Janne Salminen 19.4.2018
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp)

1. Hallituksen esitys sisältää monella tavalla mitattuna sangen suuren uudistusehdotuksen toteuttamista. Uudistusehdotuksen kokonaisuuteen kuuluu maakuntatasoisen itsehallinnollisen järjestelmän perustaminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kokonaisuudistus. Nyt tähän kokonaisuuteen liitetään vielä siihen osittain liittymätön valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointi. Mainitun maakuntauudistuksen kannalta ehdotuksessa on kysymys maakuntauudistuksen täytäntöönpanon jatkamisesta. Hallituksen esitys sisältää suuren määrän lakiehdotuksia. Perusteluineen, säädösehdotuksineen ja rinnakkaistekseineen esitys on huomattavan laaja myös volyymiltaan. Esityksessä on myös laaja esityksen suhdetta perustuslakiin käsittävä jakso, jossa käsitellään esityksen perustuslain kannalta merkityksellisiä kysymyksiä.

2. Hallituksen esityksellä on niin läheinen yhteys varsinaiseen maakuntauudistuksen toteuttamista koskevaan ehdotukseen (HE 15/2017 vp), että pidän perusteltuna, että käsillä oleva hallituksen esitys myös käsitellään yhdessä maakuntauudistusta koskevan ehdotuksen kanssa. Vain niiden rinnakkaisella hahmottamisella voi olla jotenkin mahdollista ymmärtää, kuinka merkityksekkäästä kokonaisuudesta asiassa on kysymys myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Paikoin itse asiassa tässä käsillä olevassa ehdotuksessa puhutaan häiritsevällä tavalla ehdotuksesta yksilöimättä tarkasti, että puhe on lähemmin tarkasteltuna itse asiassa esityksestä HE 15/2017 vp eikä käsillä olevasta ehdotuksesta. Kun perustelut ovat heikot ja sekavat, niiden käyttöarvo lain säätämisen jälkeenkin jäänee vähäiseksi, mikä on tämäntapaisen uudistuksen kannalta ongelmallista.

3. Jo tämän yksittäisen esityksen laajuudesta ja lisäksi sen liitynnästä mainittuun HE 15/2017 vp johtuu, että tämä lausunto on vasta ensimmäinen yleisarvio esitykseen sisältyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä ja siitä valtiosääntöproblematiikasta, jota asian yhteydessä on väistämättä käsiteltävä. Tässä ei ole ollut mahdollista käsitellä perusteellisesti kaikkia esitykseen sisältyviä valtiosääntökysymyksiä. Pidän asian merkitykseen nähden miltei välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta ensimmäisten koko esitystä koskevien yleisarvioiden hankkimisen jälkeen asian asianmukaisen

valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin turvaamiseksi kohdentaa tarkastelua ja selvittämistä yleisarvioiden perusteella esille nouseviin erityiskysymyksiin.

4. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta edellyttäisin valtioneuvostolta tämän esityksen sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp jo käsiteltyjen hallitusten esitysten yhteistä kokonaisarviota nimenomaan näin massiivisten uudistusten vaikutuksista yksityisen ja hallinnon välisiin suhteisiin ja yksityisten perusoikeuksien toteutumiseen sekä myös hallinnon sisäisiin valtiosääntöoikeuden sääntelemiin suhteisiin ottaen huomioon täysin vakiintuneet oikeusvaltioperiaatteet. Käsillä olevaan esitykseen ei sellaista sisälly.

5. Lisäksi on valitettavasti tarpeen lyhyesti huomauttaa, että paikoin hallituksen esitys ei ota asianmukaisesti huomioon sitä, että kysymys on hallituksen esityksestä eduskunnalle uuden merkittävän lainsäädännön säätämiseksi. Kun otan huomioon valtioelinten keskinäiset suhteet ja eduskunnan aseman lainsäätäjänä, eduskunnan on lupa edellyttää, että hallituksen esitykset, - ovatpa ne sitten pieniä tai joltakin kannalta merkityksettömiä tai, kuten tässä, suuria ja erittäin merkittäviä ja laajakantoisia – jotka sen käsittelyyn tuodaan, ovat korkeat standardit täyttävää työtä.

6. Ottaen huomioon yllä todetut seikat olen tässä lausunnossa tarkastellut lähemmin vain joitakin uudistusehdotukseen sisältyviä, oman käsitykseni mukaan perustavanlaatuisia valtiosääntökysymyksiä pyrkimättäkään esityksen kattavaan ja täydelliseen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Käsittelemäni valtiosääntökysymykset liittyvät lähinnä hallituksen esitykseen sisältyvään lakiehdotukseen 42 (sic) Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaksi laiksi, joka kieltämättä yhdessä lakiehdotuksen 212 kanssa on esityksen ydin. Kysymys on niiden osalta etenkin yhteensopivuudesta perustuslain hallinnon järjestämistä koskevien säännösten ja niitä koskevan tulkintakäytännön kanssa. Niihin liittyy osin kielellisiä oikeuksia koskeva lähempi tarkastelu, joka jää tässä tekemättä, mutta joka oman arvioni mukaan edellyttää omaa erilliskäsittelyä. Lisäksi esityksessä on suoraan Ahvenanmaanhan liittyvä lakiehdotus, joka alustavan arvion mukaan näyttäisi olevan asianmukainen, valtakunnan lainsäädäntökompetenssiin kuuluva ehdotus, mutta joka oman arvioni mukaan voisi olla perusteltua arvioida erillistarkastelussa. Lisäksi tarkoittamassani (yllä 4 kohta) kokonaisarvio voi tuottaa molemmissa mainituissa relaatioissa sellaista, että se vaatii erillistä huomiota. Lisäksi huomiota on väistämättä kiinnitettävä siihen merkittävään hallinto-oikeudellisen järjestelmän muutokseen, että maakuntauudistuksessa ELY-keskukset lakkautetaan ja niiden jo aikaisemmin supistettuakaan valvontatehtävää ja valitusoikeutta ei siirretä millekään viranomaiselle.

7. Kun käsillä on näin mittava ja valtiosääntökysymyksiä selvästi sisältävä lakikokonaisuus, että sen käsittelylle perustuslakivaliokunnassa tulisi varata riittävästi aikaa. Kaavailut maakuntauudistuksen täytäntöönpanon aikataulusta vaikuttavat siihenkin nähden ongelmallisilta. On selvä, että myös lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontajärjestelmän uskottavuus edellyttää sitä, että perustuslakivaliokunnalla on aikaa ja siten aito mahdollisuus perehtyä asiaan sen edellyttämällä tavalla.

8. Hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa koskevaan lukuun sisältyy perustuslain 119 §. Sen 1 momentin mukaan ”valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään

erikseen lailla.” Lisäksi 119.2 §:n mukaan ”valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.”

Tämä säännös yhdessä perustuslain 121 §:n kanssa muodostaa sen hallintoa koskevan viitekehyksen jossa esitystä ja etenkin sen sisältämää lakiehdotusta 42. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaksi laiksi on arvioitava. Perustuslain 121.1 §:n mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

9. Perustuslain 119 §:ssä on säädetty valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta sekä valtionhallinnon järjestämisen perusteista. Säännöksellä on uudistettu kokonaisuudessaan valtionhallintoa koskevan perustuslain tasoinen sääntely. Esitöittensä mukaan perustuslain 119 §:ssä säädetään valtionhallinnon yleisestä rakenteesta, ja siinä todetaan valtionhallinnon jakautuminen keskus-, alue- ja paikallishallintoon (HE 1/1998 vp, s. 173).

Säännöksessä valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Säännöksen ilmaiseman peruslähtökohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa ovat ministereiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto ja ministeriöt, joiden lisäksi keskushallinnossa voisi nykyiseen tapaan olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Säännöksen on ollut tarkoitus ilmaista, että valtiolla voi keskushallintoon kuuluvien viranomaisten lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119.2 §:n mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174, PeVL 5/2008 vp). Valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallisviranomaisista voidaan antaa myös asetuksilla

Säännös on esitöittensä mukaan saanut varsin väljän muotoilunsa ottaen huomioon myös sen lähtökohdan, että säännöksen perusteella valtionhallinnon joustava kehittäminen on mahdollista. Valtion aluehallinnon perusteista on aina säädettävä kuitenkin lailla. Säännöksessä ei myöskään ilmaista, mihin seikkaan valtion aluehallinnon jako perustuisi. Säännöksen muotoilussa on nimenomaisesti haluttu luopua säätämästä jostakin nimenomaisesta hallinnon alueellisen jaotustavan muodosta (HE 1/1998 vp, s. 173). Perustuslakivaliokunnan käytännössä tämä aspekti näkyy ainakin PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp, PeVL 5/2008 vp ja viimeksi etenkin PeVL 21/2009 vp.

10. Ehdotettu sääntely on sangen yleistä, ja herää kysymys, täyttääkö se siitä johtuen perustuslain 119 §:n asettamat vähimmäisvaatimukset, kun otan huomioon, että säännöksessä tavallaan luovutaan kokonaan siitä ajatuksesta, joka perustuslain

säännöksen taustalla kuitenkin julkilausumattomana on eli siitä, että valtionhallinnolla on jotakin alueellistakin toimintaa. Nyt ehdotetun kaltainen valtionhallinnon järjestämistapa ei näyttäisi olevan perustuslain säännöksen lähtökohtaolettamissa. Toisaalta säännös nimenomaisesti vain näyttäisi sanamuotonsakin mukaan mahdollistavan erilaisia järjestelytapoja ja kun perustuslain esitöistä vahvasti käy ilmi, että säännöksen on tarkoitus olla erityisen joustava mahdollistaja, päädyn siihen, että lakiehdotukseen 42 sisältyvä ehdotus Valtion lupa- ja valvontavirastosta sinänsä täyttää perustuslain 119 §:n lähtökohdan. Säännöshän ei edellytä, että valtionhallinnolla on jokin alueellinen järjestämisen tapa. Sääntelystä ja sen esitöistä jää erikoisella tavalla avoimeksi, millainen alueellisuus sääntelyyn sisältyy, kun siihen kuitenkin selvästi esitöiden perusteella näyttää sisältyvän myös jokin alueellisuuteen liittyvä aspekti ja järjestämistapa.

11. Tämä on yksi tekijä siinä arvioinnissa, jossa yleisemminkin tulee pohdittavaksi, täyttääkö sääntelytapa lailla säätämisen vaatimuksen yleisemmin.

Perustuslain 119 §:n ja muutenkin selvänä perustuslain kokonaisuudesta ilmenevän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta säädös on kuitenkin sisällöltään huomattavan väljä ja yleispiirteinen. Kysymys on siitä, mitä Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119.2 §:n mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa. Sääntely on nyt rakentunut sen ajatuksen varaan, että kulloinenkin toimivalta ilmenee asianomaisesta erillisestä laista. Tehtävien määritykseen sinänsä on sangen yleisellä tasolla pyritty ehdotetussa laissa. Sääntelytapa, jossa tehtävien suorittamiseen liittyvä toimivalta suorittaa ”lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä” (1 §) säädetään kulloinkin erikseen muussa laissa, on erittäin ongelmallinen perustuslain kannalta. Sinänsä, jos kaikki on säädetty erikseen, se sinänsä täyttää lailla säätämisen vaatimuksen. Perustuslain kannalta kuitenkin merkittävän viranomaisen luominen ilman, että sitä koskevasta laista lopulta ilmenee, mitkä kaikki tehtävät ja toimivalta sillä on, on hankala. Sääntelytapa ei mitenkään mahdollista sen hahmottamista, mitä kaikkea ja missä ja miten lailla perustettava viranomainen tekee. Sääntelyä pitää olennaisesti tarkentaa, jotta se eräänlaisena raaminakaan täyttäisi lailla säätämisen vaatimukset: kun kysymys on keskeisestä valtion lupa- ja valvontavirastosta sen toimivalta ja tehtävät tulisi säätää ilmenevään paremmalla tarkkuudella sitä koskevasta laista. En siis perustuslain 119 §:n lähtökohdan kannalta pidä täysin riittävänä sitä varsin yleistä sääntelytapaa, joka viraston tehtävistä on omaksuttu ehdotuksen 4 §:ään.

12. Lakiehdotukseen (42) sisältyy luku 4, joka koskee Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjausta. Siinä on pyritty säätämään viraston ohjaussuhteista suhteessa ministeriöihin ja lopulta niiden keskinäisessä erimielisyystilanteessa siitä, kuinka valtioneuvosto ratkaisee asian. Sääntely on harvinaisen sekavaa. Tällaisella poikkihallinnollista erinäisiä tehtäviä hoitavalla virastolla yhteensovittamisongelmia on oletettavasti paljon, mikä johtuu myös siitä, että erikseen säädettyjä tehtäväaloja ei ehdotetussa laissa määritetä mitenkään, ja tehtäväalojen ja laissa säädettyjen erillisten tehtävien välinen suhde on epäselvä. Toimialan ja tehtävien määrittelyn ohella siis myös Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjaus, jossa kiistämättä selvimmin myös näkyy se ongelma, joka tämän tapaisesta sääntelystä nousee, edellyttää olennaisesti selvempää ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä lakitasolla. Osin ongelmaa poistaisi se, että tehtävistä ja toimivallasta sekä ”tehtäväalasta” on käsitykseni mukaan joka tapauksessa säädettävä yksityiskohtaisemmin laissa.

13. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Vaikka perustuslain 119 § siis antaa mahdollisuuden hyvin joustavaan kehittämiseen. Perustuslain 122 § lähtee siitä, että aluejaotus pitää olla yhteensopiva.

Erityisesti perustuslain esitöissä korostetaan sitä, että hallintoa järjestettäessä tulee ottaa huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet ja turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään (HE 1/1998 vp, s. 177). Perustuslain 17 §:n säännös taas edellyttää, paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin (PeVL 21/2009 vp ja siinä mainitut PeVL 29/2006 vp ja PeVL 42/2006 vp). Valiokunta on (PeVL 21/2009 vp) itse viitaten perustuslaista antamaansa mietintöön (PeVM 10/1998 vp), että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Nyt ehdotettu kokonaisuus merkitsee sitä, että valtion hallintoviranomaisen järjestämisestä lakitasolla luovutaan kokonaan alueellisuudesta perustamalla valtakunnallinen virasto, joka huolehtii periaatteesta kaikista valtion viranomaistehtävistä. Tämä merkitsee jaottelusta luopumista kokonaan. Tällaisen toimenpiteen kielivaikutukset ovat erittäin vaikeasti hallittavia ja osin ennakoimattomia. Lisäksi perustuslain 122.1 §:n kannalta on näkemykseni mukaan ongelmallista, että viraston toimipaikoista säädetään asetuksella ilman, että laissa käy asianmukaisella tavalla ilmi se, mitkä seikat toimipaikoista säädettäessä tulee ottaa huomioon. Perustuslain 122.1 §:n on siinä yksi keskeinen aspekti, ja kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon ja sen varmistaminen tulisi huolehtia laissa.

14. Lakiehdotuksen (42) 5 lukuun sisältyy sosiaali- ja terveystoimialaa koskevia erityissäännöksiä. Luvun 16 §:n sisältyy sosiaali- ja terveystoimialalla toimivia lautakuntia koskeva säännös. Säännökseen sisältyy liian avoin asetuksenantovaltuus, koska toiminnan perusteista ei ole säädetty kyseisessä lautakuntia koskevassa säännöksessä.

15. Lakikokonaisuus (esim. lakiehdotus 212) siirtelee ja jakaa erilaisia tehtäviä maakunnille ja Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle. Lisäksi maakunnat voivat eri tavoin sopia tehtävistä myös kuntien kanssa ja keskenään. Tehtävät siirtyvät siis ilman, että laeissa on siirroille riittäviä puitteita edes. Yksityisen näkökulmasta voi täysin perustellusti paitsi muutosvaiheessa, myös sen jälkeen siis olla erittäin vaikeata hahmottaa, mikä on hänen asiassaan toimivaltainen viranomainen.

16. Tässä säädösehdotuksessa ehdotettu muutos ja lisäksi perustuslakivaliokunnan PeVL 26/2017 vp käsitelty kokonaisuus merkitsevät perustuslain kannalta niin massiivista muutosta valtion hallintoon ja uuden perustuslaista ilmenemättömän itsehallintotason luomista, että perustuslain säännökset hallinnosta ja itsehallinnosta eivät enää mielestäni asianmukaisella tavalla edes heijasta suomalaista hallintojärjestelmää, jos nämä

ehdotukset toteutuvat. Perustuslain muuttamista koskevat periaatteet, perustuslain täydellisyysperiaate etunenässä, merkitsevät tässä suhteessa, että perustuslain tarkistamiselle alkaa kertyä tarpeita.

17. Toisenlainen järjestelmään perustavalla tavalla puuttuva ehdotus, joka tässä esityksessä on ja joka on perustuslain kannalta erittäin keskeinen ja edellyttää lisähuomiota esityksen jatkotarkastelussa, liittyy alussa mainitsemaani seikkaan siitä, että ELY-keskuksilla ennestään olevaan tosin jo supistettua valvontatehtävää ja valitusoikeutta ei siirretä millekään viranomaiselle, vaan se häviäisi ehdotuksen myötä. Tämä muutos ei mitenkään automaattisesti johdu siitä, miten asiat muuten on ajateltu järjestettävän tämän ehdotuksen perusteella. Sitä yleistä intressiä, jota ELY-keskukset ovat omalla toiminnallaan valvoneet, myös käyttäen niille laissa osoitettua valitusoikeutta sen yhtenä instrumenttina, ei siis olisi enää samaan tapaan olemassa valtion keskeisellä viranomaisella. Yksittäisiä yleisiä intressejä edelleen voivat ilman velvollisuutta, valvoa sektoriviranomaiset, kansalaiset ja kansalaisjärjestöt, mutta ei olisi sellaista viranomainen, joka valvoisi laillista päätöksentekoa laissa osoitettuna velvollisuutenaan. Tämä muutos ei varsinkaan perustuslain 21 ja 22 §:n kannalta ole asianmukainen: kysymys on julkisen vallan vastuusta turvata perusoikeudet ja osin myös valtion mahdollisuuksista turvata valtakunnalliset yleiset intressit ja niiden ohella esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvat velvoitteet. Yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus on selkeästi hallintoprosessin keskeinen kulmakivi. Se turvaa erilaisia yhteiskunnallisia intressejä. Kuten totesin, siihen liittyy laillisuusvalvonta-aspekti, jolla on kiistatta myös tiettyä ennaltaestävää vaikutusta. Se on myös Euroopan unionin velvoitteiden varmistamiseksi tarpeellinen.