018 vp), jota kutsutaan ns. Maku II-paketiksi liittyy usean hallituksen esityksen (mm. HE 15/2017 vp.) kautta vireillä olevaan sote- ja maakuntauudistukseen, jonka valtiosääntöoikeudellisesti keskeisistä kysymyksistä perustuslakivaliokunta antoi ensimmäisen lausuntonsa kesällä 2017 (PeVL 26/2017 vp). Tämän perustuslakivaliokunnan ns. ensimmäisen maakunta- ja sote-lausunnon jälkeen olen itse lausunut perustuslakivaliokunnalle käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lisäksi ns. uudesta valinnanvapauslaista (HE 15/2018). Valiokunta on myös pyytänyt minulta lausuntoa ns. Maku I-pakettia (HE 15/2017 vp) täydentävästä maakuntien arvonlisäverokompensaatioita koskevasta esityksestä (HE 16/2018 vp).

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on kooltaan mammuttimainen lähes 2000 sivun järkäle, joka liittyy yli 200 lakiin. Yksinomaan pykälätekstiä on yli 500 sivua. Yhdistettynä sote- ja maakuntauudistuksen muihin arvioitavani oleviin osiin, käytössäni oleva aika ei ole mahdollistanut tämän lakipaketin kokonaisvaltaista valtiosääntöoikeudellista tarkastelua sellaisella tarkkuustasolla, jota näin merkkittävä hallituksen esitys vaatisi. Tämän tiedostamisen aiheuttamaa tuskaa lievittää kuitenkin se, että hallituksen esitys on moniin muihin sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä annettuihin hallituksen esityksiin verrattuna paremmin kirjoitettu. Sen vaikuttavuusarvioiden ja muun tietoperustan uskottavuudesta ei herää lukiessa samanlaisia epäluuloja kuin esimerkiksi valinnanvapauslakiesityksen (HE 15/2018) kohdalla heräsi.

Edelliseen liittyen tyydyn näin alkuun toteamaan, että uutta valinnanvapauslakia koskeneessa lausunnossani tekemäni huomautukset sote- ja maakuntauudistuksen muodostaman lainsäädäntökokonaisuuden mielettömästä käsittelyaikataulusta eduskunnassa keväällä 2018 ovat relevantteja myös käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä. En käsittele tätä ulottuvuutta tässä lausunnossa enemmälti.

Hallituksen esityksellä perustetaan valtionhallintoon uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova) ja samalla lakkautetaan valtion aluehallinnosta AVI:t ja ELY-keskukset sekä valtion keskushallinnosta Valvira ja KEHA-keskus. Esityksellä toteutetaan lukuisia viranomaistehtävien siirtoja kuntien, maakuntien ja valtion välillä. Eduskunnan käsiteltävänä (HE 15/2017 vp) olevan maakuntalain näkökulmasta esityksellä toteutetaan lain 6.1 §:n kohtien 5-8, 10-13, 16-22 ja 25-26 mukaisten tehtävien sekä lain 6.2 §:ssä tarkoitettujen tehtävien siirto maakunnille. Monet tehtävät ovat perustuslain näkökulmasta perusoikeusherkkiä eli liittyvät perusoikeuksien toteuttamiseen. Esimerkiksi terveydensuojelu ja tupakkavalvonta kuuluvat perustuslain 19 §:n; alueellisten koulutustarpeiden ennakointi, alueelliset liikunta- ja kulttuuritoimen tehtävät perustuslain 16 §:n; maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus, kuntien alueiden käytön suunnittelu ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen, luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito, vesien ja merien suojelu, rakennusvalvonta ja ympäristötoimen järjestäminen perustuslain 20 §:n sekä romaniasiat perustuslain 6 §:n ja 17 §:n alaan. Sääntelykokonaisuus vaikuttaa siten

olennaisesti niihin perusratkaisuihin, joiden kautta julkinen valta turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Uudistus ei kuitenkaan tokikaan vaikuta valtiolle kuuluvaan ns. viimekätiseen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen. Etenkin valtiolta itsehallinnollisille maakunnille siirtyvien perusoikeusherkkien tehtäväpiirien kohdalla on tärkeää muistaa, että valtio ei voi vetäytyä ns. viimekätisestä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteestaan delegoimalla sen käytännön toteutuksen maakuntaitsehallinnon piiriin. Vaikka valtio voikin melko rajattomasti siirtää sille kuuluneita tehtäviä kansanvaltaisten itsehallintoyhteisöjen kuten maakuntien ja kuntien päätöksenteon piiriin, näissä tehtävänsiirroissa valtion vastuulle jää huolehtia siitä, etteivät itsehallintoyhteiset omalla toiminnallaan tai yleiskatteisen rahoituksen allokoinnilla vaaranna perusoikeuksia. Valtion on lisäksi ylläpidettävä oikeusvaltiollisuutta, mikä osaltaan asettaa rajat niille mahdollisuuksille, joita julkisen hallinnon järjestämisessä on.

Edellä sanotusta nousee esiin valtiosääntöoikeudellinen kysymys siitä, sisältyykö nyt arvioitavana olevaan esitykseen sitä kokonaisuutena tarkastellen sen mittakaavan sekä liitynnän muihin vireillä oleviin maakunta- ja sote-uudistusta koskeviin hallituksen esityksiin kautta riski siitä, että käsillä olevan hallinnonuudistuksen toteuttamistapa voi vaarantaa perusoikeuksien tai oikeusvaltiollisuuden toteutumisen jossakin osassa maata, jossakin väestöryhmässä tai jossakin asiaryhmässä. Viitteitä tällaisesta on olemassa. Tältä osin voidaan yleisesti viitata jo aiemmin perustuslakivaliokunnassa sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä esillä olleisiin maakuntien ohjausrakenteen ja taloudellis-toiminnallisen kyvykkyyden haavoittuvuuteen liittyviin kysymyksiin. Yksityiskohtaisemmin tarkasteltaessa havaitaan, kuinka esimerkiksi **työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (TyVL 2/2018) katsonut, että esitys vaarantaa ILO:n yleissopimuksen nro 81 edellyttämän työsuojelutoiminnan, sillä siitä ei säädellä jatkossa riittävän velvoittavasti lain tasolla. Valiokunta on samalla ilmaissut lausunnossa ”kantavansa huolta koko Luova-viraston -- resurssien riittävyydestä”.** Toisin sanoen valiokunta katsoo selvittäneensä asiantuntijakuulemisissaan, ettei Luova-virastolla ole välttämättä riittäviä resursseja selviytyä tehtävistään edes Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden asettaman vähimmäistason mukaisesti. Myös käsillä olevan hallituksen esityksen perustelut vahvistavat kuvaa siitä, että esitykseen liittyy useilla osa-alueilla merkittäviä riskejä toiminnan hetkellisestä sakkaamisesta. Esityksessä todetaan riskeistä esimerkiksi seuraavaa:

> ”Uusi rakenne kuitenkin saattaa tuottaa siirtymävaiheessa riskejä, jotka liittyvät esimerkiksi viivästyksiin maatalouden tukien maksatuksessa taikka tukien takaisinperintään,”;
>
> ”Riskinä on, että valtakunnallisessa toimialoittain organisoidussa mallissa toimialoista syntyy hyvin itsenäisiä toimijoita [Luova-]viraston sisään, jolloin viraston yhteinen toiminta-ajatus ei toteudu, poikkihallinnollisuuden hyötyjä ei saavuteta, virastokokonaisuuden johtaminen kärsii ja hallinnonalakohtainen optimointi haittaa asiantuntemuksen ja resurssien joustavaa ja tehokasta käyttöä. Myös pääjohtajan tavanomaisesta poikkeava asema, jossa pääjohtaja on toisaalta viraston päällikkö, mutta samanaikaisesti hänen otto- ja direktio-oikeutensa toimialoilla tehtävään työhön nähden on rajoitettu, voi muodostaa riskin organisaation sisäisestä hajaantumisesta useisiin toisistaan erillään johdettuihin linjoihin.”
>
> ”Sosiaali- ja terveysministeriö [toi esiin] huolen riskistä, että ministeriöillä ei ole riittävää mahdollisuutta toimialansa ohjaukseen toimialaohjauksen ollessa alisteista yhteiselle ohjaukselle.”

Näin merkittävällä tavalla perusoikeusherkässä hallinnonuudistuksessa lainsäätäjän on huolehdittava, että niin toimeenpanokoneistolla kuin lainsäätäjällä itsellään on riittävästi työkaluja ja mahdollisuuksia puuttua oikeusvaltion, perusoikeuksien ja muiden oikeusjärjestyksen suojaamien oikeushyvien toteuttamisessa ilmeneviin ongelmiin. Institutionaaliselta asemaltaan, organisaatiomuodoltaan ja ohjausjärjestelmältään uudenlaisen keskushallinnon viraston eli Luova-viraston toiminnan käynnistymistä on seurattava huolella.

Käsillä olevassa sote- ja maakuntauudistuksessa painotetaan maakunnan osaamista ja valtion ohjaussvastuuta uudistuksen onnistumiselle välttämättöminä seikkoina. Näin varmastikin on, kuten jo aiemminkin valiokunnalle antamissani lausunnoissani olen todennut. Herää kuitenkin kysymys, onko käsillä oleva uudistus maakunnalle inhimillisesti liian suuri haaste, kun tietojärjestelmät ovat vaillinaisia, kansanvaltaista hallintorakennetta ei ole vielä olemassa, tehtäväpiiri on valtaisa ja verotusoikeuden puuttumisesta johtuen taloudellinen liikkumavara äärimmäisen rajattu.

On myös jokseenkin järjetöntä, että samaan aikaan, kun valtion tulisi valvoa ja ohjata perustettavien maakuntien toimintaa esimerkiksi haastavan valinnanvapausmallin (HE 15/2018 vp) toimeenpanossa, nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä lakkautetaan yksi keskeisistä valvontaa suorittavista virastoista (Valvira) ja yhdistetään se aivan uudentyyppiseen organisaatioon (Luova), jonka rakenteeseen voi liittyy hallituksen itsensäkin mielestä merkittäviä käynnistymisvaiheen haasteita.

Edellä käsitellyllä on kuitenkin vain rajatusti valtiosääntöoikeudellista merkitystä, sillä perustuslaki sallii suhteellisen pitkälle monenlaiset hallinnonuudistukset asettamatta niille tarkkoja laatuvaatimuksia. Perustuslaki ei siis aseta sellaisille hallinnon sisäisille reformeille, joihin ei liity perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan yksityiselle antamista, kovin pitkälle meneviä sisällöllisiä vaatimuksia. **Pidän kuitenkin perustuslain 22 §:n näkökulmasta selvänä, että perustuslakivaliokunnan tulee valtiosääntöoikeudellisena huomionaan edellyttää, että maakunnille ja perustettavalle Luova-virastolle annetaan kaikki niiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvien tehtävien edellyttämät voimavarat.**

Koska perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta 3.5.2018 järjestettävään kuulemiseen tarkentavaa lausuntoa valinnanvapausmalliin liittyvien valtiosääntöoikeudellisesti relevanttien riskien toteutumisesta, ilmoitan jo tässä yhteydessä, että Luova-viraston perustaminen ja mittavat käsillä olevaan hallituksen esitykseen liittyvät tehtäviensiirrot heikentävät maakuntien kykyä ohjata valinnanvapausmallin toimeenpanoa siinä määrin, että jo ne perustelevat tarvetta porrastaa valinnanvapausmallin keskeisten elementtien toimeenpano hetkeen, jolloin käsillä olevan hallituksen esityksen mukainen Luova-virasto on jo perustettu ja toiminnassa.

Maakuntaitsehallinto

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys liittyy keskeisesti itsehallinnollisten maakuntien organisointiin. Siten esityksen arvioinnissa valtiosääntöoikeudellisesti keskeiseksi muodostuu kysymys maakuntaitsehallinnon (PL 121.4 §) sisällöstä. Esimerkiksi eräiden tehtävien kokoamista kahdeksaatoista vähäisemmälle määrälle maakuntia on arvioitava maakuntaitsehallinnon sisältöä vasten.

Johtoa maakuntaitsehallinnon sisältöön voi hakea lähinnä perustuslakivaliokunnan viime kesänä antamasta ns. Maku I-paketin (HE 15/2017 vp) lausunnosta (PeVL 26/2017 vp.). Valiokunta vahvisti lausunnossaan, että maakuntaitsehallinnon sisältöä ei voi päätellä kunnallisen itsehallinnon sisällöstä, vaikka perustuslain 121 §:n muodostamalle kokonaisuudelle onkin annettava merkitystä siten, että kunnallinen itsehallinto on eräänlainen prototyyppi maakuntaitsehallinnolle.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on seikkaperäisesti selostettu perustuslakivaliokunnan tulkintoja maakuntaitsehallinnosta. Hallituksen esityksen käsitys maakuntaitsehallinnon luonteesta on samaan tapaan hapuileva kuin perustuslakivaliokunnan oma käsitys. Aivan kuten perustuslakivaliokunta, hallituskaan ei esityksessään osaa päättää, kuinka laajasti maakuntaitsehallinnon sisältöä koskevia vaatimuksia on johdettava kunnallisesta itsehallinnosta. Koska perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi käsitellyt maakuntaitsehallinnon rajoitusedellytyksiä vaan pikemminkin lausunnossaan 26/2017 vp hahmotellut vain sen välttämättömiä ydinelementtejä ja perustuslain 121.4 §:ssä viitataan vain maakuntaitsehallinnon konkretisoitumiseen laintasoisen sääntelyn kautta, lainsäätäjällä on nähdäkseni tällä hetkellä suhteellisen vapaat kädet muokata maakuntaitsehallintoa haluamansa muotoiseksi. Lainsäätäjän on kuitenkin tehtävä tämä kansanvaltaisuutta kunnioittaen ja laintasoisella sääntelyllä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 26/2017 vp irrottanut maakuntaitsehallinnon siinä määrin vahvasti kunnallisesta itsehallinnosta, että valiokunnan tulisi nähdäkseni tässä vaiheessa suuntautua kehittämään maakuntaitsehallinnolle itsenäistä sisältöä ja sellaisia rajoitusedellytyksiä, joita ei kuljeta argumentaatioon kunnallisesta itsehallinnosta. Pidän tässä mielessä jokseenkin ongelmallisena sitä, että hallituksen esityksessä tehdään runsaasti analogioita perustuslakivaliokunnan kunnallista itsehallintoa koskevasta lausuntokäytännöstä. Vaikka maakuntaitsehallinnon luomisen tässä vaiheessa – etenkin käsillä olevan maakunta- ja sote-uudistuksen kontekstissa – voi tuntua houkuttelevalta kuljettaa perustuslakivaliokunnan kunnallista itsehallintoa koskevasta lausuntokäytännöstä elementtejä maakuntaitsehallinnon rajoitusedellytysten arvioimiseen, tämä ei edesauta maakuntaitsehallinnon käsitteen kehittymistä eikä nähdäkseni luo hyvää pohjaa perustuslakivaliokunnan sitä koskevien tulkintadoktriinien muotoutumiselle.

Yksi esimerkki tässä suhteessa ongelmallisesta argumentaatiorakenteesta on tapa, jolla hallituksen esityksessä kuljetetaan maakuntaitsehallinnon käsitteen sisälle pakkokuntayhtymien arviointikriteerit, kun arvioidaan maakunnan tehtävien kokoamista. Pakkokuntayhtymät kuitenkin poikkeavat oikeudellis-hallinnolliselta luonteeltaan ja rakenteeltaan siinä määrin maakuntien tehtävien kokoamisesta, että näiden välille rakennettava analogia ei ole nähdäkseni asiallinen ja kertoo lähinnä siitä, että kuljetamme kuntatyyppistä ajattelua sellaiseen kontekstiin (maakunta), joka ei oikeastaan ole kuntatyyppinen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp lähtökohdista olisi johdonmukaista, että perustuslakivaliokunta käsillä olevaa hallituksen esitystä arvioidessaan kehittäisi maakuntaitsehallinnon sisältöä ja valtiosääntöoikeudellisia rajoja sellaisesta lähtökohdasta, jossa se selkeästi korostaisi maakunnan ja kunnan käsitteellistä eroa.

Kun käsillä olevaa hallituksen esitystä tarkastelee perustuslain 121.4 §:n sanamuodon ja perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp valossa eli muistaen, että maakuntien itsehallinnon ei voida katsoa edellyttävän juuri muita seikkoja kuin lailla säätämistä sen tehtävistä ja kansanvaltaisuuden varmistamista, käsillä oleva hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Tämä tulkinta liittyy osin siihen, että perustuslakivaliokunta käsitteli viime kesän lausunnossaan vain maakuntaitsehallinnon

keskeisimpiä rakennepiirteitä ja edellytti, että mietintövaliokunta lähettää hallituksen esityksen 15/2017 vp perustuslakivaliokuntaan ns. b-lausunnolle. **Oikeastaan käsillä olevan hallituksen esityksen suhdetta maakuntaitsehallinnon rajoitusedellytyksiin ei pitäisi tarkastella vielä tässä vaiheessa, vaan vasta sen jälkeen, kun selviää tarkentaako perustuslakivaliokunta HE 15/2017 vp:stä antamassaan b-lausunnossa mahdollisesti maakuntaitsehallinnon käsitettä ja rajoitusedellytyksiä.**

Luova-virasto

Hallituksen esityksen mukaan Luova olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Virastotyypiltään se olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto, jolla olisi lukuisia toimipaikkoja ympäri maata siten, että yksikään viraston toimipaikoista ei olisi ns. päätoimipaikka eikä virastolla siten olisi selkeästi päätoimipaikan kautta määriteltyä sijaintipaikkakuntaa. Esitetty Luova-virasto vastaa keskeisiltä rakenneosiltaan keskus- ja aluehallinnon virastorakennetta selvitettäneen valtiovarainministeriön VIRSU-hankkeen loppuraportin (2015) virastomallia C, mutta on kuitenkin mittakaavaltaan huomattavasti suurempi ja ministeriösuhteiltaan poikkihallinnollisempi kuin yksikään VIRSU-hankkeessa hahmoteltu virasto olisi ollut. VIRSU-hankkeen pohjalta valtion virastorakennetta on kehitetty ns. emovirastomallisesti, mutta yhtään nyt esitellyn kaltaista poikkihallinnollista ja toiminnallisesti vahvasti alueellistettua emovirastoa ei ole aiemmin luotu.

Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. 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.

Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia, vaan valtion virastot ovat erityislainsäädännöllä perustettuja omanlaisiaan virastoja ja laitoksia, jotka toimivat kuitenkin yhtenäisemmän virastokäsitteen alla. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa siinä, kuinka valtionhallinto ja sen virasto-organisaatio järjestetään. Tämä käy ilmi myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, jossa on jopa katsottu (esim. PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp), että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan, että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin.

Luova-viraston tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä ja perustuslain 119 §:n edellyttämin tavoin virasto ehdotetaan perustettavaksi lailla, jossa säädettäisiin viraston yleisistä perusteista perustuslain 119 §:n mukaisesti. Tästä näkökulmasta Luova-viraston perustaminen on perustuslain 119 §:n vakiintuneiden tulkintalinjojen näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Tilanne, jossa virastolle kuuluvista tehtävistä säädetään vain tehtäväalakohtaisesti virastoa itseään koskevassa laissa (42. lakiehdotuksen 4 §) ja perustuslain 119 §:n edellyttämällä tarkkuustasolla hajallaan ja sääntelytarkkuudeltaan epäyhtenäisesti noin 230 muussa laissa tarkoittaa sitä, että kokonaiskuvan muodostaminen viraston tehtäväpiiristä on hankalaa.

Vaikka tätä lainsäädäntöteknistä ratkaisua voikin kritisoida, kysymyksessä ei ole lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellinen ongelma, sillä tämäkin ratkaisu täyttää perustuslain 119 §:n vaatimukset.

Kiinnitän tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että VIRSU-hankkeessa tunnistettiin erityisesti sen niin sanottuun C-malliin, jota käsillä oleva hallituksen esitys edustaa, liittyen tarve harkita perustuslain 119 §:ään sisältyvän valtionhallinnon järjestämistä koskevaa sääntelyn muuttamista siten, että perustuslain 119 § vastaisi tapahtumassa olevaa valtionhallinnon rakenteiden muutosta. VIRSU-työryhmä katsoi, että C-mallin mukaisten virastojen luomisen jälkeen olisi tarkoituksenmukaista poistaa perustuslaista kuvaileva luokittelu valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Samalla olisi syytä täsmentää perustuslain 119 §:n ja 122 §:n välistä suhdetta siten, että perustuslain tasolla tunnistettaisiin paremmin valtion keskushallinnon suuriin virastoihin rakennetut ja mahdollisesti rakennettavat toiminnot, joilla on vain rajattuun maantieteelliseen alueeseen kohdistuva toimivalta. Yhdyn näihin VIRSU-hankkeen huomioihin, vaikka katsonkin, ettei Luova-viraston perustamisesta aiheudu suoraa ja välitöntä tarvetta perustuslain 119 §:n muuttamiselle.

Kun valtion keskushallintoon luodaan uudentyyppisiä tehtäväalaltaan erittäin laajoja virastoja, puhkotaan samalla keskushallinnon virastorakenteelle keskeisenä pidettyjä asiallisen toimivallan erottelevia kalvoja. Tämä on nostanut esiin uudentyyppisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joihin perustuslakia säädettäessä ei ole otettu kantaa ja joihin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä löytyy tällä hetkellä vain rajoitetusti johtoa. Yksi näistä on kysymys siitä, **missä määrin perustuslain 21.2 §:n mukaisen hyvän hallinnon edellytyksien turvaaminen edellyttää, että jollekin suuren virastokokonaisuuden sisällä olevalle tehtäväalueelle turvataan erityinen riippumattomuuden suoja tehtäväkentän hoitamiseen siten, että viraston johdon ja muiden viraston tehtäväkokonaisuuksien mahdollisuuksia vaikuttaa riippumattomuuden suojan sisäpuolella olevaan tehtäväkokonaisuuteen rajataan. Kysymys on ns. palomuurien rakentamisesta viraston sisälle.** Tämän tyyppisiä palomuuriratkaisuja on omaksuttu mm. kehitettäessä Opetushallituksesta VIRSU-hankkeessa luonnostellulla tavalla opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan emovirastoa, johon yhdistettiin Ylioppilastutkintolautakunta ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, sekä yhdistettäessä kilpailu- ja kuluttaja-asioiden käsittely Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Näissä yhteyksissä on luotu hyvän hallinnon turvaamiseksi erityyppisiä erityisjärjestelyjä koskien johtamista, taloudellisten resurssien käyttöä ja ministeriö-virasto -ohjaussuhdetta. Näiden **ns. palomuurityyppisten erityisjärjestelyjen luominen on toistaiseksi tapahtunut ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, koska erityisjärjestelyjä vaatineita pitkälti VIRSU-hankkeeseen kytkeytyneitä ns. emovirastojen perustamishankkeita ei ole tuotu perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.**

Luova-viraston kohdalla esitetään (42. lakiehdotuksen 6 § ja 14 § ja 34 §) esitetään, että työsuojelun tehtäviä hoitava toimiala järjestetään ns. palomuurin taakse. Asiaa kuvataan säätämisjärjestysperusteluissa, jossa todetaan aivan oikein, että palomuuriratkaisu on välttämätön ILO:n yleissopimuksen nro 81 (SopS 44/1949) 6 artiklan mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi.

Eräänlaista palomuurijärjestelyä edustaa myös tavanomaisesta poikkeava moniportainen työjärjestysjärjestelmä (42. lakiehdotuksen 11 §) ja pääjohtajan tavanomaista päällikkövirastoa rajatumpi päätösvalta (42. lakiehdotuksen 8-10 §). Nämä palomuuriratkaisut ovat samalla omiaan pirstaloimaan viraston johtamisjärjestelmää, sillä aiemmin virastojen väliset asialliset toimivaltarajat asettuvat nyt Luova-viraston sisälle sen toimialojen välille. Tästä näkökulmasta sääntelyratkaisu, jossa toimialajaolle pohjan luova tehtäväalajako kuvataan laissa sangen väljästi on kritiikille altis. On myös huomionarvoista, että **nyt luotava**

tehtäväalajako ei seuraile aiempaa virastojen välistä asiallista toimivaltajakoa. Siten Luova-viraston perustaminen merkitseekin merkittävää valtionhallinnon sisäistä asiallisten toimivaltarajojen uudelleenjärjestelyä ja ennen kaikkea lukuisten asiallisten toimivaltarajojen katoamista valtionhallinnosta.

Yksi ns. palomuurijärjestelyihin liittyvä erityinen alue on yleisen edun valvonta ympäristönsuojelu- ja vesitalousasioissa, sillä käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetään yleisen edun yksiköstä luopumista lupaharkinnassa. Sen sijaan yleisen edun arviointi esitetään vastaisuudessa otettavaksi huomioon viran puolesta lupaharkintamenettelyssä hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen. **Valtiosääntäoikeudellisesti esiin nousee kysymys, ollaanko tässä purkamassa sellaista hallinnonsisäistä ns. palomuuria, jota ei perustuslain suojaamien ympäristöperusoikeuden (20 §) ja hyvän hallinnon (21 §) näkökulmasta saa purkaa.** Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on katsonut yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeuden kuuluvan hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja sitä kautta oikeusvaltiokäsityksemme perustaan. Ilman erillistä valvontayksikköä lupaviranomaisesta itsestään tulisi valittajien eräänlainen vastapuoli hallinto-oikeudessa ja hallintotuomioistuinten asema erisuuntaisten muutoksenhakemusten ratkaisijana muuttuisi tavalla, jolle ei ole perusteita.

Valtiosääntöoikeudellista kysymystä ratkaistaessa on käsillä olevan hallituksen esityksen erityisessä asiayhteydessä kiinnitettävä huomio siihen, että hallitus esittää samanaikaisesti tämän yleisen edun valvonnan järjestämistä koskevan palomuurin purkamisen kanssa myös viranomaisen valitusoikeuden poistamista siten, että valtion valvontaviranomaisella ei olisi jatkossa oikeutta hakea muutosta Luovan ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla lupaviranomaisena antamaan päätökseen. Asia, jota hallituksen esityksessä itsessäänkin kuvataan heikennyksenä suhteessa nykytilaan, voisi olla yksinään sovitettavissa perustuslakivaliokunnan näkemyksiin valitusoikeuden laajuudesta (ks. PeVL 47/2005 vp.), mutta yhdessä nämä kaksi muutosta merkitsevät äärimmäisen vahvaa riskiä ympäristöperusoikeuden toteutumisen valvontajärjestelmän sakkaamiselle. Minun on vaikea pitää tämäntyyppisen riskin ottamista valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Kysymys on ennen kaikkea valtion velvollisuudesta ylläpitää oikeusvaltiorakenteita tavalla siten, että ne tosiasiallisesti kykenevät suojaamaan perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia ja muita oikeushyviä. Nähdäkseni näistä kahdesta yleisen edun yksiköstä luopuminen on valtiosääntöoikeudellisesti hieman ongelmattomampaa kuin viranomaisen valitusoikeuden poistaminen, sillä lainsäätäjällä on valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna kohtalaisen laaja liikkumatila siinä, miten se organisoi ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta keskeisen yleisen edun puhevallan käytön.

Luova-viraston suunnaton koko ja tehtäväalueen moninaisuus nostaa esiin kysymyksen siitä, onko esimerkiksi asiantuntijoiden käyttöä (42. lakiehdotuksen 29 §) ja avustavien tehtävien siirtämistä yksityiselle (42. lakiehdotuksen 35 §) koskevat säännökset kirjoitettu perustuslain 124 §:n näkökulmasta riittävän täsmällisiksi. On sinänsä totta, että ne liittyvät säätämisjärjestysperusteluissa kuvattujen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomien tehtäväkokonaisuuksien hoitamiseen (mm. Valviran käyttämät tieteelliset asiantuntijat). Nyt kuitenkin asiantuntijainstituution käyttöala laajennetaan periaatteessa asetuksella säänneltävällä tavalla Luovan koko toimialalle samoin kuin avustavien tehtävien yksityiselle siirtovalta. Asetelmaa voi pitää tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisen näkökulmasta ongelmallisena. Ongelmallisuus nousee ennen kaikkea siitä, että Luova-virastolaissa (42. lakiehdotus) on pyritty erittäin niukkaan laintasoiseen organisaatiosääntelyyn samalla, kun kyseessä on poikkeuksellisen valtava ja organisaatiorakenteeltaan omintakeinen virasto. **Jää perustuslakivaliokunnan harkintaan, miten**

se suhtautuu perustuslain 124 §:n soveltamista koskeviin oppeihinsa tässä erityisessä sääntely-yhteydessä.

Luova-virasto kuuluu kaikkien niiden ministeriöiden toimialalle, joiden tehtäviä sille säädetään hoidettavaksi. Se ei siten ole yhdenkään ministeriön suoraan ohjaama vaan sen sijaan useiden ministeriöiden yhdessä ohjaama. **Luova-lakiin (42. lakiehdotus) sisältyy valtion keskushallinnon ohjausjärjestelmässä aiemmin tuntemattomia ohjausmekanismeja, jotka ovat jossakin määrin ristiriidassa sen perustuslain 68.1 §:n sisältämän ajatuksen kanssa, että ministeriöt vastaavat toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja muodostavat omien hallinnonalarajojensa kautta keskushallinnon ohjausjärjestelmän asialliset toimivaltarajat.** Vaikuttaa hieman silta, että Luova-virastolle omaksutuissa ohjausrakenteissa tuodaan ikään kuin takaoven kautta sisään sellaista ministeriörajojen purkamiseen tähtäävää valtion keskushallinnon uudistusta, jonka luomista Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioiva parlamentaarinen komitea (KEHU-komitea) pyrki rakentamaan. Kun ministeriöiltä viedään virastorakenteen itsenäinen ohjausvalta ja muidenkin kuin oman hallinnonalansa tehtäviin liittyvien asioiden virastorakenteiden hallinnon ohjaajana ja toiminnanohjauksen koordinoijana korostetaan (ks. 42. lakiehdotuksen 12 § ja 15 §), otetaan suuria askeleita kohti ministeriöjaotukselle tunnottoman de facto valtioneuvostoviraston syntymistä.

Oikeusvaltiollisuutta ylläpitävien rakenteiden purkaminen

Sen ohella, että valtion aluehallinnon nykyisiä tehtäviä kootaan käsillä olevassa hallituksen esityksessä valtion keskushallintoon Luova-virastoon, esityksessä siirretään myös valtiolle kuuluneita tehtäviä itsehallinnollisille maakunnille. Kuten edellä totesin, kysymys on sellaisesta hallinnon uudelleenjärjestelystä, jolle perustuslaki asettaa sangen väljät puitteet, jotka liittyvät perustuslain 2 §:n, 21 §:n, 22 §:n, 119 §:n, 121 §:n, 122 §:n muodostamaan kokonaisuuteen. Tässä kokonaisuudessa nousee esiin tarve erilaisille ns. palomuurijärjestelyille, joilla turvataan perustuslain 2 §:n ja 21 §:n hengessä oikeusvaltiollisuutta ja mahdollistetaan hyvä hallinto. Kysymys on siitä, että **sisällöllistynyt valtiosääntöoikeus (ks. PL 2 §, 21 § ja 22 §) asettaa vaatimuksia hallinto-organisaatiolle (ks. PL 119 §, 121 § ja 122 §), jonka toimintaa ei siten voi tarkastella yksinomaan organisatoris-muodollisena kysymyksenä. Tämä nostaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskiöön kysymyksen oikeusvaltiollisuuden vähimmäisedellytyksistä ja suomalaisen oikeusvaltion luonteesta.** Kysymys on maakuntauudistuksen jo esiin nostaman kansanvaltaisuuden käsitteen tapaan valtiosääntöoikeudellisesti keskeisestä abstraktista käsitteestä, jota on tarkasteltava kunkin ajan omaa kontekstia vasten.

Hallituksen esityksessä on todettu, että muun muassa oikeusvaltion ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvät tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat valtion vastuulle. Hallituksen esityksen toteamus lienee tarkoitettu pikemminkin deskriptiiviseksi kuin normatiiviseksi. Asialla on kuitenkin myös jonkinasteinen normatiivinen ulottuvuus, joka liittyy oikeusvaltion ylläpitämiseen. Valtion on järjestettävä hallintonsa siten, että se turvaa tosiasiallisesti oikeusvaltiollisuuden. Tähän viitannee hallituksen esityksen toteamus siitä, kuinka ”valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa”.

Oikeusvaltiollisuuden turvaamisen näkökulmasta on käsillä olevassa hallituksen esityksessä katse kiinnitettävä muun muassa ympäristöhallintotehtävien uudelleen järjestelyihin. Hallituksen esityksen

perusteella uudistuksen yhteydessä lakkautetaan valtiolle nykyisin kuulunut keskitetty kuntakaavoituksen valvontatehtävä, jolloin yleisen edun valvonta kaavoituksessa jää tämän vuoksi sektoriviranomaisten, kuten liikenne-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- ja museoviranomaisten tehtäväksi. Samalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvontatehtävä lakkaa. Hallituksen esityksen lukijalle jää jokseenkin epäselväksi millaisia vaikutuksia oikeusvaltiollisuuden ylläpitoon näillä uudelleenjärjestelyillä on. Mikäli ne vaarantavat perustuslain 2 §:n, 20 §:n ja 22 §:n sisällöllisen toteutumisen, ne ovat valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille alttiita.

Samalla on kuitenkin todettava, että **perustuslaki ei sinällään suojaa oikeusvaltiollisuutta ylläpitävien hallintorakenteiden nykyistä muotoa vaan pikemminkin sitä, että riittävä oikeusvaltiollisuuden taso säilyy hallinnossa.** Toisin sanottuna perustuslaki suojaa oikeusvaltion sisältöä riippumatta sen kulloisestakin hahmosta hallintorakenteiden tasolla. Viime kädessä oikeusvaltiollisuutta suojaa riippumaton tuomioistuinlaitos, mutta erityyppiset valituskiellot ja asianosaisuuden määritelmät vaikuttavat olennaisesti oikeuksiin pääsyyn ja siten oikeusvaltiollisuuden toteutumiseen. Oikeusvaltiollista lähtökohdista on ongelmallista, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä puretaan ympäristöhallinnon kohdalla olennaisesti valtion perinteistä kokonaisvastuuta laillisuuden ja yleisten intressien turvaamisesta ympäristöhallinnossa.

Kysymys siitä, millaisia vaikutuksia hallituksen esityksellä on ympäristöhallinnon oikeusvaltiollisuuden turvaamiseen, on luonteeltaan sellainen osin empiirinen kysymys, johon vastaamiseen tarvitaan sellaista ympäristöoikeuden ja ympäristöhallinnon substanssiosaamista, jota minulla ei ole. Jätän asian arvioinnin valiokunnan kuulemille alan asiantuntijoille. Tarvittaessa valiokunnan tulee selvittää asiaa kuulemalla ympäristöhallinnon substanssiasiantuntijoita, jos se näkee asian luonteeltaan siinä määrin perustuslainmukaisuuden arviointikysymykseksi, että se valiokunnan käsityksen mukaan kuuluu oikeusvaltiokytkentänsä johdosta pikemmin perustuslakivaliokunnassa kuin mietintövaliokunnassa arvioitavaksi.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on muitakin sektoreita kuin ympäristöhallinto, jossa vastaava oikeusvaltiollisuuden turvaamiseen liittyvä kysymyksenasettelu on relevantti. Maakunta- ja sote-uudistuksen isossa kokonaisuudessa ollaan oikeastaan sen äärellä, että on pohdittava missä määrin valtion valvontatehtäviä voidaan karsia ja toimivaltaa siirtää maakunnille ennen kuin maakuntien toiminta on varsinaisesti käynnistynyt. Maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuudessa nimittäin valtion ohjaus-, valvonta- ja rahoitusvastuulla on aivan keskeinen rooli uudistukseen liittyvien oikeusvaltiorakenteisiin kohdistuvien riskien taklaamisessa.

Lopuksi

Kuten lausunnostani käy ilmi, käsillä oleva hallituksen esitys on periaatteellisesti erittäin tärkeä. Siinä tuodaan valtion keskushallintoon aivan uudenlainen virastotyyppi ja muokataan perustavalla tavalla suomalaisen oikeusvaltion perusarkkitehtuuria. On huomionarvoista, että esitys on luonteensa ja mittaluokkansa johdosta tunnoton tavanomaiselle valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille. Esillä on paljon sellaisia kysymyksiä, joihin ei löydy vastausta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, perustuslain valmisteluasiakirjoista tai edes hallinto- ja valtiosääntöoikeudellisesta oikeuskirjallisuudesta. Siksi arvioinnissa ajaudutaan hallituksen esityksen 15/2017 vp tapaan perustuslain 1 luvun käsitteistöön.

Maakunta- ja sote-uudistus on tuonut meidät sellaisten valtiosääntöisten peruskysymysten äärelle, joita pohdittiin esimerkiksi vuosien 1863–1864 valtiopäivillä Suomen suuriruhtinaskunnan herättyä valtiollisesta yöstä. Viitaten noina vuosina käytyihin hallinto-organisaatiomme muotoutumiseen liittyneiden perusratkaisujen kannalta keskeisiin valtiopäiväkeskusteluihin Urho Kekkonen katsoi aikanaan väitöskirjassaan Suomessa ymmärretyn, ettei mitään periaatteellista eroa paikallisen itsehallintoyhteisön tarkoituksen ja valtiontarkoituksen välillä voida tehdä, koska valtio on kaikkien yhteisötarkoitusten ylin edustaja. Tarkoituksenmukaisuussyyt määrittävät sen, kuinka itsehallintoyhteisöille on tehtäviä annettu tai jätetty. Siten ero valtionhallinnon ja itsehallinnon välillä ei ole tehtävien vaan organisaation järjestelyn erilaisuudessa. Tässä yhteydessä Kekkonen painotti, että **valtionhallinto ja itsehallinto on järjestettävä siten, että ne yhdessä mahdollistavat oikeusvaltion mahdollisimman täysimittaisen toteutumisen.** Tämä ajatus kannattaa pitää kirkkaana mielessä maakunta- ja sote-uudistuksen muodostamaa mittavaa lainsäädäntökokonaisuutta perustuslakivaliokunnassa arvioitaessa.

Helsingissä 19.4.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti