Olli Mäenpää
5.3.2019

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa seuraavista kysymyksistä.

1. Perustuslakivaliokunta esitti touko-kesäkuussa 2018 asiantuntijoille liitteestä ilmenevät kysymykset. Valiokunta pyytää teitä vielä arvioimaan niitä kysymyksiä, joihin ette tuolloin ottanut kantaa. Lisäksi voitte halutessanne täydentää tuolloisia kannanottojanne.

Olen esittänyt arvioni liitteessä esitetyistä kysymyksistä lausunnossani perustuslakivaliokunnalle 5.6.2018 ja joiltain osin myös lausunnossani 19.4.2018. Lausunnoissa identifioidaan perustuslain kannalta ongelmallisia sääntelyehdotuksia, joita tulisi muuttaa tai tarkentaa. Viittaan näissä lausunnoissa esittämiini yksityiskohtaisempiin arvioihin.

Keskeiset huomiot valtiosääntöoikeudellisessa arviossa kohdistuvat seuraaviin näkökohtiin:

- Perustuslain 119 §:n kannalta valvontavirastoa koskevan sääntelyn normatiiviseen tasoon ja sisältöön liittyy olennaisia perustuslaillisia ongelmia. Myös hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) kannalta valvontavirastoa koskeva laintasoinen sääntely on ongelmallisen avointa. Valvontaviraston laaja toimivalta sekä merkittävät valvontavaltuudet huomioon ottaen viraston toiminnan yleiset perusteet pitäisi määritellä huomattavasti täsmällisemmin lain tasolla.

- Asetusluonnos (18.4.2018) määrittelisi viraston toimialoja, toimintayksikköjä, toimintoja, yhteisiä toimintoja ja yksiköitä tavalla, jota voidaan pitää epäselvänä, sekaannusta herättävänä ja vakiintuneesta sääntelystä olennaisesti ja pulmallisesti poikkeavana. Valvontaviraston työjärjestys olisi sisällöllisesti varsin laaja-alainen, mikä vielä vähentäisi selkeän laintasoisen sääntelyn merkitystä.

- Valvontaviraston ja maakuntien toimivaltasuhteet on virastolakiehdotuksessa määritelty avoimesti ja epäselvästi. Valvontaviraston alueellinen toiminta määriteltäisiin esityksen mukaan työjärjestyksessä. Valvontaviraston alueellisten yksiköiden tehtävät, toimiala ja toimivallan määräytyminen jäävät esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella hyvin avoimiksi ja epäselviksi.

- Virastolakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin mukaan virasto toimii kaikissa maakunnissa. Säännös on kirjaimellisesti noudatettuna omiaan aiheuttamaan ongelmallista sekaannusta valtion ja maakunnan toimivaltarajojen määräytymisessä. Mikäli säännöksellä tarkoitettaisiin, että virasto voisi käyttää toimivaltaa alueellista itsehallintoa toteuttavassa maakunnassa ja maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä, se olisi ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn itsehallinnon kanssa. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää myös epäselväksi, miten perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen toimivaltainen viranomainen määräytyy maakunnan tasolla. On selvää, että asetusluonnoksen 1 §:n mukainen ”toimipaikka” ei voi muodostaa alueellista viranomaista.

- Ehdotettu sääntely ei sisällä perustuslain 119 §:n edellyttämää laintasoista sääntelyä valvontavirastossa toimivien lautakuntien yleisistä perusteista. Laissa tulisi säätää lautakuntien toimiala sekä pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet. Asetusluonnokseen sisältyvää sääntelyä ei tältä osin voida pitää riittävänä.

- Laintasoisen sääntelyn täsmällisyyden ja perustuslakiin perustuvan valtionhallinnon organisatorisen rakenteen kannalta ei voida pitää onnistuneena määrittelyä, jonka mukaan valvontavirasto on ”ministeriöiden yhteinen virasto”. Valtion keskushallintoon voi perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan kylläkin kuulua muun muassa virastoja, mutta ne eivät ole ministeriöiden virastoja.

- Ehdotetusta sääntelystä voi muodostua se perustuslain 11 luvun kannalta harhaanjohtava ja perustuslain lähtökohtien kannalta ongelmallinen käsitys, että valtion virastot kuuluvat ministeriöihin (tai ministeriöille), mikä viittaisi niiden riippuvaiseen asemaan. Harhaanjohtavana voidaan lisäksi pitää käsitystä, jonka mukaan valtion virastoilla olisi yleinen toimivalta toimia myös itsehallinnollisille julkisyhteisöille (maakunnille) kuuluvissa tehtävissä.

- Täsmentävästä sääntelystä olisi paikallaan käydä ilmi se perustuslain 68 §:n 1 momenttiin perustuva yleinen lähtökohta, että kukin ministeriö ohjaa ja valvoo viraston toimintaa omalla toimialallaan. Myös valvontatehtävän

mainitsemista lakitekstissä voidaan pitää perusteltuna, koska perustuslaki kohdentaa ministeriölle vastuun hallinnonalansa toiminnasta.

- 199. lakiehdotuksen mukaan kumottaisiin maankäyttö- ja rakennuslain 18 §, jonka mukaan on ELY-keskuksen valvottava yleisen edun toteutumista. Kun säännösehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miksi yleisen edun valvontaa on tarpeen tältä osin heikentää, ehdotettua sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 20 §:n näkökulmasta.

- Yleisenä lähtökohtana voidaan pitää, että maakuntien välinen yhteistyö voidaan lailla säätää pakolliseksi, mikäli siihen on tehtävien luonteeseen perustuvat välttämättömät perusteet. Tähän lähtökohtaan perustuu myös maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin säännös (HE 15/2017 vp).

- Päätöksentasoa koskeva laintasoinen sääntely on merkityksellistä erityisesti siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Ehdotettua sääntelyä olisi erityisesti maakunnan päätöksenteon osalta välttämätöntä täsmentää siten, että säädettävästä laista käy selkeästi ilmi – vastaavasti kuin voimassa olevassa lainsäädännössä – milloin päätösvalta kuuluu virkamiestasolle tai monijäseniselle toimielimelle.

- Myös päätösvaltaa käyttävän toimielimen tai virkamiehen määrittely riittävän täsmällisesti lailla on hyvän hallinnon ja yksityisen oikeusturvan kannalta välttämätöntä etenkin silloin, kun päätösvalta sisältää julkisen vallan käyttöä.

- Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa koskevissa lakiehdotuksissa (88., 104., 110., 118., 130., 142) toimivaltaiseksi viranomaiseksi on ehdotettu säädettäväksi Ahvenanmaan valtionvirasto, joka ei ole maakunnan viranomainen. Sääntely on tältä osin ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.

2. Miten arvioisitte esityksessä ehdotettua sääntelyä (erit. 42. ja 212. lakiehdotukset) suhteessa siihen, ettei ehdotuksia ns. kasvupalveluista (HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp) käsiteltäisi tällä vaalikaudella?

Arvioitava hallituksen esitys määrittelee maakunnan tehtäväalat lukuun ottamatta tehtäväkokonaisuuksia, jotka siirtyisivät maakunnille erillisillä hallituksen esityksillä. Erilliset esitykset (HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp) koskevat lähinnä kasvupalvelutehtäviä, joihin voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluvat keskeisesti yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen

Arvioitavaan hallituksen esitykseen sisältyvän 42. lakiehdotuksen mukaan perustettavaksi ehdotetun Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi turvata perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Valvontaviraston valvontatehtävät ja muut julkista valtaa sisältävät tehtävät määräytyisivät siis lähtökohtaisesti erityislakien mukaan.

Esitykseen sisältyvä 212. lakiehdotus määrittelee valvontaviraston perustamisen edellyttämät keskeiset toimeenpanotoimet. Voimaanpanolailla kumottaisiin nykyisin toimivia valvontaviranomaisia (muun muassa Valviraa, aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia) koskevat lait. Niiden tehtävät, jotka kuuluvat valvontavirastolain 4 §:ssä määriteltyyn tehtäväalaan, siirtyisivät voimaanpanolakiehdotuksen 4 §:n mukaan perustettavalle perustettavaksi ehdotetulle valvontavirastolle. Näihin tehtäväaloihin ei kuitenkaan sisälly kasvupalveluja koskevia tehtäviä.

Kasvupalveluja koskevien erillisten hallituksen esitysten keskeisenä tarkoituksena on yhdistää ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut julkisiksi kasvupalveluiksi, joiden järjestämisvastuu kuuluu maakunnille. Maakuntalakia koskevan ehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnan tehtäväaloihin kuuluisivat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen.

Esityksen mukaan kumottaisiin myös laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista. ELY-keskusten sekä työvoima- ja elinkeinotoimistojen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä valtaosa siirrettäisiin esityksen mukaan maakunnille maakunnallisina kasvupalveluina järjestettäviksi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota tarpeeseen muuttaa edellä mainittua maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohtaa, kun näyttää ilmeiseltä, että kasvupalveluja koskevia hallituksen esityksiä ei ehditä käsitellä kuluvalla vaalikaudella. Tällöin myös kasvupalveluista vastaavista toimivaltaisista viranomaisista on säädettävä lailla erikseen (PeVL 65/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että kasvupalveluja koskevien esitysten raukeamisesta seuraisi eräitä perustuslain kannalta välttämättöminä pidettäviä muutostarpeita muihin lakiehdotuksiin, kuten maakuntien rahoituslakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 6 kohtaan, 3 §:n 1 momenttiin, 18 §:n 1 momenttiin ja 19 §:ään (s. 71).

Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvien yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja toteuttamista edelleen voidaan pitää perusteltuna. Mikäli kasvupalveluja koskevia erityislakeja ei säädetä tällä vaalikaudella, on välttämätöntä erikseen lailla määritellä tällä hetkellä ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamien yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen vastuuorganisaatio, järjestäminen ja tuottaminen samoin kuin palveluihin kohdistuva valvonta. Tämä on välttämätöntä etenkin, jos niistä vastaavat ELY-keskukset ja TE-toimistot 212. lakiehdotuksen mukaisesti lakkautetaan. Sama arvio voidaan esittää rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista. Myös maakuntien rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä tulisi vastaavasti tarkistaa.

3. Miten ehdotettua sääntelyä tulisi muuten arvioida perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevan lausunnon PeVL 65/2018 vp valossa?

Perustuslakivaliokunta kiinnitti sote- ja maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 65/2018 vp huomioita myös eräisiin muihin kysymyksiin, jotka ovat merkityksellisiä tämän hallituksen esityksen kannalta.

Kielelliset perusoikeudet

Arvioitavaan hallituksen esitykseen sisältyvässä 21. lakiehdotuksessa ehdotetaan kielilain 10 §:ään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan jokaisella olisi, sen lisäksi mitä kielilain 10 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, oikeus maakunnan viranomaisessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, omassa asiassaan. Lisäksi maakunnan viranomaisen olisi säännöksen mukaan järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää toisaalta lausunnossaan PeVL 65/2018 vp huomiota järjestämislakia koskevaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvään kielellisiä oikeuksia koskevaan säännökseen (6 §), jota se pitää asianmukaisena, mutta jonka heikennysehdotus tulee saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaki (s. 11-12). Näillä kahdella säännöksellä on sama soveltamisala, joten niillä on myös kiinteä yhteys toisiinsa. Kumpaan tahansa säännösehdotukseen kohdistuva muutosehdotus, joka heikentäisi kielellisiä oikeuksia tulee saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Viranomaisten valvontatoimivalta

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä tarkoin tutkii sitä, että voimaanpanolain 2 §:llä kumottavat lait eivät sisällä sellaisia säännöksiä viranomaisten toimivaltuuksista tai valvonnasta, jotka tulisivat asianmukaisesti säännellyksi vasta esityksen HE 14/2018 vp myötä. Tarvittaessa sääntelyä tulee täydentää (s. 19). Jos esitystä 14/2018 ei ehditä käsittelemään, viranomaisen toimivaltuuksia koskevan sääntelyn ja valvonnan puute muodostuisi perustuslain kannalta ongelmalliseksi (s. 19, 71).

Tämä viranomaisvalvontaa korostava näkökohta muodostuu varsin olennaiseksi, kun otetaan huomioon, että esitykseen 14/2018 sisältyy myös useita perustuslain kannalta ongelmallisia ja korjaamista edellyttäviä ehdotuksia. Lisäksi merkitystä on sillä, että tuottajalakiehdotuksen sääntelyä valvontaviranomaisesta on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan olennaisesti täsmennettävä, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (s. 56).