

Tuomas Ojanen

6.3.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohteen täsmennys

Kuulemispyynnössä käsillä olevaa esitystä on pyydetty arvioimaan seuraavien kysymyksenasettelujen näkökulmasta:

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

Uudistan ensinnäkin lausuntoni perustuslakivaliokunnalle 18.4.2018 käsillä olevasta hallituksen esityksestä toistamatta sitä tässä. Liitän lausuntoni tämän lausuntoni liitteeksi.

Seuraavassa arvioin ensin kuulemispyynnön kysymyksiä 2 ja 3. Koska kysymyksen 2 arviointi nähdäkseni edellyttää muun ohella perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 65/2018 vp huomioimista, arvioin kysymyksiä 2 ja 3 yhdessä.

Tämän jälkeen esitän eräitä täydentäviä huomioita lausunnostani 18.4.2018 ilmenevän lisäksi perustuslakivaliokunnan touko-kesäkuussa 2018 asiantuntijoille esittämistä kysymyksistä.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn (erit. 42. ja 212. lakiehdotukset) suhde siihen, ettei ehdotuksia ns. kasvupalveluista (HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp) käsiteltäisi tällä vaalikaudella, perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 65/2018 vp valossa

Lakiehdotuksessa No 42 on kyse Laista Valtion lupa- ja valvontavirastosta, kun taas lakiehdotus No 212 koskee Lakia maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta sekä valtion

lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 65/2018 vp on erillinen alajakso ”Maakunnan tehtävät”, jossa on tehty selkoa maakunnan tehtävistä säättävän maakuntalakiehdotuksen 6 §:stä ja tämän jälkeen kiinnitetty sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan ”huomiota tarpeeseen muuttaa maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohtaa, kun näyttää ilmeiseltä, että sitä koskevia hallituksen esityksiä (mm. HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp) ei ehditä käsitellä kuluvalle vaalikaudella.”

Jaksossa valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeva lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp, maku2-esitys) ”puolestaan toteutetaan maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5–8, 10–13, 16–22, 25 ja 26 kohdassa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirrot valtiolta ja kunnilta maakunnille.”

Näiden huomautusten jälkeen valiokunta päätyy seuraaviin johtopäätöksiin:

”Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä esitetty havainto tarpeesta muuttaa maakuntalakiehdotuksen 6 §:n tehtäväsääntelyä myös mainittujen tehtävien osalta seuraa siitä, jos maku2-esityksessä säädettäväksi ehdotettuja maakunnan muita tehtäviä ei tällä vaalikaudella toteutettavien säädösmuutoksien siirretä maakunnan järjestämisvastuulle.”

Perustuslakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota eri hallituksen esitysten riippuvuussuhteista seuraaviin riskeihin. Jos kasvupalveluja koskeva esitys HE 35/2018 vp jää käsittelemättä, maku2-esityksen voimaapanolakiehdotuksen (212. lakiehdotus) 2 §:stä seuraa, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisääteisten tehtävien hoitaminen voi jäädä vaille toimivaltaisia viranomaisia (ELY-keskuksia, TE-toimistoa ja niiden kehittämis- ja hallintokeskuksia). Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä toimivaltaisista viranomaisista ja valvontaviranomaisista on välttämätöntä säätää nimenomaisesti laissa.”

Edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnossa on erillinen jakso 8 ”Maakuntauudistuksen kokonaisuuden käsittely eduskunnassa” (s. 69-74), jossa on eritelty muun ohella *kasvupalvelulakiehdotusten* suhdetta ns. maku2 -esitykseen.

Jaksossa valiokunta pitää ”selvänä”, että ”rahoitusperiaatteen vuoksi maakuntien rahoituslailla on rakenteellinen kytkentä maku2-esitykseen ja kasvupalveluita koskeviin esityksiin (HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp, HE 266/2018 vp).” Edelleen lausunnossa todetaan, että valiokunnan käsittelyssä on ”useita maakuntauudistukseen liittyviä kasvupalveluita koskevia hallituksen esityksiä”. Koska valiokunnan mukaan näyttää ”ilmeiseltä”, että kasvupalvelulakiehdotuksia ei ehditä käsitellä tällä vaalikaudella, niiden raukeamisesta lausunnon mukaan seuraa, että toiminnallisesti merkittävä osa maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettuja tehtäväaloja koskevia tehtäviä jäisi siirtämättä maakunnille. Koska kasvupalveluja koskevien muutosten tilanne on valiokunnan mukaan rinnastettavissa muiden sisältölakien muutostarpeisiin ja näin suuressa uudistuksessa joudutaan väistämättä vaiheistamaan uudistukseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia, perustuslakivaliokunta katsoo, että ”kasvupalvelulakiesitysten

raukeaminen ei muotaisi estettä hyväksyä muita uudistukseen liittyviä lakeja.” Valiokunta kuitenkin katsoo, että esitysten raukeamisesta seuraisi ”eräitä perustuslain kannalta välttämättöminä pidettäviä muutostarpeita muihin lakiehdotuksiin.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään edelleen erityistä huomiota maku2-esitykseen sisältyvään seuraavaan perustelumainintaan (ks. [HE 14/2018 vp](#), s. 205): ”Lakia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ei voida kumota eikä voimaanpanolakia hyväksyä esitetyssä muodossaan, ellei hallituksen esitystä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä hallituksen esityksiä työ- ja elinkeinoministeriön palveluprosesseista maakunnissa hyväksytä ensin tai samassa yhteydessä. Muussa tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisääteisten tehtävien hoitaminen voi käsillä olevan hallituksen esityksen käsittelystä johtuvista syistä jäädä vaille toimivaltaisia virastoja, ELY-keskuksia, TE-toimistoa ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusta.”

Edellä esitetyn jälkeen perustuslakivaliokunnan lausunnossa päädytään seuraaviin kantoihin maku1- ja maku2 esitysten sekä kasvupalvelu-uudistusta koskevien esitysten keskinäissuhteista:

”Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana sitä, että valvonnan järjestämisestä ja valvontaviranomaisesta säädetään asianmukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen ([PeVL 33/2018 vp](#), s. 4). Tästä seuraa valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä pidettävä kytkentä maakuntien perustamista koskevan esityksen ([HE 15/2017 vp](#)) ja maku2-esityksen ([HE 14/2018 vp](#)) välille. Samalla siitä seuraa, että voimassa olevia toimivaltaista viranomaista ja valvontaa koskevia lakeja ei voida perustuslaista johtuvista syistä kumota, ellei samalla niiden sijaan säädetä uutta hallintorakennetta koskevat vastaavat perussäännökset. Jos eduskunta ei ehdi kuluvalle vaalikaudella käsittelemään maku2-esitystä, perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta tekee maakunta- ja sote-esitykseen siitä johtuvat välttämättömät jäljempänä yksilöidyt muutokset. Vastaavasti jos eduskunta ei ehdi käsittelemään kasvupalvelu-uudistusta koskevia esityksiä, perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että hallintovaliokunta tekee maku2-esitykseen siitä johtuvat välttämättömät muutokset koskien toimivaltaisia viranomaisia.”

Nähdäkseni edellä esitetystä seuraa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 65/2018 vp vastataan selvästi ja yksiselitteisesti kuulemispyynnössä esitettyyn kysymykseen siitä, miten on arvioitava 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.

Samoin lausunto vastaa olennaisessa määrin myös kysymykseen siitä, miten ehdotettua sääntelyä tulisi muuten arvioida perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevan lausunnon PeVL 65/2018 vp valossa.

Koska en pidä tarpeellisenä yrittää esittää toisin sanoin perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja sen keskeisiä lopputulemia maku1 ja maku2 -esitysten sekä kasvupalvelulakiehdotusten keskinäis- ja riippuvaisuussuhteista, tyydyn viittamaan valiokunnan lausuntoon vastauksena kysymykseen 2 ja 3 tiivistäen keskeisen sanottavan tältä osin seuraavasti:

- Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 65/2018 vp on sivuilla 69-74 annettu vastaus kuulemispyynnössä esitettyyn kysymykseen 2, mistä syystä tyydyn viittamaan valiokunnan lausunnosta sivuilta 69-74 ilmenevään. Kysymys on pelkistään yhtäältä siitä, että ns. maku1 ja valinnanvapauslainsäädäntökokonaisuutta on muutettava, jos ns. maku2-esitystä ei käsitellä. Tällöin maakuntien rahoitus ja kuntien veroprosentti on määriteltävä uudestaan, koska niiden perustana olevat tehtävänsiirrot sisältyvät maku2-esitykseen. Lisäksi on varmistuttava, että valvonta pysyy asianmukaisena ja kattavana.
- Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisääteisten tehtävien hoitaminen jäisi vaille toimivaltaisia viranomaisia (ELY-keskuksia, TE-toimistoa ja niiden kehittämistä ja hallintokeskusta, jos kasvupalveluja koskeva esitys [HE 35/2018 vp](#) jää käsittelemättä. Lainsäätäjän toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu perustuslain 2 §:n 3 momentista, 19 ja 22 §:stä sekä osin myös 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä säätää perusoikeuksien turvaamiseen kannalta sellaista lainsäädäntöä, jossa hallinnonalan toimivaltainen viranomainen taikka valvontaviranomainen jää laissa säätämättä tai jää tulevan sääntelyn varaan. Sama koskee viranomaistehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoa sekä rahoitusta koskevaa sääntelyä.

Lisäksi on syytä huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa on ”esimerkinomaisesti” kiinnitetty huomiota kahteen esitysten riippuvuussuhteista seuraavaan ongelmaan, jos kaikkia maakunnille annettavaksi tarkoitettuja tehtäviä ei siirretä maakuntien vastuulle. Nämä ongelmat liittyvät yhtäältä rahoitukseen, erityisesti kuntien rahoitusperiaatteeseen ja verotusoikeuteen (s. 71 ja 72), ja toisaalta pelastustoimen tehtävien siirtämiseen, joista valiokunta katsoo, ettei pelastustoimen tehtäviä voida siirtää ennen kuin maakunnat on perustettu (s. 73).

Koska kysymys on esimerkinomaisista ongelmista, valiokunnan lausuntoa riippuvuussuhteista seuraavista ongelmista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan niitä on muitakin. Lausunnossa esiin tuodut ongelmat riittävät jo kuitenkin pitkälti tuomaan esiin niitä keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joita esitysten riippuvuussuhteista syntyy. Tässä yhteydessä on lisäksi huomattava, että valiokunnan lausunnossa pidetään selvänä lukuisiin muihin maakuntauudistusta koskeviin hallituksen esitykseen liittyen, että ”lainsäätäjän toimivaltaan ei kuulu perustuslain 2 §:n 3 momentista, 19 ja 22 §:stä sekä osin myös 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä säätää perusoikeuksien turvaamiseen kannalta sellaista lainsäädäntöä, jossa hallinnonalan toimivaltainen viranomainen taikka valvontaviranomainen jää laissa säätämättä tai jää tulevan sääntelyn varaan. Sama koskee viranomaistehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoa sekä rahoitusta koskevaa sääntelyä.”

Muita kysymyksiä

- *Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa.* Uudistan sen, mitä esitin lausunnossani 19.4.2018 ns. yleisen ympäristöedun valvonnan heikentymisestä perustuslain 20 § ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta. On painokkaasti korostettava, että perustuslain 20 §:n valtiosääntöoikeudellinen merkitys ja painoarvo perusoikeusjärjestelmässä on tuon lausunnon jälkeen merkittävästi lisääntynyt perustuslakivaliokunnan lausuntojen PeVL55/2018 vp ja erityisesti PeVL 69/2018 vp myötä. Jälkimmäinen lausunto on sikäli historiallinen, että siinä perustuslakivaliokunta ensimmäistä kertaa perustuslain 20 §:n voimaantulon jälkeen 1.8.1995 piti arvioinnin kohteena olleen lakiehdotuksen perustuslain 20 §:ään liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia merkitykseltään niin huomattavina, että se piti välttämättömänä valtiopäivillä käytössä oleva aika huomioiden ongelmia synnyttäneen lakiehdotuksen 16 a luku poistamista, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Jotta nyt käsillä oleva 42. lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, lupa- ja valvontavirastoon tulisi perustaa erillinen yleisen edun valvonnan yksikkö, joka valvoo etenkin luonnon- ja ympäristönsuojeluun liittyvän ”yleisen edun” toteutumista ja siten luo takeita perustuslain 20 §:n toteutumiselle.

Liitän lausuntoni liitteeksi aiemman lausuntoni 19.4.2018 ohella professori Kai Kokon kanssa kirjoittamani vieraskynäkirjoituksen ”Ympäristövalvonta kärsii maakuntauudistuksessa” Helsingin Sanomissa 28.5.2018. Lisäksi viittaan lausuntooni perustuslakivaliokunnalle 15.2.2019 konkurssilain muuttamisesta siltä osin kuin siinä on eritelty perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentteja.

- *Suhde 119 §:ään.* Perustuslain 11 luvun sääntely muodostuu sikäli harhaanjohtavaksi, jos valtionhallinto järjestetään nyt ehdotetulla tavalla, että perustuslain 119 §:ssä lähdetään siitä, että valtionhallintoon kuuluu alue- ja paikallishallinto. Harhaanjohtavuus ei ole kuitenkaan säätämisyjärjestystasoinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma.

42. lakiehdotuksen 16 §:n mukaan valtion lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveystoimialalla on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisasioiden lautakunta. Lautakuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä toiminnan muusta järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä

pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174). Nähdäkseni ehdotettu sääntely on tältä osin puutteellista, koska lautakuntien pääasialliset tehtävät eivät ilmene riittävästi lakiehdotuksen 16 §:stä ja koska asetuksella voidaan antaa vain *tarkempia* säännöksiä lautakunnista ja niiden tehtävistä. Ehdotettua 16 §:ää tulisi muuttaa niin, että lautakuntien pääasialliset tehtävät ilmenisivät laista ja että asetuksenantovaltuutus täsmennettäisiin vain tarkempien säännösten antamiseen lautakunnista ja niiden tehtävistä, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

- *Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakunnan tehtävistä.*
Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 65/2018 vp on esitetty valtiosääntöoikeudelliset huomautuksia maku1 ja maku2 -esitysten keskinäissuhteista, ml. HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 §:n ja HE 14/2018 vp:een sisältyviin maakunnan tehtäviä koskevien lakien keskinäissuhteista (ks. s. 7). Valiokunnan lausunnossa tuodaan esiin tarve muuttaa maakuntalakiehdotuksen 6 §:n tehtäväsääntelyä myös maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5-8, 10-13, 16-22, 25 ja 26 kohdassa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien osalta, mikä seuraa siitä, jos maku2-esityksessä säädettäväksi ehdotettuja maakunnan muita tehtäviä ei tällä vaalikaudella toteutettavien säädösmuutoksien siirretä maakunnan järjestämisvastuulle (ks. tarkemmin s. 7).
- *Maakuntavaalit.* Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 65/2018 vp maakuntavaalit voidaan pitää aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua maakunta- ja sote-lainsäädännön vahvistamisesta. Lausunnossa on muun ohella painotettu sitä, että ”äänestäjillä ja ehdokkailla tulee perustuslain 2 §:ssä säädetystä kansanvallan periaatteesta johtuvista syistä olla mahdollisuus saada riittävä kokonaiskuva maakunnan tehtävistä ja toimivallasta. Sama peruste voidaan johtaa perustuslakivaliokunnan korostamasta maakuntaitsehallinnon kansanvaltaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös perustuslain 14 §:n 4 momentissa turvattu vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuus edellyttää tietoa siitä, mihin vaikuttaa ja osallistua.”

Nähdäkseni nämä valtiosääntöoikeudelliset huomautukset koskevat myös kysymystä siitä, missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosäännön näkökulmasta säädettävä ennen maakuntavaaleja: jotta äänestäjillä ja ehdokkailla olisi kansanvallan periaatteesta johtuvista syistä mahdollisuus

saada riittävä kokonaiskuva maakunnan tehtävistä ja toimivallasta ja jotta vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuus olisi reaalinen, maakunnan tehtävät on oltava tiedossa ja niistä säätävä laki vahvistettu vähintään 6 kuukautta ennen maakuntavaaleja.

Helsingissä 6. päivänä maaliskuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

Liite 1: Lausunto 19.4.2018

Tuomas Ojanen

18.4.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 20 §:n 1 momentti huomioon ottaen tyydyn viittamaan käsillä olevasta 1993 sivuisesta ja 5,9 kg painavasta hallituksen esityksestä ilmenevään siltä osin kuin kysymys on esityksen keskeisistä ehdotuksista ja tavoitteista yrittämättä edes tiivistetysti toistaa niitä tässä.

Esityksen massiivisuuteen verrattuna huomattavan lyhyessä säätämisjärjestysjaksossa 4 (s. 481-504) on tehty selkoa esityksen suhteesta perustuslakiin. Kuten jaksosta ilmenee, ehdotettu sääntely koskee useita perustuslain säännöksiä, joista on nähdäkseni erityisesti syytä korostaa yhtäältä perustuslain 17 §:n ja 20 §-22 §:n perusoikeussäännösten ja toisaalta hallinnon järjestämisestä ja erilaisista itsehallintojärjestelyistä säätävien perustuslain 119-122 §:n merkitystä.

Huomionarvoisena ominaispiirteenä esityksen säätämisjärjestysjaksossa on sen suppeuden ohella siitä syntyvä vaikutelma, että esitys olisi valtiosääntöoikeudellisesti verraten vähämerkityksellinen ja että kysymys olisi lähinnä joistain ministeriökohtaisista yksittäisistä kysymyksistä. Esityksessä tehty valtiosääntöoikeudellinen ”kokonaisarvio” on kuvaava:

”Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Esityksellä on kuitenkin vaikutuksia eräiden perustuslain säännösten kannalta ja sillä toteutetaan osittain perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella. Näiden seikkojen johdosta hallitus katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on perusteltua.” (s. 504, kursivointi - TO)

Esityksestä syntyvä vaikutelma sen verraten vähäisestä merkityksestä perustuslain kannalta on hämmentävää luettavaa jo yksin siitä syystä, että jo nimensä mukaisesti siinä on kysymys valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista aivan

uudenlaisella, suorastaan mullistavalla tavalla, joka on nähdäkseni huomattavan merkityksellistä yhtä hyvin perustuslain 17 §:n kielellisten oikeuksien ja 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumisen kuin kunnan asukkaiden itsehallinnon (PL 121 §), valtionhallinnon (PL 119 §) näkökulmasta. Samoin esitys on merkityksellinen perustuslain 120 §:ssä turvatun Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta.

Lisäksi kyse on esityksen nimikkeen mukaisesti maakuntaudistuksen täytäntöönpanosääntelystä, mistä syystä esityksellä on jo tästä syystä välitön kytkentä hallituksen esitykseen 15/2017 vp maakuntien perustamisesta, jonka valtiosääntöoikeudellisesta merkittävydestä voidaan viitata perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 26/2017 vp ilmenevään. Nähdäkseni nyt käsillä oleva hallituksen esitys antaa aiheen arvioida uudelleen niitä valtiosääntöoikeudellisia linjauksia, joita perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp tehtiin siltä osin kuin kysymys on ns. maakunta- ja soteuudistuksen vaikutuksista perustuslain 121 §:ssä taattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Toisena huomionarvoisena ominaispiirteenä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on se, että siitä puuttuu ehdotetun lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnin kokonaisarviointi perustuslain kannalta puhumattakaan siitä, että esityksessä olisi riittävästi huomioitu kaikki ne muut hallituksen esitykset, joihin käsillä oleva esitys liittyy ja joista muodostuva sääntelykokonaisuus on niin ikään välttämätöntä arvioida perustuslain kannalta. Onkin syytä korostaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä keskeisenä lähtökohtana käsillä olevan esityksen kytköksiä varsinkin seuraaviin hallituksen esityksiin, joiden muodostaman oikeudellisen kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarviointi on nähdäkseni välttämätöntä:

- Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)
- *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 16/2018 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta (HE 52/2017 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE

15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp)

- Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp).

Jo tässä yhteydessä on syytä kiinnittää kriittistä huomiota myös esityksen vaikutusarviointijaksoihin s. 133-189, jotka ovat varsinkin perustuslain perusoikeussäännöksissä sekä 121 §:ssä turvattujen seikkojen osalta paitsi varsin yleispiirteittäisiä myös kokonaisuutena arvioiden varsin voimakkaasti ehdotetun uudistuksen etuja ja hyötyjä painottavia, etenkin kun lihavoidulla tekstiosuuksilla on pääosin korostettu juuri myönteisiä ulottuvuuksia. Erityisesti ehdotetun uudistuksen vaikutusarviointi kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta on puutteellista sen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, jossa on ollut kysymys kielellisistä perusoikeuksista hallinnollisissa aluejaoissa. Nähdäkseni käsillä olevan esityksen vaikutusarviointi kielellisten oikeuksien kannalta ei riittävästi täytä perusvaatimusta siitä, että ”(k)oko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä *perusteellinen arviointi* siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään.” (ks. PeVL 21/2009 vp, ks. myös PeVL 63/2016 vp, *kursivointi TO*).

Edellä esitetyistä syistä yksi keskeisimpiä esityksen esille tuomia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksenasetteluja on esityksen ”sisäisten” perustuslakikysymysten ohella seuraava:

Miten käsillä oleva esityksestä varsinkin yhdessä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien ehdotusten kanssa muodostuva kokonaisuus näyttäytyy perustuslain kannalta, etenkin kun samalla huomioidaan yhtäältä se, että ehdotettavien uudenlaisten järjestelmätasojen rakenteellisten uudistusten olisi tarkoitus tulla voimaan jokseenkin samaan aikaan lukuun ottamatta tiettyjä ns. valinnanvapausmallin voimaantulon ajallisia vaiheistuksia ja toisaalta ehdotettujen uudistusten edut ja haitat, epävarmuustekijät sekä riskit perusoikeuksien toteutumisen ja kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta?

Arvio

Nähdäkseni esityksestä voidaan esittää seuraavia valtiosääntöoikeudellisia arvioita, etenkin kun samalla huomioidaan esityksen kytkennät edellä mainittuihin muihin esityksiin ns. maakunta- ja sote-uudistuksesta.

Valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys

Kaikkienensa 1993 sivuisessa esityksessä on peräti 213 lakiehdotusta perusteluineen. Vaikka monissa lakiehdotuksissa on kysymys lähinnä juridis-teknisistä muutosehdotuksista voimassaolevaan lainsäädäntöön, kohdittain kyse on valtiosääntöoikeudellisesti erittäin merkityksellistä lakiehdotuksista, joista keskeisimpänä erottuu 42. lakiehdotus valtion lupa- ja valvontavirastosta.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely tarkoittaa valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia aivan uudella tavalla, suorastaan mullistavalla tavalla. Kysymys on huomattavan laajamittaisesta tehtävien siirtämisestä yhtäältä maakunnan ja sen alueen kuntien ja toisaalta maakuntien ja valtion välillä. Näin ollen ehdotettu sääntely on erittäin merkityksellistä hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnon perustuslaillisista takeista säätävien perustuslain 119-122 §:n kannalta. Samoin on syytä korostaa esityksen valtiosääntöoikeudellista merkitystä perustuslain 17, 20-22 §:n perusoikeussääntelyn kannalta. Ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellista merkitystä korostaa edellä jo todettu kiinteä kytkös muiden ns. maakunta- ja sote-uudistusta koskevien hallituksen esitysten tarkoittamiin yhtä lailla mittaviin järjestelmätason uudistusehdotuksiin.

Vaikeaselkoisuus valtiosääntöongelmana

Käsillä olevan esityksen vaikutusten valtiosääntöoikeudellista arviointia vaikeuttaa jo lähtökohtaisesti sen massiivisuuden ohella esityksen *vaikeaselkoisuus*, mitä esityksen kieliasu on omiaan lisäämään.

Yksi – mutta toisaalta vain yksi - esimerkki riittääkään. Valtion lupa- ja valvontavirastosta säätävän 42. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin viraston ”toiminta-ajatuksista”. Pykälän mukaan virasto toiminta olisi muun ohella ”asiakaslähtöistä” ja ”ennakoivaa ja riskiperusteista”. Syitä jo yksin viraston ”toiminta-ajatuksista” säätämiseksi, samoin kuin viraston toiminta-ajatuksista määrittävien edellytysten merkitysyhteyksiä, voi vain arvailla, etenkin kun vastaavat näkökohdat eivät jostain syystä suuntaisi ja määrittäisi ehdotettavan Ahvenanmaan valtionviraston 43 lakiehdotuksen 1 §:n mukaista ”toiminta-ajatuksista”. Sitä vastoin Ahvenanmaan valtionviraston toiminta-ajatus olisi valtakunnan virastoon verrattuna huomattavasti pelkistetympi - mutta samalla ainakin lähtökohtaisesti ymmärrettävämpi: 43. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan virasto kun vain hoitaisi ”monialaisena valtion

hallintoviranomaisena lainsäädännön toimeenpano- ja valvontatehtäviä Ahvenanmaan maakunnassa”.

On painokkaasti korostettava, että käsillä olevan lakipaketin vaikeaselkoisuus on jo yksistään valtiosääntöoikeudellinen ongelma: kun sekä viranomaisten ja tuomioistuinten että varsinkin ihmisten ja elinkeinonharjoittajien on ehdotetun sääntelyn laajamittaisuuden ja vaikeaselkoisuuden takia vähintäänkin huomattavan vaikeaa, ellei peräti mahdotonta, hahmottaa tehtävänjakoa maakuntien ja kuntien sekä valtion, samoin kuin eri maakuntien, välillä, tämä varsin todennäköisesti tuottaa ongelmia jatkossa etenkin ehdotetun sääntelyn voimaantulon jälkeisinä ensimmäisinä vuosina sekä viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksenteon ja siten mahdollisesti jopa perustuslain 2 §: 3 momentissa turvatus oikeusvaltioperiaatteen (”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”) kuin ihmisten ja elinkeinonharjoittajien oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Näissä suhteissa ongelmia on omiaan lisäämään, että ehdotettu sääntely jättäisi tehtävien hoitamiseen liittyvän päätöksenteon täsmentymisen monelta osin vasta myöhemmin hyväksyttävien hallintosääntöjen ja työjärjestysten varaan.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa siitä, että hyvään lainvalmisteluun kuuluu myös sääntelyn riittävästä selkeydestä ja ymmärrettävyydestä huolehtiminen etenkin silloin, kun ehdotetulla sääntelyllä on vahvoja kytkentöjä perustuslain perusoikeussäännöksissä turvattuihin seikkoihin, kuten nyt on laita.

Valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvioinnin tarve

Vaikeaselkoisuuden ohella ehdotetun oikeudellisen kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellista arviointia vaikeuttaa huomattavasti se, että esitykseen ei sisälly arviota niistä *kokonaisvaikutuksista*, joita nyt ehdotettavalla sääntelyllä olisi yhdessä maakunta- ja sote-uudistuksen, ns. valinnanvapausmalli mukaan lukien, kanssa perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiselle.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisikin syytä vaatia hallitukselta viipymättä perustuslain 47 §:n mukaisesti selvitystä toisiinsa välittömästi liittyvien esitysten kokonaisvaikutuksista perustuslain kannalta, jotta perustuslakivaliokunta voisi asianmukaisesti täyttää sille perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävänsä (vrt. esim. PeVP 47/2017 vp, § 5).

Tässä yhteydessä on korostettava, ettei tässä tarkoitettussa valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarviossa ole valtiosääntöoikeudellisesti riittävää arvioida ”vain” perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista, vaan arvioinnin on katettava myös useat muut perustuslain perusoikeussäännökset ja muut säännökset. Kuten

jäljempänä tarkemmin tuon esiin, käsillä oleva esitys tuo muun muassa esiin aivan uutena valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumisen.

Tässä yhteydessä on myös syytä erikseen korostaa, että vasta nyt käsillä olevan esityksen myötä konkretisoituu myös se, kuinka merkittävä osa kunnille säädetyistä tehtävistä siirtyisi maakunnille. Tähän liittyen esitys antaa aiheen arvioida vielä uudelleen, millaisia vaikutuksia esityksellä on yhdessä muiden sote- ja maakuntauudistusta koskevien esitysten kanssa perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon kannalta. Selvytyden vuoksi huomautan, ettei perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp enää riitä tällaiseksi arvioksi perustuslain 121 §:n kannalta.

Ympäristöperusoikeuden ja siihen liittyvän julkisen vallan vastuun toteutuminen

Käsillä olevan esityksen tuottama aiempiin maakunta- ja sote-esityksiin verrattuna aivan uusi valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy julkisen vallan velvollisuuteen turvata perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti.

Ehdotettu sääntely tarkoittaisi nykyisten aluehallintovirastojen (avi) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ely) yhdistämistä yhdeksi ainoaksi valtiolliseksi lupa- ja valvontavirastoksi (Luova), josta säädettäisiin 42. lakiehdotuksella (s. 567-576).

Kuten käsillä olevan esityksen valmistelua selostavasta jaksosta ilmenee, alun perin valmistelussa oli ollut malli, jossa valtion lupa- ja valvontavirastossa olisi ollut erillinen yleisen edun valvonnan yksikkö, joka olisi etenkin valvonut luonnon- ja ympäristönsuojeluun liittyvän ”yleisen edun” toteutumista ja sitä myöden luonut takeita perustuslain 20 §:n toteutumiselle. Silloisen esitysluonnoksen perusteluissa myös ylipäätään painotettiin, ettei maakuntauudistuksella olisi tarkoitus muuttaa yleisen edun valvontaa ympäristöasioissa. Kuten esityksen valmistelua selostavasta jaksosta ilmenee, myös alkuperäisestä esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa korostettiin erillisen valvontayksikön perustamista yleisen edun valvontatehtävää varten.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa painotettiin, että ympäristöasioissa esiintyy varsin monenlaisia asianosaisasetelmia ja hallinto-oikeus voi ensi vaiheen muutoksenhaun johdosta paitsi kumota hallintoviranomaisen tekemän lupapäätöksen myös tehdä siihen erilaisia muutoksia, kuten lieventää tai tiukentaa lupamääräyksiä. Tämän vuoksi

tulisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan myös selvittää, miten yleistä etua valvovan tahon mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun eri tilanteissa turvataan.¹

Etenkin korkein hallinto-oikeus korosti lausuntonsa lopuksi seuraavaa: ”(Y)leistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Ilman erillistä valvontayksikköä lupaviranomaisesta itsestään tulisi valittajien eräänlainen vastapuoli jo hallinto-oikeudessa. Samalla lupaviranomaisen kokonaisrooli muuttuisi nykyisestä. Myös hallintotuomioistuinten asema erisuuntaisten muutoksenhakemusten ratkaisijana muuttuisi tavalla, jolle ei ole perusteita. *Korkein hallinto-oikeus pitää siten ehdotusta valvontayksiköstä välttämättömänä.*” (kursivointi alkuperäinen, ks. Korkein hallinto-oikeus, lausunto 13.6.2017, s. 5).

Kuten esityksen valmistelua selostavasta jaksosta kuitenkin ilmenee, jatkovalmistelussa esityksestä päädyttiin kuitenkin poistamaan *sekä* yleisen edun erillinen valvontayksikkö *että* virastossa lupa- ja laillisuusvalvonnasta vastaavan tahon oikeus hakea muutosta yleisen edun toteutumisen takaamiseksi:

”Erillinen yleisen edun valvonnasta vastaava yksikkö todettiin kuitenkin resursoinnin näkökulmasta raskaaksi ja sen toimenkuva suhteessa laillisuusvalvontatoimeen epämääräiseksi ja osin päällekkäiseksi. Jatkovalmistelussa yleisen edun valvonta päädyttiin järjestämään siten, että erillisestä yleisen edun valvontatehtävästä luovutaan ja tämä osoitetaan lupa- ja laillisuus- valvonnasta vastaavan viranomaisen tehtäväksi. Valtion lupa- ja valvontavirastossa yleisen edun valvonnasta vastaavalla taholla ei olisi myöskään oikeutta hakea muutosta Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla antamaan päätökseen.” (s. 203).

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on tarkemmin käsitelty yleisen edun valvontaa ympäristönsuojelu- ja vesitalousasioissa s. 495-497. Saattaa kertoa jotain esityksen lähestymistavasta perustuslain 20 §:ään säädettyyn ympäristöperusoikeuteen, että esityksessä on jostain syystä *yliviivattu* sana ”ympäristöperusoikeus” (s. 495) ja että tietyt kohdat on vastaavasti *alleviivattu* niiden korostamiseksi. Joka tapauksessa äsken todettu kertoo esityksen viimeistelemättömyydestä, jos ei muusta.

¹ Kysymys on siis käytännössä siitä, että vasta ensimmäisen valitusasteen päätös saattaa synnyttää oikeusturvaintressin tai yleisen edun valvontaintressin. Ks. esim. Tuomas Ojanen, Oikeustapauskommentti KHO 2003:102: Valitusoikeus, rantayleiskaava, osittainen kumoaminen, Lakimies 2004/2, s. 332, jossa maanomistajan valitusintressi syntyi vasta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen hänen tilalleen osoitetusta rakennuspaikasta naapuritilojen omistajien valituksesta. Tosin KHO tuolloin erehtyi äänin 5-4 jättämään valituksen tutkimatta silloisen maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 3 momentin valituskielto­säännöksen sanamuotoa laajentavan tulkinnan nojalla, mitä kritisoin kommentissani varsin voimakkaasti perusoikeusperustein.

Esityksessä tunnutaan lähtevän korostuneesti siitä, että perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate yhdessä hallintolain periaatteiden kanssa riittävät varmistamaan sen, että viraston lupapäätöksenteossa ja ylipäättään toiminnassa toteutuu ikään kuin automaattisesti perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus lopputuloksella, ettei sen toteutumista olisi enää erikseen tarvetta valvoa perustamalla yleisen edun valvontayksikkö, jolla olisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakuoikeus.

Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysperustelut erillisen yleisen edun valvontayksikön ja sen muutoksenhakuoikeuden poistamiselle ovat valtiosääntöoikeudellisesti kestäättömiä. Perustuslain kannalta on toki sinänsä selvää, ettei sen paremmin perustuslain 119 § (ks. erit. PeVL 21/2009 vp) kuin mikään muukaan perustuslain säännös edellytä jotain tiettyä tapaa organisoida valtion viranomaisrakenteita. Vastapainoksi perustuslain 22 § kuitenkin velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Lisäksi perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetään kaikkien vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, mikä vastuu koskee tietenkin korostuneesti julkista valtaa perustuslain 22 §:n nojalla.

Näin ollen on valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä, että tietty viranomaisrakenne tai hallinnon järjestämismalli turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja ettei se jo lähtökohtaisesti vaaranna niitä. Perustuslain kannalta tulee myös edellyttää, että ajateltavissa olevista vaihtoehtoisista tavoista järjestää viranomais- ja hallintorakenteet valitaan se, joka parhaiten toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia.² Viitataan tässä yhteydessä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 21/2009 vp ja PeVL 63/2016 vp. Vaikka niissä oli kysymys erityisesti perustuslain 17 §:ssä turvatuista kielellisistä oikeuksista, niissä omaksutut linjaukset hallinnon järjestämisestä perusoikeuksien kannalta voidaan nähdäkseni ulottaa periaatteessa kaikkiin perusoikeuksiin, perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus mukaan lukien.

Äsken esitetyistä valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista ehdotettu sääntely on nähdäkseni erittäin ongelmallista perustuslain 20 ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta. Kuten esimerkiksi juuri edellä siteeratussa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa korostetaan, yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus on ollut tärkeä, käytännössä usein jopa ratkaisevan tärkeä, osa hallintoprosessia juuri ympäristöasioissa. Valitusoikeudella on myös usein ollut ratkaiseva merkitys ympäristönäkökohtien

² Tähän voidaan lisätä EU-oikeuden tasolta, että siltä osin kuin EU-oikeus jättää kansalliselle tasolle valittavaksi EU-oikeuden valtiosisäisen toteutumisen muodon ja keinot, kuten EU:n ympäristölainsäädäntö tekee, myös EU-oikeuden tehokkuusperiaatteesta yhdessä jäsenvaltioita velvoittavan yhteistyö- ja lojaliteettivelvoitteen kanssa seuraa jäsenvaltion velvollisuus valita tehokas EU:n ympäristölainsäädännön valtiosisäisen toimeenpanon tapa.

huomioimiselle maankäyttöä ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa, samoin kuin vesiasioissa. Kun nykyään ely-keskukset ovat voineet valvoa ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelunäkökohtien riittävää huomioimista ja tarvittaessa voineet valittaa aluehallintoviraston tai kuntien myöntämistä luvista, jos niiden päätöksissä ei ole ely-keskusten riittävästi ympäristönsuojeluun liittyvää yleistä etua, käsillä oleva ehdotus poistaisi kuitenkin kokonaan viranomaisen valitusoikeuden lopputuloksella, että yleisen edun toteutumisen valvonta ympäristöasioissa jäisi luvanvaraisen hankkeen vaikutuspiirissä olevien maanomistajien ja paikallisten vesiensuojeluyhdistysten tai muiden yhdistysten aktiivisuuden varaan.

Lopputuloksesta ei voi olla kuin huonoa sanottavana perustuslain 20 ja 22 §:n normikokonaisuuden toteutumisen kannalta. Pidän selvänä, että ehdotettu sääntely paitsi olennaisesti heikentää yleisen edun toteutumisen valvontaa ympäristöasioissa nykyiseen verrattuna ja on vastoin hallintoprosessin vakiintuneita perusteita myös vaarantaa vakavasti perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetyn ympäristövastuun toteutumisen, etenkin kun samalla huomioidaan jo aiemmin tehtyt valitusoikeuden rajoitukset kaavoitus- ja rakentamisasioissa muuttamalla jatkovalitus niissä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan varaiseksi (ks. PeVL 29/2017 vp). Tässä yhteydessä on myös korostettava ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta Euroopan unionin ympäristölainsäädännöstä Suomelle seuraavien ympäristövelvoitteiden ja -vastuiden tehokkaan toteutumisen kannalta.

Kaiken kaikkiaan nyt ehdotettu sääntely etenkin jo muutoksenhakuoikeuteen ympäristöasioissa tehtyjen aiempien rajoitusten kanssa vaarantaa vakavasti ympäristöperusoikeuden sekä siihen liittyvän julkisen vallan vastuun toteutumisen. Kun otetaan huomioon yleisen edun valvonnan merkittävyys ympäristöasioissa, ehdotettua sääntelyä olisi välttämätöntä täydentää perustuslain 20 ja 22 §:n takia säännöksillä yleistä etua valvovasta yksiköstä ja sen muutoksenhakuoikeudesta siten kuin oli alun perin valmistelussa tarkoitettukin. Pidän tätä edellytyksenä 42. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska kysymys on nyt siitä, että muutoin lainsäätäjälle sallittaisiin käyttää hallinnon ja viranomaisrakenteiden järjestämiseen sinänsä liittyvää harkintavaltaansa perusoikeuden toteutumisen vaarantavalla tavalla.

Perusoikeuksien toteutumisen valvonta

Äsken ympäristöperusoikeuden toteutumisen vaarantumisesta todettu toi jo sen perusoikeuden osalta esiin ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kannalta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on s. 498 lyhyesti tarkasteltu yleisemmin perusoikeuksien toteutumisen valvontaa esityksessä ehdotettavien viranomaisvalvonnan rakenteellisten muutosten takia. Esityksen mukaan ehdotuksilla ei olisi ”suoria

vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen valvonnan alaan ja sisältöön”, vaan esityksen mukaan se ”välillisesti ... tukee valvontatehtävien tehokasta suorittamista.” Esityksessä myös korostetaan erityisesti perustettavaksi ehdotetun viraston osalta, että ”perusoikeuksien toteutumista voidaan valvoa kokonaisuutena, kun virastorakenne mahdollistaa poikkihallinnolliset toimintamallit joissa eri hallinnonalojen toisiinsa kytkeytyvät valvontaprosessit voidaan yhdentää”. Esityksen mukaan ”(n)äillä muutoksilla voidaan arvioida olevan perusoikeuksien toteutumista tukeva vaikutus.” (s. 498)

Nähdäkseni käsillä oleva esitys entisestään korostaa niitä perusoikeuksien toteutumisen valvontaan liittyviä kysymyksiä, joista perustuslakivaliokunta päätti jo aiemmin lähettää valtioneuvostolle perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen tietopyynnön (PeVP 29/2018 vp, § 3). On kuitenkin syytä korostaa, että käsillä olevan esityksen myötä valvontajärjestelyjen riittävyys ja toimivuus on nyt merkittävästi myös perustuslain 20 §:n käytännön toteutumista koskeva kysymys perustuslain 6 ja 19 sekä 22 §:n ohella. Samoin on syytä korostaa järjestelyjen, valvontajärjestelyt mukaan lukien, riittävyttä ja toimivuutta suhteessa perustuslain 17 §:ssä turvattuihin kielellisiin oikeuksiin.

Tässä yhteydessä on huomioitava, että eri esitysten pohjalta perusoikeuksien valvontajärjestelyt rakentuisivat jatkossa olennaisessa määrin sellaisten aivan uusien orgaanien kuin maakuntien ja valtion lupa- ja valvontaviraston varaan. Tämä kuitenkin jo yksin herättää vakavia epäilyksiä perusoikeuksien toteutumisen valvontajärjestelyjen toimivuudesta etenkin uudistuksen täytäntöönpanon alkuvaiheissa.

Helsingissä 18. päivänä huhtikuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

Liite 2: Vieraskynä Helsingin Sanomat 28.5.2018

Mielipide | Vieraskynä

Ympäristövalvonta kärsii maakuntaudistuksesta

Valvontaviranomaisen valitusoikeuden poistaminen vaikeuttaa valitusprosessia ja tuomioistuinten toimintaa.

Julkaistu: 28.5.2018 2:00

Maakuntaudistus ja siihen kytkeytyvä valtion hallintouudistus romuttaisivat nykyisen yleisen ympäristöedun valvontajärjestelmän, jolla turvataan muun muassa veden ja ilman hyvä laatu sekä luonnon monimuotoisuus ja virkistyskäyttö. Näiden muutosten takia suomalaisen ympäristön tila heikkenisi.

Ympäristövalvonnasta vastaavat nyt valtion elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, joilla on valitusoikeus lupaviranomaisten päätöksistä. Uudistus lakkauttaisi ely-keskukset. Niiden henkilöstö hajasijoitettaisiin perustettaviin maakuntiin ja uuteen valtion lupa- ja valvontavirastoon, Luovaan.

Alun perin tarkoitus oli perustaa Luovaan itsenäinen ja riippumaton yksikkö, joka olisi valvonut yleistä ympäristöetua nykyisten ely-keskusten tapaan.

Uudistusta valmistellut hallituksen ministerityöryhmä poisti kuitenkin lausuntokierroksen jälkeen lakiehdotuksesta erillisen valvontayksikön valitusoikeuksineen. Ministerit viittasivat kintaalla esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden lausunnolle, joka piti erillistä valvontayksikköä välttämättömänä.

Näitä ympäristön kannalta turmiollisia linjauksia on perusteltu etenkin sillä, että Luovan lupapäätöksenteossa noudatetaan lakia ja huomioidaan viran puolesta ympäristönäkökohdat taloudellisten ja muiden intressien ohella. Näin ollen erillistä valvontaviranomaista valitusoikeuksineen ei tarvittaisi.

Samalla kestävämmällä logiikalla voitaisiin poistaa naapurien valitusoikeus: onhan viranomaisen jo lupapäätöksessään osannut suvereenisti huomioida naapurikiinteistöjen omistajien edut ja

oikeudet siinä missä muutkin merkitykselliset seikat.

Varsinkin isot ympäristöhankkeet ovat niin monimutkaisia, että ajoittain osaavinkin lupaviranomainen erehtyy. Sen takia ely-keskuksilla on ollut oikeus valittaa lupapäätöksistä hallinto-oikeuteen, ja tämä on samalla turvannut perustuslain pykälän 20 mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Näillä viranomaisvalituksilla on ollut tärkeä merkitys lupapäätösten lainmukaisuuden takeina. Tästä kertoo myös se, että viranomaisvalitukset ovat menestyneet hyvin hallintotuomioistuimissa.

Hallinto-oikeudessa uudistus tekisi valtion lupa- ja valvontaviranomaisesta vastapuolen kiinteistönomistajille, järjestöille tai muille lupapäätöksestä valittajille. Se vääristäisi valitusprosessia ja heikentäisi tuomioistuinten toimintaedellytyksiä.

Tähän mennessä yksityiset valittajat ovat voineet saada tukea valituksilleen valvovan ely-keskuksen lausunnosta tai valituksesta. Jatkossa lupapäätöksen tehnyt Luova olisi vain vastapuolena.

Hallintotuomioistuimet eivät enää voisi pyytää uskottavasti Luovalta asiantuntijalausuntoja luvanvaraisen hankkeen ympäristövaikutuksista, koska Luova olisi muutoksenhaussa asianosainen. Tämän vuoksi hallintotuomioistuinten päätösten tietopohja heikkenisi merkittävästi. Se vähentäisi edelleen lupapäätösten tehokkaan laillisuusvalvonnan edellytyksiä.

Ympäristövalvonta heikentyisi myös siksi, että ympäristöedun valvontatehtävät ja niistä vastanneet virkamiehet jaettaisiin vaikeaselkoisella tavalla Luovan ja maakuntien kesken. Maakuntien itsehallinto rajoittaisi valtion mahdollisuuksia puuttua maakuntien ympäristöhallintoon. Koska huomattava osa ympäristölainsäädännöstä perustuu EU-lainsäädäntöön, uudistus heikentäisi myös EU:n ympäristölainsäädännön toteutumisen valvontaa.

Ympäristöedun valvontajärjestelmän murentuminen heikentää ympäristövastuullisen yritystoiminnan kehittymistä Suomessa – etenkin, jos uudistus tosiasiaa lisäisi kilpailukykyä niissä yrityksissä, jotka eivät panosta omaehtoisesti riittävän paljon ympäristövastuulliseen yritystoimintaan.

Ympäristöedun tehokas valvonta edellyttäisi vähintään sitä, että Luovaan perustettaisiin alkuperäisen suunnitelman mukaisesti erillinen valvontayksikkö. Se voisi valittaa viraston lupapäätöksistä, valvoa kuntien ja maakuntien kaavoitusta ja toimia asiantuntijaviranomaisena hallintotuomioistuimille.

Ilman tätä muutosta uudistus on jatkoa itsenäisen ympäristöhallinnon vähittäiselle heikentämiselle. Silloin ympäristöedun valvonta jää yhä enemmän aktiivisten kansalaisten ja järjestöjen varaan.

Kai Kokko ja Tuomas Ojanen

Kokko on ympäristöoikeuden professori ja Ojanen valtiosääntöoikeuden professori Helsingin yliopistossa.