Markku Suksi

Karjalankatu 18

20740 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00002 Eduskunta

Viite: asiantuntijapyyntö sähköpostilla 19.3.2018 ja asiantuntijakuuleminen 18.4.

Turku 19.4.2018

Täydentävä lausunto hallituksen esityksestä HE 14/2018 koskien maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Osallistuin keskiviikkona 18.4.2018 perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemiseen hallituksen esityksestä HE 14/2018 koskien maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia. Selostin kirjallisen lausuntoni kohdan 5 yhteydessä ylemmänasteisen itsehallinnon valtiosääntöhistoriaa ja kohdassa 10 perustuslain 20 §:n tulkintaa, mutta pyydän saada täydentää ja korjata lausuntoani näiltä osin seuraavasti:

Kohta 5

Aluehallinto ja kielelliset oikeudet ovat monella tapaa myös syy sille, että perustuslaista ylipäänsä löytyy kuntia suurempia itsehallintoalueita koskeva säännös, eli 121 §:n 4

momentin ensimmäinen virke. Kun hallitusmuotoa säädettiin vuonna 1919, sisällytettiin siihen 51 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan ”[l]ailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin”. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998) todetaan, että voimassa oleva perustuslain säännös vastaa asiallisesti HM 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä ja että sillä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteen mukaisesti. Hallitusmuodon alkuperäisellä säännöksellä ei tosin vuoden 1920 jälkeen ollut käytännöllistä merkitystä ja se vaipui oikeastaan unohduksiin, mutta kesän 1919 ja kesän 1920 välillä hallitusmuodon säännöksellä ylemmänasteisesta itsehallinnosta oli huomattavaa merkitystä.

HM 51 §:n 2 momentin säännös itsehallinnosta kuntia suurempiin hallintoalueisiin säädettiin siksi, että olisi mahdollista järjestää ylemmänasteinen itsehallinto kielellisin perustein. Ajatus oli se, että muodostettaisiin suomen- ja ruotsinkielisiä maakuntia. Kuten komiteamietinnöstä 24/1919 ilmenee, asetti valtioneuvosto hallitusmuodon vahvistamisen 17.7.1919 jälkeen jo 19.7.1919 n.k. Tulenheimo –komitean valmistelemaan ehdotuksen mm. läänien itsehallinnosta. Valtioneuvosto kiirehti 9.10.1919 tätä tehtävänantoa ja edellytti, että komitea valmistelisi hallitukselle pikaisesti ehdotuksen niistä yleisistä periaatteista, joita tulisi noudattaa sovellettaessa HM:n säännöstä kansalaisten itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla. Näitä periaatteita tulisi sitten käyttää valmisteltaessa yksityiskohtaista ehdotusta itsehallinnon toteuttamiseksi Ahvenanmaalla (joka vuoteen 1918 oli ollut osa Turun ja Porin lääniä ja sen jälkeen erityinen lääni).

Tulenheimon komitea valmistelikin mietinnössään Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan ehdotuksen, joka luovutettiin 3.12.1919. Sen perusteella annettiin hallituksen esitys 73/1919, jonka eduskunta hyväksyi 30.4.1920 ja joka tuli voimaan 7.5.1920. Tämän jälkeen Tulenheimo –komitean työskentely hiipui, erityisesti siitä syystä, että kun Ahvenanmaalle oli luotu lainsäädäntövaltaa sisältävä itsehallintojärjestely, ei katsottu olevan edellytyksiä jatkaa ylemmänasteisen itsehallinnon valmistelua manner-Suomessa. Ne kielelliset ulottuvuudet, joita maakunnallisen itsehallinnon luomiseen liittyivät, ohjattiin kunnallisen itsehallinnon tasolle siten, että kunnista tuli paikallis- ja aluehallintoviranomaisten kielellisen määrittelyn lähtökohta periaatteessa tällä hetkellä voimassa olevaa sääntelyä vastaavalla tavalla.

Ahvenanmaan itsehallintolain hyväksymisen ja Ahvenanmaan kysymyksen järjestämisen jälkeen hallitusmuodon ylemmänasteista itsehallintoa koskeva lainkohta jäi unohduksiin, kunnes se kontinuiteettiperiaatteen mukaisesti siirrettiin vuonna 2000 hallitusmuodosta perustuslakiin yllä kuvatulla tavalla. Valtiosäännön jo lähes sata vuotta sitten luoma säädöspohja on nyt pitkän ajan jälkeen maakuntauudistuksen yhteydessä aktivoitu. On mielestäni tärkeää huomioida alkuperäisen säännöstön vahva kiinnittyminen valtiosäännön kielellisiin oikeuksiin ja niiden toteuttamiseen.[1]

[1] Aiheesta on myös tutkimuskirjallisuutta, nimittäin seuraavat väitöskirjat:
-Göran von Bonsdorff, *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik åren 1917-1923*. Helsingfors: Helsingfors universitet, 1950.
-Paula Tiihonen, *Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen*. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, vol. 208. Tampere: Tampereen yliopisto, 1986.

Kohta 10

Koska ympäristöön vaikuttavat lupa- ja valvonta-asiat, joita nyt hoidetaan pääsääntöisesti erillään toisistaan AVI:en ja ELY:jen kautta, ehdotetaan yhdistettäväksi Valtion lupa- ja valvontavirastoon, on syntynyt kysymys viranomaisen valitusoikeuden järjestämisestä ympäristölainsäädännön alueella (ss. 159, 445). Esityksen mukaan yleisen edun valvonnasta vastaava valtion viranomainen, eli Valtion lupa- ja valvontavirasto, ei voisi hakea muutosta itsensä tekemään luparatkaisuun (ss. 201. 497). Kuten alkuperäisessä lausunnossani totesin, mielestäni tämä heikentäisi perustuslain 20 §:n (vastuu ympäristöstä) vaikuttavuutta ainakin jossain määrin, sillä valvontaviranomaisen valitusoikeus lupaviranomaisen päätöksiin nähden on ainakin periaatteellisella tasolla ollut tärkeä.

Luettuani uudelleen hallituksen esityksen sivulla 497 mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot, totean, että ehdotetun järjestelyn heikentävä vaikutus perustuslain 20 §:n alaan ei kuitenkaan ole hyväksyttävä, kun kyseessä on yleisen edun valvonta muutoksenhakumekanismien kautta, sillä nyt voimassa oleva järjestelmä liittyy mielestäni oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen. Viittaan tässä myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 47/2005, jossa valiokunta oli sitä mieltä, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden kannalta on asianmukaista, että valtion puolesta muutoksenhakuoikeutta ei käytä päätöksen tekevän viranomaisen piirissä toimiva virkamies, vaan esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies.

Muutoksenhaku Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristöä koskevassa päätöksenteossa tulisi siten yleisen edun valvontaa ajatellen sijoittaa viraston ulkopuolelle. On tärkeää, että yleisen edun arviointi mahdollisen muutoksenhaun kannalta on päätöksentekevään tahoon nähden ulkopuolisen tahon tehtävä. Näin ollen ympäristöministeriö, erityinen valtion asiamies tai myös Suomen ympäristökeskus voisi toimia valitusviranomaisena (viimeksi mainittu on valtakunnallinen asiantuntijaorganisaatio, jolla on myös juridista asiantuntemusta).

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

Julkisoikeuden professori