

Olli Mäenpää
19.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Maakuntien itsehallinto

Esityksellä toteutettaisiin lainsäädäntötasolla useiden keskeisten hallintotehtävien siirtäminen valtiolta ja kunnilta maakunnille. Se konkretisoi siten maakuntien perustamista määrittelevää lainsäädäntöehdotusta (HE 15/2017 vp).

Sääntelyllä on merkitystä maakuntien itsehallinnon alaan kuuluvien tehtävien sisällöllisessä määrittelyssä. Lakiehdotuksen voidaan tässä mielessä katsoa vahvistavan ja laajentavan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan määräytyvän maakuntien itsehallinnon sisällöllistä perustaa.

Maakuntien yhteistyö

Ehdotukseen sisältyy useita sääntelyjä, jotka mahdollistavat tai edellyttävät maakuntien yhteistyötä rajatuissa tehtävissä. Tällaista maakuntien lakisääteistä ja velvoittavaa yhteistyötä voidaan maakunnan itsehallinnon kannalta lähtökohtaisesti arvioida samojen perusteiden mukaisesti kuin hyvin vakiintuneissa puitteissa määräytyvää kuntien pakollista yhteistoimintaa.

Maakuntien yhteistoiminta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa olisi velvoittavaa 75. lakiehdotuksen mukaan. Yleisenä lähtökohtana voidaan tältä osin pitää sitä, että maakuntien välinen yhteistyö voidaan lailla säätää pakolliseksi, mikäli siihen on tehtävien luonteeseen perustuvat välttämättömät perusteet. Myös muut kuntien välisen pakollisen yhteistyön kriteerit soveltuvat lähtökohtaisesti maakuntien väliseen yhteistyöhön.

Ehdotettu yhteistoiminta järjestettäisiin joka tapauksessa maakuntien sopimalla tavalla noudattaen, mitä maakuntalakia koskevassa ehdotuksessa säädetään maakuntien vapaaehtoisesta yhteistoiminnan muodoista. Tämä merkitsee, että yhteistoiminnassa noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei perustaisi yksittäiselle maakunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Maakuntien pakollista yhteistyötä koskevaan ehdotukseen ei ole huomauttamista maakuntien itsehallinnollisen aseman kannalta.

Maakuntiin kohdistuvat ministeriön määräykset

Jos maakunnat eivät pääse sopimukseen kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisesta, valtioneuvosto voisi 75. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan antaa tarpeelliset määräykset tehtävien hoitamisesta maakuntien yhteistoiminnassa. Tällainen valtion viranomaisen määräystoimivalta rajoittaisi maakuntien itsenäistä päätösvaltaa. Sille on kuitenkin hyväksyttävät perusteet. Maakuntia olisi kuultava ennen määräyksen antamista, ja määräystä koskeva päätös olisi valituskelpoinen hallintopäätös. Määräyksenantovallan voidaan tältä osin katsoa sopeutuvan maakuntien itsehallinnon perusteisiin.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (202. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi säännös (28 b §), jonka mukaan ohjaavat ministeriöt voisivat antaa maakunnalle määräyksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämiseen kuuluvan tehtävän toteuttamiseksi asetetussa määräajassa.. Ministeriö voisi tehostaa määräystä teettämishallalla uhkasakkolain mukaisesti.

Maakunnan yksittäisen lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen kohdistuva valtion viranomaisen määräystoimivalta rajoittaisi tässäkin tapauksessa maakunnan itsehallinnollista päätösvaltaa. Ehdotetulle määräyksenantovallalle on kuitenkin ympäristöperusoikeuden turvaamiseen liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Sääntelyä ei myöskään voida pitää suhteettomana itsehallinnon rajoituksena sen perusteisiin ja tavoitteisiin nähden.

Kielelliset perusoikeudet maakunnassa

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 kuuluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Säännöksen tarkoituksena on pitää ennallaan kielelliset oikeudet tilanteessa, jossa valtion viranomaisilta siirretään hallinnollisia tehtäviä maakunnille. Ilman ehdotettua erityissäännöstä yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuisivat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa. Sääntelyä voidaan pitää tältä kannalta asianmukaisena.

Valtion lupa- ja valvontavirasto

Esityksen 42. lakiehdotuksen mukaan perustettavaksi ehdotettu valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudentyyppinen valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Viraston toimivaltaan kuuluu yli 200 lain nojalla julkisen vallan käyttöä, joten viraston yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Lakiin

sisältyvät säännökset, jotka määrittelevät nämä viraston yleiset perusteet perustuslain 119 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

Valvontavirasto olisi lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Kyseiset ministeriöt ohjaisivat lakiehdotuksen 12 §:n mukaan virastoa yhteisesti. Valtioneuvoston alainen ja ministeriöiden yhteisessä ohjauksessa toimiva virasto on jossain määrin moniulotteinen hallinnollinen ratkaisu. Viraston organisatorisen aseman voidaan kuitenkin katsoa mukautuvan perustuslain 68 §:n 1 momentin peruslähdekohtaan, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Viraston työjärjestyksessä annettaisiin tarkemmat määräykset viraston organisatiosta, hallinnon ja yhteisten toimintojen järjestämisestä, työskentelypaikkakunnista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta siltä osin, kun asiat eivät kuulu toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä määrättäväksi. Kysymys on asiaryhmistä, jotka eivät perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan kuulu laintasoista sääntelyä edellyttäviin viraston yleisiin perusteisiin. Niiden asiallinen merkitys ei myöskään muuten edellytä asetuksen tai lain tasoista sääntelyä perustuslain 80 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla.

Asianhallinnan avustavan tehtävän ulkoistaminen

Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi virastolain 35 §:n nojalla siirtää viraston 4 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä olisivat ehdotetun 35 §:n mukaan virastolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sähköisiä menetelmiä käyttäen asianhallinnan työjonoon. Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimisi näitä tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Avustaviin tehtäviin voi sisältyä julkisia hallintotehtäviä, mutta niiden tekemiseen ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Avustavien tehtävien antamista yksityiselle taholle on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä kriteerit (ks. vastaavasti myös PeVL 30/2012 vp).

Samanlainen arvio voidaan esittää virastolain 29 §:n säännöksestä, jonka mukaan virasto voisi käyttää asiantuntijoita ja tehdä sopimuksia viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa tehtäväalaansa kuuluvien yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamisesta viraston lukuun.

Viraston valvontayksikkö ja viraston valitusoikeus

Itsenäinen valvontayksikkö

Lakiehdotuksen aikaisemmassa versiossa ehdotukseen sisältyi säännös valvontaviraston valvontayksiköstä, jonka tehtävänä olisi ollut yleisen edun valvonta. Yksiköllä olisi ollut itsenäinen päätösvalta ja oikeus hakea valittamalla muutosta valvontaviraston päätöksiin. Lausuntovaiheessa ehdotusta sekä vastustettiin että kannatettiin. Korkein hallinto-oikeus korosti ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (13.6.2017) yleisen edun valvontatehtävää ja piti yleisen edun valvontayksikön perustamista ja sen viraston päätöksiin kohdistuvaa muutoksenhakuoikeutta välttämättömänä. Ilman erillistä valvontayksikköä virastosta itsestään tulisi valittajien eräänlainen vastapuoli hallinto-oikeudessa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lausuntopalautteen pohjalta lakiehdotusta on muutettu siten, että ympäristönsuojelulain 191 §:stä ja jätelain 138 §:stä on poistettu säännös valvontaviraston yleistä etua valvovasta yksiköstä ja sen muutoksenhakuoikeudesta (s. 201). Poistamisratkaisua on perusteltu erittäin niukasti siihen nähden, että mm. korkein hallinto-oikeus on pitänyt yksikköä välttämättömänä.

Valtionhallinnon organisoinnin yleisiä perusteita määrittelevän perustuslain 119 §:n kannalta arvioituna poistamisehdotuksen voidaan kuitenkin sinänsä katsoa sopeutuvan perustuslain asettamiin muodollisiin vaatimuksiin. Kyseinen perustuslain säännös ei edellytä valvontatoimivaltaa käyttävään virastoon perustettavaksi erillistä yleisen edun valvontayksikköä, jolla olisi oikeus hakea muutosta viraston päätöksiin.

Viraston valvontatehtävä ja valitusoikeus

Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi ehdotuksen mukaan tietynlaisessa kaksoisroolissa lupamenettelyssä. Viraston toimivaltaan kuuluu päättää keskeisistä ympäristöön ja vesitalouteen liittyvistä luvista. Toisaalta ja samanaikaisesti virasto valvoo yleiseen etuun kuuluvien intressien toteutumista lupamenettelyssä. Keskeisesti juuri tämän kaksinaisroolin ongelmallisuuden vuoksi esityksen aikaisemmassa versiossa esitettiin virastoon perustettavaksi erillinen yksikkö, jonka tehtävänä olisi ollut valvoa yleistä etua ympäristöasioissa. Yksiköllä olisi ollut myös valitusoikeus viraston ympäristölakien nojalla antamista päätöksistä.

Nyt arvioitavaan esitykseen ei sisälly tällaista voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavaa säännöstä, jonka mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastolla tai sen valvontayksiköllä olisi oikeus yleistä etua valvovana viranomaisena hakea muutosta ympäristöä koskeviin keskeisiin lupapäätöksiin, joita Valtion lupa- ja valvontavirasto on tehnyt lupaviranomaisena. Kuten esityksen perusteluissa (s. 497) todetaan, tämä voidaan nähdä heikennyksenä nykytilaan verrattuna. Valvontayksikköä ja sen muutoksenhakuoikeutta koskevan säännöksen poistaminen on todennäköisesti omiaan heikentämään ympäristöoikeuksiin ja -arvoihin kohdistuvan viran-

omaispäättöksenteon laillisuusvalvontaa verrattuna vakiintuneeseen valvontakäytäntöön ja sen tasoon. Perustuslain 22 §:ään perustuvan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta on merkityksellistä, että heikennys kohdistuisi erityisesti niihin keinoihin, joilla perustuslain 20 §:ään perustuvaa vastuuta ympäristöstä turvataan perustettavan valvontaviraston päätöksenteossa.

Valvontaviraston muutoksenhakuoikeuden sijasta yleisen edun vaatimusten arviointi on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus integroida osaksi viraston lupaharkintaa. Yleisen edun valvomista tosin voidaan pitää viraston velvollisuutena joka tapauksessa voimassa olevan lainsäädännön noudattamisen ja soveltamisen edellyttämällä tavalla. Valvontaviraston muutoksenhakuoikeuden poistaminen sen omia päätöksiä koskien kuitenkin korostaa yleisen edun tärkeyttä ja huomioon ottamista jo asioiden valmistelussa ja päätösharkinnassa.

Toisaalta valvontavirastolla olisi edelleen erityissäännösten ja hallintolainkäyttölain 6 §:n määrittelemä viranomaisen yleinen valitusoikeus, joka perustuu siihen, että valitusoikeus on tarpeen viraston valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Muun muassa vesi- ja ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettujen erityissäännösten mukaan valvontavirastolla olisi lisäksi oikeus valittaa päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Valitusoikeutta koskevien yleisten säännösten nojalla maakunnilla ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla sekä yhdistyksillä säilyisi lisäksi oikeus hakea muutosta valvontaviraston päätöksiin laillisuusperusteella yleisen edun turvaamiseksi. Normaali asianosaisen valitusoikeus säilyisi niin ikään ennallaan, ja myös se voidaan kohdistaa valvontaviraston tekemiin päätöksiin.

Perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan takeiden kannalta ehdotuksen ei voida katsoa rajoittavan asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden toteutumista. Valvontaviraston tehtävänä on sitä koskevan lain mukaan joka tapauksessa turvata alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, lupa-, rekisteröinti-, ohjaus- ja valvonta-tehtäviä. Näihin tehtäviin kuuluu myös ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaaminen virastolle säädetyn toimivallan rajoissa. Ehdotuksella ei myöskään puututa rajoittavasti jokaiselle perustuslain 21 §:n mukaan kuuluvaan oikeuteen saattaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevan päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Perustuslain 21 §:n turvaaman oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta on perusteltua arvioida myös viranomaisen valitusoikeuden kohdistamista viranomaisen omiin päätöksiin. Tällaista sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty sinänsä mahdollisena, jos siihen on asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen perusteltu syy (PeVL 15/2011 vp; PeVL 58/2006 vp). Toisaalta valiokunta on katsonut tällaisen valitusoikeuden olevan omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun perustuvaa päätöksentekoa (PeVL 47/2005 vp.). Viranomaisen valitusoikeus saattaa lisäksi luoda mielikuvan viranomaisen toimimisesta asianosaisen vastapuolena jo

hallintomenettelyvaiheessa (esim. PeVL 45/2006 vp; PeVL 36/2004 vp; PeVL 37/2004 vp).

Nyt arvioitavassa tilanteessa valvontaviraston valitusoikeudelle sen omiin päätöksiin kohdistuen voidaan katsoa olevan aiheellinen ja perusteltu syy. Valitusoikeuden käyttämisen organisoiminen erityiseen riippumattomaan yksikköön olisi omiaan vähentämään mielikuvaa viranomaisen ja asianosaisen vastakkainasettelusta. Alkuperäiseen ehdotukseen sisältyneelle sääntelylle ei siten tältä osin voida katsoa olevan perustuslain 21 §:stä johtuvaa estettä.

Perustuslain 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta arvioituna on lisäksi paikallaan kiinnittää huomiota päätöksenteon laillisuusvalvonnan edellytysten heikentymiseen erityisesti verrattuna nykytilanteeseen. Perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ei tosin voida sellaisenaan katsoa edellyttävän sääntelyä, jonka mukaan virastolla tai sen yksiköllä pitäisi olla oikeus valittaa viraston tekemistä päätöksistä. Etenkin ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) turvaamiseen kohdistuvan nykyisenkaltaisen valvonta- ja muutoksenhakutoimivallan heikentämistä ei kuitenkaan voida pitää ongelmattomana perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta. Tästä näkökulmasta voidaan myös perustella esitettyä arviota, jonka mukaan yleisen edun valvontayksikön perustaminen ja sen viraston päätöksiin kohdistuva muutoksenhakuoikeus olisi välttämättömän edellytys erityisesti ympäristöperusoikeuteen kohdistuvan turvaamisvelvoitteen tehokkaan toteuttamisen kannalta. Kokonaisuutena arvioituna ehdotus ei kuitenkaan muodostu säätämisyjärjestyskysymykseksi.