

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Kansalaiset ja valtionhallinto

1. Valtionhallinnon tavoitteista ja käytettävistä menettelytavoista keskusteltaessa nousevat keskeisiksi ongelmiksi tavallisesti valtionhallinnon tehokkuus, taloudellisuus ja saavutetut tulokset. Sen sijaan esimerkiksi kansanvallan ja oikeusturvan edistäminen jäävät usein vähemmälle huomiolle. Yksityistä kansalaista käsitellään tällöin tavallisesti vain hallintomenettelyn kohteena huomaamatta, että valtionhallinnon perimmäisenä tavoitteena on juuri kansalaisten tarpeiden tyydyttäminen. Tällaisia tarpeita ovat kansalaisten vapaus, turvallisuus ja hyvinvointi. Hyvinvoinnin osalta valtion tehtävät eivät nykyisin enää rajoitu yksinomaan fyysisten tarpeiden tyydyttämiseen, vaan valtion asiana on huolehtia myös siitä, että kansalaiset voivat osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, saada osakseen arvostusta ja kunnioitusta samoin kuin toteuttaa omia lahjojaan ja kykyjään.

Presidentti Aarne Nuorvala on hallinnon oikeusturvajärjestelmän kehittämistä koskevilla kirjoituksissaan ja esitelmissään erityisesti korostanut kansalaiskeskeisen ajattelutavan merkitystä. Hallintolainkäytön kehittämistarpeiden ja -tavoitteiden tarkastelun tulee lähteä yksilöstä, kansalaisesta eikä ylhäältä alaspäin.

Tämä näkökohta on keskeinen kaikessa valtionhallinnossa. Pyrkinessään toteuttamaan kansalaisten tarpeita valtionhallinto voi toimia menestyksellisesti vain kansalaisten tuella, mikä puolestaan edellyttää, että kansalaisilla on tavalla tai toisella mahdollisuus osallistua ja myötävaikuttaa hallintopäätöksen syntymiseen. Kansanvaltaisuuden lisääminen on asetettava nykyistä keskeisemmäksi tavoitteeksi valtionhallintoa kehitettäessä, niin kuin valtion keskushallintokomitea on 1978 antamassaan II osamietinnössä (Komiteanmietintö 1978: 22) korostanut.

2. Valtionhallinnon voimakkaan laajentumisen seurauksena hallinto on myös teknistynyt sekä virkavaltaisuus on lisääntynyt. Valtionhallinto on siten etäännytynyt yksityisestä kansalaisesta, jonka tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet päätöksentekomenettelyssä ovat

vastaavasti vähentyneet. Tämä kehitys on ilmeisesti ollut eräänä syynä siihen kansalaisten vieraantumislmiöön, josta viimeaikoina on niin paljon keskusteltu.

Euroopan Kulttuurisäätiön toimittamassa selvityksessä *Europe 2000* (ed. Peter Hall, London 1977) suositetaan kolmen periaatteen noudattamista kansalaisten vieraantumisen vähentämiseksi. Ensinnäkin tulisi pyrkiä eroon yhdenmukaisuuden tavoittelemisesta ja ottaa huomioon kansalaisryhmien väliset eroavuudet. Yhteiskunnallisen suunnittelun tulisi toiseksi vastata kansalaisten todellisia tarpeita, joista he itse ovat parhaiten selvillä. Kolmanneksi tulisi pyrkiä lisäämään kansalaisten mahdollisuuksia ymmärtää ja arvostaa erilaisia, mutta yhteiskunnassa toisiinsa vaikuttavia inhimillisen elämän muotoja ja tapoja. Tässä yhteydessä on syytä erityisesti korostaa kansalaisten osallistumisen ja myötävaikutuksen lisäämisen merkitystä pyritäessä kansalaisten tarpeita vastaaviin hallintopäätöksiin.

Myös tiedotustoiminnalla on tässä kansalaisten vieraantumisen vähentämisessä ilmeisesti tärkeä merkityksensä. Tavallisella kansalaisella ei nykyoloissa ole mahdollisuutta tuntea kaikkia kansalaisten elämää yhä yksityiskohtaisemmin säännöstäviä lakeja ja asetuksia, vaikka säännösten täytäntöönpano tätä edellyttääkin. Valtiovallan ja hallintoviranomaisten tulisikin tästä syystä huolehtia siitä, että kansalaiset saavat riittävästi tietoja oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä niitä koskevista oikeudellisista menettelytavoista. Tiedotustoiminnan tulisi myös tavoittaa juuri ne kansalaiset, jotka ovat tiedon tarpeessa. Euroopan oikeusministerit ovat konferenssissaan 1978 asettaneet tavoitteeksi julkisten viranomaisten informaatio- ja neuvontatoiminnan kehittämisen siten, että kansalaisilla olisi paremmat tiedot oikeuksistaan ja keinoista niiden toteuttamiseksi. Lakien sisältöä ja kansalaisten yleisiä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan informaation tulisi tavoittaa mahdollisimman laajat kansalaispiirit, minkä lisäksi yksityisen kansalaisen tulisi saada viranomaisilta neuvoja siitä, miten hänen yksittäistapauksessa tulee menetellä. Eduskunnan käsiteltävänä tätä kirjoitettaessa olevan hallintomenettelylakia koskevaan lakiesitykseen (1981 vp. n:o 88) sisältyy viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskeva säännös (4 §), jonka tavoitteena on turvata viranomaisessa asioiville tasavertainen mahdollisuus asioittensa hoitamiseen. Tämän menettelytapoja viranomaisessa koskevan neuvontavelvollisuuden lisäksi on pidettävä hyvään hallintoon kuuluvana, että viranomainen ilman erityistä säännöstäkin tiedottaa yleisesti tehtävistään ja vastaa yleisluontoisiin tiedusteluihin.

3. Tarve kansalaisten osallistumisen lisäämiseen valtionhallinnossa on periaatteessa yleensä myönnetty, mutta sen toteuttamista käytännössä on pidetty vaikeana. Kansalaisten osallistumisen on katsottu heikentävän valtionhallinnon taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Valtion keskushallintokomitean mielestä on kuitenkin täysin mahdollista toteuttaa mm. oikeusturvallisuutta ja kansanvaltaisuuksi lisäviä uudistuksia siten, että myös valtionhallinnon tehokkuus lisääntyy. Tehokkuutta arvioitaessa on tällöin otettava huomioon myös saavutetut aineettomat tulokset. Vaikuttavuuden kannalta taas on mielestäni korostettava, että osallistumisen tavoitteena on lisätä päätöksentekijän käytettävissä olevaa tietoa ja siten johtaa parempiin päätöksiin.

Kansalaisilta on joskus myös katsottu puuttuvan sekä halua että kykyä osallistua päätöksentekomenettelyyn. Tämä käsitys liittyy edellä jo mainittuun vieraantumisen ongelmaan. Kansalaisilta on omasta mielestään puuttunut riittäviä tietoja osallistumisesta varten eivätkä he ole uskoneet omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa.

Tilanne näyttää tässä suhteessa kuitenkin olevan muuttumassa, mistä on ilmeisesti muun ohella ollut seurauksena, ettei hallinnollisia toimenpiteitä aina hyväksytty yksinomaan sillä perusteella, että toimenpiteeseen on ryhdytty laillisen toimivallan puitteissa. Tämä kehitys on ilmeisesti myös johtamassa siihen, että erilaatuiset yhteisöt ja kansalaisryhmittymät vaativat neuvottelu-, osallistumis- tai edustautumisoikeutta valtionhallinnossa. Nämä vaatimukset voivat toteutua poliittisten puolueiden kautta taikka myös erilaisten edunvalvontajärjestöjen välityksellä. Niitä pyritään kuitenkin toteuttamaan myös luonteeltaan tilapäisten kansalaisryhmittymien, vaihtoehto- ja yhden asian liikkeiden kautta niin kuin viime aikaiset tapahtumat osoittavat. Tällaiset ilmiöt osoittavat valtionhallinnon ja tavanomaisten vaikutuskanavien etäännyneen ainakin näistä kansalaisista ja heidän tarpeistaan.

4. Presidentti Nuorvala on huomauttanut, että nyky-yhteiskunnassa ei enää ole kysymys laajentuvan julkisen vallan ja yksilön vapauksien vastakkaisasettelusta, vaan julkisen vallan ja kansalaisten välisestä pysyvästä tilasta, jossa kansalaiset ovat etujen saajina ja velvoitteiden kantajina jatkuvasti tekemisissä julkista valtaa käyttävien viranomaisten kanssa. Tästä on kysymys myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksista järjestettäessä. Tavoitteena tulisi olla sellaisen vuorovaikutussuhteen luominen kansalaisten ja viranomaisten välille, että viranomaisten ratkaisut mahdollisimman suuressa määrin vastaavat kansalaisten todellisia tarpeita.

Tällaisen vuorovaikutussuhteen aikaansaaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että ne kansalaiset, joiden elämänoloihin viranomaisessa valmisteltavana oleva asia vaikuttaa, saavat asian vireilläolosta riittävän aikaisin tiedon. Tämä koskee sekä asianosaisten asemassa olevia että muita kansalaisia.

Hallintomenettelylakia koskevaan lakiesitykseen sisältyy asian vireilläolosta ilmoittamista koskeva säännös (13 §). Lakiesityksen mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin asian vireilläolosta viranomaisessa olisi ilmoitettava julkisesti, jos ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisien henkilöiden oloihin. Ilmoitusvelvollisuus saattaa koskea hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi kaava-asioita, liikenneväylien rakentamista tai teollisuustoiminnan harjoittamista määrättyllä alueella taikka työllisyys- tai aluepoliittista ratkaisua.

Asian vireilläolosta on myös annettava henkilökohtainen tieto muulle kuin asianosaiselle, joka on viranomaisen tiedossa ja jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisu saattaa vaikuttaa huomattavasti. Tällöinkin on julkinen ilmoittaminen mahdollista, jos henkilöitä on useita, ja heidän voidaan olettaa saavan tiedon julkisesta ilmoituksesta. Tältä osin lakiesityksessä on pidetty silmällä esimerkiksi niitä rakennus- ja terveydenhoitoasioita, joissa annettavien päätöksiä vaikutukset ulottuvat rakennuksen omistajan lisäksi työntekijöihin, osakkeenomistajiin tai vuokralaisiin.

Asian vireilläolosta ei kuitenkaan lakiesityksen 13 §:n 2 momentin mukaan tarvitse ilmoittaa, jos ilmoittaminen vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos ilmoittaminen on ilmeisen tarpeetonta.

Viranomaisille lakiesityksessä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden rajat näyttävät hyvin harkituilta eikä niiden voitane katsoa vaikeuttavan tai hidastavan viranomaisten toimintaa. Pikemminkin on ajateltavissa, että lakiesityksen 13 §:n 2 momentissa säädetty laaja-alaiset poikkeukset saattaisivat käytännössä johtaa ilmoitusvelvollisuuden asiatomaan rajoittamiseen. Viranomaisten harkinnan objektiivisuuteen on kuitenkin tässä suhteessa syytä luottaa.

Ilmoitusvelvollisuuden täyttämistapa on lakiesityksessä jätetty viranomaisen harkintaan. Tärkeintä on, että vireilläolosta ilmoitetaan riittävän tehokkaasti.

Lakiesitykseen ei sisälly säännöstä siitä, milloin vireilläolosta on ilmoitettava. Vireilläolosta olisi ilmoitettava toisaalta niin aikaisin, että ilmoituksen tarkoitus, mahdollisuuden varaaminen kansalaisille mieli-

piteiden ilmaisemiseen, voi toteutua, ja toisaalta vasta sitten, kun on selvitetty, mitä asia koskee ja siitä voidaan antaa mielipiteiden ilmaisulle tarpeellista tietoa. Hallituksen esityksen mukaan menettelytaloudellisista syistä saattaa olla perusteltua ajoittaa ilmoittaminen samanaikaiseksi asianosaisten kuulemisen kanssa.

5. Vireilläolosta ilmoittamisen tarkoituksena on varata muillekin kuin asianosaisille mahdollisuus esittää tietoja, kysymyksiä ja mielipiteitä viranomaisen käsiteltävänä olevasta asiasta. Tässä tarkoituksessa on ilmoituksessa hallintomenettelylakiesityksen mukaan mainittava, mistä asiassa on kysymys ja miten siitä voidaan esittää mielipiteitä. Ilmoituksen sisältö jää siis suurelta osin viranomaisen harkintaan. Ilmoituksen sisältöä harkittaessa on otettava huomioon ilmoituksen tarkoitus ja pyrittävä siihen, että asiaa koskevien tietojen, kysymyksien ja mielipiteiden esittäminen on ilmoituksen perusteella mahdollista.

Ydinenergialakitoimikunta on I osamietinnössään (Komiteanmietintö 1980: 13) mennyt tässä suhteessa askeleen edemmäksi. Varmistaakseen sen, että ydinlaitoksen rakentamisesta ennen valtioneuvoston periaatepäätöstä käytävä julkinen keskustelu perustuu asiallisille ja oikeille tiedoille, toimikunta on ehdottanut, että periaatepäätöksen hakijan on julkistettava yleispiirteinen selvitys laitoshankkeesta, laitoksen arvioiduista ympäristövaikutuksista ja sen turvallisuudesta siten, että sitä on yleisesti saatavissa. Selvityksessä annettavien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi kauppa- ja teollisuusministeriön tulee ennakolta tarkistaa selvitys.

6. Hallintomenettelylakiesityksen mukaan asian vireilläoloa koskevassa ilmoituksessa on mainittava, miten asiasta voidaan esittää tietoja, kysymyksiä ja mielipiteitä viranomaiselle. Muutoin tämä, kansalaisten ja viranomaisen välisen vuorovaikutuksen kannalta tärkeän vaiheen järjestäminen jää viranomaisen harkintaan. Vähin mitä siis voidaan vaatia, on ilmoitus siitä viranomaisesta, jolle mielipiteet voidaan esittää. Suotavaa olisi kuitenkin, että viranomaiset myös ilmoitaisivat, mistä asiasta voi saada lisätietoja sekä pyrkisivät myös muulla tavoin auttamaan asiaa koskevien tietojen ja mielipiteiden saamisessa esimerkiksi järjestämällä julkisia tiedotus- tai keskustelutilaisuuksia.

Ydinenergialakitoimikunnan mietinnössä on kansalaisten ja viranomaisen välisessä vuorovaikutuksessa noudatettavat menettelytavat pyritty järjestämään tarkemmin. Kauppa- ja teollisuusministeriön on ehdotuksen mukaan varattava suunnitellun ydinlaitoksen lähiympäristön asukkaille sekä paikallisille viranomaisille ja kunnille tilaisuus

esittää edellä mainitun selvityksen pohjalta kirjallisesti mielipiteensä asiasta. Tämän lisäksi ministeriön on vielä järjestettävä laitoksen suunnitellulla sijaintipaikkakunnalla julkinen tilaisuus, jossa asiasta voidaan esittää suullisesti tai kirjallisesti mielipiteitä. Tiivistelmä tällä tavoin saaduista tiedoista ja mielipiteistä on sitten toimitettava asian rakaisijan, valtioneuvoston tietoon.

7. Ydinenergialakitoimikunnan edellä lyhyesti selostetut ehdotukset noudattavat samaa linjaa, joka Yhdysvalloissa toteutettiin v. 1969 (National Environmental Policy Act) ja jota sen jälkeen ovat eri muodoissa seuranneet monet muut valtiot. Ympäristöön merkittävästi vaikuttavista toimenpiteistä vaaditaan ennen luvan myöntämistä selvitys hankkeen arvioiduista ympäristövaikutuksista. Kansalaisten osallistuminen päätöksentekomenettelyyn (public participation) on tässä yhteydessä yleensä myös järjestetty. Näiden menettelytapojen yleisenä tavoitteena on, että

- suunnittelussa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa otetaan taloudellisten, teknisten, sosiaalisten ja niihin verrattavien näkökohtien rinnalla huomioon myös ympäristövaikutukset,
- vaihtoehtoiset ratkaisut selvitetään ja ympäristövahinkoja voidaan siten ehkäistä ja että
- kansalaiset saavat asiallista tietoa hankkeesta ja voivat myötävaikuttaa päätöksentekoon.

Kansalaisten myötävaikutus puolestaan toisaalta lisää viranomaisien tietoja ja siten parantaa päätösten tasoa sekä toisaalta edistää kansalaisten myönteistä suhtautumista asiaan.

Yhdysvalloissa voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, onko ympäristövaikutusten selvittämistä koskevia säännöksiä noudatettu, mitä mahdollisuutta on myös käytetty yksinomaan hankkeen toteuttamisen viivästyttämiseksi. Kun ydinenergialakitoimikunnan ehdottama selvitys laitoksen arvioiduista ympäristövaikutuksista ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, ehdotuksen toteuttaminen ei johda tällaisiin vaikeuksiin. Ydinenergialakitoimikunnan ehdotuksessa ei myöskään ole asetettu viranomaisille tai hakijalle velvollisuutta vastata julkisessa tilaisuudessa tehtyihin kysymyksiin taikka esittää vaadittuja selvityksiä. On tietysti edellytettävä, että asiasta annetaan kaikki tarpeelliset tiedot, mutta vastaus- ja lisäselvitysvelvollisuuden puuttuminen estää asian käsittelyn hidastamisen tällä tavoin.

8. Kansalaiskeskeisen ajattelutavan merkitys kansalaisten ja valtiovallan välisissä suhteissa näyttää olevan jatkuvasti lisääntymässä.

Kansalaiset ja valtionhallinto

Käsitys siitä, että kansalaiset eivät ole vain välikappaleita yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa, vaan yhteiskunnan tulee päinvastoin pyrkiä tyydyttämään kansalaisten tarpeita, tulisi asettaa yleiseksi tavoitteeksi kaikessa valtionhallinnon ja hallintolainkäytön kehittämisessä.

Käytännössä tämän tavoitteen toteuttamiseksi voidaan käyttää mitä moninaisimpia menettelytapoja. Eräitä niistä on edellä tarkasteltu. Erityisen ilahduttavaa on todeta, että eräissä uusimmissa lakiehdotuksissa tähän tavoitteeseen on pyritty. On kuitenkin syytä huomauttaa, ettei kansalaiskeskeisyyden toteuttaminen käytännössä suinkaan aina edellytä lainsäädäntötoimia. Usein riittää vain asenteellisen tai organisatorisen esteen poistaminen.