Perustuslakivaliokunnalle 19.4.2018

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

Yleistä

Hallituksen esitys on massiivinen paketti yli 200 lain muuttamisesta ja uusien lakien säätämisestä. Tarkoituksena on uudistaa valtion hallintorakennetta niin, että valtion aluehallintovirastot ja ELY-keskukset sekä Valvira lakkautettaisiin ja perustettaisiin uusi valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova). HE:n sanoin: *"Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Virastotyypiltään Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto."*

Uudistus niveltyy keskeisesti maakunta- ja sote-uudistukseen. Ennen kaikkea merkitystä on ehdotetulla maakuntalailla. Hallintotehtäviä uudelleenorganisoitaisiin myös siten, että valtiolta ja kunnilta siirtyisi tehtäviä perustettaville maakunnille (HE 15/2017 vp). HE:n mukaan *"Esityksellä toteutettaisiin ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5-8, 10–13, 16–22 ja 25–26 kohdissa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille."* Maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakunnan tehtäväaloista. Maakunta hoitaisi sille säädettyjä tehtäviä 6.1 §:ssä luetellulla 26 eri alalla. Maakunta voi myös hoitaa tehtäviä 6.2 §:n mukaan viidellä eri alalla. Maakunta voi täten hoitaa erilaisia tehtäviä yhteensä 31 eri alueella.

Ehdotetut muutokset ovat syvällekäyviä niin oikeudellisesti, käytännöllisesti kuin hallintokulttuurillisesti. Uudistuksen tavoitteet on hyvin tiivistetty hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 3/2018 vp, s. 7): *"Hallintovaliokunta korostaa, että maakuntauudistuksessa sovitetaan yhteen valtion nykyinen aluehallinto ja nykyinen kuntayhtymäpohjainen maakuntahallinto. Samalla yksinkertaistetaan ja selkeytetään sekä maamme aluehallintoa että koko julkista hallintoa aivan olennaisella tavalla. Uutta hallinnon tasoa ei synny nykyiseen verrattuna, vaan maamme hallinto rakentuu myös vastaisuudessa kolmitasoisuuteen keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Maakuntauudistuksessa nykyisten organisaatioiden tehtäviä kootaan aluehallinnon tasolle muodostettaviin itsehallinnollisiin maakuntiin. Erityisen merkityksellistä on, että huomattava osa valtion aluehallinnon virkamiesorganisaatioissa nykyisin hoidettavista tehtävistä siirtyy kokonaan suorilla vaaleilla valittujen maakuntavaltuustojen vastuulle ja kansanvaltaisen ohjauksen piiriin. Kansanvaltaisuus vahvistuu olennaisesti myös välilliseen demokratiaan perustuvissa nykyisten maakunnan liittojen tehtävissä. Hallintovaliokunta tähdentää, että maakuntauudistuksessa julkisen hallinnon piiriin kuuluvat alueelliset toiminnot kootaan laajalti yhteen ja keskitetään 18 selkeälle itsehallintoalueelle eli kansanvaltaisesti ohjatulle maakunnalle."* Lisäksi (HaVL 3/2018 vp, s.16): *"Hallintovaliokunta tähdentää maakuntahallinnon tehtävien yleistarkastelun lopuksi, että maakuntauudistus on poikkeuksellisen laaja uudistuskokonaisuus, jonka toimeenpanolle maakuntalaki luo perusnormiston. Uudistuksen toimeenpanossa tarvitaan uudelleenajattelua myös lähes kaikessa nykyisen hallinnon tehtävien järjestämisessä, ohjauksessa ja palvelutuotannossa."*

Toisin sanoen uudistus ei ole mittava vain määrällisesti vaan myös laadullisesti. Sillä pyritään puuttumaan myös ns. siiloutumisen ongelmaan eli siihen, että eri politiikkalohkot eivät ole riittävässä määrin toisiinsa kytkeytyneitä (ks. HE s. 125). Tämä ei kuitenkaan itsestään selvästi tarkoita, että kyse on samassa mittakaavassa perustuslakikysymyksistä: nähdäkseni lainsäätäjällä on huomattavan paljon harkintavaltaa siinä, miten hallinto järjestetään; valtionhallinnon järjestämistä koskeva PL 119 § on perusteiltaan väljä. Tässä lausunnossa tarkastelen ehdotettuja hallinnon muutoksia joistakin yksittäisistä näkökulmista. Jo pelkästään uudistuksen laajuuden vuoksi rajaus on välttämätön. Samasta syystä erityisen yksityiskohtainen tarkastelu ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista.

Ensiksi tarkastelen esitystä maakunnan itsehallinnon (PL 121.4 §:n) näkökulmasta, minkä jälkeen käsittelen joitakin valtion yleisen edun valvontaan liittyviä näkökohtia. Ehdotettuun kokonaisuuteen liittyy myös mm. yhdenvertaisuuteen (PL 6 §), ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §), kielellisiin oikeuksiin (PL 17 §) ja oikeusturvaan (PL 21 §) liittyviä kysymyksiä. Osaa näistä sivuan. Kriittisen arvioinnin apuna käytän etenkin perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 26/2017 vp sekä prof. emerita Eija Mäkisen kirjoittamaa raporttia Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018).

Yleisarviona todettakoon, että uudistus on osa oikeudellisesti ja poliittisesti varsin epävakaata kokonaisuutta. Ehdotettu maakuntalaki, jonka em. säännösten täsmentämiseen nyt arvioitavana oleva ehdotus kiinnittyy, ei ole vielä voimassa – kuten ei moni muukaan asiaan liittyvä laki. Viittaan valinnanvapauslakiehdotuksesta (HE 16/2018 vp) vastikään antamaani lausuntoon, jossa esitän, että epävarmuus lopputuloksista ja niiden perustuslainmukaisuudesta liittyy kokonaisuudistuksen mittavuuteen, kytköksiin moniin muihin hallituksen esityksiin, niihin sisältyviin perustavanlaatuisiin perustuslakikysymyksiin, aikataulun kireyteen ja arvioitavan säädös- ja valmisteluaineiston ennenkuulumattoman mittavaan määrään. Pidän huolestuttavana sitä, että niin monta perustavanlaatuista hallinnollista reformia ollaan toteuttamassa samanaikaisesti. Maakunta- ja sote-uudistuksessa korostetaan monessa kohdassa maakunnan osaamista ja valtion ohjaamisvastuuta uudistuksen onnistumisen takeena. Nämä perustelut eivät kuitenkaan ole erityisen vakuuttavia. Miten maakunnalla voi olla erityistä osaamista tilanteessa, jossa se ei teknisesti ottaen ole vielä edes olemassa? Miten valtio voi olla erityisen valppaana ohjaamassa perustettavien maakuntien toimintaa, kun samalla sen omat rakenteet ovat murroksessa?

Nähdäkseni arvioitavana olevan osauudistuksen perusjännite rakentuu sen kysymyksen ympärille, miten työnjako organisoidaan hallinnon eri tasojen välille. Ennen kaikkea kyse on siitä, missä määrin valtio voi varmistaa perusoikeuksien riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti koko valtakunnan alueella tilanteessa, jossa kuntien lisäksi maakunnille on tulossa huomattavasti vastuuta perusoikeuksien toteuttamisesta (ks. HE s. 498–499, vrt. PeV:n 10.4.2018 tietopyyntö valtioneuvostolle).[1] Toisin sanoen kyse on valtion hallinnon sovittamisesta kahteen eri hallinnon

[1] Valiokunta päätti lähettää valtioneuvostolle perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen tietopyynnön: "Käsiteltävänä olevassa maakunta-sote-uudistuksessa perustuslain kannalta varmistettavana kysymyksenä on, toteutuuko perustuslain edellyttämä valtakunnallinen yhdenvertaisuus ja palvelun riittävä turvaaminen. Ehdotus sisältää palvelujen turvaamisen takeeksi ohjelmia, suosituksia, strategioita, neuvontaa, suunnitelmia, sopimusehtoja, omavalvontaa yms. Saadun asiantuntijaselvityksen mukaan tarvitaan myös valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista nimenomaisesti koskevaa oikeudellista valvontaa. Esitysten perusteella on vaikeata muodostaa arvioita siitä, kuinka hyvin ehdotettu säädöskokonaisuus toteuttaa tällaista valvontaa ja tuleeko juuri valtakunnallisen yhdenvertaisuuden kysymysten valvontaa riittävästi sisältymään ehdotettuihin yleisiin valvontajärjestelyihin.

muotoon, jotka kummatkin ovat – joskin eri intensiteetillä, kuten jäljempänä esitän – itsehallinnollisia. Kysymys on oikeastaan perustavanlaatuinen: asettaako perustuslaki rajoituksia sille, missä määrin valtiolle kuuluneita tehtäviä voidaan siirtää demokraattisen päätöksenteon piiriin? Onko vaarana, että maakuntien itsehallinto ja rahoituksen yleiskatteellisuus voisivat vaarantaa joidenkin perusoikeuksien täysimääräisen toteutumisen?

Uudistus on ennen kaikkea organisatorinen ja julkisen vallan sisäinen (tehtävien uudesta jakomallista ks. HE s. 119). Kysymykset julkisen vallan käyttämisestä tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta jäävät marginaalisemmiksi, koska keskeiset toimijat, joiden välillä tehtäviä uudelleenorganisoidaan, ovat kaikki kiistatta julkisen vallan yksiköitä (valtio, kunnat, maakunnat). Tästä syystä kysymys on lähinnä siitä, muodostuuko uudistuksella sellaisia katvealueita tai sokeita pisteitä, joiden kontekstissa perusoikeuksien toteutuminen, oikeusturva tai muiden perustuslain säännösten toteutuminen voisivat vaarantua. Arvioni mukaan suurimmat riskit ja ongelmat ovat ennen kaikkea käytännöllisiä: miten varmistetaan, että massiivinen kokonaisuudistus toimii heti kitkatta? Miten voidaan varmistua siitä, että etenkin maakunnilla on heti riittävä osaaminen ja kapasiteetti toteuttaa kaikki sille siirtyvät tehtävät?

Maakuntien itsehallinto ja sen rajoittaminen

Uudistuksen keskeistavoite on uudelleenorganisoida kuntien, maakuntien ja valtion hallinnolliset roolit siten, että sekä julkiselle vallalle annettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) että kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto voivat toteutua mahdollisimman täysimääräisesti (PL 121 §). Jotta tämän tavoitteen toteutumista perustuslain kontekstissa voidaan arvioida, tulee ensin selvittää, mitä maakuntien itsehallinnolla tarkoitetaan. Kysymys on tärkeä myös siksi, että HE:ssa ehdotetaan säädettäväksi maakuntien välisistä yhteistyövelvoitteista sekä joidenkin tehtävien kokoamista vain tietylle maakunnalle. Koska nämä velvoitteet mahdollisesti rajoittavat maakuntien itsehallintoa, on arvioitava, mitä tämä rajoittaminen on ja onko sille hyväksyttävät perusteet. Lisäksi on otettava huomioon PL 119.2 §, jonka mukaan "Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella." Koska käsillä olevassa HE:ssa kyse on julkista valtaa käyttävien valtion- alue- ja paikallishallinnon toimielinten perusteiden säätämistä lailla, PL 119.2 §:n edellytys täyttyy.

Maakunnallista itsehallintoa ei ennen ole Suomessa ollut ja perustuslaki säätelee sen edellytyksiä vain väljästi. PL 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tämän väljyyden vuoksi arvioinnin ensisijaiseksi mittapuuksi on otettava perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp, jossa maakunnan itsehallintoa on pohdittu tuoreimmin ja laajimmin (ks. myös Kainuun hallintokokeilusta annetut lausunnot PeVL 22/2006 vp

---

valvontajärjestelyt. Valvontajärjestelyjen riittävyys ja toimivuus ei ole näin mittavassa uudistuksessa vain substanssivaliokunnalle kuuluva huolenaihe, vaan merkittävästi perusoikeuksien (perustuslain 6 ja 19 §) käytännön toteutumista koskeva kysymys. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sen täytyy voida muodostaa uudistukseen kuuluvien esitysten pohjalta luotettava kuva valvontajärjestelyjen riittävyydestä edellä tarkoitetuissa suhteissa. Valiokunta pyytää valtioneuvostolta yhtenäisen selvityksen uudistukseen sisältyvistä perusoikeuksien toteutumista maakuntien toiminnassa koskevasta valvonnasta ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista koskevasta valvonnasta. Valvontajärjestelyjen toimivuuden ja riittävyyden tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös maakunnan käytettävissä olevien resurssien mahdollinen merkitys ja kysymys ko. järjestelyjen toimivuudesta uudistuksen täytäntöönpanosta alkaen."

ja PeVL 65/2002 vp). Lausunnossa PeVL 26/2017 vp käsitellään laajasti maakuntien itsehallintoa ja maakunnille annettavia tehtäviä. Arvioinnin lähtökohdan muodostaa kunnallinen itsehallinto, joka on nimenomaisesti perustuslaissa suojattu ja josta säädetään samassa säännöksessä kuin alueellisesta itsehallinnosta. Tästä syystä kunnallinen itsehallinto yhtäältä luo lähimmän funktionaalisen vertailukohdan maakuntien itsehallinnolle, mutta toisaalta rajoittaa sen alaa ja asettuu sen kontrastiksi. PeVL 26/2017 vp perusteella (ks. myös HE s. 482) maakunnallisen itsehallinnon elementit voidaan tiivistää seuraavasti:

- itsehallinnosta on PL 121.4 §:n mukaan säädettävä lailla;
- itsehallinnolla tulee olla kansanvaltainen perusta ja myös sen päätöksenteon tulee olla demokraattista (vrt. PL 2, 14, 121 §);
- maakuntien tehtävistä ja hallinosta on säädettävä lailla (vrt. PL 80 §);
- maakuntien rahoituksen yleiskatteellisuutta tulee arvioida itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta;
- maakunnan verotusoikeus ei ole välttämätön, mutta se vahvistaisi itsehallintoa;
- kuntien tehtäviä ei voida siirtää maakunnille täysin vapaasti perustuslain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva valiokunnan käytäntö huomioon ottaen;
- perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei maakuntahallinnosta säätäminen tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä;
- maakunnan itsehallinnossa on varmistettava perusoikeuksien toteutuminen, noudatettava perustuslain säädöksiä ja itsehallinnon periaatteita;
- maakunnilla ei ole varsinaista yleistä toimialaa; yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallintoa;
- maakunnallisen itsehallinnon ei ole tarkoitettu olevan samanlaista kuin kunnallisen;
- maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma;
- maakunta olisi monitoimialainen viranomainen, joka hoitaisi sille lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä;
- maakunnan tehtävistä säätäminen kuuluu lainsäätäjän harkinnan alaan;
- valtiolla on vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp; rahoitusperiaatteella toteutetun rahoituksen riittävyys);
- maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta voidaan pitää paikoin maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena;
- (HaVL 3/2018 vp: Maakunnan tulee kyetä hoitamaan tehtävänsä asianmukaisella tavalla)

Näiden edellytysten vallitessa on arvioitava ainakin sitä, missä määrin maakunnallinen itsehallinto voi toteutua, kun sille siirretään tehtäviä valtiolta ja kunnilta ja mitä tämä toisaalta tarkoittaa valtion ohjaus- ja valvontakapasiteetin suhteen. Yhtäältä on havaittava, kuten HE:sta käy ilmi, että maakuntien itsehallinnon ei tarvitse olla samanlaista tai yhtä vahvaa kuin kuntien. Maakunnilta puuttuu verotusoikeus ja yleinen toimiala. Tästä syystä ne hoitavat vain niitä tehtäviä, jotka niille on lailla säädetty. Silti niiden toimivaltaa käyttää maakuntavaltuusto, joka on suorilla vaaleilla valittu demokraattinen elin; valtion voimakasta ohjausta ei ole maakunnan itsehallinnon näkökulmasta pidetty täysin ongelmattomana. Toisaalta valtion ohjauksella on merkitystä erityisesti rahoitusperiaatteen, yhdenvertaisuuden alueellisen toteutumisen, oikeusvaltion ylläpitotehtävän ja PL 22 §:n näkökulmista.

Vaikuttaa siltä, että tulkinta maakuntaitsehallinnon luonteesta on HE:ssa hieman epämääräinen, joskin se mukailee PeV:n kantaa. HE:n säätämisjärjestysperusteluissa maakunnan itsehallinnon katsotaan joissain kohdin mahdollisesti vaarantuvan, kun sen itsehallinto vertautuu kunnalliseen itsehallintoon. Toisissa kohdissa taas katsotaan, että koska maakunnallisen itsehallinnon olemusta tulee tarkastella itsenäisesti erityislaatuisena itsehallinnon muotona, ei kunnallisen itsehallinnon olemuksesta voida johtaa maakunnallista hallintoa koskevia vaatimuksia tai edellytyksiä.

Näen tässä tiettyä jännitteisyyttä. Itsehallintotulkinnassa häilytään sisällöllisen tai käsitteellisen (itsehallinnolla on jokin ennalta määrätty olemus) ja käytännöllisen ja analyyttisen (itsehallinto on, millaiseksi se lainsäädännössä määritellään) välillä. Niinpä on vaikea arvioida sisällöllisesti, milloin maakunnallinen itsehallinto oikein edes voi vaarantua; itsehallinnon kriteerit ovat korostetun muodolliset. Kuten HE:ssa (s. 482) todetaan, lainsäätäjällä on todettu olevan suhteellisen laaja harkintavalta määritellä tarkemmin alueellisen itsehallinnon sisältöä. Perustuslakivaliokunta ei ole linjannut erikseen perusteita, joiden vallitessa maakunnallista itsehallintoa voidaan rajoittaa. Ainoastaan lailla säätämisen vaatimus on eksplisiittinen. Tästä syystä rajoittamisenkin tullee tapahtua lailla.

Kysymyksenasettelulla on merkitystä maakunnille ehdotetun yhteistyövelvoitteen näkökulmasta ja silloin, kun jokin tietty tehtävä annettaisiin jonkin yksittäisen maakunnan tehtäväksi. HE:n mukaan (s. 483): *"perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (esim. PeVL 32/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp). Valiokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (esim. PeVL 37/2006 vp ja siinä mainitut lausunnot)."*

Kuten edellä on todettu, maakunnan itsehallinto on luonteeltaan heikompaa kuin kunnallinen. Se on myös tietyllä tapaa hybridimuotoinen, koska se ei voi itsehallintonsa perusteella päättää omasta toiminnastaan lakisääteisten tehtävien toteuttamista ja maakuntalain 6.2 §:ssä lueteltuja tehtäviä lukuun ottamatta. Jos uudistuksessa käsillä on tavallaan uuden itsehallintomuodon ja -doktriinin kehittäminen, kuten olen ymmärtänyt asian laidan olevan, "rajoittamisen" hyväksyttävyysarvioinnin tulisi nähdäkseni ankkuroitua johonkin sisällölliseen kriteeriin. Tämä kuten esim. toiseen perustuslain säännökseen, kuten em. PL 2 §:ään tai PL 14 §:ään. Muutoin joudutaan täysin tukeutumaan analogiaan suhteessa kunnalliseen itsehallintoon.

Mainittua analogiaa käytetäänkin HE:ssa, kun arvioidaan maakuntien yhteistoimintavelvoitteen oikeudellista hyväksyttävyyttä tai sitä, että jokin tehtävä annetaan vain jonkin tietyn maakunnan vastuulle (ks. HE s. 483–488). Puhutaan tiettyjen tehtävien "ylimaakunnallisesta luonteesta". Tämä on suora analogia pakollisia kuntayhtymiä perusteleviin tehtäviin, joilla on "ylikunnallinen luonne". Samoin argumentoidaan "yksipuolisen määräämisvallan mahdollistava aseman" konstruktiolla (ks. HE s. 485). Maakuntien itsehallinnon mahdollisena rajoituksena siis katsotaan olevan muiden maakuntien itsehallinto. Hallintovaliokunnan lausunnossa HaVL 3/2018 vp (s. 7-8) todetaan myös, *"etteivät kunnat ole paikallishallinnon yksiköinä alisteisia maakunnille."* Maakuntien itsehallintoa rajoittaa täten rakenteellisesti myös kunnallinen itsehallinto muutoinkin, kuin siinä mielessä, ettei kunnallinen itsehallinto saa tulla maakunnallisen itsehallinnon myötä merkityksettömäksi.

Näyttää kuitenkin siltä, että yhteistoimintavelvoitteita perustelevat ennen kaikkea ehdotetun maakuntalain 7 §:n edellytykset (HE s. 484: *"Ehdotetun maakuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan lailla koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä.").* Näin itsehallinnon rajoittaminen on jo osa se sen määrittelyä lainsäädännössä ja sitä perustellaan välttämättömyydellä, kielellisien oikeuksien toteutumisella sekä eräillä käytännöllisillä syillä.

Koska maakuntien itsehallinnon ei voida katsoa edellyttävän juuri muita seikkoja kuin lailla säätämistä sen tehtävistä ja kansanvaltaisuuden varmistamista, on ehdotus tästä näkökulmasta nähdäkseni ongelmaton. Kuitenkin kiinnitän huomiota kohtaan "muusta vastaavasta ja perustellusta syystä" – myös tällaisen syyn käsillä ollessa on otettava huomioon PL 2 §:n ja PL 14 §:n vaatimukset sekä kunnallisen itsehallinnon vaatimukset. Lisäksi maakuntien itsehallinnoilta puuttuvan varsinaisen yleisen toimialan puuttuminen ja joidenkin tehtävien antaminen vain tiettyjen maakuntien vastuulle voi parhaassa tapauksessa vähentää mahdollisista toimialakonflikteista tai -päällekkäisyyksistä johtuvia ongelmia eri maakuntien kesken.

Oikeusvaltiollisuuden ylläpitäminen valtion tehtävänä ja yleisen edun valvonta

Kaavojen valvontatehtävästä luopuminen

Arvioitavana olevassa HE:ssa on keskeistä valtion aluehallinnon uudelleenorganisointi, jossa samalla tehtäviä siirretään pois valtiolta maakunnille. Kunnilta maakunnille siirrettäisiin tärkeimpinä sote-palvelut. Nyt käsillä olevassa arvioinnissa tärkeää on kannan ottaminen muodostettavan uuden työnjaon perustuslailliseen hyväksyttävyyteen. Nähdäkseni lainsäätäjällä on tässä lähtökohtaisesti laaja harkintavalta. Kuten edellä on käynyt ilmi, tätä arvioinnissa vaikuttavat ainakin seuraavat reunaehdot: 1) kuntien itsehallinto ei saa muodostua merkityksettömäksi; 2) maakunnan itsehallinnon periaatteet ovat väljät; 3) valtion vastuulla on oikeusvaltiollisuuden ylläpitäminen ja viime kädessä perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen. Viimeksi mainittuja tehtäviä hoitaisi monilla aloilla perusteilla oleva virasto Luova. Olisi siis tärkeää, että valtion turvaamisvelvoitteen ja itsehallinnon itseisarvon välillä vallitsisi perustuslain näkökulmasta hyväksyttävissä oleva tasapaino.

HE:n (s. 119) mukaan: *"Valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen."* Näyttää siis siltä, että joillakin tehtävillä olisi jotakin olemuksellista "valtiollisuutta". Tässä arvioin sitä, onko valtion oikeusvaltiollisuuden ylläpitämiselle luotu HE:ssa riittävät mekanismit. Muistutan kuitenkin, että kuten edellä on käynyt ilmi, valtion vahva ohjaus voi olla maakunnan itsehallinnon näkökulmasta ongelmallistakin. Tässä arvioinnissa tukeudun ennen kaikkea Eija Mäkisen em. raporttiin.

HE:n mukaan (s. 136): *"ELY-keskusten lakkauttaminen poistaa valtiolle kuuluneen keskitetyn kuntakaavoituksen valvontatehtävän. Yleisen edun valvonta kaavoituksessa jää tämän vuoksi*

sektoriviranomaisten, kuten liikenne-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- ja museoviranomaisten tehtäväksi. Myös ELY -keskuksille kuulunut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvontatehtävä lakkaa, mikä todennäköisesti lisää ainakin asianomaisten ministeriöiden tehtäviä." Mäkisen mukaan erityisesti on ongelmallista, että tällä hetkellä ELY-keskusten vastuulla oleva kaavojen laillisuuden valvontatehtävä ei ole siirtymässä Luovan vastuulle, vaan tehtävästä ollaan luopumassa kokonaan. Vaikka sinänsä tälle poistamiselle ei liene suoraa perustuslaista juontuvaa estettä, on se nähdäkseni lain hengen näkökulmasta kyseenalainen. Miten em. poistaminen suhteutuu siihen, että valtion tehtävä on ennen kaikkea oikeusvaltiollisuuden ylläpito ja kehittäminen, etenkin kun valtion valitukset ovat tähän mennessä menestyneet huomattavan hyvin? Tämä viittaa siihen, että valvontatehtävä on tarpeen.

Mäkisen raportin tiivistelmän mukaan: *"Maakuntauudistuksen tavoite selkeästä toimivallanjaosta valtion, maakunnan ja valtion välillä toteutuu hyvin kuntien ja maakuntien osalta, mutta valtion rooli muuttuu epäselväksi, jopa heikoksi. Lakiluonnoksen mukaan valtion perinteisiä alueidenkäytön valvontatehtäviä hoitavat pelkästään sektoriviranomaiset omilla toimialoillaan eikä millään taholla ole kokonaisvastuuta laillisuuden ja yleisten intressien turvaamisesta. Myös tehtävienjako valtion sektoriviranomaisten ja maakuntien välillä on monin osin epäselvä. Oikeusvaltiollisista lähtökohdista tämä on ongelmallista, sillä valtiolla on vastuu laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta, kansainvälisten velvoitteiden noudattamisesta ja EU-oikeuden tehokkaasta toteuttamisesta silloinkin, kun tehtävät on lailla annettu itsehallinnollisille maakunnille ja kunnille. Valtion roolin muutos heijastuu myös tuomioistuimiin, kun niiden käsittelyyn tulee valituksia vain eri sektoriviranomaisilta, jolloin niissä käsitellään yhtä intressiä kerrallaan."*

Alueidenkäyttö on toki vain yksi relevantti toimialasektori, ja yleisen edun valvomista koskevat toimivaltakysymykset tulisi arvioida erikseen toimialakohtaisesti. Voidaan kysyä, onko tämä valtion laillisuusvalvontatoimivallan kaventaminen tarkoituksenmukaista. Sinänsä ei kyse ei ole perusoikeuksien heikennyskieltoon vertautuvasta asetelmasta, eikä perustuslaista johdu erityisiä vaatimuksia kuntakaavoituksen laillisuusvalvonnalle tai yleisemmin yleisen edun valvonnan muodoille. Kyse on ennemminkin siitä, miten oikeusvaltiollisuuden ylläpitotehtävä ymmärretään ja aiheutuuko tästä toimeksiannosta valtiolle mitään lainsäädäntötason positiivisia toimintavelvoitteita.

On käsittääkseni periaatteessa mahdollista, että kaavojen yleistä laillisuutta ei erikseen valvota. Sote- ja maakuntauudistuksessa valtion vastuuta valvoa ja rahoittaa perusoikeuksien toteutumista on kuitenkin korostettu. Vaikka maakunnilla onkin itsehallinto – joskin heikko – valtion ohjaamis- ja rahoitusvastuulla voi olla ratkaisevakin rooli (ks. HaVL 3/2018 vp, HE s. 119). Voidaan siis kysyä yleisemminkin, missä määrin valtio, käytännössä Luova, voi riittävästi varmistua laillisuuden toteutumisesta etenkin tilanteessa, jossa kun käytössä on vain sektoriviranomaisten valvontakapasiteetti ja niiden erityinen toimivalta?

Yleisen edun valvonta ympäristönsuojelu- ja vesitalousasioissa

HE:ssa esitetään erillisen yleisen edun yksiköstä luopumista lupaharkinnassa. Sen sijaan yleisen edun arviointi esitetään vastaisuudessa otettavaksi huomioon viran puolesta lupaharkintamenettelyssä. HE:n mukaan (s. 159): *"Yleisen edun valvontatehtävän osoittaminen osaksi Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäviä ja viraston sisällä erityisesti osaksi*

lupaviranomaisen suorittamaa lupaharkintaa muuttaa järjestelmää nykyiseen verrattuna. Valtion lupa- ja valvontaviraston on jatkossa omassa toiminnassaan selvitettävä yleisen edun valvontaan liittyvät seikat viran puolesta hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen. Yleistä etua valvovan valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeuden poistuminen sen omia päätöksiä koskien korostaa näiden seikkojen huomioon ottamista päätösharkinnassa."

Tästä näkökulmasta yleisellä edulla katsotaan olevan siinä määrin vahva oikeusturvaintressi, että valitusoikeuden poistamista/puuttumista voidaan pitää ongelmallisena. Asiaa on kuitenkin vaikea perustella suoraan perustuslakinäkökohdilla, kuten edellä on käynyt ilmi. Kyse on ennemminkin yhtäältä siitä, miten laajasti oikeusturva ymmärretään oikeusjärjestyksessämme, ja toisaalta siitä, miten ei-subjektiivisia perusoikeuksia, kuten esim. PL 20 §:n vastuuta ympäristöstä, suojataan.

Erityisesti KHO on ollut sitä mieltä lausunnossaan, että erillinen yleisen edun valvontayksikkö on välttämätön. HE:n mukaan (s. 203): *"Ehdotusta puoltavista esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus katsoo, että yleistä 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 hallinto-oikeudessa. Samalla lupaviranomaisen kokonaisrooli muuttuisi nykyisestä. Myös hallintotuomioistuinten asema erisuuntaisten muutoksenhakemusten ratkaisijana muuttuisi tavalla, jolle ei ole perusteita. Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta valvontayksiköstä välttämättömänä."*

Perustuslaki vaikenee suoraan yleisen edun valvonnasta. HE kuitenkin lähtee siitä, että valtiolla on vastuu yleisen edun valvonnasta ja perusoikeuksien toteuttamisesta. Lisäksi erityisesti ympäristöperusoikeus (PL 20 §) on luonteeltaan sellainen, että se edellyttää erityistä yleisen edun valvontaa: yleisellä edulla ei ole luonnostaan edustusta eikä se voi vaatia itse PL 21 §:n mukaisesti asiansa asianmukaista käsittelyä. Yleisen edun valvomista ei kuitenkaan nähdäkseni edellytä mitään tiettyä oikeudellista muotoa, vaan monenlaiset ratkaisut ovat mahdollisia. Kysymys yleisen edun valvonnan tavoista onkin ennemmin hallinto- kuin valtiosääntöoikeudellinen. Lupaharkinnassa ehdotettua ennakollisen oikeusturvan vahvistamista ja mahdollisimman monipuolisen lupaharkinnan mahdollistamiseksi voidaan pitää hyvänä asiana. Ratkaisun voi otaksua vähentävän tarvetta muutoksenhaulle (vrt. HE s. 160).

Toisaalta asiaa mutkistaa se seikka, että viranomaisen valitusoikeudesta ollaan vastaavasti poistamassa. HE:n mukaan (s. 160): *"Ehdotuksen mukaan valtion valvontaviranomaisella ei olisi jatkossa oikeutta hakea muutosta Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla lupaviranomaisena antamaan päätökseen."* Asian valtiosääntöoikeudellista puolta käsitellään säätämisjärjestysperusteluissa (s. 497), joissa tarkastellaan myös perustuslakivaliokunnan kantaa viranomaisen valitusoikeuden ulottuvuuteen (esim. PeVL 47/2005 vp.) HE:ssa todetaan, että valitusoikeuden poistaminen on heikennys nykytilaan verrattuna.

Vaikka ennakollisen oikeusturvan vahvistamista ja mahdollisimman monipuolisen lupaharkinnan mahdollistamista voidaan pitää tervetulleina muutoksina, ei jälkikäteistä oikeusturvaa voida nähdäkseni itsestään selvästi kaventaa samaa tahtia ennakollisen oikeusturvan vahvistamisen kanssa: perustuuhan koko jälkikäteisen oikeusturvan ajatus ennakollisen oikeusturvan systeemiseen riittämättömyyteen tai tapauskohtaiseen epäonnistumiseen. Vaikka viranomaisen pitää noudattaa lakia ja hallinnon oikeusperiaatteita, se ei välttämättä kuitenkaan tee niin. Niinpä

on pohdittava sitä, onko ennakollisen oikeusturvan vahvistaminen riittävä peruste jälkikäteisen oikeusturvan kaventamiselle.

Lopuksi

Olen edellä käsitellyt joitakin perustuslain kannalta mahdollisesti jännitteisiä kysymyksiä. Suurimmat riskit ja kysymysmerkit kohdistuvat siihen, miten järjestelmä saadaan käytännössä toimimaan kitkattomasti kaikilla hallinnon tasoilla. Tässä mielessä kysymys on osin empiirinen. Kiinnitän huomiota siihen, että uudistusta perustellaan monessa kohtaa "yhden luukun periaatteella", "poikkihallinnollisuudella", "siiloutumisen" välttämisellä, "asiakkuuksien hallinnalla", hallinnon "ketteryydellä" yms. suunnitelmakielen sanastolla. Tämä vaikeuttaa osaltaan asian oikeudellisten ongelmakohtien paikantamista, sillä oikeudellisen kielen sanasto on erilaista ja tuo mukanaan oikeusvaikutuksia, joita ei voi suunnitelmakielestä päätellä.

Tätä taustaa vasten on tärkeää havaita, että hallintoa ohjaa ennen kaikkea oikeusvaltioperiaate (PL 2.3 §) ja valtiolla on vastuu sen toteutumisesta. PL 119 § ei raamita erityisen voimakkaasti kaavailtua hallinnon muutosta. Tästä näkökulmasta etenkin valtion rooli näyttäytyy uudistuksen valossa jossain määrin hajanaisena ja epämääräisenä etenkin, kun se on vastuussa myös maakuntien rahoittamisesta ja niiden ohjaamisesta samalla, kun valtion ohjauksen katsotaan olevan jossain määrin ongelmallista maakunnan itsehallinnon kannalta. Suurin kysymys kuitenkin on, kuten edellä on painotettu, monen järjestelmätason reformin samanaikainen läpivienti ja riskienhallinnan tehokkuus.

Helsingissä 18.4.2018



Ida Koivisto

julkisoikeuden apulaisprofessori
hallinto-oikeuden dosentti