



Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot – koonti perustuslakivaliokunnan saamista keskeisistä asiantuntijalausunnoista (HE 14/2018 vp)

Koska esityksestä ei ole annettu perustuslakivaliokunnan lausuntoa, on tässä muistiossa käytetty tausta-aineistona valiokunnalle toimitettuja asiantuntijalausuntoja¹

Asiantuntijalausunnot erosivat sisällöissä toisistaan niin asiallisesti, kuin eräiden lausujien osalta paikoin myös ajallisesti. Yleisenä huomiona voi todeta, että lausuntojen kriittisyysaste kasvoi kevästä 2018 kevääseen 2019.

Viraston asema

Viraston yleistä asemaa osana valtionhallintoa käsiteltiin asiantuntijalausunnoissa sen kannalta, miten se suhtautuu perustuslain (PL) 11 luvun sääntelyyn, erityisesti 119 ja 122 §:ien sääntelyyn.

Kriittisimmissä lausunnoissa (Rautiainen, Mäkinen 3/2019, Tuori, Hiden 3/2019) katsottiin, että PL 119 §:n aiempi tulkintakäytäntö ei sellaisenaan sovellu arvioinnin pohjaksi. Asiallisesti on kyseessä merkittävä muutos, joka tosiasiallisesti tarkoittaa valtion aluehallinnon lakkauttamista. Lausunnonantajat katsoivat, että PL 11 luvun sääntelykokonaisuus joustavuudestaan huolimatta asettaa rajat lainsäätäjän harkintavallalle. Lausujilla oli erilaisia käsityksiä siitä, muodostaako tämä sääätämisyjärjestysongelman.

Ehdotetun kaltaisen muutoksen hyväksyminen sellaisenaan voisi eräiden lausujien (Tuori, Lavapuro 3/2019) mukaan johtaa linjaan, jossa koko valtionhallinto olisi mahdollista koota yhdeksi virastoksi ja sellaisena häivyttää lainsäätäjälle tarkoitetut vaikutusmahdollisuudet. Tuori katsoi PL sääntelyn perustuvan olettamalle ja edellytykselle hallinnon tasoista (keskus-, alue- ja paikallistaso).

Toisissa lausunnoissa (Suksi, Mäenpää, Ojanen, Viljanen, Lavapuron 6/2018, Rautiaisen 4/2018) korostettiin enemmän PL esitöistä ilmenevää harkintavallan laajuutta ja valtionhallinnon joustavan kehittämisen mahdollisuuksia. Vaikka tällöinkin PL 11 luvun nähtiin osin muodostuvan harhaanjohtavaksi suhteessa todelliseen oikeustilaan, tätä ei pidetty sääätämisyjärjestysongelmana.

¹ Viittaus asiantuntijalausuntoon on tässä muistiossa toteutettu viittaamalla lausujan nimeen, sekä tarvittaessa ajankohdan yksilöivään ilmaisuun kk/vvvv. Lausunnot on yksilöity muistion lopussa.



Useammassa lausunnossa arvioitiin kriittisesti ehdotuksen merkitystä kielellisten oikeuksien kannalta sen suhteen, miten se vastaa PL 122 §:n edellytyksiin yhteensopivista aluejaotuksista. Useassa lausunnossa (Rautiainen, Ojanen, Tuori, Lavapuro) todettiin välttämättömäksi (sääntämisympäristöasiaksi) laajempi ja perusteellisempi selvitys uudistuksen vaikutuksista kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen virastossa. Tiukimmillaan (Tuori) asia nähtiin säädöstasoisena (rakenteissa oikeuksien turvaaminen on varmistettava lain ja asetuksen tasolla) ja aiempaan PeV- käytäntöön viittaamalla asiana, jossa perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää valittavaksi vaihtoehdon, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Eräissä yksityiskohdissa katsottiin jopa, että kielelliset oikeudet tulisi turvata kieleen kytketyn toiminnon sijoituspaikasta säättämällä (Suksi 3/2019).

Toisaalta virastolla ja sen valtakunnallisuudella nähtiin olevan myös positiivisia vaikutuksia PL 21 §:n (oikeusturva) ja 17 §:n (kielelliset oikeudet) kannalta, koska ehdotettu organisatorinen rakenne selkeyttää ja parantaa oikeusturvan toteutumista ja nykyiset epäselvät ja monimutkaiset aluejaotukset purkautuvat, muuntaen samalla koko toiminnan kaksikieliseksi (Suksi).

Viraston tehtäväala

Viraston tehtäväalasääntelyyn otettiin kantaa vain osassa lausuntoja. Asiaa tarkasteltiin suhteessa PL 119 §:n asettamiin vaatimuksiin sekä laillisuusperiaatteeseen. Lausunnoissa oli sisällöllistä eroa antamisajankohdan mukaan.

Kevään 2019 lausunnoissa (Viljanen, Mäenpää, Tuori, Lavapuro) katsottiin, että lain tasolla tulisi ehdotettua tarkemmalla tasolla säätää virastolle kuuluvista tehtäväaloista ja pääasiallisista tehtävistä. Lausuntojen mukaan laista saatava kuva oli liian yleispiirteinen ja laaja, eikä mahdollistanut viraston organisaation ja johtamisjärjestelmän arviointia suhteessa tehtäviin. Erityisesti suhteessa voimaantulon ns. perälautasääntelyyn (tehtävien siirtyminen tapauksissa, joissa aineellinen laki on jäänyt muuttamatta) liian avoin sääntelytapa olisi laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Osassa lausuntoja tehtäväalasääntelyä kritisoitiin katsomalla, että se synnyttää virastolle valtion tehtävissä yleistoimivallan (Lavapuro) tai on epäselvä suhteessa maakunnan tehtäviin alueella (Mäenpää 3/2019).

Riittävästä sääntelytarkkuudesta ei kriittisissä lausunnoissa esitetty ehdotuksia.

Toisaalta esimerkiksi Viljasen ja Rautiaisen ensimmäisissä lausunnoissa (4/2018) ei nähty sääntämistavassa ongelmaa, vaan katsottiin että sääntelytekniikka, jossa tehtäväalat saavat aineellisen sisältönsä erityislainsäädännön kautta, on riittävä.



Viraston organisaatio

Valtaosa viraston organisaatiota koskevasta palautteesta liittyi ympäristötehtävien yleisen edun valvonnan organisointiin ja järjestämiseen virastossa sekä sosiaali- ja terveysalan asetustasoiseen lautakuntasäätelyyn.

Kriittisimmässä lausunnossa (Mäenpää 3/2019) katsottiin, että viraston alueellinen toimivalta ja suhde maakuntien toimivaltaan alueilla jää epäselväksi. Lausunnon mukaan, mikäli viraston alueellista organisaatiota pidetään perusteltuna, säätelyä on PL 119 §:n nojalla tältä osin täydennettävä lain tasoisilla säännöksillä (sääntämisympäristö).

Organisaatiosäätelyn säädöstopasta esitettiin yleisemminkin näkemys (Viljanen, Mäenpää 3/2019, osin Tuori 3/2019), jonka mukaan PL 119 § edellyttäisi työjärjestyksen sijaan lain tai asetuksen tasolla annettua täsmällisempää säätelyä viraston organisaatiosta ja asioiden ratkaisemisesta virastossa. Myös viraston merkitys valtionhallinnon kokonaisuudessa puoltaisi sitä, että virastoa koskeva eduskuntalaki tarkempi säätely annettaisiin ensisijaisesti valtioneuvoston asetuksella eikä pelkästään viraston itsensä antamalla työjärjestyksellä. Lausunnoissa ei täsmennetty, mitä tarkempia seikkoja vaatimus koskisi.

Sosiaali- ja terveysalan lautakuntia koskeva säätely (tehtävät, kokoonpano, toimikausi, asettaminen) tulee lausuntojen (Ojanen, Rautiainen, Lavapuro, Suksi, Mäenpää) mukaan PL 119 §:n nojalla antaa lain tasolla. Viljasen lausunnon (3/2019) mukaan asia tulisi huomioida myös virastolain ratkaisovaltaa koskevassa säännöksessä, ja virastoon niin ikään erillislain nojalla sijoittuva adoptiolautakunta tulisi käydä ilmi virastolaista.

Viraston ohjaus

Viraston ohjausjärjestelmää koskeva palaute jakautui sisällöltään ja painotuksiltaan. Palaute pohjautui PL 68 §:ään sekä muuhun valtioneuvoston ja ministeriöiden toimintaa koskevaan PL-säätelyyn.

Viraston organisatorista sijoittamista usean eri ministeriön alaisuuteen ja sen alistamista näiden ministeriöiden yhteiseen ohjaukseen pidettiin PL 68 §:n kannalta sekä ongelmattomana (Mäenpää, Ojanen ja Viljanen) että ongelmallisena (Hiden, Lavapuro, Rautiainen, Suksi ja Tuori).

Kriittisimmissä lausunnoissa yhteinen ohjaus koettiin ongelmalliseksi, koska aiempaa PeV-lausuntoikäntä tällaisesta mallista ei ole olemassa (Suksi 3/2019), ja ministeriöiden toimialajaon jäykkyyden muuttamisen tulisi pohjautua laajempaan kehittämiseen (Rautiainen 3/2019). Tuori (3/2019) katsoi, että PL ei tunne ministeriöiden yhteisiä päätöksiä.



Useissa lausunnoissa (Mäkinen, Lavapuro, Hiden 3/2019, Tuori, Ojanen) katsottiin, että ohjausjärjestelmän kuvaus laissa ja perusteluissa vaatii olennaista täsmentämistä, koska siitä eivät selkeästi erotu ministeriöiden tehtävät ja näiden suhde toisiinsa taikka valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Osin myös asetettiin kysymys, tuoko ehdotus poliittiseen ministerivastuuseen uuden elementin tai ohittaako yleisistunnon päätösvalta PL 68 §:n nojalla ministeri(ö)lle kuuluvan vastuun (Suksi 3/2019). Erityisesti toiminnallisen ohjauksen sisältöä ja merkitystä pidettiin epäselvänä ja katsottiin myös, että sitä koskeva asetuksenantovaltuus on liian laaja (Ojanen 3/2019).

Toisaalta ministeriöiden yhteistä ohjaustehtävää ei pidetty lähtökohdiltaan PL kannalta ongelmallisena, kunhan ministeriöiden virastoon kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta (Lavapuro, Mäenpää 4/2018, Hiden 4/2018). Mäenpää (3/2019) katsoi, viitaten siihen, ettei PL tunne ministeriöiden yhteisiä päätöksiä, yhteisen ohjauksen olevan epäonnistunut ilmaisutapa.

Joidenkin lausuntojen (Mäkinen 3/2019, Mäenpää 3/2019) mukaan myös kunkin ministeriön valvontatehtävän tulisi käydä ilmi lain sanamuodosta.

Viljanen piti ehdotuksia tältä osin PL-sääntelyn näkökulmasta ongelmattomina.

Eräiden ympäristötehtävien yleisen edun valvonta ja laillisuusvalvonta

Osa asiantuntijalausunnoista liittyi ympäristöasioiden yleisen edun valvonnan organisointiin virastossa ja yleisen edun valvontaan liittyvään muutoksenhakuoikeuteen viraston omista päätöksistä sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen laillisuusvalvonnan järjestämiseen. Näistä lausunnoista on laadittu erillinen koonti.

Lähdelausunnot:

Mikael Hiden 17.4.2018, 6.3.2019

Juha Lavapuro 18.4.2018, 6.6.2018, 6.3.2018

Eija Mäkinen 11.4.2018, 18.4.2018, 5.6.2018, 5.3.2019

Olli Mäenpää 19.4.2018, 5.6.2018, 5.3.2019

Tuomas Ojanen 18.4.2018, 6.6.2018, 6.3.2019

Pauli Rautiainen 19.4.2018, 5.3.2019



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Markku Suksi 17.4.2018, 5.3.2019

Kaarlo Tuori 17.4.2018, 5.6.2018, 4.3.2019

Veli-Pekka Viljanen 17.4.2018, 6.6.2018, 6.3.2019

sekä ympäristötehtävien yleisen edun valvonnan osalta myös

Tapio Määttä 19.4.2018

Ida Koivisto 19.4.2018

Anne Kumpula 23.4.2018

Eija Siitari 19.4.2018, 27.4.2018

Tämän muistion laatimiseen ovat osallistuneet:

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, VM

Lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, YM

Lainsäädäntöneuvos Jari Salila, OM

Finanssineuvos Anu Nousiainen, VM

Lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta, VM

Neuvotteleva virkamies Virpi Kölhi, STM