PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta esitti jo touko-kesäkuussa 2018 asiantuntijoille hallituksen esitykseen HE 14/2018 vp liittyviä tarkennettuja kysymykset, joihin olen vastannut lausunnossani 5.6.2018. Valiokunta pyytää nyt a) vielä arvioimaan niitä kysymyksiä, joihin en tuolloin ottanut kantaa ja/tai täydentämään kannanottojani b) arvioimaan 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 sekä c) arvioimaan miten ehdotettua sääntelyä tulisi muuten arvioida perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevan lausunnon PeVL 65/2018 vp valossa.

A) Vastausten tarkentaminen aiemmin esitettyihin kysymyksiin.

1. Valtion lupa- ja valvontavirasto; suhde PL 119 §:ään

- Onko sääntely asianmukaista suhteessa perustuslain 119 §:n sääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevaan tulkintakäytäntöön? Onko perustuslakin 119 §:n vakiintunut tulkinta sovellettavissa ottaen huomioon uuden viraston toimialan laajuus?
- Missä määrin 119 § ja 11 luku muuten rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa järjestää valtionhallintoa?
  Muodostuuko perustuslain 11 luvun sääntely harhaanjohtavaksi, jos valtionhallinto järjestetään nyt ehdotetulla tavalla?
- Miten arvioisitte PL 119 §:n kannalta sääntelyä virastossa olevista lautakunnista (42. lakiehdotuksen 16 § ja luonnos virastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi)

Olen aiemmassa lausunnossani 5.6.2081 arvioinut asiaa perusteellisesti, minkä vuoksi viittaan aiemmin lausumaani. Tiivistän lausuntoni seuraavasti.

- Uusi valtion hallinnon rakenne, jossa *valtion aluehallinto lähes kokonaan lakkaa*, on ainakin esitetyn kaltaisena ongelmallinen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, eikä perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö ole suoraan sovellettavissa. Se säätää keskusviraston, joka toimii alueilla ja käytännössä lakkauttaa aluehallinnon lähes kokonaisuudessaan ja hämärtää perustuslain 119 §:n ja tekee sääntelystä kaikkinensa harhaanjohtavaa. *Pidän tätä ongelmaa periaatteellisena, jopa säätämisjärjestyskysymyksenä.*

- Hierarkkisen rakenteen purkaminen esitetyllä tavalla aiheuttaa erityisesti ongelmia ohjaus- ja toimivaltakysymyksissä. Uudistus tarkoittaa muutosta sekä asteelliseen että asialliseen toimivaltaan.
- Ministeri vastaa eduskunnalle virkatoimistaan (PeL 60 §). Ministerin tulee mm. huolehtia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PeL 68 §). Parlamentarismin periaatteiden mukaan ministerin tulee huolehtia eduskunnan säätämän lain ja eduskunnan asettaminen tavoitteiden toteutumisesta hallinnonalallaan.

Esimerkki ongelmista

Ongelmat näkyvät ympäristöhallinnon järjestämisessä. Ympäristöministeriölle kuuluu voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 17 §) mukaan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen *yleinen kehittäminen ja ohjaus*, mutta ei enää valvonta. Muutos tapahtui luovuttaessa maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä. Ministeriö ei siis konkreettisesti enää valvo maakuntakaavoitusta eikä muutakaan kaavoitusta. Jäljelle jäi kuitenkin ohjausvastuu ja se saattoi käytännössä toteutua, koska ministeriöllä oli käytössään aluehallinto. Alueidenkäytössä tällainen koordinoiva aluehallinnon viranomainen on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY). Nämä ovat käyttäneet ohjaus- ja valvontavaltaansa ennen 1.5.2017 voimaantullutta lainmuutosta 230/2017 yleisesti ja sen jälkeen rajautuen valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin kaavoihin. ELY-keskusten lakkauttaminen tavalla, jossa vain osa sen tehtäväaloista, siirretään Luovalle, tarkoittaa valtion ohjausvallan olennaista heikkenemistä. Ministeriön tehtäviin tulisi selvästi palauttaa valvontatehtävä, jotta vastuut voisivat toteutua käytännössä. Lisäksi Luovalle tulisi säätää alueidenkäyttöön liittyvä edistämis- ja valvontatehtävä. Tämä mahdollistaisi lähtökohtaisesti ministeriön informaatio-ohjauksen ja Luovan toimivallan.

Maakunnan ohjausmallin pitäisi turvata ministeriöille mahdollisuus ohjata tehtävänhoidon lainmukaisuutta ja tavoiteltua yhteiskunnallista vaikuttavuutta, kuten esimerkiksi selvitysmies Tarasti on todennut. Tarastin mukaan muutos ei saisi heikentää näiden tavoitteiden saavuttamista (Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2016. Saatavissa: http://vm.fi/documents/10623/306884/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudistaminen+- raportti/c18886c3-256f-4733-b0cb-1fb0b1f76db3.). Sama periaate koskee myös valtio –kunta-suhdetta.

Alueidenkäytön jättäminen pois Luovan tehtävistä ei ole johdonmukaista eikä missään suhteessa välttämätöntä uudistukselle, pikemminkin Luovan toiminta-ajatuksen kannalta haitallista (Luova-lakiehdotus 1 §). Ongelma on ratkaistavissa ELY-keskuksen toimivallan siirtämisellä Luovalle. AVI:en ja ELY:jen lupien myöntämistä ja niiden valvontaa koskevan toiminnan yhdistämisenkään samaan virastoon ei tarvitse johtaa mainittuihin ongelmiin, jos valvontaan perustetaan erillinen riippumaton yksikkö tai ongelma ratkaistaan ministeriön ja keskusviraston tehtäviä muokkaamalla.

Ministeriön ohjaus- ja valvontavalta ei suomalaisessa järjestelmässä tiukkojen toimivaltaperiaatteiden vuoksi voi kuitenkaan ulottua aluehallinnon/ministeriön keskusviraston päätöksenteon sisältöihin vaikuttamiseen, koska päätökset tehdään virkavastuulla. Tästä seuraa tietty riippumattomuuden vaatimus. Erityisen tärkeää kuitenkin on, että myös riippumaton valvonta on järjestetty. Lauri Tarastin työryhmän selvityksessä (Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. 10.3.2015) painotetaan viranomaisten valitusoikeuden perinnettä

suomalaisessa järjestelmässä sekä sen tärkeyttä hallinnon lainalaisuuden turvaamisessa. Koska aluehallintovirastot elyt lakkautetaan ja lupa ja valvontatehtävät siirretään samaan organisaatioon, valvonnan riippumattomuus pitää turvata myös järjestämällä viraston päätöksiä koskeva valitusoikeus perustamalla erillinen riippumaton yksikkö tai säätämällä nimenomaisesti ministeriölle velvollisuus valvoa ja oikeus valittaa Luovan päätöksistä.

2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

- *Onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?*

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.

Perustuslain 68 §:n mukaan taas kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön päällikkönä on ministeri.

Näistä lähtökohdista huomion arvoista on Luova-lakiehdotuksen 4 luvun 12 §:ssä määritelty yhteinen ohjaus, joka *kuuluu yhteisesti monelle ministeriölle* säännöksessä luetelluissa asioissa, minkä lisäksi valtiovarainministeriö vastaa yhteisen ohjauksen koordinoinnista sekä ohjaukseen sisältyvistä yhteisistä hallinnollisista tehtävistä. Toiminnallisessa ohjauksessa ohjaava ministeriö on *toimialan ministeriö*, vaikka näissäkin valtiovarainministeriö huolehtii viraston hallintoa koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta.

Koska kunkin ministeriön kuuluu toimialallaan vastata paitsi valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta myös hallinnon asianmukaisesta toiminnasta, sääntely edellyttäisi toimivaltojen täsmentämistä. Esimerkiksi 12 §:n mukaan, mikäli yksimielisyyttä ei saavuteta, asian ratkaisee valtioneuvosto. Epäselväksi jää, miten nämä asiat valmistellaan ja miten toteutuu perustuslain 68 §:n velvoite, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Yhteisen ohjauksen kokonaisuus jää vielä jossain määrin hämäräksi.

3) Valtion lupa- ja valvontavirasto; yleisen edun valvonta ympäristö- ja kaavoitusasioissa muutoksenhakuoikeus

- *Miten arvioisitte ympäristölupaprosessin julkisuuskysymyksiä uudessa virastossa ja niiden liittymää perustuslakiin?*

Luova viraston ympäristöllisiä lupia koskevassa päätöksenteossa julkisuus ja avoimuus vaikuttaa hankkeiden toteuttajien ja muiden asianosaisten ja intressitahojen oikeuksiin saada tietoa ja arvioida päätöksenteon laillisuutta sekä erilaisten intressien tasapainoista punnintaa.

Lupamenettelyissä esimerkiksi ELY-keskukset voivat nostaa esille näkökohtia, jotka päätöksenteossa on otettava huomioon ja tällöin myös luvanhakija, haitankärsijät ja muut tahot voivat tutustua lausuntoihin. Uudistuksessa tällainen lausuntomenettely voisi jäädä viranomaisen sisälle, koska lupamenettely ja valvonta yhdistetään eikä erillistä valvontayksikköä ole tarkoitus perustaa.

Asia on siten merkityksellinen perustuslain 21 §:n edellyttämän tehokkaan oikeussuojan ja hyvän hallinnon sekä julkisuusperusoikeuden kannalta (PeL 12 §). Luova virastoon ei esitetä erillistä yleisten etujen valvontaa koskevaa yksikköä, mikä osaltaan hämärtää päätöksentekoa ja on omiaan sulkemaan erilaisten ja eri suuntiin vievien yleisten ja yksityisten etujen punninnan julkisuuden ulottumattomiin. Mikäli tämänkaltainen rakenne ylipäänsä on hyväksyttävissä, viranomaisten sisäisten lausuntojen julkisuus pitää säännellä nimenomaisesti laissa eikä asiaa voida jättää vain julkisuuslain tulkintojen varaan.

Oma tulkintani kuitenkin on, ettei viraston sisällä annettuja lausuntoja näissä prosesseissa voida pitää sellaisina viranomaisen sisäisinä asiakirjoina, jotka jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, vaan ne ovat asiakirjoja, jotka tulevat julkisiksi viimeistään, kun lausunnot ovat käytettävissä käyttötarkoitukseensa (JulkisuusL 6 § 1 momentin 5 kohta). Tämä pitää kuitenkin tehdä selväksi nimenomaisesti.

Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kaavoituksen valvontatehtävä lakkaa. Miten arvioisitte muutosta PL 20 §:n kannalta?

Tätä kysymystä olen käsitellyt seikkaperäisesti lausunnossani 5.6 ja 4.4.2018. Tiivistän sen vielä seuraavasti.

- Muutos heikentää julkisen vallan eli tässä ympäristöministeriön mahdollisuuksia osaltaan turvata ympäristöperusoikeuden toteutumista. Vastuu ei ole pelkästään itsehallinnollisilla toimijoilla itsellään.
- Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää tiedonsaantia, laajaa vuorovaikutusta ja osallistumisoikeuksia, selvittämisvelvollisuuksien noudattamista ja tämän tukena viimeisenä perälautana oikeutta hakea muutosta päätöksiin.
- Valtion viranomaisen valvonta- ja valitusoikeus tukee osaltaan kuntalaisten ja muiden osallisten osallistumisoikeuksia.
- Valvontaa ei voida siirtää pelkästään kuntalaisille (kunnan jäsenillä) ja maakunnan jäsenille eikä muutoksenhakuun kulloinkin oikeutetuille järjestöille.
- Sektoriviranomaisten yksittäisiin sektoriasioihin kiinnittyvä valitusoikeus ei voi korvata nyt syntyvää puutetta.
- Ympäristöperusoikeuksien turvaamisoikeutta on jo heikennetty 1.5.2017 voimaan tulleella MRL:n muutoksella, jossa ELY:jen valitusoikeus supistettiin vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin kaavoihin, eikä tätä muutosta tuotu perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

- Lisäksi on todettava, että kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa on kysymys myös muista perusoikeuksista kuin vain ympäristöperusoikeudesta. Relevantteja voivat olla esimerkiksi omaisuudensuoja, jossa kysymys on usein paitsi maanomistajien myös haitankärsijöiden oikeuksista. Usein on esillä myös yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset. ELY-keskusten lausunnoilla, valvonnalla ja valitusoikeuksilla on ollut merkitystä myös näitä etuja valvovien oikeuksiin. Tärkeää on tutkimusteni mukaan ollut mm. se, että kaavojen selvitysvelvollisuudet vaihtoehtotarkasteluineen on hoidettu asianmukaisesti.

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeus ja siihen kuuluva oikeus terveelliseen ympäristöön saa kasvavaa merkitystä esimerkiksi ilmastonmuutoksen aiheuttamien haasteiden vuoksi. Tällaisessa tilanteissa ei mitenkään ole perusteltavissa ympäristöoikeuden toteuttamisvelvoitteiden kannalta minkäänlaiset säädösperusteiset heikennykset, varsinkin kun heikennykselle ei ole osoitettu mitään valtiosääntöoikeudellisia rajoitusperiaatteita eikä muutosta ylipäänsä ole perusteltu valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Painavasti huomautan vielä siitä, ettei muutos 230/2017 ollut perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, mikä voi tai sen pitäisi toimivallan osalta näkyä tuomioistuinten toimivaltaa koskevissa ratkaisuissa.

Muihin kysymyksiin 4-7 olen vastannut aiemmin eikä minulla loppukysymyksiin ole lisättävää.

B) Sääntelyn arviointi (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

Arviointia koskevat lakiehdotukset ovat Laki valtion lupa- ja valvontavirastosta (lakiehdotus 42) ja laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa- ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (lakiehdotus 212).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2018 vp kuvastaa nähdäkseni hyvin tämän suurista erillisistä kokonaisuuksista rakentuvan uudistuksen mittavuutta ja toteuttamisen haasteita loppuvaiheen kireällä aikataululla. Maakuntahallintoon on kerralla sovitettu laajasti erilaisia tehtäväkokonaisuuksia, joita koskevien aineellisten ja voimaanpanoa koskevien lakien säätäminen ovat perustuslain asettamien velvoitteiden kannalta selvässä riippuvuussuhteessa toinen toisiinsa. Tämä koskee erityisesti toimivaltaa ja valvontaa sekä tässä lakikokonaisuudessa myös henkilöstön siirtymistä ja rahoitusperiaatteen huomioon ottamista niin kuntien kuin maakuntienkin osalta. Lakikokonaisuudet on rakennettu tällaisen keskinäisen riippuvuuden varaan, koska iso kokonaisuus on haluttu tuoda kokonaisuutena maaliin.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, näyttää siltä, ettei kaikkia lakiehdotuksia ehditä säätää tällä hallituskaudella. Lakikokonaisuuksien keskinäisten

riippuvuussuhteiden vuoksi tehtävien irrottaminen kokonaisuudesta on työläs tehtävä. Jotta perusoikeudet tulevat turvatuiksi kaikissa tilanteissa ja jotta perustuslakivaliokunnan jo monesti kuuluttama hyvän lainvalmistelun periaate toteutuu, tulee muutosten vaikutukset arvioida. Kysymys on siten myös siitä, missä menettelyssä merkittävät muutokset voidaan tehdä (PeVL 65/2018 vp s. 67–68). Jos merkittävä osa maakuntien tehtävistä ja Luova-virasto jää säätämättä, kyse ei enää ole monialaisesta maakunnasta ja monialaisesta valvontaviranomaisesta eikä mahdollisesti säädettävä kokonaisuus enää vastaa alkuperäistä ajatusta. Perustuslakivaliokunta on painottanut (PeVL 65/2018 vp s. 68), ettei laajan lainsäädäntöhankkeen keskinäisten riippuvuussuhteiden selvittämistä voida muuttuneessa tilanteessa jättää eduskunnan tehtäväksi. Edellisen hallituskauden lopussa oltiin nähdäkseni aika lailla samanlaisessa tilanteessa. Perustuslakivaliokunta antoi 19.2.2015 lausuntonsa korjausvaatimuksineen (PeVL 67/2014 vp) ja sosiaali- ja terveysvaliokunta toimitti 25.2.2015 korjatun ehdotuksen. Perustuslakivaliokunta joutui toteamaan, että kun laajakantoiseen muutokseen esitetään tehtäväksi merkittäviä muutoksia asia tulisi antaa hallituksen tehtäväksi, jolloin hallitus voi antaa uuden esityksen tai täydentävän esityksen. (PeVL 75/2014 vp s. 8 –9).

Kasvupalveluja koskevan lakikokonaisuuden osalta perustuslakivaliokunta on jo todennut pitävänsä epätodennäköisenä, että niitä ehdittäisiin käsitellä tällä hallituskaudella.

> Kasvupalveluja koskeva hallituksen esitys (35/2018 vp) eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi pitää sisällään lain alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista, lain kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa ja lain alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta. Hallituksen esitys HE 93/2018 sisältää lait julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä HE 96/2018 sisältää lain kotoutumisen edistämisestä ja hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kasvupalveluvirastosta, kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä ja turvallisuusselvityslain 37 §:n muuttamisesta sisältää lain Kasvupalveluvirastosta.

Kasvupalvelut määritellään maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa maakuntien tehtäviksi. Jos/kun näitä tehtäviä ei ehditä siirtää maakuntien tehtäviksi, ne pitänee poistaa maakunnan tehtävistä. Voimassa olevan lain mukaan näitä tehtäviä hoitavat ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot, jotka taas tämän uudistuksen yhteydessä on tarkoitus lakkauttaa (maakuntajakolaki 22 § ja laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta, 2 §).

Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan on todennut, valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ei ole mahdollista tehdä sellaista muutosta, jossa toimivaltaa ja valvontaa koskeva sääntely ei ole kunnossa. Tästä seuraa lähtökohtaisesti

- että ELY-keskuksia ja TE-toimistoja ei voida ainakaan kokonaan lakkauttaa, joten voimaanpanolain 2 § ei voi sisältää säännöstä näitä koskevien lakien kumoamisesta.
- ELY-keskusten muut tehtävät siirtyvät maakunnille ja Luovalle, mikäli maku2 ehditään säätämään. Pirstaloitumisen vaikutukset pitäisi arvioida, erityisesti kun tämä muuttaisi valtionhallinnon monialaisen viranomaisen (ELY) yhden toimialan (E) viranomaiseksi. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kysymys on selkeistä toimivalloista, joten toimialojen keskinäiset riippuvuudet pitää arvioida.
- Kunnat eivät voi lakkauttaa maakuntien liittoja, koska maakunnille jää aluekehittämistehtäviä.
- Voimaanpanolain 18 §:n (HE 15/2017 vp) edellyttämällä tavalla maakunnan liittoja ei voitane siirtää (varoineen ja velkoineen) maakuntiin.
- Maakuntien liittojen henkilöstön oli tarkoitus siirtyä lain nojalla maakuntiin, mutta näitä tehtäviä hoitava henkilöstö ei voi siirtyä.
- Maakunnan liittojen muun tehtävät mm. maakuntakaavoitus siirtyy maakunnille, mikäli Maku2- kokonaisuus ehditään säätämään. Maakuntakaavoitus liittyy olennaisesti alueiden kehittämiseen, johon liittyy mm. maakuntaohjelma. Muutoksen vaikutukset pitää arvioida.
- Kaikkia riippuvaisuussuhteita ei lyhyellä ajalla pysty välttämättä arvioimaan hyvän lainvalmistelun periaatteiden edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitataan myös mahdollisuuteen, ettei maku2-lakikokonaisuutta ehdittäisi käsitellä. Silloin ongelmat tehtävien lukuisuuden vuoksi ovat vielä suurempia kuin pelkkien kasvupalveluja koskevien lakiehdotusten rauetessa. Siihen liittyvistä tehtävistä säädetään maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5—8, 10—13, 16—22, 25 ja 26 kohdassa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa. Kyseessä merkittävä määrä maakunnilla säädettäviä muita kuin sosiaali- ja terveystoimen tehtäviä.

Näiden tehtävien on tarkoitus siirtyä valtiolta (ELY:t ja AVI:t), maakuntien liitoilta ja kunnilta maakunnille. Tehtävät on poistettava maakuntalaista, jos maku2-lakipakettia ei ehditä säätää. Tästä seuraa lähtökohtaisesti, että

- Maakunnat eivät enää olisi monialaisia, jolloin *maakunnan luonne muuttuu*. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei maakuntavaaleja voida järjestää, jos keskeinen osa tehtävien siirtämisestä kunnilta ja valtiolta maakunnille jäisi sääntelemättä. Perustuslakivaliokunta korostaa, että maakuntavaaleissa ehdokkaaksi asettuvilla henkilöillä ja äänioikeutetuilla tulee olla sääntelyyn perustuva riittävä tieto kohtuullisessa ajassa ennen vaaleja siitä, miten maakunnan tehtävien hoitaminen ja niiden valvonta järjestetään ja mitkä ovat maakuntien tehtävät. Demokratiaperiaatteen kannalta voi nähdäkseni olla ongelmallista myös se, jos vaalit pidetään pelkästään sote-tehtäviin perustuen, mutta myöhemmin samalla maakuntavaltuuston alkaneella toimikaudella maakunnille siirrettäisiin aivan erilaisia monialaisia tehtäviä.

- Maakuntien ja kuntien rahoitus tulisi määritellä uudelleen tehtäviä vastaavaksi rahoitusperiaatteen mukaiseksi.

- ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja ei voida lakkauttaa eikä maakuntien liittoja purkaa, koska toimivaltaiset viranomaiset ja selvä valvonta pitää säilyttää. Aluehallintovirastot ovat valvontaviranomaisia myös pelastustoimessa, jotka tehtävät on tarkoitus siirtää maakunnille (HE 16/2017 vp ja PeVL 27/2017 vp).

- Luova-virastoa ei nähdäkseni voida irrottaa käsiteltäväksi erikseen, koska koko virastorakenteen toiminta-ajatus hallituksen esityksessä HE 14/2018 vp (1 §) on monialainen ja se näkyy koko lain rakenteessa. Toisaalta juuri tähän kytkeytyy aiemmin kuvaamiani valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Hallituksen esitysten HE 15/2017 vp, HE 14/20168 vp sekä HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp väliset riippuvuussuhteet ovat ilmeisiä ja jokaisen pois jäävän tehtäväkokonaisuuden osalta on arvioitava, kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 67/2017 vp) todennut, toimivaltaan ja valvontaan liittyvät kysymykset suhteessa lakiin valtion lupa- ja valvontavirastosta (Luova), kuten perustuslakivaliokunta on arvioinut. Luova-rakenteen osalta on nähdäkseni tehtävä muutoksia, jossa huomioidaan tarkemmin keskus- ja aluehallinnon asema sekä tehdään muutoksia myös asiallisen toimivallan (sektoriperusteisuus) osalta. Tämä on huolellisesti tehtynä mittava tehtävä ja vaatii erityisesti huomion kiinnittämistä toiminnan muutokseen. Kysymys ei nähdäkseni ole vain siitä, että toimivallat ja valvonta ylipäänsä on säädetty vaan myös siitä, että se muuttuneessa toimintaympäristössä on hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla (PeL 21 §) asianmukaisesti järjestetty. *Muutokset edellyttävät uutta hallituksen esitystä tai täydentävää hallituksen esitystä.*

Hämeenlinnassa 5.3.2019

Eija Mäkinen
julkisoikeuden emeritaprofessori
Vaasan yliopisto