VAASAN HALLINTO-OIKEUS
Korsholmanpuistikko 43
PL 204
65101 Vaasa
p. 029 56 42611
f. 029 56 42760
s-posti vaasa.hao@oikeus.fi

00084/18
4.4.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle
ymv@eduskunta.fi

Viite: Ympäristövaliokunnan lausuntopyyntö hallituksen esityksen 14/2018 vp johdosta, kuulemistilaisuus 5.4.2018 klo 10.00

Alue- ja maakuntahallinnon uudistaminen on laaja hanke, joka sisältää paljon periaatteellisia ratkaisuja ja toisaalta yksityiskohtaista sääntelyä. Hallinnon uudelleen organisointi on pääosin poliittisen harkinnan piiriin kuuluva asia, ja tämän vuoksi lausunnossa keskitytään niihin kohtiin, jotka herättävät kysymyksiä hallintomenettelyn toimivuuden, ympäristönsuojelullisen ennakkovalvonnan sekä toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden etujen näkökulmasta. Keskeinen kysymys, jonka järjestäminen tulee esityksen mukaan muuttumaan, on julkisen edun valvonta.

Yleisesti on todettava, että Luova-uudistus ja samassa yhteydessä toteutettava maakuntauudistus merkitsevät samanaikaisesti väliportaanhallinnon vahvistamista ja nykyisen aluehallinnon yhdistämistä valtakunnalliseksi keskushallintoon kuuluvaksi viranomaiseksi. Keskittämisestä huolimatta hallintoviranomainen toimii ilmeisesti jatkossakin entisissä toimipisteissä, ja sen ohella kaikissa maakunnissa sekä lisäksi erillisissä työpisteissä. Vaikka viraston sisällä tullaan erikoistumaan ja rationalisoimaan päätöksentekoa, on tärkeää säilyttää paikallistuntemus ja tämä edellyttää päätöksenteon alueellista hajauttamista. Toimintojen keskittämistä on tapahtunut huomattavassa määrin jo ely-keskusten kesken, joten välttämättä muutokset eivät ole tältä osin suuria ainakaan alkuvaiheessa, jolloin uutta organisaatiota rakennetaan.

Kun Luovasta tulee valtakunnallinen viranomainen, valitukset viranomaisen päätöksistä ohjautuvat alueellisiin hallinto-oikeuksiin hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin niin, että vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa muutoksenhakutuomioistuimena on Vaasan hallinto-oikeus. Muissa kuin vesi- ja ympäristöasioissa erillisvirastojen poistumisesta johtuvat työmäärien muutokset hallinto-oikeuksien kesken eivät ole suuria, ja tämä ei olennaisesti vaikuta niiden työmääriin. Uudistus ei myöskään heikennä kansalaisten oikeutta käyttää omaa kieltään viranomaisessa.

Kun virastoja yhdistetään, saadaan koottua yhteen paljon asiantuntemusta ja saavutetaan synergiaetuja, mutta toisaalta valtakunnallisen viranomaisen vastuulle tulevat tehtävät voivat olla niin erilaisia, että niitä on vaikea hoitaa saman katon alla. Lupien myöntäminen ja valvonta voidaan vielä varsin helposti hoitaa samassa virastossa, koska näiden hoitamisessa ei ole mitään varsinaista ristiriitaa. Julkisen edun valvonta ja luparatkaisujen tekeminen on tällä hetkellä jaettu onnistuneella tavalla valtion viranomaisten kesken siten, että lupa-asiat

käsitellään neljässä aluehallintovirastossa ja julkisen edun valvonta ja siihen kuuluva valitusoikeus on ely-keskuksilla. Käsillä olevassa lainuudistuksessa suunniteltiin alun perin kaksiasianosaissuhteen jatkamista perustamalla Luova-viraston yhteyteen erillinen asiamiesyksikkö. Tästä suunnitelmasta on nyt luovuttu, ja hallituksen esityksen mukaan julkinen etu otettaisiin huomioon normaalin lupa-asian käsittelyn yhteydessä, ja Luova-virasto ei voisi valittaa omista päätöksistään, mutta jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollinen. Kun kannanmuutos on saanut osakseen paljon kritiikkiä, on esityksessä nyt katsottu, että lupaprosessi voi olla läpinäkyvä myös tavanomaisessa hallintomenettelyssä ja että julkisen edunvalvontaan liittyvät näkökohdat voidaan esittää kirjallisesti.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo edelleen, että erillinen asiamiesyksikkö verohallinnon tapaan turvaa parhaiten vuorovaikutteisen lupaprosessin toteutumisen, ja antaa mahdollisuuden hakea tarvittaessa muutosta julkisen edun nimissä. Sekä toiminnanharjoittajan että haitankärsijöiden etujen mukaista on saada tietoonsa lupahakemuksen vireille tulon jälkeen mitä EU-oikeudesta ja kansallisesta lainsäädännöstä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet merkitsevät kysymyksessä olevassa asiassa, ja tämä antaa toiminnanharjoittajalle ilmaisen ohjauksen lupahakemuksen muuttamiseksi säädetyt kriteerit täyttäväksi. Julkisen edunvalvojan toiminnalle on tunnusomaista, että lausunnot ovat asiantuntevia ja myötävaikuttavat lupien korkeaan laatutasoon, että valituksia tehdään vain tarkkaan harkituissa tapauksissa ja että niillä on suotuisa merkitys ennakkovalvonnan kannalta.

Koska esityksessä aivan oikein myönnetään julkisen edun olemassaolo ja sen valvonnan merkitys, mutta katsotaan sen olevan mahdollista ilman erillisen asiamiesyksikön perustamista, on syytä ottaa kantaa myös vaihtoehtoon. On totta, että uudella Luova-virastolla on riittävät asiantuntijaresurssit myös julkisen edun valvontaa varten ja että esityksessä on pyritty järjestämään julkisen edun huomioon ottaminen oikealla painoarvolla suhteessa muihin intresseihin. Esityksessä on tältä osin kuitenkin suuria puutteita, jotka vaativat korjausliikkeitä.

Julkisen edun valvonnan yksityiskohdat on tarkoitus vahvistaa viraston työjärjestyksessä, mutta tämä näyttää hyvin haasteelliselta tehtävältä. Koska viranomainen edustaa yhtä viralista kantaa ulospäin, ei ole mahdollista, että lupaprosessissa Luova-viraston valvonta- tai muu yksikkö antaisi avoimesti julkisen edun valvojan lausunnon samalla tavalla kuin elykeskukset nyt tekevät. Ilman laissa olevaa nimenomaista säännöstä viranomaisen toimintayksikön laatimat muistiot ovat ainoastaan viranomaisen sisäisessä käytössä päätöksentekoon saakka (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 6 § 1 mom 8 kohta). Luova-viraston lupayksikkö tai muu työjärjestyksessä määrätty toimija ottaa muistion huomioon muun materiaalin joukossa päätöstä harkitessaan, mutta asianosaisten ei ole mahdollista sitä vielä tuossa vaiheessa kommentoida. Puolueeton hallintoviranomainen ei voi myöskään lupaprosessin aikana tavanomaista ennakkoneuvottelua laajemmin antaa ohjausta eikä esittää yksilöityä selvitystä siitä mitä toimenpiteitä julkinen etu asiassa edellyttää; tämä ilmenee myös lakiesitykseen sisältyvästä ympäristönsuojelulain 39a§:stä.

Jos lupapäätös tehdään kabinetissa ilman asianosaisten kuulemista julkisen edun toteuttamiseen liittyvistä näkökohdista annetusta lausunnosta, on seurauksena entistä useammin valitus hallinto-oikeuteen. Jos valitusoikeuden omaavaa asiamiesyksikköä ei ole, käyttävät julkisen edun puhevaltaa ennen muuta ympäristö- ja asukasyhdistykset, joilla ei lähtökohtaisesti voi olla samanlaista asiantuntemusta kuin viranomaisella. Lopputuloksena on todennäköisesti se, että lupapäätösten laatutaso heikkenee ja että päätöksistä tehdään enemmän valituksia, jotka eivät perustu parhaaseen tietoon.

Koska Luova-virasto tulee ratkaisemaan kaikkein laajimmat ja samalla maamme kilpailukyvyn kannalta merkittävimmät lupa-asiat, tulisi suuntana olla avoin ja vuorovaikutteinen käsittely ensimmäisessä asteessa ja lupapäätösten nopea lainvoimaiseksi tulo entistä useammassa tapauksessa. Mitä kunnissa ratkaistaviin ympäristölupa-asioihin tulee, niin niiden käsittelyä varten on sentään saatavilla Luova-viraston lausunto.

Mikäli linja säilyy loppuun saakka niin että julkisen edun valvojaa ei organisoida legaaliseksi puhevallan käyttäjäksi Luova-viraston sisälle, olisi viraston valvontayksikölle ainakin annettava laissa oikeus antaa julkisen edun valvojana lausuntoja lupahakemusten johdosta. Tämä merkitsee poikkeamista normaalista hallintomenettelystä, mutta poikkeus on periaatteessa mahdollinen hallintolain 5 §:n säännös huomioon ottaen ja siihen nähden, että lausuntomenettely on syytä säilyttää hallinnon rakenteiden muuttuessa. Pelkät lupa-asiaa varten hankitut erillisselvitykset eivät voi osoittaa luvan hakijalle ja haitankärsijöille mitä kaikkea julkisen edun toteutuminen edellyttää.

Yhteenvetona on todettava, että hallituksen esitys on yleisesti ottaen kannatettava. Esityksen suurin heikkous liittyy julkisen edun valvontaan vesi- ja ympäristöasioissa. Tältä osin esitystä on tarkistettava niin, että julkisen edun valvonta järjestetään erillisen asiamiesyksikön hoidettavaksi tai ainakin niin, että Luova-viraston valvontayksiköllä on oikeus antaa lausuntoja lupahakemusten johdosta.

Lausunnon laatimisessa on avustanut asessori Janika Gummerus.

Ylituomari Jaakko Kellosalo

Vaasan hallinto-oikeus