

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Outi Suviranta

Julkinen hallinto valmistelu- ja kehittämistehtävissä ja perustuslaki

Aluksi

Julkisesta hallinnosta puhuttaessa tarkoitetaan usein valtiollisia ja kunnallisia viranomaisia ja niiden toimintaa. ”Julkinen hallinto” muodostuu valtion ja kunnan viranomaisista, jotka huolehtivat ”julkisesta hallinnosta”. Julkinen hallinto voidaan siten ymmärtää niin organisatorisena kuin aineellisenakin käsitteenä.¹ Julkisen hallinnon tehtävistä puhuttaessa ajatellaan yleensä julkisen hallinnon roolia osana toimeenpano- tai täytäntöönpanovaltaa. Julkinen hallinto, valtion ja kuntien viranomaiset, panevat lainsäädäntöä, talousarviota, tulosohejausta ja mahdollista muuta oikeudellista ja hallinnollista ohjausta täytäntöön esimerkiksi tekemällä hallintopäätöksiä ja järjestämällä erilaisia julkisia palveluja niin tietyille palvelun tarvitsijoille kuin yleisestikin käytettäväksi.

Julkisen hallinnon viranomaisilla on muitakin rooleja kuin täytäntöönpanotehtävistä huolehtiminen. Valtion keskushallintoviranomaiset ovat perinteisesti huolehtineet esimerkiksi lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelusta. Julkisen hallinnon toiminnallinen kehitys viime vuosikymmeninä on lisännyt myös muiden viranomaisten erilaisia suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistehtäviä. Hallinnossa valmistellaan ja tehdään esimerkiksi erilaisia maankäyttöön ja ympäristönsuojeluun sekä alueiden kehittämiseen liittyviä suunnitelmia sekä valmistellaan rakennerahastohankkeita.

Tämä kirjoitus käsittelee julkista hallintoa määrittävien Suomen perustuslain (731/1999) eräiden säännösten soveltuvuutta tilanteissa, joissa julkisen hallinnon rooli ja tehtävät eivät liity hallinnolle tyypilliseen täytäntöönpanovalan käyttöön, vaan kysymys on tulevaisuuteen suuntaavasta suunnittelusta, valmistelusta ja kehittämistoiminnasta.

Lähestyn ongelmavyhtiä kahden esimerkin avulla. Ensimmäisessä esimerkissä on kysymys hallintoviranomaisten eri roolien ja tehtävien merkityksestä sovellettaessa perustuslain 122 §:n säännöstä kielellisten olojen vaikutuksesta hallinnollisia jaotuksia koskevaan päätöksentekoon. Konkreettisena esimerkkinä on Keski-Pohjanmaan asema hallinnollisissa jaotuksissa

¹ Julkisesta hallinnosta organisatorisena ja aineellisena käsitteenä ks. esim. *Seppo Laakso – Veijo Tarukannel – Outi Suviranta: Yleishallinto-oikeus*. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006, s. 17. Vastaavalla tavalla julkisen vallan käsitettä käytetään niin toiminta- kuin subjektikäsitteenä, ks. esim. *Kaarlo Tuori: Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä*, s. 300. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXI:1998, s. 295–353.

kesällä 2009 meneillään olevassa aluehallintouudistuksessa. Toinen esimerkki on yleisluonteisempi. Perustuslain 124 §:ssä asetetaan rajoituksia antaa julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille. Pykälä tulee tyypillisesti sovellettavaksi arvioitaessa mahdollisuuksia antaa yksityisten hoidettavaksi hallinnon täytäntöönpanotehtäviä. Tarkastelen erilaisten valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtävien asemaa pykälässä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Lopuksi kokoan vielä yhteen kirjoituksen keskeiset havainnot ja vertaan hallinnon roolia valmistelu- ja kehittämistehtävissä sen rooliin täytäntöönpanotehtävissä hallinnon ulko-ohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden kannalta. Itseohjautuvuuden lisääntyminen johtaa yhtäältä tarpeeseen kiinnittää erityistä huomiota hallinnon legitimizeettiin sekä vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien varmistamiseen tehtävien hoidossa. Toisaalta itseohjautuvuus korostaa tarvetta varmistaa, että toiminta on laadukasta ja luotettavaa, oikeusturvavaatimukset ja hyvän hallinnon takeet täyttävää.

Ensimmäinen esimerkki: kielellisten olojen ja hallinnon roolien merkitys hallinnollisista jaotuksista päätettäessä

Perustuslain 11 luku koskee hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa. Luvussa säädetään julkisen hallinnon organisatorisesta rakenteesta. Luvusta käyvät ensinnäkin pääpiirteittäin ilmi julkisen hallinnon toimijat Suomessa. Julkisen hallinnon keskeisiä toimijoita ovat valtion ja kuntien viranomaiset. Myös yksityisille voidaan rajoitetusti antaa hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n mukaisesti. Keskeisten toimijoiden osoittamisen ohella luvussa säädetään siitä, miten julkisen hallinnon tarkemmasta rakenteesta tulee säätää. Luvussa säädetään siitä, miltä osin organisaatiosta tulee säätää lailla ja miltä osin siitä voidaan säätää asetuksella. Näiden organisaatiovallan jakoa osoittavien säännösten ohella luvussa on säännöksiä, joilla asetetaan sisällöllisiä reunaehtoja lailla tai alemmilla säädöstasoilla tapahtuvalle julkisen hallinnon organisaation rakentamiselle. Tässä yhteydessä kiinnostava perustuslain 122 §:n 1 momentin säännös kuuluu viimeksi mainittuihin säännöksiin. Säännöksellä määritetään hallinnon aluejaotusta koskevalle päätöksenteolle asetettavia sisällöllisiä vaatimuksia.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä käy ilmi, että uuden perustuslain säätämisen myötä luovuttiin hallitusmuodossa aikaisemmin asetetusta pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin sen sijaan sitä, että perustuslain 17 §:ssä vahvistetut kielelliset perusoikeudet otetaan huomioon hallintoa järjestettäessä ja että suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään turvataan. Kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta haluttiin 122 §:ssä korostaa säännöksen vaatimuksella, jonka mukaan kieliryhmien mahdollisuus saada palveluja tulee turvata samanlaisten perusteiden mu-

kaan. Tässä yhteydessä viitattiin vielä erikseen perustuslain 17 § 2 momentin säännökseen.^{2,3}

Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä perustuslain nykyisen 17 §:n 2 momentin säännöksen todettiin edellyttävän paitsi suomen ja ruotsin kielen muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Lisäksi säännöksellä todettiin olevan merkitystä ”esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysalojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä”.⁴

Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain valmisteluun liittyvässä mietinnössään huomiota kielellisten seikkojen vaikutukseen hallinnollisia jaotuksia koskevaan päätöksentekoon. Valiokunta otti esille hallituksen esityksen perustelujen maininnan, jonka mukaan pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Valiokunta painotti, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista.⁵

Hallinnon aluejaotuksista päätettäessä on siten ensinnäkin pyrittävä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Tämä tarkoittaa edellä esitetyn mukaisesti pyrkimystä välttää toisistaan poikkeavia aluejaotuksia. Kielelliset olosuhteet voivat kuitenkin olla hyväksyttävä syy poiketa yhteensopivasta aluejaotuksesta. Toinen aluejaotuksia määrittävä sisällöllinen vaatimus liittyy suoraan kielellisiin oloihin: on erityisesti kiinnitettävä huomiota kieliryhmien mahdollisuuteen saada palveluja omalla kielellään.

Hallinnon aluejaotuksia koskevan perustuslain säännöksen taustalla voidaan nähdä ajatus julkisesta hallinnosta ennen muuta julkisia palveluja tuottavana ja yksityisten tarpeista huolehtivana tahona. Hallintoviranomaisten oletettuna roolina on huolehtia lainsäädännön ja muun ohjauksen täytäntöönpanosta alueellaan. Hallintoviranomaisten tehtävät ja roolit ovat kuitenkin nykyisin monimuotoisia eivätkä rajaudu täytäntöönpanotehtäviin. Tämä nostaa esille kysymyksen hallintoviranomaisten muiden roolien ja tehtävien merkityksestä aluejaotusta koskevassa päätöksenteossa.

Eduskunnassa oli kesällä 2009 käsiteltävänä hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp). Esitystä voi hyvin käyttää apuna hahmotettaessa hallintoviranomaisten erilaisten kehittämis- ja suunnittelutehtävien yhteyttä kieliryhmien asemaan hallinnossa sekä hallinnollista jaotusta koskevien päätösten merkitystä kieliryhmille.

Aluehallinnon uudistamista koskeva hallituksen esitys merkitsee toteutuessaan aluehallinnon perusteellista uudelleenorganisointia. Valtion aluehallinnon nykyisin muodostavat lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupaviras-

² Perustuslain 17 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Toisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

³ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s. 176–177. Kuten tunnettua säädöksen nimeke muuttui eduskuntakäsittelyssä Suomen perustuslaiksi, ks. PeVM 10/1998 vp, s. 5.

⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp, s. 65.

⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

tot, tiepiirit sekä työsuojelupiirien työsuojelutoimistot korvattaisiin kahdella alueellisella viranomaisella: aluehallintovirastoilla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla.

Kolmantena alueellisena viranomaisena jatkaisivat maakunnan liitot, jotka toimivat kuntayhtyminä ja joiden lakisääteiset tehtävät liittyvät ennen muuta aluekehitykseen ja maankäytön suunnitteluun. Aluehallintouudistuksessa maakunnan liittojen edellytetään muodostavan yhteistoiminta-alueita määrättyjen tehtäviensä yhdessä hoitamista varten. Jokaisen maakunnan liiton tulee kuulua yhteen yhteistoiminta-alueeseen.

Hallinnollisia jaotuksia muodostettaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueet vastaisivat – aluejaotusten yhteensopivuutta koskevan tavoitteen mukaisesti – maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueiden toimialueita. Valtion viranomaisten osalta alueellisista jaotuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta sopisivat yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakunnan liittojen jäsenkunnat.

Aluehallintouudistuksen yhtenä julkilausuttuna tavoitteena on selkiyttää aluehallinnon viranomaisten rooleja ja työnjakoa. Tässä tarkoituksessa aluehallinnon tehtäviä luonnehditaan hallituksen esityksessä yhtäältä alueelliseksi kehittämistehtäväksi ja toisaalta yhdenvertaisuustehtäväksi. Alueellisiin kehittämistehtäviin kuuluu tässä jaottelussa muun muassa siitä huolehtiminen, ”että alueen omat kehittämisedellytykset ja kehittämistahto tulevat huomioon otetuiksi valtakunnallisissa kehittämissuunnitelmissa ja kehittämisresurssien jakamisessa” ja ”että kansalaisten näkemykset oman alueensa kehittämisestä kanavoidaan alueen kehittämissuunnitteluun ja valtakunnalliseen kehittämistyöhön”. Alueellisissa kehittämistehtävissä ”alhaalta ylöspäin tapahtuvan vaikuttamisen osuus on vahva”.

Aluehallinnon yhdenvertaisuustehtäville on esityksen mukaan puolestaan ominaista siitä huolehtiminen, ”että lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti ja tasavertaisesti maan eri osissa” ja ”että lainsäädännön soveltamisessa otetaan huomioon alueiden erilaiset olosuhteet”. ”Yhdenvertaisuustehtävät tapahtuvat enemmän ylhäältä alaspäin tapahtuvan ohjauksen varassa.”⁶

Aluehallinnon eri viranomaisten roolien ja tehtävien on tarkoitus määräytyä tätä tehtävätyyppien ryhmittelyä seurailleen. Aluehallintouudistuksen yhtenä tavoitteena on koota alueelliset kehittämistehtävät yhteen valtion aluehallintoviranomaiseen ja ”yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät alueilla toiseen viranomaiseen”.⁷ Ehdotettujen aluehallintovirastojen tehtävissä painottuisivat tämän mukaisesti yhdenvertaisuustehtävät ja ehdotettujen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävissä – samoin kuin maakunnan liittojen tehtävissäkin – alueelliset kehittämistehtävät. Jälkimmäisillä viranomaisilla olisi siten tyypillisesti myös muita vahvoja rooleja kuin rooli lainsäädännön ja muun ylhäältä alaspäin tapahtuvan ohjauksen täytäntöönpanosta huolehtivina tahoina.

Hallituksen esityksestä käy siten erittäin hyvin ilmi, että aluehallinnon viranomaisten tehtä-

⁶ HE 59/2009 vp, s. 19.

⁷ HE 59/2009 vp, s. 20.

väkenttä on moninainen ja että erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja maakunnan liitoille kuuluu tehtäviä, joille on ominaista pyrkimys kanavoida alueen omat näkemykset ja arviot niin viranomaisten omaan toimintaan kuin valtakunnallisiin – ja eurooppalaisiinkin – suunnittelu-, ohjaus- ja kehittämisprosesseihin. Toiminnalle on ominaista pyrkimys alhaalta ylöspäin tapahtuvaan vaikuttamiseen. Alueen oma ”kehittämistahto” esimerkiksi kehittämisresurssien suuntaamisessa kanavoituisi näiden viranomaisten kautta tai muodostettaisiin näissä viranomaisissa.

Yksi aluehallintouudistuksen laajaa kiinnostusta herättäneistä kysymyksistä koskee hallinnollisten jaotusten toteuttamista Keski-Pohjanmaalla. Keski-Pohjanmaan maakuntaan kuuluu suomenkielisiä kuntia ja kaksikielisiä kuntia, joissa ruotsinkielisten osuus on merkittävä. Hallinnolliset jaotukset on suunniteltu toteutettaviksi siten, että Keski-Pohjanmaan maakunnan liitto kuuluisi samaan yhteistoiminta-alueeseen Pohjois-Pohjanmaan maakunnan liiton kanssa. Edellä todetun mukaisesti Keski-Pohjanmaa tulisi tällöin kuulumaan myös saman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen kuin Pohjois-Pohjanmaa. Keski-Pohjanmaan kaksikieliset kunnat tulisivat näin osaksi sellaisia hallinnollisia alueita, jotka muodostuisivat muuten yksikielisesti suomenkielisistä kunnista. Toisena vaihtoehtona hallinnollisen jaotusten järjestämisessä on ollut esillä Keski-Pohjanmaan kuuluminen samaan yhteistoiminta-alueeseen vahvasti kaksikielisen Pohjanmaan kanssa.

Suunnitellun aluejaotuksen vastustajat ovat pitäneet aluejaotusta ongelmallisena niin perustuslain 122 §:n 1 momentin edellä esillä olleen säännöksen kuin kielellisiä oikeuksia koskevan perustuslain 17 §:nkin kannalta. Aluejaotuksen kannattajat ovat puolestaan tuoneet esille, että Keski-Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön mahdollisuus saada hallinnon palveluja omalla kielellään voidaan turvata käyttämällä hyväksi ehdotetun lainsäädännön tarjoamia erityisiä mahdollisuuksia hallinnon järjestämisessä. Ehdotuksen mukaan aluehallintoviranomaisten toimialueita voitaisiin muun muassa kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi laajentaa. Tämän lisäksi olisi mahdollista perustaa erityisiä kielivähemmistöjen palveluyksiköitä, jotka voisivat olla myös useamman viranomaisen yhteisiä yksiköitä.⁸ Näin ruotsinkielisen väestönosan palvelut voitaisiin tarvittaessa turvata naapuriviraston avustuksella tai yhteistoiminnassa vahvemmin kaksikielisen naapuriviraston kanssa.

Keski-Pohjanmaan kiistanalainen asema hallinnon aluejaotuksissa koskee maakunnan liitojen yhteistoiminta-alueita ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueita. Kysymys on siten viranomaisista, joiden tehtäviin kuuluu merkittävässä määrin alueellisia kehittämistehtäviä, joille on ominaista pyrkimys alhaalta ylöspäin tapahtuvaan vaikuttamiseen. Kuten edellä todettiin, myös alueen oma ”kehittämistahto” esimerkiksi kehittämisresurssien jakamisessa voisi kanavoitua näiden viranomaisten kautta tai muodostettaisiin näissä viranomaisissa. Kielivähemmistön kannalta tärkeä ”kehittämistahto” voi olla vaikeata saada kuuluviin tai se voi jäädä muodostumatta viranomaisessa, jonka toimialueella kielivähemmistö jää vain hyvin

⁸ Ks. näistä HE 59/2009 vp, s. 33–34. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa 25.9.2009, PeVL 21/2009 vp.

pieneksi, reuna-alueen ryhmäksi, jonka palveluistakin mahdollisesti huolehtivat toisen alueen viranomaiset taikka erityiset kielivähemmistön palveluyksiköt.

Hallinnollisista jaotuksista päätettäessä on perustuslain 122 §:n mukaisesti kiinnitettävä huomiota kieliryhmien mahdollisuuteen saada palveluja omalla kielellään. Säännöksen sanamuoto kiinnittyy hallinnolle tyypillisiin täytäntöönpanotehtäviin, julkisten palvelujen järjestämiseen. Kuten aluehallintouudistusta koskevasta hallituksen esityksestäkin käy ilmi, aluehallinnon viranomaisten tehtävät ja roolit eivät kuitenkaan rajoitu tuon tyyppisiin täytäntöönpanotehtäviin. Hallintoviranomaisten roolien ja tehtävien moninaisuus tulisi ottaa huomioon tulkittaessa perustuslain 122 §:stä johtuvia vaatimuksia aluejaotukselle. Hallinnon täytäntöönpanotehtävään viittaavalle perustuslain säännöksen sanamuodolle ei tulkinnassa tulisi antaa liian rajoittavaa, liiaksi hallinnolle perinteisesti tyypillisiin täytäntöönpanotehtäviin kytkeytyvää merkitystä. Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä aluejaotuksiin, joissa omalla kielellä saatavien palvelujen ohella turvataan myös kieliryhmien vaikutusmahdollisuudet ja niiden äänen kuuluminen ja tahdon konkretisoituminen aluehallinnossa.

Toinen esimerkki: valmistelu- ja kehittämistehtävät julkisina hallintotehtävinä?

Perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pykälän toisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä säännöksen soveltamisalaa rajaavalla julkisen hallintotehtävän käsitteellä todettiin tässä yhteydessä viitattavan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei perustelujen mukaan voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.⁹

Perustuslain 124 §:ssä käytetty julkisen hallintotehtävän käsite liitetään säännöksen perusteluissa ennen muuta hallinnon täytäntöönpanotehtäviin. Täytäntöönpanotehtävistäkin sekä hallituksen esityksen perusteluissa että perustuslakivaliokunnan myöhemmässä laajassa käytännössä päähuomion saavat tehtävät, joilla vaikutetaan melko välittömästi yksityisten oikeudelliseen asemaan tai tosiasiallisin toimin rajoittavasti puututaan yksityisten asemaan.¹⁰ Painopiste on ymmärrettävä ja luonnollinen, koska täytäntöönpanotehtävät ovat julkisen hallinnon keskeisimpiä ja tyypillisimpiä tehtäviä. Täytäntöönpanotehtäviin liittyy myös erityistä huo-

⁹ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁰ Ks. *Marietta Keravuori-Rusanen*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita, Helsinki 2008.

miota edellyttäviä yksityisten oikeussuojaa välittömästi koskevia kysymyksiä. Hallinnon yksityistämiskehitys, jolle 124 §:n säännöksellä asetetaan puitteita ja rajoituksia, on myös pääosin koskenut juuri täytäntöönpanotehtäviä.

Perustuslain 124 §:n merkitys julkisen hallinnon muiden tehtävien ja roolien kannalta on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kuten edellisestä jaksostakin kävi ilmi, hallintoviranomaisten tehtäviin hallinnon eri tasoilla kuuluu runsaasti ja ehkä enenevässä määrin erilaisia valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtäviä. Tehdään esimerkiksi erilaisia maankäyttöön ja luonnonsuojeluun liittyviä suunnitelmia ja valmistellaan julkisilla varoilla rahoitettavia kehittämissankkeita ja ohjelmia. Nämä hallintotoiminnan kehityspiirteet nostavat tässäkin esille tarpeen ottaa perustuslain tulkinnassa huomioon hallinnon muuttuneet ja laajentuneet roolit. Hallintotoiminnan yksityistämistä ja sen rajoja koskeva kysymys on vähintään yhtä merkityksellinen julkisen hallinnon valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtävien kuin sen täytäntöönpanotehtävien kannalta.

Täytäntöönpanotehtävät poikkeavat valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtävistä. Molemmilla tehtäväryhmillä on paikkansa niissä oikeudellisissa ja hallinnollisissa prosesseissa, joissa julkinen valta harjoittaa yhteiskunnallista ohjausta. Kaavamaisesti ajatellen valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtävät liittyvät prosesseihin, joissa viranomaisten tai julkisen vallan ”tahto” muodostetaan, ja täytäntöönpanotehtävät liittyvät puolestaan prosesseihin, joissa tätä ”tahtoa” tarvittaessa konkretisoidaan ja sovelletaan käytäntöön.¹¹

Viranomaisen ”tahdosta” puhuminen valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtävien yhteydessä tuo hyvin esille tehtävien tärkeän merkityksen viranomaisten toiminnassa. Kaikki suunnittelu- ja kehittämistoiminta hallinnossa ei kuitenkaan ole yhteydessä julkisiin hallinto-tehtäviin. Yhteys vaikuttaa melko selvältä esimerkiksi yleensä säädösvalmistelussa ja maankäyttöön liittyvien suunnitelmien valmistelusta. Juuri tämän tapaisissa tilanteissa kysymys suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistehtävien luonteesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettui-na julkisina hallintotehtävinä voisi aktualisoitua.¹²

Kielikuva ”tahdon” muodostamisesta ja ”tahdon” täytäntöönpanosta tuo esille myös suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistehtäviin usein liittyvän liikkumavaran. Toiminta on usein itseohjautuvampaa kuin täytäntöönpanotehtävistä huolehtiminen. Siinäkin tapauksessa, että lo-

¹¹ Tehtävien tarkkarajainen luokittelu ei luonnollisesti ole mahdollista: suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistehtävissä voi olla kyse myös yleisellä tasolla muodostetun ”tahdon” täytäntöönpanossa.

¹² Samansuuntainen rajanveto on havaittavissa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen siinä oikeuskäytännössä, joka koskee julkishallinnon palvelussuhteita ja työvoiman vapaata liikkuvuutta. Työvoiman vapaata liikkuvuutta sääntelevän EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 4 kohdan mukaan tuon ”artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita”. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksen piiriin kuuluvat vain palvelussuhteet, ”joihin liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttäminen ja sellaisten tehtävien hoitaminen, joiden tarkoituksena on turvata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleiset edut ja jotka edellyttävät näin ollen niissä olevien henkilöiden erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon sekä sellaisten oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta, jotka ovat kansalaisuussiteen perustana” (ks. esim. asia C-405/01, tuomion 39 kohta). Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei mahdollisuus rajata tehtäviä oman valtion kansalaisille rajoitu sellaisiin viranomaistehtäviin, joissa julkista valtaa käytetään hallinnon ulkoisissa suhteissa. Myös palvelussuhteeseen kuuluvien tehtävien yhteys viranomaistehtäviin liittyvään tahdonmuodostusprosessiin on tässä merkityksellinen. Ks. esim. *Winfried Brechmann* kommentaariteoksessa *Christian Callies – Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/EGV, Die Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 3. Aufl. 2007, Art.39 Rn. 103, 107.

pullinen päätöksenteko viranomaisen ”tahdon” sisällöstä kuuluu viranomaisille tai esimerkiksi poliittisille päätöksentekijöille, myös suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistehtävistä huolehtivan tahon toimilla on tahdon muodostumisessa keskeinen merkitys.

Valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa joudutaan tekemään monia valintoja ja ratkaisuja, jotka rajoittavat ja suuntaavat lopullisen päätöksentekijän todellisia päätöksentekomahdollisuuksia. Tästä syystä viranomaistehtäviin liittyvälle suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistoiminnalle on syytä asettaa samankaltaisia esimerkiksi toiminnan korkeatasoisuuteen, luotettavuuteen ja puolueettomuuteen liittyviä vaatimuksia kuin viranomaisten toiminnalle yleensäkin. Tapauskohtaisen arvion perusteella osa toiminnasta olisi perusteltua luokitella perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Lopuksi

Julkisen hallinnon keskeiset roolit ovat perinteisesti liittyneet ja liittyvät hallinnon täytäntöönpanotehtäviin. Hallinnon toiminnallisen kehityksen myötä erilaisten suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistehtävien merkitys hallinnossa on kuitenkin korostunut.

Edellä esillä olleiden perustuslain 122 §:n 1 momentin ja 124 §:n julkista hallintoa koskevien säännösten sanamuodot, säännöksille esitetyt perustelut ja niihin liittyvät soveltamiskäytännöt liittyvät ennen muuta hallinnon täytäntöönpanotehtäviin. Perustuslain näitä säännöksiä sovellettaessa ja tulkittaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös hallinnon vähitellen vahvistuneet muut roolit.¹³ Esimerkiksi hallinnollisista jaotuksista päätettäessä kieliryhmien asemaa hallinnossa ei tulisi arvioida ainoastaan hallinnon täytäntöönpanotehtävien kannalta, vaikka perustuslain säännöksen sanamuoto liittyy lähinnä täytäntöönpanotehtäviin.

Hallinnon täytäntöönpanotehtäville on ominaista toiminnan ulko-ohjautuvuus. Ajatellaan, että hallintoviranomainen täytäntöönpanotehtävistä huolehtiessaan lähinnä toteuttaa oikeudellista ja hallinnollista ohjausta. Valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtäville on puolestaan ominaista hallinnon itseohjautuvuus. Toimijan omilla arvioilla, valinnoilla ja arvostuksilla on tärkeä asema toiminnan muotoutumisessa.

Toiminnan ulko- ja itseohjautuvuutta koskevat kuvaukset ovat luonnollisesti pelkistyksiä. Hallinnon tulkinta- ja harkintavaltaa koskevat käsitykset ja opit suhteellistavat ja täydentävät kuvaa täytäntöönpanotoiminnan ulko-ohjautuvuudesta. Toisaalta hallinnon valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistoimintaakin määrittävät aina sekä useat yleiset oikeudelliset periaatteet että toiminnalle oikeussäännöksiin tai poliittisella ohjauksella ulkoa asetetut tavoitteet ja reunaehdot.

Itseohjautuvuudesta ja ulko-ohjautuvuudesta puhuminen nostaa esiin valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnan mahdollisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmakohtia. Itseohjau-

¹³ Vrt. perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnan rajanvetokriteerien kehittymisestä *Mikael Hidén*: ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia, s. 1168 ss. ja 1183 s. Lakimies 2002, s. 1168–1184.

tuvuus korostaa tarvetta kiinnittää erityistä huomiota toiminnan legitimizeettiin, yksityisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseen. Kun aluehallintouudistuksessa pyritään korostamaan aluehallintoviranomaisten itseohjautuvuutta, tämän tulisi näkyä myös hallinnollisia jaotuksia koskevassa päätöksenteossa siten, että jaotuksella edistetään – tai ei ainakaan estetä – eri kieliryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista. Vastaavasti viranomaistehtäviin liittyvää valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistoimintaa ulkoistettaessa toiminnan itseohjautuvuus korostaa tarvetta varmistaa ulkoistetun toiminnan laadukkuus, luotettavuus ja puolueettomuus. Tämä puolestaan viittaa tehtävien luonteeseen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.

Perustuslain julkiseen hallintoon liittyvät säännökset kytkeytyvät ennen muuta hallinnon täytäntöönpanotehtäviin. Hallinnon toiminnallisesta kehityksestä ja muun muassa erilaisten suunnittelu-, valmistelu- ja kehittämistehtävien merkityksen korostumisesta julkisessa hallinnossa johtuu tarpeita kehittää perustuslain tulkintoja siten, että uudistuvan hallinnon eri tehtävät ja roolit tulevat tulkinnoissa kattavasti ja kokonaisvaltaisesti huomioon otetuiksi.