OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Jari Salila

23.4.2018

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

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 yleisen edun valvonnan järjestämistä sekä valtion vesitaloushankkeiden maakunnille siirtämistä koskevaan sääntelyyn.

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.

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. Tämä merkitsee periaatteellisesti merkittävää muutosta voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna. 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.

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.

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.

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.

Vesilakiin perustuvien kalatalousviranomaisen tehtävien siirtäminen maakunnille

Maakuntauudistuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kalatalouteen liittyvät vesilain mukaiset tehtävät osoitettaisiin maakunnille, jotka toimisivat jatkossa vesilain mukaisina kalatalousviranomaisina. Maakunnat käyttäisivät siten jatkossa yleistä kalatalousetua koskevaa puhevaltaa vesilakiin nojautuvissa menettelyissä.

Vesilain nojalla annetussa vesiluvassa tai ympäristönsuojelulain nojalla annetussa ympäristöluvassa ei välttämättä ole ratkaistu seikkaperäisesti kalakantojen turvaamiseen liittyviä kysymyksiä, vaan nämä on jätetty kalatalousviranomaisen ratkaistavaksi. Maakuntien tehtävänä olisi jatkossa hyväksyä kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma tai vahvistaa kalatalousmaksun käyttösuunnitelma.

Valtion vesitaloushankkeiden ja vesistörakenteiden siirtäminen maakunnille

Hallituksen esityksessä esitetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen useita vesistötehtäviä, kuten vesienhoidon suunnittelua, tulvariskien hallintaa ja kalataloustehtäviä siirrettäväksi maakunnille. Samassa yhteydessä valtiolle kuuluvat, kalatalouden ja vesitalouden tehtäviin liittyvät vesitaloushankkeiden luvat sekä hankkeisiin liittyvät valtion vesistörakenteet esitetään maakuntauudistuksen voimaantulon yhteydessä siirrettäväksi maakunnille (Laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta, ehdotus nro 212).

Voimassaoleva vesilaki ei sinänsä aseta esteitä vesitaloushankkeelle myönnetyn luvan ja siihen liittyvien rakenteiden siirtämiselle toiselle. Siirrosta on kuitenkin vesilain 17 luvun 7 §:n mukaan ilmoitettava valtion valvontaviranomaiselle. Myös valtio on siirtänyt sille myönnettyjä lupia muille toimijoille sopimuksen perusteella. Uudistuksessa siirto perustuisi tapauskohtaisen sopimuksen sijaan välittömästi lain säännökseen. Laissa on sinänsä oikein tunnistettu luparatkaisujen heterogeenisuus sekä se, että vastaanottajia saattaa olla useampia.

Merkillepantavaa on, että vesitalousluvat niihin liittyvine oikeuksine ja velvollisuuksineen siirrettäisiin maakunnille, kun taas vesitalouslupiin liittyvät rakenteet siirrettäisiin maakuntien yhdessä omistamalle toimitila- ja kiinteistö-hallinnon palvelukeskukselle.

Lupien ja siihen liittyvien rakenteiden omistuksen eriyttämiselle ei sinänsä ole oikeusjärjestelmästä johtuvia esteitä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että hankkeesta vastaavina toimivien maakuntien ja rakenteet omistavan toimitila- ja

kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen on keskinäisin sopimuksin sovittava rakenteiden käytöstä. Muutoksella ei olisi vaikutusta vesitaloushankkeesta vastaavan vastuuseen kolmansiin tahoihin nähden, eli vesitaloushankkeesta kolmannelle aiheutuneen vahingon korvaamisesta vastaisi yksiselitteisesti maakunta. Maakunta voisi siirtää yhdessä palvelukeskuksen kanssa vesitaloushanketta koskevan luvan siihen liittyvine vesistörakenteineen edelleen hankkeen hyödynsaajalle.

Voimaanpanolain 16 §:n 5 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi vesitaloushankkeesta johtuvan vastuun jakautumisesta valtion ja maakuntien kesken. Säännöksen mukaan valtio vastaisi edunmenetyksestä, joka aiheutuu vesitaloushankkeesta maakunnan ollessa luvan haltijana ja jonka korvausvastuun peruste on syntynyt valtion ollessa luvan haltijana. Säännös ei muodostaisi itsenäistä korvausperustetta vesilain 13 lukuun nähden, vaan se sääntelisi yksinomaan valtion ja maakunnan välistä suhdetta.