OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Jari Salila

17.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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. Keskityn tässä lausunnossa yksinomaan yleisen edun valvonnan järjestämistä koskevaan sääntelyyn, joka merkitsee periaatteellisesti merkittävää muutosta voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna.

Maakuntauudistus lienee itsenäisyyden ajan laajin hallinnon uudistushanke, joka koskee väistämättä myös ympäristöhallintoa. Merkillepantavaa on, että kyse on

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

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 erityisesti perustuslain 21 ja 22 §:n näkökulmasta. Mainitut säännökset edellyttävät sekä hyvän hallinnon takeiden että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamista.

Yleisen edun valvonnan järjestäminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa

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 (LUOVA) perustaminen. 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, valtiolle kuuluvat lupatoimivalta ja valvontatoimivalta keskitettäisiin yhden ja saman viranomaisen hoidettavaksi. Uudistus antaa antaa mahdollisuuden hyödyntää ennakko- ja jälkivalvontaan osoitettuja resursseja nykyistä tehokkaammin, mutta samalla herättää kysymyksiä prosessuaalisen asetelman muuttumisesta.

Uudistuksen valmisteluvaiheessa sekä eduskuntakäsittelyn aikana on useissa lausunnoissa ja puheenvuoroissa kiinnitetty huomiota niin sanotun yleisen edun valvontaan ympäristö- ja vesitalousasioissa. Yleisillä eduilla ymmärretään ympäristölainsäädännön puitteissa yksittäisten kansalaisten tai ryhmien perusteltuihin oikeuksiin verrattuna yleisempiä oikeushyviä, kuten esimerkiksi alkuperäisen luonnon säilyttäminen, talousveden saatavuus, luonnon virkistyskäyttö tai vaikkapa tulvariskien hallinta. Yleisen edun valvonnassa on siten kyse toisaalta niiden yleisten oikeuksien ja intressien selvittämisessä, joihin hanke ulottaa vaikutuksensa ja toisaalta hankkeen vaikutusten arvioinnissa niihin. Yleisen edun valvonnan merkitys korostuu erityisesti tilanteessa, jos hakemus siihen liittyvine selvityksineen eivät tarjoa riittävän laajaa tietopohjaa asian ratkaisemiseksi.

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 tahon hoidettavaksi.

> 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 kuitenkin luovuttiin ja yleisen edun valvonta päädyttiin yhdistämään hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla asioiden käsittelyyn hallintoviranomaisessa.

Hallituksen esityksen valmistelun lopputulema oli, kun otettiin huomioon että lupaviranomaisen on voimassaolevankin lainsäädännön mukaan viran puolesta tutkittava luvan myöntämisedellytykset, että yleisen edun valvonta voidaan sisällyttää asianmukaisesti osaksi lupamenettelyä ja lupaharkintaa. Ratkaisu kuitenkin korostaa yleistä etua koskevien näkökohtien huomioon ottamista koko viranomaismenettelyn ajan, toiminnanharjoittajan neuvonnasta ennen lupa-asian vireille tuloa aina lupamenettelyn päättymiseen saakka. Näihin kysymyksiin paneudutaan uudistuksen täytäntöönpanoa valmistelevissa työryhmissä.

> Muutoksen merkitystä 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.

Muutoksenhakuoikeuden merkitys yleisen edun valvonnan toteutumisen kannalta

Yleisen edun valvonnan järjestämiseen liittyy läheisesti kysymys yleistä etua valvovan viranomaisen oikeudesta hakea muutosta lupa- tai muun viranomaisen antamaan päätökseen. Valitusoikeuden on osaltaan katsottu turvaavan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumista osana hallinnon lainalaisuuden valvontaa.

Suomen oikeusjärjestelmässä viranomaisen valitusoikeuden on 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 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa 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. Ehdotettu viranomaisjärjestelmän muutos merkitsee lupatoimen ja valvontatoimen sijoittamista yhden ja saman viranomaisen hoidettavaksi. Tässä järjestelmässä yleistä etua valvovan valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeuden järjestäminen Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksistä on, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen, hankalasti järjestettävissä.

> Perustuslakivaliokunta on useammassa lausunnossaan (mm. PeVL 22/2013 vp ja PeVL 47/2005 vp) arvioinut viranomaisen omaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhakuoikeuden merkitystä erityisesti perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut olevan omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun liittyvää päätöksentekoa, jos viranomainen voisi heti päätöksen tehtyään riitauttaa oman päätöksensä hakemalla siihen muutosta.

Toisinaan saman viranomaisen sisällä saattaa kuitenkin toimia kaksi toisiinsa nähden itsenäistä yksikköä tai muuta tahoa. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa verohallinnon osana toimiva veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö, jonka hallinnollisessa suhteessa verohallintoon perustuslakivaliokunta ei ilmeisesti nähnyt ongelmia (PeVL 5/2008 vp).

Muutoksenhakuoikeuden osalta ydinkysymys on, katsotaanko yleisen edun valvonnan olevan siten lupa-asian ratkaisemiseen nähden jännitteinen tehtävä, että yleistä etua valvovan tahon tulee voida hakea muutosta lupa-asiassa annettavaa ratkaisuun. 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 ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisessa asiassa. Sanottu koskee nimenomaan valtion puolesta tapahtuvaa yleisen edun valvontaa Valtion lupa- ja valvontavirastossa ratkaistavassa asiassa, muiden viranomaisrelaatioiden välillä ongelmaa ei esiinny.

Hallituksen esityksessä on päädytty siihen, että muutoksenhakuoikeus ei olisi tarpeen, koska menettelyn lupaviranomaisessa on katsottava varmistavan riittävällä tavalla yleisten etujen huomioon ottamisen päätöksenteossa. Erityisen merkityksellinen muutoksenhakuoikeus on niiden tahojen näkökulmasta, jotka ratkaisuharkintaan ei ole voineet osallistua. 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 ehdotetussa järjestelmässä.

Ympäristönsuojelulain (lakiehdotus nro 210) ja vesilain (lakiehdotus nro 31) valitusoikeussäännöksissä säädettäisiin myös Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen oikeudesta hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on muutettu Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöstä. Ympäristönsuojelulain 191 §:n 3 momentin mukaan jatkomuutoksenhakuoikeus on kytketty yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseen tai muuhun perusteltuun syyhyn, vesilain 15 luvun 2 §:n 2 momentissa muutoksenhakuoikeutta ei ole rajattu. Kun Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen tehtäväksi on vesilain 1 luvun 7 §:n mukaan säädetty valvoa yleistä etua vesitalousasiassa, ei muutoksenhaku voi tapahtua viranomaisen lakisääteisestä tehtävästä poikkeavasti.

> Jatkomuutoksenhaun osalta perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyväisesti rajaamattomaan viranomaisen muutoksenhakuoikeuteen. Sen sijaan valiokunta ei ole nähnyt ongelmaa viranomaisen muutoksenhakuoikeudessa, jos se on liittynyt oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2004 vp ja PeVL 4/2005 vp).

Sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa on 1.1.2018 otettu käyttöön valituslupajärjestelmä haettaessa muutosta Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudesta. Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta ympäristöperusoikeuden toteutumisen näkökulmasta

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lainvalmistelutöiden mukaan säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös on tarkoitettu

vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66 II).

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotettu sääntely yleisen edun huomioon ottamisesta viran puolesta lupamenettelyssä täyttää perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetun velvoitteen. Yleistä etua valvovan valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta, joka koskee Valtion lupa- ja valvontaviraston antamia päätöksiä, luopuminen ei vaikuta asianosaisten ja muiden tahojen oikeuteen hakea muutosta lupaviranomaisen antamaan päätökseen.

Toisaalta voidaan katsoa, että yleistä etua valvovan viranomaisen muutoksenhaku tukee tosiasiallisesti yksittäisten kansalaisten ja muiden tahojen oikeusturvan sekä osallistumisoikeuden toteutumista. Lähtökohtaisesti viranomaisilla on asianosaisiin ja muihin muutoksenhakuun oikeutettuihin tahoihin nähden paremmat resurssit, laajempi ja syvällisempi ymmärrys paitsi lainsäädännön sisällöstä ja säännösten soveltamiskäytännöstä, myös hankkeen vaikutuksista ympäristöön ja suojattaviin intresseihin. Viranomaisen edellytykset hakea muutosta päätökseen ovat näin ollen oletusarvoisesti paremmat kuin yksittäisillä asianosaisille tai kansalaisjärjestöillä. Tähän on kuitenkin muistutettava, että yleistä etua valvovan viranomaisen tehtävänä ei ole yksityisten intressien vaaliminen sen paremmin lupamenettelyssä kuin hallintolainkäyttömenettelyssäkään. Viranomaisen tehtävänä on valvoa eri lakien mukaisessa menettelyssä sille valvottavaksi säädettyä intressiä, joka voi olla samansuuntainen kuin yksittäisten asianosaisten.

Viranomaisen tehtävää valvoa yleistä etua ympäristöasioissa ei ole esitetty poistettavaksi. Asian ratkaisevan viranomaisen tulee arvioida hankkeen sallittavuutta niin yksityisten kuin yleisten etujen näkökulmasta kuten tähänkin saakka huolehtien erityisesti yleisiä etuja koskevien näkökohtien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Muutoksen vaikutukset jäävät pitkälti riippumaan siitä, kuinka avoimeksi erilaisten yleisten etujen arviointi lupamenettelyssä muodostuu ja miten seikkaperäisesti erilaiset näkökohdat ja punnintatilanteet kirjataan viranomaisen päätökseen.