Tuomas Ojanen

6.6.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohde

Lausuin jo 18.4.2018 olevasta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle. Uudistan aiemmasta lausunnostani ilmenevän erityisesti siltä osin kuin kyse on niistä valtiosääntöoikeudellisista ongelmista, jotka yhtäältä syntyvät riittävien vaikutusarviointien puutteesta ja esityksen vaikeaselkoisuudesta sekä toisaalta liittyvät perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.

Painotan myös edelleen sitä, että esitys on perustuslain kannalta huomattavasti merkityksellisempi kuin esityksen säätämisjärjestysjakso ja varsinkin esityksessä tehty valtiosääntöoikeudellinen ”kokonaisarvio” s. 504 antavat ymmärtää. Kysymys on kuitenkin muun muassa 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 §), samoin kuin perustettavien maakuntien itsehallinnon, valtionhallinnon (PL 119 §) sekä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon (PL 120 §) kannalta.

Lopuksi korostan edelleen esityksen välittömiä ja vahvoja kytkentöjä muihin eduskunnassa käsiteltävänä oleviin ns. maku- ja sote-esityksiin sekä tähän liittyen näiden esitysten kokonaisarvioinnin tarvetta. Velvollisuus valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvion tekemiseen on ensisijaisesti hallituksella, eikä esimerkiksi nyt käsillä olevassa esityksessä s. 504 tehty kokonaisarvio täytä sitä valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvion vaatimusta, joka koskee maku- ja sotelaki- pakettien muodostamaa kokonaisuutta.

****

Uudessa kuulemispyynnössään käsillä olevasta esityksestä perustuslakivaliokunta on esittänyt asiantuntijoille arvioitavaksi koko joukon yksilöityjä temaattisia kysymyksiä, jotka ovat kokonaisuudessaan seuraavat:

” 1. Valtion lupa- ja valvontavirasto; suhde PL 119 §:ään
- Onko sääntely asianmukaista suhteessa perustuslain 119 §:n sääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevaan tulkintakäytäntöön? Onko perustuslakin 119 §:n vakiintunut tulkinta sovellettavissa ottaen huomioon uuden viraston toimialan laajuus?

- Missä määrin 119 § ja 11 luku muuten rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa järjestää valtionhallintoa?
Muodostuuko perustuslain 11 luvun sääntely harhaanjohtavaksi, jos valtionhallinto järjestetään nyt ehdotetulla tavalla?
- Miten arvioisitte PL 119 §:n kannalta sääntelyä virastossa olevista lautakunnista (42. lakiehdotuksen 16 § ja luonnos virastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi)

2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus
- Onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?

3. Valtion lupa- ja valvontavirasto; yleisen edun valvonta ympäristö- ja kaavoitusasioissa muutoksenhakuoikeus
- Miten arvioisitte ympäristölupaprosessin julkisuuskysymyksiä uudessa virastossa ja niiden liittymää perustuslakiin?
- Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kaavoituksen valvontatehtävä lakkaa. Miten arvioisitte muutosta PL 20 §:n kannalta?

4. Maakunnan itsehallinto
- Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta säännöksiä maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta ja valtion yhteistoimintaa koskevasta päätöksentekotoimivallasta?
- Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta asetuksenantovaltuuksia ja valtion viranomaisen toimivalta määrätä maakuntia (esim. 31. lakiehdotuksen 3:14)?

5. Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon
- Miten arvioisitte kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnilta pois siirrettävien tehtävien laajuutta, maakunnan kuntiin kohdistuvaa valvontatehtävää (99. lakiehdotus) ja maakuntakaavoituksen siirtämistä maakunnan tehtäväksi (199. lakiehdotus)?

6. Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakuntien tehtävistä
- Onko mielestänne valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, jos HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä ja HE 14/2018 vp:een sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan eri ajankohtina?
- Missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosäännön näkökulmasta säädettävä ennen maakuntavaaleja?

7. Päätöksentekijä maakunnassa
- Päätöksentekotasoa maakunnassa koskeva sääntely vaihtelee HE 14/2018 vp:een sisältyvissä lakiehdotuksissa (esim. viranhaltijapäätös/maakunnan toimielimen päätös/määrättävä hallintosäännössä). Hallintovaliokunta on lisäksi ehdottanut otto-oikeutta koskevan säännöksen lisäämistä maakuntalakiin (HaVL 3/2018 vp, jakso 9.3, s. 44-46). Onko sääntely käsityksenne mukaan merkityksellistä perustuslain kannalta? Jos, niin muodostuuko sääntely ongelmalliseksi?”

Valtion lupa- ja valvontavirasto; suhde PL 119 §:ään

Perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Saman pykälän 2 momentin 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.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on linjattu (ks. kootusti esim. PeVL 21/2009 vp), että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I).

Esitöistä ja lausuntokäytännöstä edelleen ilmenee, että valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallisviranomaisista voidaan antaa myös asetuksilla. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen. Perustuslaissa ei esimerkiksi aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tapaan enää ole säännöstä valtionhallinnon järjestämisestä lääni- ja kihlakuntajaon pohjalle (HE 1/1998 vp, s. 173—175, PeVL 29/2006 vp, s. 2/I, PeVL 42/2006 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I).

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on selostettu valtionhallinnosta säätävän perustuslain 119 §:n sisältöä perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa s. 491-492. Lisäksi esityksen jaksossa 4.2.1 s. 148 alkaen on selostettu valtion lupa- ja valvontaviraston mahdollisen perustamisen vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

Arvio. Nähdäkseni perustuslain 119 §:n esitöissä ei ole ajateltu nyt käsillä olevan kaltaista tilannetta, jossa perustettaisiin toimialansa ja -valtansa puolesta näin laajamittainne valtakunnallinen valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristö- ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Myöskään edellä selostetussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole otettu kantaa nyt käsillä olevan kaltaisen ”mammuttiviraston” perustamiseen perustuslain 119 §:n kannalta.

Nähdäkseni on näin ollen sinänsä selvää, että viraston perustamisen synnyttämä perustuslainmukaisuuden arviointitilanne on sekä sisällöltään että laajuudeltaan uusi perustuslain 119 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslain kannalta uusien tulkintatilanteiden arvioinnin lähtökohtana, että ”hallinnollisen uudistuksen mittakaava ja luonne jokaisen perusoikeuksien kannalta merkityksellisenä sääntelynä edellyttää, että sitä koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei voi nojautua yksin uusiin tulkintaratkaisuihin. Valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on käsillä olevassakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin.”

Nähdäkseni myös nyt on samalla lailla ainakin yritettävä lähteä siitä, että viraston valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuslain 119 §:n kannalta kiinnitetään – ainakin niin pitkälti kuin se on oikeudellisesti perusteltua – voimassa olevaan oikeuteen ja siihen perustuviin oikeudellisiin käytäntöihin. Näin ollen viraston valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan – ja pitääkin - lähtökohtaisesti soveltaa niitä linjauksia, joita perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tuo esiin varsinkin siitä vaatimuksesta, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa.

Perustuslain 119 §:n esitöissä, samoin kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, tuodaan esiin se, että perustuslain varsin ”yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen. Perustuslaissa ei esimerkiksi aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tapaan enää ole säännöstä valtionhallinnon järjestämisestä lääni- ja kihlakuntajaon pohjalle”.

Näin ollen 119 § jättää itsessään lainsäätäjälle laajan harkintavallan järjestää valtionhallintoa. Koska perustuslain 119 §:ää on kuitenkin tulkittava ja sovellettava muu perustuslain sääntelykokonaisuus huomioiden, muualla perustuslaissa säädetty, kuten varsinkin perustuslain 122 § kielellisten oikeuksien vaikutuksista hallinnollisiin jaotuksiin ja sitä kautta perustuslain 17 §:ssä turvatut kielelliset oikeudet (ks. kootusti PeVL 63/2016 vp) on otettava huomioon perustuslain 119 §:ään liittyvässä valtiosääntöoikeudellisessa arviointitilanteessa, nyt käsillä oleva tilanne mukaan lukien.

> Uudistan tässä yhteydessä sen jo lausunnossani 18.4.2018 esille tuoman kritiikin, joka koski käsillä olevan esityksen vaikutusarvioinnin s. 133-189 puutteellisuuksia erityisesti perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten perusoikeuksien kannalta. Kuten silloin jo totesin, 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).

Nähdäkseni perustuslainsäätäjä on perustuslain 119 §:ää säätäessään yhtäältä lähtenyt siitä, että valtionhallinto sinänsä perusteiltaan eriytyisi keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Toisaalta perustuslainsäätäjä on kuitenkin jättänyt lainsäätäjälle harkintavallan valtionhallinnon joustavaan kehittämiseen. Sitä, että perustuslain 119 §:ssä ei aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tapaan enää ole säännöstä valtionhallinnon järjestämisestä lääni- ja kihlakuntajaon pohjalle, on lupa tulkita niin, että osana

valtionhallinnon ”joustavaa kehittämistä” myös kolmiporrastusta keskus-, alue- ja paikallishallintoon voitaisiin tarkistaa perustuslain 119 §:n estämättä.

Päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslain 119 § muuttuisi sikäli harhaanjohtavaksi, kuin viraston perustaminen käytännössä kokonaan lakkauttaisi varsinkin valtion aluehallinnon. Kysymys ei ole kuitenkaan tältä osin ehdotuksen säätämisjärjestykseen vaikuttavasta valtiosääntöoikeudellisesta ongelmasta. On huomautettava, että kysymys on myös valtionhallinnon perustuslain tasoiseen järjestämiseen liittyvästä harhaanjohtavuudesta, joka ei ole sillä tavoin välittömästi niin merkityksellinen esimerkiksi yksilöiden perusoikeussuojan tai yleensä yksityisten oikeusaseman perusteiden kannalta kuin oli esimerkiksi tilanne 2000-luvun alussa, jolloin perustuslain 9 §:n 3 momenttia muutettiin sen käytyä aivan liian harhaanjohtavaksi tosiasiallisen oikeustilan kannalta siltä osin kuin kysymys oli Suomen kansalaisen luovuttamisesta tai siirtämisestä toiseen maahan (ks. PeVM 5/2005 vp).

Pidänkin perustuslakisääntelyn harhaanjohtavuuden kannalta suurempana ongelmana sitä, että perustettavien maakuntien kansanvaltaisuuden perusratkaisu – maakunnan ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto valitaan vaaleilla (mm. maakuntalakiehdotuksen 17 § ja ehdotetut vaalilain muutokset) – ei mitenkään ilmene vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevasta perustuslain 14 §:stä. Perustuslain 14 § ei siis jatkossa antaisi lainkaan oikeaa kuvaa kansalaisten vaalioikeuksien perusteista siltä osin kuin kysymys olisi vaalioikeuksista maakuntavaaleissa. Jos ehdotukset maakuntavaaleista ja virastosta tulevat voimaan, tästä nähdäkseni syntyy tarve viipymättä alkaa harkita perustuslain mahdollisia muutostarpeita sen turvaamiseksi, että perustuslain 14 § ja 119 § antavat jatkossa riittävän ”oikean” kuvan vaalioikeuksien ja valtionhallinnon perusteista.

* * * *

42. lakiehdotuksen 16 §:n mukaan valtion lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveystoimialalla on sosiaali- ja terveyden- huollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja steriloimisasioiden lautakunta. Lautakuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä toiminnan muusta järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Kuten edellä on todettu, perustuslain 119 §:n esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I). Nähdäkseni lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetut lautakunnat käyttäisivät julkista valtaa, joten niiden yleisistä perusteista pitäisi säätää perustuslain esitöistä ja valiokunnan lausuntokäytännön mukaisesti laissa.

42.lakiehdotuksen 16 § ei nähdäkseni täytä niitä vaatimuksia, että lailla on säädettävä yksikön nimen ohella sen toimialasta sekä pääasiallisista tehtävistä ja toimivallasta. Pykäläehdotus jättää näiden kysymyksien säätämisen liiaksi valtioneuvoston asetuksen

varaan. Lakiehdotuksen 16 §:ää on muutettava paremmin edellä selostettuja vaatimuksia vastaavaksi.

Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

Viraston ohjauksesta säädettäisiin 42. lakiehdotuksen 4 luvussa 12-15 §:ssä. Ohjaus muodostuisi yhteisestä ohjauksesta, jossa virastoa ohjaavat yhteisesti oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö (yhteinen ohjaus). Lisäksi olisi ohjausryhmä (13 §) ja ohjaus olisi erikseen järjestetty työsuojelun tehtävissä.

15 §:n mukaan Luovan toimintaa ohjaisivat ja valvoisivat toimialoilleen kuuluvissa tehtävissä oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö (toiminnallinen ohjaus). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston hallintoa koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta. 2 momentin mukaan toiminnallisen ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteisestä ohjauksesta ja ohjausryhmästä.

Arvio. Nähdäkseni ehdotettu sääntely viraston ohjauksesta näyttäisi muodostuvan kokonaisuutena epäselväksi. Erityisen epäselväksi jää *toiminnallisen ohjauksen sääntely*, etenkin kun siitä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella ilman, että valtuutussääntelyä koskisi sen alaa rajoittava vaatimus ”tarkemmin” (vrt. esim. 12 §:n mukainen yhteisestä ohjauksesta ehdotettava sääntely, josta valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa ”tarkempia säännöksiä”).

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119/I). Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin perusteella lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 119/II). (ks. äskeisistä linjauksista kootusti PeVL 1/2016 vp).

Perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen kohdistuu eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Sen sijaan perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin

kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta (ks. PeVL 1/2016 vp).

Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä viraston ohjauksesta on selkeytettävä ja toiminnallisen ohjauksen sisältöä ja menettelytapoja koskeva valtioneuvoston asetuksenantovalta on rajoitettava ”tarkempien” säännösten antamiseen.

Yleisen ympäristöedun valvonta yleensä sekä erityisesti ympäristö- ja kaavoitusasioissa; ympäristötieto ja sen julkisuus

Viittaan ehdotetun sääntelyn ongelmista perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta lausunnostani 18.4.2018, samoin kuin Helsingin yliopiston ympäristöoikeuden professori Kai Kokon kanssa kirjoittamastani vieraskynästä ”Ympäristövalvonta kärsii maakuntauudistuksessa” Helsingin Sanomissa 28.5.2018 ilmenevään toistamatta kaikkea niistä ilmenevää tässä.

Ehdotettu sääntely lakkauttaisi nykyiset ELY-keskukset, eikä ELY-keskusten nykyinen kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen kattava oikeudellinen valvonta siirtyisi ELY-keskuksista maakuntien tehtäväksi. Tämä vaarantaisi nähdäkseni perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden tosiasiallisen toteutumisen, koska yleisen ympäristöedun riippumaton viranomaisvalvonta on tähän saakka ollut yksi keskeinen tae ympäristönäkökohtien sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden riittävälle huomioimiselle kuntien kaavoitus- ja rakentamistoimessa.

Nyt kuitenkin ehdotettu sääntely lisäisi merkittävästi riskiä sellaisesta kaavoitus- ja rakentamistoimea koskevasta kunnallisesta päätöksenteosta, joissa liiaksi sivuutetaan luontoon, ympäristöön ja virkistyskäyttöön liittyvät näkökohdat taloudellisten intressien edestä. Edelleen ehdotetut muutokset varsinkin yhdessä jo tehtyjen maankäyttö- ja rakennuslain muutosten kanssa (ks. PeVL 29/2017 vp) kanssa olisivat omiaan synnyttämään riskin rakenteellisesta korruptiosta kuntien maankäyttöpolitiikassa ja sitä kautta vaarantamaan myös hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kuntien maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvässä päätöksenteossa. Tämä olisi perustuslain 20 §:n ohella ongelma myös perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.

Lopuksi ehdotetut muutokset tulevat nähdäkseni tarkoittamaan sitä, että yleisen ympäristöedun valvonta jää yhä enemmän aktiivisten ympäristöjärjestöjen ja maanomistajien vastuulle, vaikka yleisen edun valvontaa ja laillisuusvalvontaa ei tule oikeusvaltiossa jättää yksityisille tahoille, etenkin kun huomioidaan, että ympäristöedun valvonnassa on samalla kysymys EU:n ympäristölainsäädännön ja siten yleensä EU-oikeuden valtionsisäisen toteutumisen valvonnasta.

Viittaan muutoin aiemmasta lausunnostani ja vieraskynästä ilmenevään.

****

Ympäristötieto. ELY-keskusten yhtenä keskeisenä tehtävänä on ollut elinkeino-, liikenne-, ja - ympäristökeskuksista annetun lain perusteella tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta. Käytännössä työhön on sisältynyt muun muassa ympäristökasvatuksen maakunnallisessa yhteistyöryhmässä työskentely, yhteydet opettajiin ja muihin kasvatustahoihin, ympäristökasvatushankkeiden toteuttaminen ja ympäristötietoisuutta edistävien hankkeiden tukeminen esimerkiksi ohjausryhmissä, yhteistyö luontokoulujen kanssa, tiedon tuottaminen www-sivuille ja sivujen ylläpito.

Edellä kuvatut tehtävät ja niiden täyttämiseen liittyvät velvollisuudet ovat perustuneet muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta. Tässä yhteydessä on myös korostettava painokkaasti, että ympäristötiedon tuottamista ja jakamista edellyttää myös Århusissa tiedonsaannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus ja että ympäristötiedolla ja sen saatavuudella on keskeinen merkitys perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattujen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta.

Nyt ehdotetut muutokset ELY-keskusten lakkauttamisesta tarkoittaisivat muun ohella sitä, että maakunnille siirtyisivät ympäristötiedon tuottamiseen ja parantamiseen liittyvät tehtävät (ks. laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta, esim. ehdotetut muutokset Lakiin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta ja Lakiin Suomen ympäristökeskuksesta).

Nähdäkseni ehdotukset herättävät lähinnä kysymyksiä ympäristötiedon saatavuuden ja julkisuuden kannalta ilman, että lakipaketista olisi löydettävissä kysymyksiin selviä vastauksia: Monet ympäristöön vaikuttavat hankkeet ovat käytännössä maakuntien ja jopa valtion rajat ylittäviä. - Tästä näkökulmasta epäselväksi jää, mistä maakunnasta ympäristötietoa pitää pyytää, jos hankkeella on yhtä useampaan maakuntaan ulottuvia vaikutuksia? Epäselväksi myös jää, miten kustannukset/kulut moninkertaisista tietopyynnistä määräytyvät ja kuka kustannuksista vastaa?

Samoin ympäristötiedon luotettavuus herättää jatkossa kysymyksiä: Tähän mennessä ympäristötietoa on voinut saada ely-keskuksilta ja yksityiset valittajat ovat voineet saada tukea valituksilleen valvovan ely-keskuksen lausunnosta tai valituksesta. Jatkossa lupapäätöksen tehnyt Luova olisi kuitenkin vastapuolena muutoksenhaussa, eivätkä sen paremmin hallintotuomioistuimet kuin yksityiset voisi ainakaan uskottavasti pyytää virastolta asiantuntijalausuntoja luvanvaraisen hankkeen ympäristövaikutuksista, koska Luova olisi muutoksenhaussa asianosainen. Tämän vuoksi hallintotuomioistuinten päätösten tietopohja heikkenisi merkittävästi. Se vähentäisi edelleen lupapäätösten tehokkaan ympäristöedun ja yleisemmin laillisuusvalvonnan edellytyksiä.

Ymmärtääkseni maakuntien, joilla siis olisi jatkossa tehtävänä ympäristötiedon tuottaminen, suhde Luovaan olisi myös sellainen, että Luova olisi se taho, joka vastaisi maakunnan laillisuusvalvonnasta maakuntalain 10 §:n nojalla. Tältä kannalta ei ole välttämättä ongelmatonta ympäristötiedon luotettavuuden kannalta, jos

muutoksenhakuprosesseissa asianosaiseksi muuttuva Luova olisi valvojan roolissa suhteessa maakuntiin, joiden vastuulla olisi ympäristötiedon tuottaminen.

Jo yksin luotettavan ympäristötiedon tuottamiseen liittyy siis epäselviä kysymyksiä. Sen lisäksi kuitenkin ehdotettu sääntely jättää epäselväksi myös ympäristötiedon saamiseen ja julkisuuteen liittyviä keskeisiä kysymyksiä. En suoraan sanoen kykene ehdotetun sääntelyn pirstaleisuuden ja vaikeaselkoisuuden takia kunnolla arvioimaan ympäristötiedon julkisuutta ja yleensä saatavuutta jatkossa, jos ehdotettu sääntely tulisi voimaan.

Nähdäkseni onkin vain tässä vaiheessa yhtäältä tyydyttävä korostamaan painokkaasti sitä, että perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja että perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kun lisäksi otetaan huomioon perustuslain 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetettu tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon sekä julkisuutta koskeva perustuslain 12 §:n 2 momentti, perustuslain 20 §:n 2 momentin, 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin sekä 12 §:n 2 momentin normikokonaisuuden toteuttaminen edellyttää *sekä* ympäristötiedon luotettavuuden *että* kattavan saatavuuden varmistamista.

Toisaalta olisi nähdäkseni syytä edellyttää valtioneuvostolta lisäselvitystä siitä, miten jatkossa taataan luotettavan ympäristötiedon saatavuus, ml. julkisuus, ja sitä kautta edelleen perustuslain 12 §:n 2 momentti, perustuslain 20 §:n 2 momentin, 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin sekä 12 §:n 2 momentin normikokonaisuuden toteutuminen.

Maakunnan itsehallinto/lupaviranomaisen määräyksenantovalta

31. lakiehdotuksen 3:14 on nähdäkseni ongelmaton maakunnan itsehallinnon kannalta, koska pykälässä tarkoitettu määräyksenantovalta kalatalousmaksun käytöstä kytkeytyisi 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden (kalatalousvelvoitteet) toimenpiteiden suunniteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan. Toimenpiteet kytkeytyisivät ymmärtääkseni sillä tavoin perustuslain 20 §:n ja EU-lainsäädännön turvaamiin seikkoihin, että ne muodostavat hyväksyttävän perusteen nyt kysymyksessä olevalle lupaviranomaisen määräyksenantovallalle suhteessa maakuntiin. Määräyksenantovallan ala on myös sillä tavoin rajattu, ettei se ole ongelma maakuntien itsehallinnon reaalisuuden kannalta.

Vaikutukset kunnan asukkaiden itsehallintoon

En kykene arvioimaan kunnilta siirrettävien tehtävien laajuutta lakipakettien vaikeaselkoisuuden ja niissä olevan tiedon pirstaleisuuden takia.

Nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisessa arviossa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta ei ole muutoinkaan ensisijaista yksittäiset siirrettävät tehtävät. Sitä vastoin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennaisinta on kunnilta pois siirrettävien tehtävien *kokonaisuus* perustuslain 121 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunnan olisikin syytä edellyttää valtioneuvostolta tiiviin selkeää lisäselvitystä siitä, mitä kaikkia tehtäviä käsillä olevien lakipakettien myötä kaiken siirtyisi pois kunnilta. Vasta tällaisen lisäselvityksen perusteella olisi edellytykset arvioida asianmukaisesti kunnilta pois siirrettävien tehtävien laajuutta perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta ja edelleen viime kädessä sitä aivan olennaisinta valtiosääntöoikeudellista kysymystä, etteivät ehdotettavat uudistukset kokonaisuutena murenna kuntien valtiosääntöoikeudellista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvina eliminä sekä sitä kautta tee asiallisesti tyhjäksi perustuslain 121 §:ssä turvattua kunnan asukkaiden itsehallintoa.

Osana tällaista valtiosääntöoikeudellista kokonaisarviota saattaa olla tarpeen arvioida myös joidenkin yksittäisten tehtävien siirtämistä kunnilta perustuslain 121 §:n kannalta (ks. myös PeVL 26/2017 vp ja siellä ehdotusten vaikutuksista kunnalliseen itsehallintoon todettu). Pidän kuitenkin yksittäisten tehtävien arviointia toissijaisena siihen nähden, että ensisijaista on kaikkien siirrettävien tehtävien muodostaman kokonaisuuden arviointi perustuslain 121 §:n kannalta.

Maakuntakaavoituksen siirtämistä nykyisin pakollisina kuntayhtyminä toimivilta maakunnan liitoilta perustettavien maakuntien tehtäväksi voidaan nähdäkseni pitää tarkoituksenmukaisena ja valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana, etenkin kun maakunnat olisivat itsehallinnollisia yhteisöjä, joille kuuluisi muun ohella edistää alueidenkäytön suunnittelua kunnissa, ja kun maankäyttö- ja rakennuslain 8 §:ssä säädettäisiin maakunnan ja kuntien yhteistyön perusteista alueidenkäytön suunnittelussa lopputuloksella, että kuntien vaikutusmahdollisuudet voisivat tulla riittävästi turvatuiksi.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakuntien tehtävistä

Jos HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä ja HE 14/2018 vp:een sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan eri ajankohtina, tämä on nähdäkseni ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen, perusoikeuksien turvaamisen ja maakunnan itsehallinnon kannalta, *jos* eri aikaan voimaan tulevissa tehtävissä on olennaista samankaltaisuutta tai päällekkäisyyttä ja *jos* eriaikaisesti voimaantulevat tehtävät olisivat välittömästi merkityksellisiä perusoikeuksien turvaamisen ja toteutumisen kannalta.

Ennen maakuntavaaleja on oltava perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytetyn kansanvaltaisuuden reaalisuuden turvaamiseksi riittävä selvyys maakuntien tehtävistä (ja sitä kautta myös kunnilta maakunnille siirrettävistä tehtävistä), vaikka osa maakunnan tehtävistä tulisikin voimaan tai soveltamiskelpoisiksi vasta myöhemmin. On kuitenkin huomautettava, että myös kansanvaltaisuuden näkökulmasta maakunnan keskeisin tehtäväkenttä muodostuisi sote-palvelujen järjestämis- ja tuottamistehtävistä. Siksi olisi ongelmallista, jos kansanvaltaisuuden kannalta olennaisen ja laajan

palvelukokonaisuuden voimaantulo tai soveltamiskelpoisuuden alkaminen olisi vielä kaukaisessa ja varsinkin epämääräisessä tulevaisuudessa maakuntavaalien alla.

Helsingissä 6. päivänä kesäkuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki