Juha Lavapuro 18.4.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

Hallituksen esitys ja sen suhde maakunta- ja sote-uudistukseen

Hallituksen esitys sisältää lakiehdotukset kahden laajan sääntelykokonaisuuden toteuttamiseksi.

Ensinnäkin esitys liittyy eduskunnassa vireillä olevaan esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp). Esityksellä toteutettaisiin maakuntalaissa säädettyjen sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille. *Toiseksi* esityksessä on kysymys valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoimisesta.

Asian valtiosääntöoikeudellisen käsittelemisen kannalta on mielestäni selvää, että nyt käsiteltävänä oleva esitys varsinkin maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevilta osin sekä maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät hallituksen esitykset

HE 16/2018 vp, HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 71/2017 vp muodostavat perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla kokonaisuuden (ks. PeVL 2672017 vp). Kyse ei tältä osin ole vain nyt esillä olevan täytäntöönpanoesityksen valtiosääntöoikeudellisen merkityksen arvioitavuudesta. Konkretisoidessaan nimittäin muun muassa kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien sisältöä ja merkitystä, vasta nyt käsiteltävä esitys luo edellytykset arvioida aiempaa tarkemmin, kuinka merkittävään kunnan asukkaiden itsehallinnon (PL 121 §) kaventumiseen maakuntauudistus johtaa. Nähdäkseni on välttämätöntä, että perustuslakivaliokunta perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi ja eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n 3 momentin nojalla yhdistää nyt käsiteltävänä olevan esityksen HE 14/2018 vp käsittely edellä mainittujen hallitusten esitysten käsittelyyn. Esityksen vaikutuksia maakuntien itsehallintoon samoin kuin muita maakuntauudistuksen täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä on tältä osin mahdollista tarkastella vasta osana muiden maakunta- ja sote-uudistusta koskevien esitysten kokonaisuutta.

Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen

Hallituksen esityksellä lakkautettaisiin nykyiset aluehallintovirastot (AVI), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA). (ks. voimaanpanolain (212. lakiehdotus) 2 §, jonka perusteella voimaanpanolailla kumotaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annettu laki (669/2008); ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annettu laki (410/2009); aluehallintovirastoista annettu laki (896/2009); elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009); ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettu laki (898/2009); maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lain 38, 39 ja 65 § ja 72 §:n 2 momentti (1483/2009) sekä maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annettu laki (210/2010)).

Lakkautettavien virastojen tilalle perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jonka tehtävistä säädetään 42. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Virastolle kuuluisivat laissa erikseen säädetyt tehtävät sosiaali- ja terveyden, varhaiskasvatuksen, opetuksen ja kulttuurin, ympäristön ja työsuojelun tehtäväaloilla. Lisäksi virasto hoitaa myös muita erikseen säädettyjä oikeusturva-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä.

Lisäksi virastolla voi 4 §:n 3 momentin mukaan olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

Käytännössä ehdotettu järjestely jättää täysin avoimeksi se, millaisia tehtäviä perustettavalla virastolla voisi olla. Ehdotettu laki ei nähdäkseni estäisi sitäkään että periaatteessa koko valtiohallinto keskitettäisiin yhteen virastoon.

Perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon koottaisiin lakkautettavien viranomaisten tehtäviä. Kaikkien tehtävien siirtämisestä ei kuitenkaan ole kysymys, vaan osa tehtävistä siirtyisi muille viranomaisille tai maakunnille. (ks. HE, s.133-161).

Vaikka useat hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset näyttävät varsin tekniseltä, ja liittyvät usein viranomaisten nimen muutoksiin, kysymys on kokonaisuudessaan merkittävästä järjestelmätason muutoksesta. Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamista koskevassa uudelleenorganisoimisessa ei ole esimerkiksi kyse yksin siitä, että eri viranomaisille nykyjärjestelmässä olevat tehtävät keskitettäisiin yhteen viranomaiseen. Sen sijaan uuteen virastoon siirtyisi tapauksesta riippuen ”pääosa” tai ”osa” aiemmista viranomaisista osan tehtävistä siirtyessä joko muille valtion viranomaisille (ks. kootusti HE, s. 129-131) tai perustettaville maakunnille (ks. kootusti s. 133-138). Esitys merkitsee siten, että viranomaisten välinen tehtävänjako muuttuu olennaisesti nykyiseen verrattuna. Samaan asiaan on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota myös korkein hallinto-oikeus, jonka lausunnossa hallituksen esitysluonnoksesta (ks. KHO:n lausunto 13.6.2017, H 245/17) katsotaan, ettei uudistuksen kokonaisuudessa ole kysymys yksinomaan teknisluontoisesta muutoksesta vaan ”kaikkien siirtyvien tehtävien osalta on samalla kysymys hallinnollisen päätöksenteon rakenteiden muuttamisesta ennakoimattomalla tavalla”.

Valtionhallintoa koskevan perustuslain 119 §:n 2 momentti jättää sinänsä varsin paljon joustovaraa valtionhallintoa koskevaan sääntelyyn. Säännöksen mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan myöhemmän käytännön perusteella yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II ja PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla.

Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. (HE 1/1998 vp, s. 175). Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen.

Ehdotettu valtion lupa- ja valvonta virastoa koskeva sääntely on nähdäkseni kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen jo perustuslain 119 §:n kannalta. Ehdotus merkitsisi käytännössä, että kaikki viranomaistehtävät voitaisiin keskittää yhteen virastoon, jolla olisi eräänlainen yleistoimivalta kaikkeen valtionhallintoon sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Tällaisenaan esitys ei vastaa perustuslain 119 §:n sääntelystä ilmenevää rakennetta, jossa valtionhallinnon oletetaan koostuvan valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoista, laitoksista ja muista toimielimistä ja joka jakaantuu valtion alue- ja paikallishallintoon laissa tarkemmin säädettävin perustein.

Valtionhallinnon perusteita koskevaa sääntelyä ei myöskään voida arvioida yksinomaan perustuslain 119 §:n valossa. Perustuslakivaliokunta on päinvastoin katsonut, että muutkin perustuslain säännökset voivat asettaa suoraan rajoituksia valtionhallinnon toimielimiä koskevalle sääntelylle. Se on esimerkiksi aluehallinnon uudistamisen yhteydessä pitänyt merkityksellisenä ainakin sitä, että muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Valtion alue- ja paikallishallinnon asetuksentasoisessa järjestämisessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Merkitystä on tällöin perustuslakivaliokunnan mukaan myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään — suomea, ruotsia tai saamea — viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (ks. PeVL 21/2009 vp, s.3/I). Samoin valiokunta korosti, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet

saada palveluja omalla kielellään. (ks. PeVL 21/2009 vp, s.3/II). Nähdäkseni tällaista perusteellista arviointia ei ole tehty, vaikka esityksessä viitataan kylläkin yleisellä tasolla kielellisiä oikeuksia koskeviin vaikutuksiin.

Kielellisten oikeuksien ohella on myös varmistuttava siitä, ettei hallinnon uudelleenorganisointi vaaranna muitakaan perusoikeuksia. Jo perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa edellyttää, että toimivaltaista viranomaista koskeva sääntely on täsmällistä ja selkää ja ettei hallinnollisen päätöksenteon rakenteisiin sisälly sellaista epäselvyyttä ja ennakoimattomuutta, joka voi johtaa oikeusturvan vaarantumiseen. Perustuslakivaliokunta onkin etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt vakiintuneesti (ks. mm. PeVL 3/2014 vp, s. 4, PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 21/2009 vp, s. 4–5, PeVL 19/2009 vp, s. 4, PeVL 3/2009 vp, s. 4, PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 24/2006 vp, s. 2–3, PeVL 18/2004 vp, s. 2, PeVL 17/2004 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2001 vp, s. 3, PeVL 45/2001 vp, s. 5, PeVL 21/2001 vp, s. 4, PeVL 7/2001 vp, s. 4) välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisen toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti.

Nähdäkseni korkeimman hallinto-oikeuden edellä viitatusta lausunnosta ilmenevät huolet uudistuksen vaikutuksista tuomioistuimiin ja viranomaisten toimivaltasuhteisiin ja näihin liittyvät epäselvyydet ovat valtiosääntöoikeudellisesti vakavia. Hallituksen esityksen perusteella ei myöskään ole pääteltävissä, että viranomaisen toimivaltasuhteeseen liittyviä epäselvyyksiä koskevat huolet olisivat aiheettomia. Nyt käsiteltävään poikkeuksellisen laajaan esitykseen sisältyy kaiken kaikkiaan 212 lakiehdotusta, jotka on esityksessä ryhmitelty tavanomaisesta poiketen ministeriöiden hallinnonaloittain eikä esimerkiksi lakiehdotusten merkittävyyden tai niiden asiasisällön perusteella. Jo tämä tekee kokonaisuuden hallinnan hyvin vaikeaksi.

Erityisen ongelmallista kuitenkin on, että esityksen vaikutusarvioinnit ovat vakavalla tavalla puutteellisia. Esityksen kielellisten vaikutusten arviointi on suppea (s.145-147 ja 166-169). Esityksen vaikutuksia viranomaistoimintaan samoin kuin yhteiskunnallisia vaikutuksia, oikeusturva mukaan lukien, on arvioitu ministeriöiden toimialoittain ja hyvin ylimalkaisesti. Ehdotettujen muutosten kokonaisvaiku-

tusten arviointi puuttuu käytännössä täysin. Vaikutusarvioissa ei myöskään riittävästi selvitetä ehdotettujen valtionhallintoa koskevien muutosten suhdetta maakunta- ja soteuudistuksen kokonaisuuteen. Myös säätämisjärjestysperustelut ja niihin sisältyvä kokonaisarviointi jäävät yleiselle tasolle. Pidän puutteita tältä osin niin vakavina, ettei esityksiä Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamiseksi voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallinnollisten uudistusten kokonaisuus

Kiinnitän valiokunnan huomiota myös nyt ehdotettujen hallinnollisten uudistusten mittasuhteeseen. Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on käytännössä tilanne, jossa sen käsittelyssä olevien hallitusten esitysten muodostaman kokonaisuuden perusteella Suomessa uudistetaan hyvin nopealla aikataululla

- valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamista koskevan hallinnollinen järjestelmä
- alueellisen itsehallinnon järjestelmä siirtämällä merkittävä osa kunnilla olevia tehtäviä kunnilta perustettaville maakunnille
- sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen järjestelmä

Muutosten on pääosin tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta, siis alle kahden vuoden päästä. Näin laaja-alaiseen julkisen hallinnon muutokseen liittyy nähdäkseni selvä riski vakavista ja laajakantoista järjestelmätason ongelmista ja ennakoimattomista, laajaan sääntelykokonaisuuden keskinäissuhteisiin liittyvistä epäselvyyksistä.

Nähdäkseni on näissä olosuhteissa välttämätöntä, että jos perustuslakivaliokunta katsoo ylipäänsä mahdolliseksi keskittää eri valtion viranomaisten tehtävät nyt ehdotettavalla tavalla yhdelle viranomaiselle, valiokunta pyytää valtioneuvostolta lisäselvitystä esitettyjen hallinnollisten uudistusten kokonaisvaikutuksista viranomaisten toimivaltasuhteisiin, tuomioistuinten asemaan ja perusoikeuksiin, erityisesti oikeusturvaan ja kielellisiin oikeuksiin. Selvityksessä tulisi ottaa samaan aikaan vireillä oleva maakunta- ja sote-uudistus sekä siihen liittyvät esitykset.

Muut seikat

Käsillä olevan hallituksen esityksen ja siihen sisältyvien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointi on nähdäkseni mahdollista tehdä vasta osana edellä mainittujen esitysten kokonaisuutta hyödyntäen edellä viittaamastani lisäselvityksestä mahdollisesti saatavilla olevia tietoja maakuntauudistuksen ja valtionhallinnon organisaatiouudistuksen kokonaisvaikutuksista viranomaisten toimivaltasuhteisiin, tuomioistuinten asemaan ja perusoikeuksiin.

Näistä rajoituksista johtuen kiinnitän seuraavaksi huomiota yhteen merkittävänä pitämääni valtiosääntöoikeudelliseen ongelmaan jonka käsitteleminen ei edellytä edellä tarkoittamaani lisäselvitystä.

Viranomaisen muutoksenhakuoikeuden poistaminen yleistä etua koskevissa ympäristöasioissa

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, voimassaolevan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on muun muassa valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Tähän tehtävään on sisältynyt myös muutoksenhakuoikeus toisen viranomaisen päätökseen. Hallituksen esityksen seurauksena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset lakkautettaisiin ja eri viranomaisilla nykyisin olevat ympäristötehtävät yhdistettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen hoidettavaksi. Valtion lupa- ja valvontaviranomaisella ei kuitenkaan olisi muutoksenhakuoikeutta omiin päätöksiinsä. Järjestelyn seurauksena valtion viranomainen ei voisi enää saattaa ympäristöä koskevan yleisen edun kannalta merkittävän päätöksen lainmukaisuutta tuomioistuimen tutkittavaksi. Sen sijaan hallituksen esitys lähtee ilmeisesti siitä, että yleinen etu tulee riittävällä tavalla huomioonotetuksi valtion lupa- ja valvontaviranomaisen omassa päätöksenteossa.

Hallituksen esityksessä viitataan esityksen valmistelussa esillä olleisiin vaihtoehtoihin, joissa toisessa Valtion lupa- ja valvontavirastoon olisi perustettu erillinen yksikkö, jonka tehtävänä olisi ollut valvoa yleistä etua ympäristöasioissa. Yksiköllä

olisi ollut myös valitusoikeus Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristölakien nojalla antamista päätöksistä. Toisessa esillä olleessa järjestelmässä yleistä etua olisivat valvoneet riippumattomat asiamiehet. Tällaista erillisen valvontayksikön perustamista pidettiin muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa välttämättömänä. Se viittasi tältä osin siihen, että yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin perusrakenteisiin ja se turvaa tältä osin ”erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon laillisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa.”

Ehdotettavan lupa- ja valvontavirastoon kootaan useille viranomaisille nykyisin kuuluvia tehtäviä. Tehtävien sisältö määräytyy erityislainsäädännön mukaan ja ajatuksena lienee, että perustettava viranomainen pyrkisi ottamaan päätöksenteossaan huomioon kaikki asiassa merkitykselliset eri suuntaiset intressit. Usein kuitenkin kysymys oikeudellisesti hyvin tulkinnanvaraisista tilanteista, joissa ratkaistavassa asiassa saatetaan joutua ottamaan kantaa useiden samaan tilanteeseen soveltuvien lakien keskinäisiin suhteisiin ja niiden taustalla olevien erilaisten tavoitteiden suhteelliseen painoarvoon. Tällainen hallinnollinen muutos ei välttämättä sinällään muodostu ongelmalliseksi, mutta se korostaa toisaalta riippumattoman oikeudellisen valvonnan merkitystä. Ympäristöasioissa yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus ja siihen liittyvä asian käsittely riippumattomassa tuomioistuimessa varmistaa, että päätöksenteolle tyypilliset erilaiset ja usein ristiriitaiset tavoitteet ja oikeudelliset periaatteet otetaan päätöksenteossa oikeudellisesti asianmukaisesti huomioon.

Valtiosääntöoikeudellisesti on tietenkin erityisen merkittävää, että valitusoikeuden poistuminen vaikuttaa suoraan perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuteen liittyvän julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden toteuttamisedellytyksiin. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II). Tätä perusoikeutta koskee myös perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien yleinen turvaamisvelvoite. Säännöksen on katsottu esitöistä alkaen ilmentävän lähtökohtaa, jonka mukaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää päinvastoin ”julkisen vallan aktiivisia

toimenpiteitä”. Valitusoikeuden käyttämistä voidaan pitää viranomaisen yhtenä keinona edistää aktiivisesti perusoikeuksien toteutumista.

On tietenkin totta, että perustuslakivaliokunta on käytännössään sinänsä suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta. Toisaalta se on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä muun muassa silloin, kun muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää perusteltuna. (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9.).

Käsitykseni mukaan hallituksen esitykseen liittyvät asioiden laatu ja luonne ovat sellaisia, joissa viranomaisen valitusoikeudelle on osoitettavissa perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät painavat perusteet. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuutena on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvollisuus sisältää myös perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden. Tähän kokonaisuuteen ja siihen liittyvään valtion viimekätiseen vastuuseen nähden on välttämätöntä, että valtion viranomaisella on mahdollisuus saattaa yleistä etua koskeva ympäristöä koskevan päätöksen lainmukaisuus riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi myös silloin, kun päätöksen on tehnyt valtion viranomainen. Kysymys on viimekädessä siitä, että lainsäätäjän tulisi valita erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista (ks. PeVL 63/2016 vp). Edellä viitattu valmisteluvaiheessa esillä ollut ratkaisua, jossa Valtion lupa- ja valvontavirastossa olisi ollut erillinen valvontayksikkö yleistä etua koskevine muutoksenhakuoikeuksineen on nähdäkseni syytä pitää tällaisena perusteltavissa olevana ratkaisuna, joka olennaisella tavalla turvaisi perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun oikeuden toteutumista.

Ehdotusta perustellaan osaltaan sillä, ettei ehdotus rajoittaisi kansalaisten, kansalaisjärjestöjen tai yleistä etua valvovien muiden viranomaisten oikeutta hakea muutosta Valtion lupa- ja valvontaviraston antamaan päätökseen. Totean tältä osin seuraavan: Muiden viranomaisten oikeus hakea muutosta rajautuu niiden lakisääteisen tehtävän määrittämän sektorin mukaan eikä se niin ollen korvaa Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväalueeseen sisällytettävissä olevaa yleisen edun valvontatehtävää. Kansalais- ja kansaisjärjestöjen osalta taas asiassa on myös otettava huomioon se, että ympäristöä koskevaan päätöksentekoon liittyviä yksityisten käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja on jo aiemmin heikennetty. Tä-

hän ovat vaikuttanut paitsi ympäristönsuojelulain, vesilain, maankäyttö- ja rakennuslain, maa-aineslain ja luonnonsuojelulain muutoksenhakusäännösten muutokset, joiden perusteella muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttää valituslupaa (ks. myös PeVL 29/2017 vp), myös oikeudenkäyntikulumaksujen tason uudessa tuomioistuinlaissa (1455/2015, ks. HE 29/2015 vp).

Pidän edellä esitetyllä perusteella välttämättömänä, että Valtion lupa- ja valvontaviranomaista koskevaa sääntelyä täydennetään erillistä valvontayksikköä tai vastaavaa koskevalla sääntelyllä ja että tälle yksilölle annetaan oikeus valittaa lupa- ja valvontaviraston päätöksistä.

Juha Lavapuro
professori