OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Jari Salila

5.4.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTAUUDISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOA SEKÄ VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUDELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 14/2018 VP)

Käsillä oleva hallituksen esitys liittyy hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp).

Esitys sisältää lakiehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoimiseksi. Esityksellä perustettaisiin 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 ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Esitys sisältää pääosan valtiolta ja kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien edellyttämistä lainmuutoksista.

Oikeusministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun. Oikeusministeriön valmistelun kestäessä esittämät huomautukset ja näkökohdat on otettu asianmukaisesti huomioon. Esitys on poikkeuksellisen laaja, sisältäen miltein 2000 sivua ja yli 200 lakiehdotusta. Ympäristövaliokunnan toimiala huomioon ottaen oikeusministeriö, kiinnittäen huomiota erityisesti viranomaisten keskinäisten toimivaltasuhteiden muutokseen, esittää oman hallinnonalansa näkökulmasta seuraavan.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Yleisen edun valvonnan järjestäminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa

Maakuntauudistus lienee itsenäisyyden ajan laajin hallinnon uudistaminen, joka koskee väistämättä myös ympäristöhallintoa. Merkillepantavaa on, että kyse on ennen muuta hallinto-organisaation rakenteisiin kohdistuvasta muutoksesta eikä ympäristöä koskevaan aineelliseen ja menettelylliseen lainsäädäntöön esitetä laajempia muutoksia kuin hallinnon järjestäminen edellyttää. Järjestelmän aineelliset ja menettelylliset peruspiirteet säilyisivät siten pitkälti nykyisen kaltaisena. Sen sijaan organisatorisia rakenteita esitetään muutettavaksi tavalla, jotka antavat aihetta eräisiin huomautuksiin.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain kannalta keskeinen muutos on valtion ympäristöhallinnon uudistaminen kahden viranomaisen järjestelmästä yhden viranomaisen järjestelmäksi, eli aluehallintovirastojen (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) lakkauttaminen ja uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen (LUOVA). Uudelle virastolle osoitettaisiin käytännössä ne nykyään aluehallintovirastolle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvat tehtävät, joita ei olla osoittamassa maakunnan hoidettavaksi. Uudistuksen myötä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupatoimi ja valvontatoimi keskitettäisiin yhden ja saman viranomaisen hoidettavaksi. Uudistus antaa antaa mahdollisuuden hyödyntää ennakko- ja jälkivalvontaan osoitettuja resursseja nykyistä tehokkaammin, mutta samalla herättää sinänsä aiheellisia kysymyksiä prosessuaalisen asetelman muuttumisesta.

Uudistuksen valmisteluvaiheessa on useissa lausunnoissa ja puheenvuoroissa kiinnitetty huomiota niin sanotun yleisen edun valvontaan ympäristö- ja vesitalousasioissa. Yleisellä edulla ymmärretään ympäristölainsäädännön puitteissa yksittäisten kansalaisten tai ryhmien perusteltuihin oikeuksiin verrattuna yleisempiä oikeushyviä, kuten alkuperäisen luonnon säilyttäminen tai luonnon virkistyskäyttö.

Voimassaolevan lainsäädännössä yleisen edun valvominen on osoitettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäväksi, jotka siis ovat lupaviranomaisena toimivaan aluehallintovirastoon nähden itsenäisiä ja riippumattomia viranomaisia. ELY-keskukset ovat valvoneet yleistä etua ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa menettelyissä. Ratkaisun siitä, millainen painoarvo yleistä etua koskeville näkökohdille on tullut antaa esimerkiksi lupamenettelyssä, on kuitenkin tehnyt aluehallintovirasto.

Käsillä oleva esitys muuttaisi asetelmaa siten, että valtion ympäristöhallinnon osalta ei olisi enää lupaviranomaisesta erillistä ja siihen nähden itsenäistä yleisen edun valvojaa, vaan yleistä etua koskevat näkökohdat otettaisiin viran puolesta huomioon lupamenettelyn eri vaiheissa ja ratkaisuharkinnassa. Tiivistetysti kyse on siitä, onko yleisen edun valvonnasta kyse sellaisesta tehtävästä, joka voidaan osoittaa lupa-asian ratkaisevan viranomaisen viran puolesta hoidettavaksi tehtäväksi vai nähdäänkö yleisen edun valvontatehtävä siten jännitteisenä suhteessa lupaharkintaan, että se tulisi osoittaa lupa-asian ratkaisijasta erillisen viranomaisen hoidettavaksi. Valmistelun lopputulema oli se, että yleisen edun

valvontaan liittyvien näkökohtien huomioon ottaminen voidaan sisällyttää asianmukaisesti osaksi lupamenettelyä ja lupaharkintaa.

> Esityksen valmisteluvaiheessa esillä oli erilaisia nykyisen järjestelmän pohjalta rakennettuja malleja, jossa yleisen edun valvonta olisi osoitettu lupatoimeen nähden erilliselle ja itsenäiselle taholle (ns. yksikkö- ja asiamiesmallit). Yleisen edun valvonnan erillisyydelle rakentuneista malleista luovuttiin ja yleisen edun valvonta päädyttiin yhdistämään hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla asioiden käsittelyyn hallintoviranomaisessa.

Ratkaisua arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että ympäristölakien mukaisissa lupamenettelyissä suojattavat intressit ja ratkaisuharkinta vaihtelevat säädöksestä riippuen. Vaikka ratkaisuharkinta on kauttaaltaan oikeusharkintaista sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisissa lupaharkintatilanteissa, jättää vesilain lupaharkintaa koskeva intressivertailusäännöstö enemmän tilaa erilaisten intressien keskinäiselle painoarvopunninnalle ja sitä myötä yleisen edun valvonnalle. Lisäksi huomioon tulee ottaa se, että osa ELY-keskukselle tällä hetkellä kuuluvista yleisen edun valvonnan piiriin kuuluvista intresseistä on siirtymässä maakuntien tehtäväksi. Jatkossa muun muassa kalatalousasioiden osalta puhevaltaa käyttäisi lupaviranomaisesta erillinen taho eli maakunta.

Muutoksenhakuoikeus osana hallinnon lainalaisuuden valvontaa

Suomen oikeusjärjestelmässä viranomaisen valitusoikeuden on perinteisesti mielletty kuuluvan hallintoprosessin perusrakenteisiin, mikä ilmenee suoraan myös hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n 2 momentista. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Ympäristölainsäädännössä viranomaisen muutoksenhakuoikeutta koskeva kysymys on yleensä ratkaistu lakiin otetulla nimenomaisella säännöksellä.

> Nykyisessä kahden viranomaisen mallissa yleistä etua valvovalla valtion viranomaisella eli ELY-keskuksella on oikeus hakea muutosta aluehallintoviraston päätökseen. Asioiden kokonaismäärään suhteutettuna viranomainen käyttää muutoksenhakuoikeuttaan harkitusti. Aluehallintovirastot antoivat esimerkiksi vuosina 2013-2016 yhteensä 5502 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista päätöstä. Samana aikana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hakivat muutosta 158 päätökseen eli alle 3 %:ssa tapauksista. Vaatimukset kohdistuvat pääasiallisesti lupamääräysten sisältöön, mutta eräissä tilanteissa myös päätöksen perusteisiin. Valituksista noin 60 % johti päätöksen tarkistamiseen tai kumoamiseen.

Viranomaisen oikeudesta hakea muutosta toisen viranomaisen antamaan päätökseen on erotettava tilanne, jossa viranomainen hakisi muutosta omaan päätökseensä. Viranomaisjärjestelmän toiminnan ennustettavuuden ja järjestelmän selkeyden kannalta olisi ongelmallista, jos päätöksen tehnyt viranomainen voisi hakea muutosta omaan päätökseensä. Myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut pidättyvästi tämänkaltaisiin järjestelyihin. Tilanne kuitenkin saattaa olla sellainen, että viranomaisen sisällä toimii kaksi toisiinsa nähden

itsenäistä yksikköä tai muuta tahoa. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa verohallinnon osana toimiva veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö.

Valitusoikeuden on perinteisesti katsottu turvaavan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumista osana hallinnon lainalaisuuden valvontaa. Erityisen merkityksellinen muutoksenhakuoikeus on niiden tahojen näkökulmasta, jotka ratkaisuharkintaan ei ole voineet osallistua. Käsillä oleva esitys merkitsee sitä, että nykyisen ELY-keskuksen kaltaista lupaviranomaiseen nähden itsenäistä ja erillistä yleistä etua valvovaa tahoa ei olisi valtion aluehallinnossa eikä valtion puolesta yleistä etua valvova taho voisi hakea muutosta Valtion lupa- ja valvontaviraston antamaan päätökseen. Kun otetaan huomioon, että lupaviranomaisen on viran puolesta tutkittava luvan myöntämisen edellytykset sekä liitettävä päätökseen suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi tarpeelliset määräykset, on yleisen edun valvonnan katsottava tulevan riittävällä tavalla turvatuksi.