Tuomas Ojanen

18.4.2018

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 maakuntauudistuksen täytäntöönpanosääntelystä, mistä syystä esityksellä on jo tästä syystä välitön kytkentä hallituksen esitykseen 15/2017 vp maakuntien perustamisesta, jonka valtiosääntöoikeudellisesta merkittävyydestä voidaan viitata perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 26/2017 vp ilmenevään. Nähdäkseni nyt käsillä oleva hallituksen esitys antaakin 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 säätämisjärjestysjaksossa 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 terveyspalvelujen 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 järjestelmätasoisten 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

Kaikkinensa 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 uudenlaisella, 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 riittäköön. Valtion lupa- ja valvontavirastosta säätävän 42. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin viraston ”toiminta-ajatuksesta”. Pykälän mukaan virasto toiminta olisi muun ohella ”asiakaslähtöistä” ja ”ennakoivaa ja riskiperusteista”. Syitä jo yksin viraston ”toiminta-ajatuksesta” säätämiselle, samoin kuin viraston toiminta-ajatusta 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-ajatusta”. 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 laaja-

mittaisuuden 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 turvatun 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 tarkoitetussa 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. Selvyyden 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]

[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

> 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 säätämisjärjestysjaksossa 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 ”ympäristö~~perusoikeus”~~ (s. 495) ja että tietyt kohdat on vastaavasti *alleviivattu* niiden korostamiseksi. Joka tapauksessa äsken todettu kertoo esityksen viimeistelemättömyydestä, jos ei muusta.

Esityksessä tunnutaan lähtevän korostuneesti siitä, että perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate yhdessä hallintolain periaatteiden kanssa riittävät varmistamaan sen, että viraston lupapäätöksenteossa ja ylipäätään 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.

---

momentin valituskieltosäännöksen sanamuotoa laajentavan tulkinnan nojalla, mitä kritisoin kommentissani varsin voimakkaasti perusoikeusperustein.

Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperustelut erillisen yleisen edun valvontayksikön ja sen muutoksenhakuoikeuden poistamiselle ovat valtiosääntöoikeudellisesti kestämättömiä. 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] Viittaan 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 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

[2] Tähän voidaan lisätä EU-oikeuden tasolta, että siltä osin kuin EU-oikeus jättää kansalliselle tasolle valittavaksi EU-oikeuden valtionsisäisen 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 valtionsisäisen toimeenpanon tapa.

vaikutuspiirissä olevien maanomistajien ja paikallisten vesiensuojeluyhdistysten tai muiden yhdistysten aktiivisuuden varaan.

Lopputuloksesta ei voi olla kuin huonoa sanottavana perutuslain 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 tehdyt 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 säätämisjärjestyksessä, 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 säätämisjärjestysperusteluissa 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, riittävyyttä 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 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki