Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kutsunut korkeimman hallinto-oikeuden edustajan kuultavaksi hallituksen esityksestä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp). Lausuntopyynnössä on erityisesti pyydetty kiinnittämään huomiota valtion lupa- ja valvontavirastoon liittyvästä valtion edustamisesta valiokunnan toimialalla ja siitä, miten valtion vastuu viranomaisten päätösten lainmukaisuudesta uudessa tilanteessa toteutuu. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan:

Uudistuksen keskeinen sisältö ja tarkastelun rajaus

Esitys liittyy hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ym. (HE 15/2017 vp). Esityksellä toteutettaisiin eräiden maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille. Esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella myös perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin muun muassa pääosa lakkautettavien aluehallintovirastojen tehtävistä ja ne niin ikään lakkautettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) tehtävät, joita ei siirretä maakunnille. Esitykseen sisältyvät myös ehdotus laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta sekä ehdotus uudistuksen voimaanpanolaista.

Hallituksen esitys on poikkeuksellisen laaja (1993 sivua). Se sisältää muutaman ehdotetun uuden lain lisäksi ehdotukset yli 200 lain muuttamisesta. Suurin osa lainmuutoksista sisältää teknisiä tai kielellisiä tarkistuksia, jotka liittyvät viranomaistehtävien uudelleen järjestelyyn. Tehtävien siirto aluehallintovirastoilta ja ELY-keskuksilta Valtion lupa- ja valvontavirastolle sekä varsinkin maakunnille, jotka itse määrittävät asioita ratkaisevan organisaationsa, muuttaa tosin päätöksenteon rakenteita osin ennakoimattomasti.

Tarkastelen lausunnossani esitystä valiokunnan toimialan huomioon ottaen lähinnä siltä kannalta, kuinka erilaisten yleisten ympäristö- ynnä muiden etujen valvonta ehdotuksen mukaan järjestettäisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden kanta

Ehdotus Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustamisesta, jolle koottaisiin muun ohella ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja ympäristöetujen valvontaan liittyviä tehtäviä, on sinänsä kannatettava. Uudistus selkeyttää hallinnon rakennetta sekä mahdollistaa asiantuntemuksen ja resurssien käytön tehostamisen.

Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan pidä ehdotuksessa omaksuttua mallia yleisen edun valvonnasta Luovassa hyväksyttävänä.

Ehdotettu malli perustuu siihen, että Luova päätöksentekijänä ottaa huomioon yleiset edut. Nykyisin yleisten etujen laissa edellytetystä toteutumisesta pitävät osaltaan huolta niin lupamenettelyssä kuin tarvittaessa muutoksenhakuoikeuttaan käyttämällä erityisesti ELY-keskukset. Paino on jokaisella kirjaimella: E-vastuualue vastaa muun ohella kalatalousedun turvaamisesta, L liikenneintressistä ja Y ympäristön- ja luonnonsuojelusta. Aiempien hallinnon uudistusten seurauksena meillä on siis nykyisin yksi viranomainen, mutta sillä on erilaisten ja erisuuntaistenkin yleisten etujen valvontatehtäviä, jotka on eriytetty vastuualueittain. Tätä taustaa vasten ei ole lainkaan yllättävää tai järjestelmän vastaista, että viranomainen valittaa toisen viranomaisen päätöksestä tai jopa ”omasta päätöksestään”, mitä joskus on julkisessa keskustelussa ja jopa hallituksen esityksen perusteluissa oudoksuttu. Myöskään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei nähdäkseni voida päätellä, ettei viranomaisen oikeutta valittaa yleisten etujen turvaamiseksi ylimalkaan voitaisi pitää perusteltuna.

ELY-keskusten lakkauttaminen ja niiden eräiden tehtävien siirtäminen maakunnille synnyttävät merkittäviä haasteita erilaisten yleisten etujen valvonnan turvaamiselle ja asiantuntemuksen varmistamiselle.

Ympäristöpäätöksenteossa tulee erottaa toisistaan laillisuusvalvonta ja edunvalvonta. Laillisuusvalvonnassa tarkistetaan niin ennakolta kuin jälkikäteenkin toiminnan lainmukaisuus. Edunvalvonnan ytimessä puolestaan on sen varmistaminen, että kaikki erilaiset, eri sektorilaeissa

turvatut yleiset edut toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti esimerkiksi lupapäätöksiä tehtäessä. Näitä etuja ovat esimerkiksi pilaantumisen torjunta ja terveys, luonnonsuojelu, maankäytön suunnittelu, kalatalous ja kulkuväyläintressit. Nämä palautuvat osaltaan myös ympäristöperusoikeussäännökseen. Nykyisin lupamenettelyssä ELY-keskusten lausunnoissa nostetaan esiin mahdollisia kipupisteitä, jotka asian ratkaisevan viranomaisen (esimerkiksi aluehallintovirasto) täytyy ottaa huomioon. Myös luvanhakija sekä haitankärsijät pääsevät lausuntojen pohjalta ottamaan kantaa näihin kysymyksiin ennen luparatkaisua.

Ehdotetussa mallissa yleisen edun – oikeastaan erisuuntaisten ja vastakkaistenkin yleisten etujen – valvonta redusoitaisiin yhden viranomaisen päätöksentekoon. Luova ei pyytäisi lausuntoja esimerkiksi luonnonsuojeluviranomaiselta, vaan luonnonsuojeluedun valvonta jäisi menettelyllisesti ikään kuin piiloon osaksi Luovan lupaharkintaa. Lakiehdotusten perusteluissa mainittu viraston sisäinen lausuntomenettely, josta ei laissa säädettäisi, ei riitä varmistamaan erisuuntaisten yleisten intressien riittävää painoarvoa lupa- eikä varsinkaan muutoksenhakumenettelyssä. Lupaharkinta saattaisi pahimmassa tapauksessa vinoutua eräänlaiseksi ”kokonaisetua” palvelevaksi intressivertailuksi, jossa laissa suojatuiksi edellytetyt edut eivät nouse niille kuuluvaan asemaan. Erillistä yleisen edun valvontayksikköä tai vastaavaa (esimerkiksi asiamiesjärjestelmä) ei perustettaisi eikä ELY-keskuksia siis enää olisi. Esimerkiksi kalatalousedun valvonta siirtyisi maakunnille, miltä osin voidaan ainakin epäillä esimerkiksi valtakunnallisen kalatiestrategian toteuttamisen varmistamista vesioikeudellisiin prosesseihin osallistumisen kautta. Muutoinkin on epävarmaa, kuka käytännössä hakisi muutosta lupapäätökseen hallintotuomioistuimissa tilanteessa, jossa Luovan luparatkaisun katsottaisiin jättävän jonkin yleisen edun liian vähäiselle huomiolle (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, ympäristöjärjestöt, yksityiset haitankärsijät). Kysymys on resursseista ja asiantuntemuksesta.

Siteeraan korkeimman hallinto-oikeuden 13.6.2017 antamaa lausuntoa maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevasta esitysluonnoksesta. Tuohon luonnokseen sisältyi ehdotus erillisen yleistä etua valvovan yksikön perustamisesta Luovaan:

”Korkein hallinto-oikeus korostaa vielä lopuksi, 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 jo hallinto-oikeudessa. Samalla lupaviranomaisen kokonaisrooli

muuttuisi nykyisestä. Myös hallintotuomioistuinten asema erisuuntaisten muutoksenhakemusten ratkaisijana muuttuisi tavalla, johon ei ole perusteita. *Korkein hallinto-oikeus pitää siten ehdotusta valvontayksiköstä välttämättömänä.* Tärkeää on kuitenkin varmistaa jatkovalmistelussa, että valvontayksiköllä on tehtäväänsä asianmukaiset toimintaedellytykset ja erityisasiantuntemus."

Nykyisinkin viranomaiset ovat valittaneet ympäristöasioissa verrattain harvoin. Viranomaiset ovat tuomioistuimen näkökulmasta katsottuna toimineet vastuullisesti tehden valituksia lähinnä periaatteellisesti merkittävistä asioista ja tulkintakysymyksistä, joihin on sitten saatu tuomioistuinten lopullinen kanta. Kun tämän lisäksi otetaan huomioon valituslupajärjestelmän ulottaminen lähes kaikkiin hallinto-oikeuksien ympäristö- ja rakentamisasiapäätöksiin sekä oikeudenkäyntimaksujen tuntuvat korotukset, pelätty valitusten hidastava vaikutus jää marginaaliseksi. Se on pieni hinta objektiivisen aineellisen oikeuden, EU-oikeuden sekä oikeusturvaa ja ympäristöä koskevien perusoikeuksien toteutumisen varmistamisesta. Hallintolainkäytön järjestelmän perusrakenteet turvaava, yleisten etujen lainmukaisen huomioon ottamisen varmistava järjestelmä tulisi toteuttaa joko perustamalla Luovaan erillinen yleisten etujen valvontayksikkö tai luomalla organisatorisesti kevyempi asiamiesjärjestelmä lausuntojen antamista ja muutoksenhakua varten.

Eräitä huomioita

Ehdotuksessa yhteisaluelain muuttamisesta ehdotetaan poistettavaksi osakaskunnan sääntöjen alistamisvelvollisuus (18 § 3 mom.). Alistamisvelvollisuuden poistaminen rajaisi ongelmallisella tavalla mahdollisuuksia saada tietoja osakaskunnan (useimmiten kalastuskunnan) sääntöjen sisällöstä. Ehdotuksen 33 §:n mukaan säännöistä olisi lähetettävä Maanmittauslaitokselle ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle nykyiseen tapaan vain ote, josta käyvät ilmi 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyt tiedot eli osakaskunnan nimi ja kotipaikka sekä osakaskunnalle kuuluva yhteinen alue tai yhteinen erityinen etuus; sekä hoitokunnan kokoonpano ja toimiaika, ja eräät osoitetiedot. Muita tietoja (esimerkiksi nimenkirjoittamiseen oikeutetut tai osakkailta perittävien maksujen perusteet) ei viranomaisille toimitettaisi. Sekä ulkopuolisilla että osakaskunnan jäsenillä saattaa kuitenkin olla perusteltu tarve saada tieto säännöistä, minkä vuoksi yhteisaluelain muutosehdotus kokonaisuutena tarkastellen on ongelmallinen.

Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitussa lausunnossa (13.6.2017) kiinnitettiin huomiota uudistuksen voimaanpanolain 16 §:n säännöksiin valtion vesitaloushankkeiden ja vesistörakenteiden siirrosta. Kun valtion vesitaloushankkeiden luvat ja sopimukset siirretään maakunnille, itse vesistörakenteet irtaimistoineen kuitenkin siirtyvät maakuntien yhdessä omistamalle toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselle. Jos lupaa myöhemmin muutetaan tai luvanhaltijaan kohdistetaan hallintopakkotoimia, on epäselvää, mikä on rakenteiden omistajan asema tällaisessa menettelyssä ja käyttävätkö sekä luvan haltija että rakenteiden omistaja rinnakkain puhevaltaa asiassa.

Uudistuksessa on edelleen yksittäisiä säännöksiä, jotka mahdollistavat muutoksenhaun hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa (esimerkiksi kalastuslain 124 § 4 mom.). Korkeimman hallinto-oikeuden kanta on, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä olisi säädettävä johdonmukaisesti valitusluvan varaiseksi.

Helsingissä 4. päivänä huhtikuuta 2018

Kari Kuusiniemi
oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus
dosentti, oikeustieteen tohtori