

Ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä
Itä-Suomen yliopisto

Kuulemistilaisuus 19.1.2018

YLEISEN EDUN VALVONNAN JÄRJESTÄMINEN YMPÄRISTÖASIOISSA VALTION LUPA- JA VALVONTAVIRASTOSSA

Kuulemistilaisuudessa on kysymys yleisen edun valvonnan toimintamallia koskevasta sääntelystä Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustamiseen liittyvässä lainsäädännössä. Käytössäni on ollut asiaa koskeva muistio 15.1.2018, luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Valtion lupa- ja valvontavirastosta sekä ympäristönsuojelulain, jätelain ja vesilain yleisen edun valvontaa koskevien säännösten muutosehdotukset ja niiden perustelut.

Kuulemistilaisuuden kutsussa asian taustaksi on kerrottu mm. seuraavaa: ”reformiministeriryhmä linjasi 14.12.2017 uudelleen Luovan päätöksentekoon kohdistuvan yleisen edun valvonnan toimintamallin. Ehdotus poikkeaa kevään 2017 lausuntokierroksella ehdotetusta toimintamallista. Uuden toimintamallin mukaan Luova-virastoon ei tulisi erillistä yleisen edun valvonnan yksikköä tai toimintoa taikka erillistä asiamiesjärjestelmää. Myös ensivaiheen muutoksenhakuoikeus viraston omista päätöksistään poistuisi Luova-virastolta. Voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön perustuva yleisen edun valvonta sisällytettäisiin ympäristöasioiden käsittelyn toimintaprosessin kiinteäksi osaksi.”

Ensiksi on todettava, että Luova toimisi eri ympäristölakien (mm. ympäristönsuojelulaki, jätelaki ja vesilaki) mukaisena valvontaviranomaisena. Tässä roolissa se käyttäisi yleisen edun puhevaltaa esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa. Luovalla olisi valitusoikeus mm. kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tai Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätöksistä.

Arvioitavana on siten lähinnä kysymys yleisen edun valvonnasta Luovan omassa lupapäätöksenteossa sekä tähän kytkettyvästä muutoksenhakuoikeudesta.

Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus on oikeusvaltion keskeinen perusta. Kysymystä yleisen edun valvonnan järjestämisestä Luovan päätöksenteossa on mielestäni arvioitava erityisesti siitä näkökulmasta, miten ehdotetulla toimintamallilla varmistetaan päätöksenteon lainmukaisuus. Yleisen edun valvonta tässä yhteydessä on korostetusti siis laillisuusvalvontaa, eikä missään muodossa tai merkityksessä esimerkiksi päätösten tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyvä kysymys.

Laillisuusvalvonta on tärkeä oikeudellinen instrumentti, jolla varmistetaan, että viranomaistoiminnassa noudatetaan lakeja asianmukaisesti. Ympäristöpäätöksenteossa on olennaisesti kyse myös EU-oikeuden tehokkaan ja asianmukaisen kansallisen täytäntöönpanon varmistamisesta.

Ympäristöasioissa yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus on perinteisesti ymmärretty tärkeäksi osaksi päätöksentekoa. Näin on osaltaan varmistettu se, että ympäristöpäätöksenteolle tyypilliset erilaiset

yhteiskunnalliset intressit ja edut tulevat päätöksenteossa eri lakien edellyttämällä tavalla asianmukaisesti huomioonotetuksi.

On sinällään kannatettavaa, että päätösten lainmukaisuus kaikkien asiaan liittyvien yleisten etujenkin näkökulmasta pyritään varmistamaan mahdollisimman pitkälti ennakkolisesti ennen päätöksentekoa ja siten vähentämään valituksia ja tuomioistuinprosesseja. Päätöksentekoa edeltävä yleisen edun valvonta ja päätöksentekoa seuraavat yleisen edun valvonnan instrumentit ovat kuitenkin yhteydessä toisiinsa. Jos päätöksentekoa seuraavia laillisuusvalvonnan instrumentteja (yleistä etua valvovan riippumattoman viranomaisen valitusoikeutta) ei ole käytettävissä, tämä väistämättä heijastuu siihen, kuinka vaikuttavaa ennen päätöksentekoa tapahtuva yleisen edun valvonta voi olla.

Käsiteltävänä oleva toimintamalli tarkoittaa ympäristölainsäädännössä periaatteellisesti merkittävää rakenteellista uudistusta, jonka vaikutukset tulisi arvioida perusteellisesti. Arvioitavan lainsäädäntökokonaisuuden ongelmana pidän sitä, että malli on muotoiltu poliittisessa prosessissa ilman hyvän lainvalmistelutavan edellyttämää asianmukaista vaikutusten arviointia.

Käytettävissäni olevassa luonnoksessa vaikutusten arviointi on varsin suppeaa, vaikka keskeisiä vaikutusmekanismeja onkin pyritty tunnistamaan. Olennaisimpana puutteena pidän sitä, että toimintamallin vaikutusta ei ole arvioitu siitä näkökulmasta, mitä vaikutuksia sillä ehkä on Luovan päätösten lainmukaisuuteen perustuslain 2.3 §:n näkökulmasta. Tältä osin tulisi arvioida, voiko ennakkollisen yleisen edun valvonnan vaikuttavuus heikentyä ja voiko tämä mahdollisesti myös heijastua viranomaispäätösten yleiseen hyväksyttävyyteen. Tämä olisi omiaan lisäämään muiden kuin viranomaisten valitusherkkyyttä ja siten vastoin luonnostellun mallin tavoitteita pitkittämään ympäristöasioita koskevia päätösprosesseja. Samoin esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida mallin vaikutukset EU-oikeuden asianmukaiseen kansallisen täytäntöönpanon varmistamiseen.

Pidän vaikutusten arvioinnin näkökulmasta myös ilmeisenä puutteena sitä, ettei luonnosteltua mallia ole perusteltu vertailulla muilla hallinnonaloilla omaksuttuihin valvontamalleihin. Jatkovalmistelussa tulisi esimerkiksi perustella, erityisesti huomioon ottaen yleisen edun valvonnan nykyinen organisointimalli ympäristöpäätöksenteossa, miksi Luovan toiminnassa on oikeudellisesta näkökulmasta tarpeen omaksua erilainen valvonnan organisoinnin malli kuin verotuksessa, jossa veronsaajien edun valvontaa hoitaa itsenäistä ratkaisovaltaa käyttävä Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö osana Verohallintoa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että Luovan päätöksentekoa koskevan laillisuusvalvonnan organisointi kytkeytyy osana maakuntauudistusta ja Luovan perustamista laajempaan kysymykseen valvontatoimivallasta ja valitusoikeuksista osana valtion, maakuntien ja kuntien välisten suhteiden organisointia. Mielestäni hyvä lainvalmistelutapa edellyttäisi tämän kokonaisuuden (ml. sektoriviranomaisten kuten Museoviraston ja Liikenneviraston rooli) yhteisvaikutusten arviointia oikeusvaltion perusteiden näkökulmasta. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä valvontaan ja valitusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä on arvioitu tähän asti vain hyvin pintapuolisesti (merkittävin aihetta käsittelevä selvitys on toistaiseksi VN TEAS -raportti 19/2017 "Vaikuttaa valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta"), mikä on ilmeinen puute oikeusvaltiollisesta näkökulmasta.

Nähdäkseni ennen luonnostellun mallin toteuttamista sen vaikutukset tulisi asianmukaisesti hyvän lainvalmistelutavan edellyttämällä tavalla selvittää.



Valtiovarainministeriö

19.1.2018

**Kirjallinen kommentti: Laki valtion lupa- ja valvontavirastosta. Kuulemistilaisuus yleisen edun valvonnasta
19.1.2018.**

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää kuulemispyynnöstä ja toteaa asiasta seuraavaa:

Uudet linjaukset

Valtion lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä LUOVA) perustamiseen liittyen reformiministeriryhmä linjasi 14.12.2017 uudelleen LUOVAn päätöksentekoon kohdistuvan yleisen edun valvonnan toimintamallin, joka poikkeaa merkittäväällä tavalla kevään 2017 lausuntokierroksen ehdotuksesta. Sen mukaan LUOVAan ei tulisi erillistä yleisen edun valvonnan yksikköä tai asiamiesjärjestelmää. Myös ensivaiheen muutoksenhakuoikeus viraston omista päätöksistä poistuisi LUOVA:ltä ja yleisen edun valvonta sisällytettäisiin vain ympäristöasioiden lupakäsittelyn osaksi.

Suomen luonnonsuojeluliitto vastustaa ehdotusta. Esitystä ei ole perusteltu eikä sen vaikutuksia riittävästi arvioitu. Oikeudellinen järjestelmä ja perustuslaki asettavat yleisen edun valvonnan valtion tehtäväksi. Tämä tulee varmistaa lainsäädännössä, viime kädessä viranomaisen valitusoikeuksin. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että aiemmin ehdotettu yleisen edun valvontayksikkö/asiamiesjärjestelmä tulee palauttaa ehdotuksen lähökohdaksi, tai muulla tavoin järjestää yleisen edun riippumaton valvonta muutoksenhakuoikeuksin.

Muutoksen perustelut

Hallituksen esitysluonnoksesta on karsittu lähes kaikki viittaukset viranomaisen tehtävänä olevaan yleisen edun valvontaan. Lakiehdotuksesta on poistettu 1 §:n sanat ”ja valvoo yleistä etua” sekä 5 §:n 3 momentissa ollut maininta ympäristötehtävien toimialan erityisestä riippumattomuudesta. Ehdotus ei myöskään enää mahdollista viranomaisen muutoksenhakua LUOVAn päätöksistä hallinto-oikeuteen.

Asiakirjoihin liitetyn muistion mukaan *”reformiministerityöryhmän tekemän linjauksen jälkeen valmistelu kohdennettiin ratkaisumalliin, jonka ytimessä on yleisen edun valvonnan integroiminen niin kiinteästi osaksi lupaharkintaa ja asian käsittelyä viranomaisessa, että yleisen edun valvonnan järjestämiselle lupatoiminoista erilleen ja valtion valvontaviranomaisen muutoksenhakuoikeudelle ei ole tarvetta”*. Tätä merkittävää linjanmuutosta ei ole tosiasiasa perusteltu, eikä sen vaikutuksia arvioitu.

Päinvastoin, muistiossa todetaan yleisen edun valvonnan soveltuvan luontevasti viranomaisten hoidettavaksi ja nykyisen viranomaisjärjestelmän toimivan ympäristöasioissa hyvin. ELY-keskukset ovat hakeneet muutosta AVI:n ratkaisuun vain harvoin ja valitusten hyväksymisaste on ollut korkea. Siten esitetylle muutokselle ei ole faktuaalisia eikä oikeudellisia perusteita. Pelkkä hallintojärjestelmän muutos ei ole syy toimivan järjestelmän rikkomiseen. Viranomaisen valitusoikeudessa on kyse laillisuusvalvonnasta, jonka poistaminen voi vähentää tärkeiden tulkintaongelmien tuomioistuinkäsittelyitä sekä johtaa lainvastaisten ja esim. EU-oikeuden kanssa ristiriitaisten päätösten lisääntymiseen. Etenkin vesilain tulkinnessa yleisellä edulla on keskeinen asema.

Viranomaisen valitusoikeuden poistaminen olisi merkittävä heikennys yleisen edun, hallinnon lainalaisuuden ja myös perusoikeuksien turvaamisveloitteeseen. Perustuslaissahan säädetään jokaisen ympäristövastuusta, minkä lisäksi valtiolle on määrätty velvoite turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 20 § ja 22 §). On kestävämpää, että hallitus pyrkii tietoisesti itse heikentämään valtion perustuslaillista velvoitetta huolehtia ympäristön turvaamisesta.

Viranomaisten velvoite yleisen edun turvaamiseen

Taustamuistion mukaan *”jälkikäteisen yleisen edun kontrollimahdollisuuden poistaminen korostaa yleisen edun valvonnan merkitystä itse lupamenettelyvaiheessa”*, mikä on *”tarkoitus järjestää viraston työjärjestyksellä ja erilaisilla sisäisillä menettelyillä”*. Yleisen edun valvonta on tarkoitus sisällyttää läpäisevästi ja ennakkoivasti lupa-asian käsittelyn kaikkiin vaiheisiin. Mutta virkavastuulla toimivien virkamiesten on pitänyt toimia näin tähänkin asti, eikä esitetty tuo siihen mitään muutosta. Yleisen edun valvontaa ei voi myöskään jättää vain työjärjestyksen tai sisäisten menettelyiden varaan, vaan se pitää varmistaa lakitasolla turvaamalla viranomaisen valitusoikeus. Lainsäädännössä on huomioitava nekin tilanteet, joissa viranomaisen päätökset eivät ota lupa-asiaan kuuluvia yleisen edun reunaehjoja riittävästi huomioon.

Viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista ei ole oikeudellisissa selvityksissä pidetty perusteltuna (ks. esim. Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, YM 2015 s. 66). Muutosehdotuksen taustalla näkyy ajatus siitä, ettei viranomaisilla tulisi olla oikeutta valittaa ns. omista päätöksistään. Menettely on kuitenkin ympäristöhallinnon osalta perusteltu. Lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on pidetty tärkeänä ympäristöviranomaisten tehtäväalueiden eriyttämistä, jotta erisuuntaisten intressien toteuttaminen ja valvomien eivät vaarantuisi. Siten valitusoikeudella on tärkeä funktio varmistaa erisuuntaisten yleisten etujen huomioon ottaminen.

Yleisen edun valvontavastuun siirtäminen ympäristöjärjestöille

Vaikutusten osalta taustamuistiossa todetaan mm. seuraavalla tavalla:

”Nykyinen ELY-keskuksilla oleva valitusoikeuden poistuminen yleisen edun valvonnan kannalta voi käytännössä johtaa ympäristöjärjestöjen valitustarpeen kasvuun. - - Näin ollen jo toteutettujen eri lainuudistusten (erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain muutos 230/2017) ja tämän ehdotettavan uudistuksen yhteisvaikutukset siirtävät käytännössä ympäristöjärjestöjen vastuulle muutoksenhakua viranomaisilta yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä. Tältä osin muutos vaikuttaa perustuslain 20 §:n 2 momentin toteutumiseen.”

Tämä lähtökohta on kestävä ja itsessään riittävä syy ehdotuksen hylkäämiseen. Valtion ydintehtäviin kuuluvaa yleisen edun valvontaa ja laillisuusvalvontaa ei voi oikeusvaltiossa siirtää kansalaisjärjestöille. Ympäristöjärjestöt eivät voi – eikä niiden edes kuulu – hoitaa valtiolle kuuluvia yleisen edun valvontatehtäviä. Pitkästi vapaaehtoisuuteen perustuvilla järjestöillä ei voi edes olettaa olevan vaadittavaa osaamista ja kattavaa verkostoa. Paikalliset tahot eivät myöskään aina uskalla kyseenalaistaa ”laajaa yleistä hyvää” tuovia hankkeita. Nämä tehtävät kuuluvat puolueettomalle viranomaiselle, jonka valitusoikeus toimii myös ennakoivana ”laadunvalvontana”, edistäen yleisen edun kannalta keskeisten reunaehtojuhuomioonottamista.

Lainsäädännössä on jo tehty useita heikennyksiä sekä ympäristöviranomaisten laillisuusvalvontaan että kansalaisten ja järjestöjen osallistumismahdollisuuksiin. Näitä ovat mm. MRL:iin vuonna 2017 tehdyt ELY-keskusten ohjaustehtävien ja valitusoikeuden rajaukset, valituslupajärjestelmän käyttöönotto, valitusmaksujen nostaminen sekä ehdotettu kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen valvontatehtävien lakkauttaminen. Tehdyt muutokset yhdessä tämän uudistuksen kanssa vaarantavat oikeusvaltion tehtäviin kuuluvan ja perustuslaissa turvatuun yleisen ympäristöedun turvaamisen.

Muita huomioita

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 1 §:n tehtäviin tulee palauttaa yleisen edun valvonta.

Substanssilakien pykälämuotoilut ovat epäyhtenäisiä ja vaikuttavat kiireessä tehdyiltä. Esimerkiksi YSL 191 §:n mukaan yleistä etua LUOVAssa valvovalla viranomaisella ei olisi valitusoikeutta, mutta maakuntaan sijoitetulla viranomaisella se olisi. Järjestely on keinotekoinen, sattumanvarainen sekä yleisen edun valvonnan osalta puutteellinen ja epätasa-arvoinen. Myös vesilain osalta säännökset ovat huolimattomia ja epäyhtenäisiä.

Lisäksi ehdotettu uudistus vaikuttaa valmisteilla olevan ns. yhden luukun toimintamallia koskevan lakiehdotukseen. Viranomaisen valitusoikeus on tärkeä osa lupamenettelyn lainmukaisuuden varmistamista. Mikäli asetelma muuttuu, se pitää ottaa huomioon myös yhden luukun menettelyä koskevan lain sisällössä.

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Päivi Lundvall

Toiminnanjohtaja

paivi.lundvall@sll.fi, 040 184 3636

Pasi Kallio

Ympäristöjuristi

pasi.kallio@sll.fi, 040 6719555

KALATALOUDEN KESKUSLIITTO CENTRALFÖRBUNDET FÖR FISKERIHUSHÅLLNING



Valtionvarainministeriölle, Oikeusministeriölle ja Ympäristöministeriölle

VIITE Kuulemistilaisuus yleisen edun valvonnasta 19.1.2018

KALATALOUDEN KESKUSLIITON LAUSUNTO EHDOTUKSESTA

Kuulemistilaisuuden aiheena oleva yleisen edun valvonta mm. vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä on Kalatalouden Keskusliiton näkemyksen mukaan periaatteellisesti merkittävä asia. Nyt kuulemisen kohteena oleva muutosehdotus, jolla poiketaan keväällä 2017 lausunnolla olleesta ehdotuksesta, on melko pintapuolisesti selostettu ja perusteltu 15.1.2018 päivätyssä muistiossa. Lisäksi kommentointiaikaa on annettu niukasti, alle viikko.

Ehdotuksessa kerrotaan, että ”Lausuntokierroksella ehdotusta vastustettiin ja toisaalta yleisen edun valvonnan organisointia pidettiin välttämättömänä.” Tämä lause antaa aiheen olettaa, että lausunnoissa olisi aiempaa ehdotusta vastustettu eri syistä ja eri näkökulmista. Nyt esillä olevassa ehdotuksessa asian organisointia on viety selkeästi toiseen suuntaan, kuin olisimme pitäneet perusteltuna, eli yleisen edun valvonta tulee entistä vähemmän selkeästi havaittava ja läpinäkyvä osa viranomaisen toimintaa.

Yleisen edun valvonnan integrointi muuhun lupaharkintaan on omiaan heikentämään yleisen edun painoarvoa suhteessa muihin lupaharkinnassa huomioon otettaviin säännöksiin. Tämä ongelma korostuu ottaen huomioon, että yleinen etu usein on joustava käsite ja vaikeasti mitattava asia.

Muistiossa (liite1) on korostettu yleisen edun valvomisen integrointia kaikkiin lupakäsittelyn vaiheisiin. Valittavasti tämä ei näy ehdotetuissa säännöksissä. Ehdotettu muotoilu antaa jopa aiheen epäillä, että Luova voi helposti työntää yleisen edun valvonnan taka-alalle, sehän vain ”osaltaan” valvoo yleistä etua, jonkun muun hoitaessa sitä muilta osiltaan. Yleisen edun vahva huomioiminen kaikissa vaiheissa ei voi toteutua tällaisen lauseen perusteella. Erityisesti ympäristönsuojelulain puolella, missä lupaharkinta on vahvasti sidottua laillisuusharkintaa (ei ole vesilain intressivertailua vastaavaa järjestelmää), on vaikea nähdä, miten yleinen etu ehdotetun sääntelyn nojalla voisi saada tarvitsemaansa painoarvoa.

Muistiossa todetaan, ettei laissa Valtion lupa- ja valvontavirastossa säädetä erikseen yleisen edun valvonnasta tai sen organisoinnista LUOVAssa. Katsomme asian tarvitsevan erikseen säätämistä, ja pyydämmekin selvittämään, miksi asiasta ei olisi tarkoitus säätää.

Voimassa olevassa vesilaisissa edellytetään, että luvan myöntämisen yhteydessä viranomaisen on viran puolesta määrättävä hankkeesta aiheutuvat edunmenetykset korvattaviksi (VL 13:7). Tästä huolimatta on nähty, että haitankärsijöille on käytännössä jäänyt merkittävä vastuu (myös kustannusvastuu) aiheutuvien vahinkojen selvittämisessä. On todennäköistä, että vastaavalla tavalla nyt ehdotettu tapa järjestää yleisen edun valvonta tosiasiallisesti tulee aiheuttamaan merkittävän vastuunsiirron valtiolta yksityisille toimijoille, mm. järjestöille. Tämä ei ole merkityksetön seikka perustuslain näkökulmasta. Järjestöjen näkökulmasta muutos tarkoittaa myös työtaakan ja tätä kautta kustannusten kasvua.

Kalastusalueilla, jotka ensi vuodenvaihteen jälkeen korvautuvat kalatalousalueilla, on ollut tärkeä rooli yleisen kalatalousedun valvojina. Tämä rooli entisestään korostuu maakuntauudistuksessa. Kalatalousalueiden puheoikeus lupamenettelyissä ja valitusoikeus pitää tästä syystä muotoilla selkeämmin vesilain ja ympäristönsuojelulain säännöksiin. Ympäristönsuojelulain 191 §:n ja vesilain 15:2:n perusteluihin on suorasanaisesti kirjoitettava, että lainkohtien mukaan myös kalatalousalueilla on valitusoikeus.

Helsingissä 19. päivänä tammikuuta 2018

Jenny Fredrikson, Lakimies, Kalatalouden Keskusliitto ry

Valtionvarainministeriö

Viite: Valtionvarainministeriön kuulemistilaisuus 19.2.2018, kutsu 15.1.2018

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kommentit koskien yleisen edun valvonnan järjestämistä LUOVA-virastossa

Yleisen edun valvonta on ollut tähän asti erottamaton osa valtion valvojan viranomaisen toimintaa; yhteiskunnan toimivuuden ja sekä yksikön että yleisten oikeuksien toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että jokin riippumaton taho ajaa niidenkin etuja, jotka eivät siihen pysty. Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että ympäristön, luonnon ja kansalaisten oikeuksien kannalta on tarpeen vielä tarkastella yleisen edun valvonnan aseman ja toimivallan turvaamista LUOVA-virastossa.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemykset perustuvat siihen kokemukseen, joka ELY-keskuksella on yleisen edun valvojana. ELY-keskus katsoo, että nykyisessäkin järjestelmässä on ollut olemassa riittävästi välineitä ottaa huomioon yleisen edun valvojan kannanotot, mutta siitä huolimatta myös muutoksenhakuoikeutta on jouduttu käyttämään. ELY-keskus on pitänyt ja pitää jatkossakin tarpeellisenä yleisen edun valvonnan vahvan roolin ja riittävän riippumattomuuden turvaamista. Viranomaistehtävän hoitaminen perustuu aina tehtävän tavoitteisiin ja näiden tavoitteiden toteuttamiseksi käytettävissä olevaan riittävään toimivaltaan.

ELY-keskusten yleisen edun valvonnan tehtävissä keskeisiä viranomaisen työkaluja ovat nykyisin toisiinsa liittyvät lausunnonanto- ja muutoksenhakumahdollisuudet. Muistiossa todetaan, että ELY-keskukset ovat tehneet valituksia verrattain harvoin. ELY-keskus katsoo, että yleisen

edun valvojan muutoksenhakumahdollisuuden tarpeellisuutta ei voida arvioida pelkästään valitusten lukumäärän perusteella, sillä nykyisessä mallissa riippumattoman yleisen edun valvojan lausunto ja muutoksenhakumahdollisuus ovat toisiinsa liittyviä. Hyvä lausunto sisältää aina ne reuna-ehdot, jolla tuleva päätös on yleisen edun kannalta hyväksyttävissä. Yleisen edun valvojan lausunnon keskeisen sisällön vastainen päätös johtaa useimmin valitukseen.

LUOVA-lain 22 §:n sanamuoto ”asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus” ei sisällä suoraan yleisen edun huomioon ottamista eikä riitä, että tämä tulkintatapa esitetään hallituksen esityksessä lain taustalla. Yleisen edun huomioiminen tulisi kirjata lakiin suoraan eikä esittää tätä tulkintaa vain taustalla olevissa materiaaleissa. ELY-keskus esittääkin yleisen edun valvonnan tehtävän toteutumisesta LUOVA-lain 1 §:ssä.

Muistiossa on todettu, että aikaisemmin osa ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja valvonta-asioista käsiteltiin samassa viranomaisessa (alueellinen ympäristökeskus). Huomattava on kuitenkin, että käytäntö koski vain osaa ympäristönsuojelulain mukaisista asioista ja merkittävydeltään asiat olivat vähäisempiä kuin nyt LUOVAn tehtäväkenttään kuuluvat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset asiat. LUOVAn tehtäväkenttään kuuluviin asioihin liittyy huomattavasti laajempaa yleisen edun valvonnan intressiä kuin tuolloisen ympäristökeskuksen lupa-asioihin. Huomattava on myös, että tulevan viraston toimivaltaan kuuluvat hankkeet voivat olla todella laajoja, jolloin ne voivat koskea laajoja alueita ja isoa väestömäärää. Tällaisten hankkeiden yhteydessä vahvan yleisen edun valvonnan rooli korostuu.

Muistiossa esitetään, että on lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta perusteltua, että tarpeen mukaan LUOVAn muiden lakisäätöisten tehtävien osalta kommentteja esitetään kirjallisesti. Yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen vaihe on lausunto- ja kuulemisvaihe, jossa esitetään päätöksentekoa varten yleisen edun valvontaan vaikuttavia seikkoja. ELY-keskus pitää tärkeänä, että mahdollista kirjallista kommentointimenettelyä vielä tarkennettaisiin. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla se, että myös LUOVAn sisäiset yleiseen etuun liittyvät kannanotot annettaisiin julkisina esittelystä ratkaisuna asiakirjoina ja menettely perustuisi säädöksiin. Nykyiset ja jatkossa kehitettävät digitaaliset ratkaisut sekä yhtenevät prosessit mahdollistavat sujuvan lausuntojen antamisen organisaation sisällä. Lausunnotmenettely lisää päätösvalmistelun läpinäkyvyyttä ja parantaa ratkaisujen ennakoitavuutta. Eri viranomaistehtävissä virastossa annettavien kannanottojen dokumentointi läpinäkyvällä tavalla on myös keskeistä viranomaistehtäviä hoitavien asiantuntijavirkamiesten vastuun ja toisaalta oikeusturvan toteutumisen kannalta. Nykyisessä järjestelmässä yleisen edun valvoja viranomainen antaa riippumattoman kannanottonsa lausuntona ennen luparatkaisua. Etenkin mikäli ko. asioiden valvoja osallistuisi jatkossa lupa-asian ratkaisuun, kuten muistion mukaan olisi mahdollista, voi tilanne johtaa siihen, että yleistä etua valvojan asiantuntijavirkamiehen kannanotto muotoutuu äänestäen tehtyä päätöstä koskeväksi eriäväksi mielipiteeksi ja sellaisenaan muutoksenhakuun oikeutettujen tahojen käytettäväksi.

EU-velvoitteista syntyvät vaatimukset erityisesti luonnonsuojelun osalta ovat haasteellisia integroida lupaprosessiin viraston sisällä. Erityisesti EU-velvoitteista syntyvien vaatimusten osalta on tärkeää, että yhtenäinen linja turvataan lausunnotmenettelyllä (asia ratkaistaan esittelystä) kommentoinnin sijaan.

Muistiossa todetaan, että nykyisen muutoksenhakuoikeuden poistuminen yleisen edun valvonnan kannalta voi johtaa ympäristöjärjestöjen valitustarpeen kasvuun. Epäselväksi jää se, miksi

valitusten määrän arvioidaan voivan lisääntyä vaikka ehdotuksilla tavoitellaan laadukkaita lupapäätöksiä. ELY-keskus toteaa kuitenkin, että järjestöjen ja yksityisten kansalaisten valitukset eivät voi mitenkään korvata valtion yleisen edun valvonnan roolia viranomaispäätösten kontrolloinnissa. Viranomaisvalitusten kautta oikeusasteille on tullut ratkaistavaksi asioita, joiden linjaamisella on merkitystä oikeuskäytännön kehittymisen näkökulmasta. Ehdotus supistaa tätä mahdollisuutta. On myös mahdollista, että muutoksenhakuoikeutta yleisen edun näkökulmasta ei voida käyttää myöskään silloin kun kyseessä on ympäristövaikutuksiltaan todella merkittävä ja vaikutuksiltaan vaikeasti ymmärrettävä hanke.

Huomattava on myös, että ympäristöjärjestöille ei ole myönnetty puheoikeutta esimerkiksi EY-tuomioistuimessa käsiteltävänä olevissa tapauksissa, joten valitusten tekemismahdollisuuden uskominen järjestöjen käsiin ei todellisuudessa toteuta valitusmahdollisuutta yhtä täysmääräisesti kuin luonnos antaa ymmärtää. Järjestöt eivät siis tule kuulluksi yhtä laajasti kuin viranomaiset.

Yleisesti laajan muutoksenhakuoikeuden on nähty tehostavan osallistumisoikeuksien ja esimerkiksi ympäristöperusoikeuden toteutumista, sekä EU:n ympäristölainsäädännön täyttymistä. Oikeuskirjallisuudessa tämän yleisen edun valvonnan on katsottu olevan erottamaton osa sekä ympäristön, luonnon että kansalaisten oikeuksia. Luonnollinen tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen vain häntä asianosaisena koskevassa asiassa. Yleisen edun valvonta on tähän asti turvannut osaltaan Århusin sopimuksen toteutumista (Århusin sopimuksella on kuitenkin ihmisiin kohdistuvat päämäärät: turvataan ihmisten osallistuminen ja oikeus turvalliseen elinympäristöön, mutta sopimus ei suoraan ota kantaa esim. luonnonsuojeluasioihin).

Esityksessä on viitattu jälkikäteiseen yleisen edun kontrollointimahdollisuuteen, mutta epäselväksi jää, mitä tämä tarkoittaa käytännössä. Muistiossa todetaan, että LUOVALLA olisi jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos HO kumoaa LUOVAn tekemän päätöksen. Yleisen edun valvontaan tämä työkalu ei kuitenkaan liity, eikä se korvaa puuttuvaa muutoksenhakuoikeutta, vaan mahdollistaa lähinnä tehdyn päätöksen puolustamisen HO:ssa, eikä siten ole käytettävissä tilanteessa, jossa olisi syntynyt yleisen edun valvonnan ja lupapäätöksen ristiriita.

ELY-keskus on aiemmin antamassa lausunnossaan pitänyt parempana, että laissa määriteltävän yksikön sijaan muutoksenhakumahdollisuuteen liittyvä menettely järjestettäisiin tarpeellisessa määrin viraston työjärjestyksessä. ELY-keskus korostaa kuitenkin, että kaiken kaikkiaan tehtävän perustavanlaatuisen merkityksen vuoksi yleisen edun valvonnan asema ja sen vakaus tulee turvata riittävällä tavalla myös säädösperusteisesti.

ELY-keskus toteaa lopuksi, että muistiossa esitetty vaikutusarvio on suppea ja yleisellä tasolla ja että vaikutukset jäävät epäselviksi. Esitetyt muutokset, jotka ELY-keskuksen käsityksen mukaan käytännössä tarkoittavat yleisen edun valvojan viranomaisen toimivallan oleellista rajoittamista, ovat kuitenkin niin merkittäviä, että asiassa tulisi tehdä perusteellinen vaikutusarvio. Nyt on esitetty lähinnä vain se, että ehdotettavan muutoksen yhteisvaikutukset siirtävät käytännössä ympäristöjärjestöjen vastuulle muutoksenhakua viranomaisilta yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä ja todettu myös vaikutus perustuslain 20 § 2 momentin toteutumiseen. Arvioidun vastuun siirtymisen vaikutukset jäävät selvittämättä.

Vaikutusten arvioinnissa on käsitelty vain suppeasti ehdotuksen yhteisvaikutuksia MRL:n muutoksen kanssa, vaikka yhteisvaikutuksilla katsotaan olevan vaikutuksia perustuslain 20 §:n 2 momentin toteutumiseen. Vaikutusarviointia tulisi tältäkin osin täydentää.

Johtaja Olli Madekivi

Ylitarkastaja Vesa Hyvärinen

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden yhteiset kommentit

Nyt esitetty toimintamalli yleisen edun valvonnan järjestämiseksi Valtion lupa- ja valvontavirastossa on parempi kuin kevään 2017 lausuntokierroksella ollut malli ja se on mahdollista toteuttaa. Säädösten tulee olla riittävän väljiä mahdollistaen toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen uudessa virastossa. Yksityiskohtaisesti toiminta voidaan organisoida ympäristötoimialan työjärjestyksessä.

Yleisen edun valvonnan suhde ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisiin lupakäsittelyihin ja laillisuusvalvontaan vaatii vielä työstämistä, mihin liittyvistä lainsäädännöllisistä ongelmakohtista voidaan toimittaa yksityiskohtaisempia tietoja erikseen.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ovat mielellään mukana toimintamallin jatkotyössä.

Erkki Kantola

Raija Aaltonen

Tarja Savea-Nukala

Martti Häikiö

Valtiovarainministeriö

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntopyyntönne

Kuntaliitto

Kuntaliitto on aiemmissa lausunnoissaan katsonut ympäristön yleisen edun valvonnan olevan myös valtion viranomaisessa tärkeää. LUOVA-virastoon on esitetty perustettavaksi erillinen yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö ja myöhemmin esitetty yleisen edun valvonnan tapahtuvan LUOVAssa yleistä etua valvovilla asiamiehillä. Aiemmin epäselväksi jäi, ajateltiinko, että ympäristönsuojelun laillisuusvalvontaviranomainen ei lupapäätöstä tehdessään tai toimintoja valvoessaan huolehtisi yleisestä edusta.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisissa on ollut jo pitkään tilanne, että ympäristölupien myöntäminen ja niiden valvonta on yhdistetty samaan viranomaiseen. Kunnissa valvonnassa kertyvää asiantuntemusta toiminnan ympäristövaikutuksista ja tietoa käytännön toteutuksesta voidaan hyödyntää luvan valmistelussa. Tätä kokemusta on hyvä hyödyntää valtion viranomaistoimintaa järjestettäessä. Nyt esitetty ehdotus viranomaistoiminnan järjestämisestä vastaa pääosin Kuntaliiton asian valmistelun yhteydessä esittämiä kannanottoja. Kuntien ympäristönsuojelussa ei ole yleisen edun valvonnassa nähty ongelmia, vaikka lähtökohtaisesti lähes aina lupa- ja valvontaviranomaiset toimivat samassa virastossa ja toimielimessä ja usein sama henkilö hoitaa sekä luvitusta että valvontaa. Ympäristölupaviranomainen ottaa lupaa harkitessaan viran puolesta huomioon ympäristöasioiden yleisen edun ja lupakäsittelyn yhteydessä keskustellaan ja varmistetaan yleisen edun toteutuminen myös ympäristönsuojeluviranomaisen sisäisellä tiedonvaihdolla. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisista ei ole tullut esityksiä valitusoikeuden lisäämisestä kuntien ympäristöluvista kuntien ympäristönsuojelun valvojille. Yleisen edun valvonta toteutuu myös siten, että kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat ympäristön yleisen edun toteutumista myös antamallaan lausunnoilla ja yleisellä valitusoikeudellaan valtion toimivaltaan kuuluvissa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa.

Kuntien ympäristönsuojelun kannalta tärkeää on, että valtion asiantuntijatuki, koulutukset kunnille ja valtion ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten yhteydenpito toteutuvat nyt aiempaa paremmin, kun AVLen ja ELYjen ympäristöresurseja yhdistetään tähän virastoon. Organisoinnissa tulee huolehtia, ettei em. resurssien yhdistymisen hyötyjä hävitetä liian monipolvisella organisaatiolla ja eriytyneillä toimintayksiköillä. Ympäristönsuojelulain 188 §:n 2 momentin mukaan valtion valvontaviranomainen on rikosasiassa asianomistaja, jos yleistä etua on loukattu. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla tätä toimivaltaa ei ole. Valtion organisaatiouudistuksessa tulee varmistaa, että eri puolilla Suomen on riittävästi nimettyä resurssia hoitamaan tämä tehtävä.

Ehdotettu ympäristönsuojelulain 39 § koskee hakemuksia, jotka tulevat vireille sekä kunnissa että valtiolla. Pykälän perusteluissa on hieman erikoiseen paikkaan avattu viranomaisen velvollisuus ottaa huomioon yleinen etu. Varsinainen pykälähän koskee vain hakemusasioita. Perusteluissa on myös sekavasti viitattu välillä valtion viranomaiseen ja välillä tuodaan asioita esille yleisesti kaikkia ympäristönsuojelun viranomaisia koskevasti. Jos asia on tarkoitus määritellä jonkin pykälän perusteluissa, niin tulisi selvästi esittää mitkä kohdat koskevat myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia. Myös asian avaamisen pykälää tulisi harkita uudelleen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Marko Nurmikolu

Lakimies

Alueet ja yhdyskunnat, Ympäristö

Yleisen edun valvonnan järjestäminen ympäristöasioissa

Kuulemistilaisuus 19.1.2018

Oikeusneuvos Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus

Maakuntauudistuksen myötä lupa- ja valvontatehtävät uskotaan itsenäiselle Valtion lupa- ja valvontavirastolle, mikä onkin välttämätöntä. ELY-keskusten lakkauttaminen ja eräiden tehtävien siirtäminen maakunnille synnyttävät kuitenkin merkittäviä haasteita yleisten etujen valvonnalle ja asiantuntemuksen varmistamiselle.

Ympäristöpäätöksenteossa tulee erottaa toisistaan laillisuusvalvonta ja edunvalvonta. Laillisuusvalvonnassa tutkitaan niin ennakko- kuin jälkivalvonnassakin toiminnan lainmukaisuus. Edunvalvonnan ytimessä on sen varmistaminen, että kaikki erilaiset, eri sektorilaeissa turvatut yleiset edut otetaan mahdollisimman täysimääräisesti huomioon esimerkiksi lupapäätöksiä tehtäessä. Näitä etuja ovat pilaantumisen torjunta ja terveys, luonnonsuojelu, maankäytön suunnittelu, kalatalous-, vesihuolto- ja kulkuväyläintressit. Nykymallissa näiden etujen laissa edellytetystä toteutumisesta pitävät osaltaan huolta niin lupamenettelyssä lausuntoja antamalla kuin tarvittaessa muutoksenhakuoikeuttaan käyttämällä erityisesti ELY-keskukset. Paino on jokaisella kirjaimella: E-vastuualue vastaa muun ohella kalatalousedun turvaamisesta, L liikenneintressistä ja Y ympäristön- ja luonnonsuojelusta. Yksi viranomainen, mutta erilliset yleisten etujen valvontatehtävät.

Ehdotetussa mallissa yleisen edun – oikeastaan erisuuntaisten ja vastakkaistenkin yleisten etujen – valvonta redusoitaisiin yhden viranomaisen päätöksentekoon. Erillistä yleisen edun valvontayksikköä tai vastaavaa ei perustettaisi. ELY-keskuksia ei olisi, ja esimerkiksi kalatalousedun valvonta siirtyisi maakunnille, mikä tekee haastavaksi vaikkapa valtakunnallisen kalatiestrategian toteuttamisen varmistamisen vesioikeudellisiin prosesseihin osallistumisen kautta.

Siteeraan KHO:n 13.6.2017 antamaa lausuntoa maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevasta esitysluonnoksesta:

”Yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Ilman erillistä valvontayksikköä lupaviranomaisesta itsestään tulisi valittajien eräänlainen vastapuoli jo hallinto-oikeudessa. Samalla lupaviranomaisen kokonaisrooli muuttuisi nykyisestä. Myös hallintotuomioistuinten asema erisuuntaisten muutoksenhakemusten ratkaisijana muuttuisi tavalla, johon ei ole perusteita. *Korkein hallinto-oikeus pitää siten ehdotusta valvontayksiköstä välttämättömänä.* Tärkeää on kuitenkin varmistaa jatkovalmistelussa, että valvontayksiköllä on tehtävänsä asianmukaiset toimintaedellytykset ja erityisasiantuntemus.”

Taustamuistiossa 15.1.2018 (s. 3) todetaan virheellisesti, että aluehallintovirastolla olisi nykyisin (jatko)valitusoikeus ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla. Aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue on nimennomaan vesioikeuden ja ympäristölupaviraston eli itsenäisen kollegisen päätöksentekijäviranomaisen jatke, jolla ei ole edunvalvontatehtävää. Tämä näennäisen pieni virhe ilmentää vakavaa järjestelmäsekaannusta.

Muistiossa todetaan useasti, että viranomaiset ovat valittaneet ympäristöasioissa verrattain harvoin. Viranomaiset ovatkin toimineet vastuullisesti tehden valituksia lähinnä periaatteellisesti merkittävistä asioista ja tulkintakysymyksistä, joihin on sitten saatu tuomioistuinten lopullinen kanta. Kun lisäksi otetaan huomioon valituslupajärjestelmän ulottaminen lähes kaikkiin hallinto-oikeuksien ympäristö- ja rakentamisasiapäätöksiin sekä oikeudenkäyntimaksujen tuntuvat korotukset, pelätty valitusten hidastava vaikutus jää marginaaliseksi. Se on pieni hinta lainmukaisten ratkaisujen sekä oikeusturvaa ja ympäristöä koskevien perusoikeuksien toteutumisen varmistamisesta. Hallintolainkäytön järjestelmän perusrakenteet turvaava, sopimusvapauden ulkopuolella olevien yleisten etujen lainmukaisen huomioon ottamisen varmistava järjestelmä tulee toteuttaa asianmukaisen vaikutusarvioinnin tukemana.

Varsinais-Suomen ELY-keskus

Johtava lakimies Pauli Rajala 19.1.2018

Kuulemistilaisuus yleisen edun valvonnan järjestämisestä ympäristöasioissa 19.1.2018, VM:n kutsu 15.1.2018 liitteineen

Kommentit muistioon

Yleinen etu

Yleisen edun käsite on monitahoinen ja vaikeasti hahmotettava. Yleinen etu koostuu useista eri osatekijöistä eikä yleistä etua ole oikein missään kyetty tyhjentävästi määrittelemään. Käsitettä vaivaa tietty epämääräisyys ja määrittelyssä on usein jouduttu tyytymään vain esimerkkeihin siitä, mitä yleinen etu ei ole (esim. että se ei ole mikään tietyissä asiassa huomioitavien yksityisten etujen summa).

Yleisen edun valvonta / laillisuusvalvonta (ennakkovalvonta / jälkivalvonta)

Sama epämääräisyys vaivaa yleisen edun valvonnan määrittelyä. Muistiossa ja lakiehdotusten perusteluissa (sivun 1 6. kappale, sivun 2 6. kappale, sivun 3 8. kappale, ympäristönsuojelulain 21 §:n perustelut) on yleisen edun valvonnan ja laillisuusvalvonnan rajanveto jäänyt jossain määrin horjuvaksi ja ehdotettuja tekstejä olisi tältä osin tarpeen täsmentää.

ELY-keskuksessa ja sen edeltäjässä alueellisessa ympäristökeskuksessa on tehtävien eriyttämisen tarvetta pohdittaessa päädytty sellaiseen tulkintaan, että yleisen edun valvonta on ennakkovalvontaa, jota toteutetaan lupaviranomaisen lupaharkinnan yhteydessä ja siihen liittyvässä muutoksenhaussa (muutoksenhaku lupapäätökseen voi luonnollisesti perustua myös puhtaasti laillisuusnäkökohtiin). Lupapäätöksen tultua lopulliseksi ja siten noudatettavaksi siirrytään jälkivalvontaan / laillisuusvalvontaan, jossa valvotaan luvan määräysten sekä lakien ja alemmanasteisten normien noudattamista. Jälkivalvonnassa ei toimenpiteitä voida perustaa yleiseen etuun, vaan niiden perusteeksi tulee löytyä jokin säännös tai lupamääräys. Vaikka jälkivalvontakin luonnollisesti toteuttaa yleistä etua, ei sitä ole perusteltua lukea yleisen edun valvonnaksi siinä mielessä kuin mistä nyt on kysymys.

Ympäristöasioiden yleisen edun valvonnan kehitykseen vaikuttaneista tekijöistä

Arvioitaessa ehdotettua yleisen edun valvontajärjestelmän muutosta ja sen merkitystä verrattuna aiempiin hallinnollisiin ratkaisuihin on tarpeen huomata, että ympäristönsuojelulain voimaantulosta 1.3.2000 alkaen on lupajärjestelmä ollut sellainen, että merkittävimmät ympäristölupa-asiat ja kaikki vesilain mukaiset lupa-asiat on ratkaistu erillisessä lupaviranomaisessa. Yleisen edun valvomisen ympäristö ja vesiasioissa oli alueellisen ympäristökeskuksen tehtävä, joka hallinnonuudistuksessa vuonna 2010 siirtyi ELY-keskukselle.

Luonnonsuojelusäännösten ja niiden tavoitteiden merkitys lupaharkinnassa kasvoi huomattavasti uuden luonnonsuojelulain tultua voimaan 1.1.1997 erityisesti lakiin sisältyvien Euroopan yhteisön lajisuojelusäännösten ja Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten johdosta.

Ehdotettuun yleisen edun valvonnan malliin liittyviä huomioita

Ehdotettu yleisen edun valvonnan järjestämisen malli kulkee hieman vastavirtaan sen oikeusvaltion vahvistamiseen tähtäävän ajattelun kanssa, että erilaisia intressejä yhteensovittavan viranomaisen tulee toimia asian puolueettomana ja riippumattomana ratkaisijana. Tähän kehityssuuntaan sopii huonosti se, että asian ratkaisijana toimiva viranomainen toimii samalla jonkin intressin (esim. ympäristönsuojelun yleinen etu) valvojana. Tällainen kaksoisrooli voi johtaa päätösharkinnan jonkinasteisiin vinoutumiin: ratkaisija voi tietoisesti tai tie-

dostamattaan joko korostaa liikaa valvottavanaan olevaa intressiä taikka puolueettomuuttaan varjellakseen jättää valvottavanaan olevan intressin asiassa tarpeettoman vähäiselle huomiolle.

Muistiossa on esitetty, että lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta on perusteltua, että tarpeen mukaan myös LUOVAn muiden lakisäätöiden tehtävien osalta kommentteja esitetään kirjallisesti. Tällä halutaan turvata se, että yleisen edun huomioon ottamiseen liittyvät näkökohdat on tuotu esille kattavasti päätöksentekoa varten. Esitetyllä kirjallisten kommenttien käyttämisellä voitaneen hieman lieventää yleisen edun valvonnassa tapahtuvan muutoksen vaikutuksia verrattuna nykytilaan. Päätösharkinnassa tällaisten sisäisten kommenttien painoarvon verrattuna ulkopuolisen ja päätöksen osalta valitusoikeuden omaavan viranomaisen kannanoton painoarvoon voidaan perustellusti arvioida olevan vähäisempi. Sisäisten kannanottojen lupamenettelyn läpinäkyvyyttä lisäävän vaikutuksen kannalta on olennaista se, katsotaanko nämä kommentit julkisiksi asiakirjoiksi vaiko vain viranomaisen sisäiseen käyttöön jääviksi asian valmisteluun liittyviksi luonnoksiksi (ulkopuolisten viranomaisten lupa-asiassa antamat lausunnot ovat aina julkisia). Sisäisten kommenttien julkisuusksymykseen tuleekin ottaa selkeä kanta jo lainsäädäntövaiheessa.

Päätöksenteon avoimuuden varmistamiseksi on tarpeen ratkaista myös se, miten sisäiset kommentit ja lupaviranomaisen valvottavana olevan yleisen edun huomioonottaminen tuodaan esiin itse päätöksessä. Mainitaanko sisäisissä kommentteissa esiin tuodut näkökulmat päätöksen kertoelmaosassa ja kirjataanko päätöksen perusteluihin avoimesti näkyviin se, miten lupaviranomaisen valvottavana olevan yleisen edun huomioonottaminen on vaikuttanut asiassa tehtyyn ratkaisuun?

Valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat

Muistiossa on todettu, että "yleisen edun valvonnan integroiminen kiinteämmin viranomaisen sisäiseksi toiminnaksi korostaa viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyttä perustuslain 21 §:n kannalta asianosaisten näkökulmasta". Ehdotetun muutoksen johdosta aiemmin erillisen ympäristöviranomaisen suorittama yleisen edun valvonta merkittävässä ympäristöön liittyvässä lupa-asioissa siirtyy lupaviranomaisen itsensä hoidettavaksi. On vaikea nähdä miten tämä voisi korostaa viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä.

Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotetun muutoksen on katsottu voivan johtaa ympäristöjärjestöjen valitustarpeen kasvuun kun valtion valvontaviranomaisella ei enää ole valitusoikeutta valtion lupaviranomaisen päätöksistä. Ehdotetun muutoksen ja jo toteutettujen lainuudistusten yhteisvaikutuksen katsotaan siirtävän käytännössä viranomaisilta ympäristöjärjestöjen vastuulle muutoksenhaku yleisen edun valvonnan ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä.

Kehitystä, jossa valtio lainsäädäntötoimilla osin vetäytyy vastuustaan perustuslaissa kansalaisille turvattujen ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisessa, ei voida pitää hyvänä kehityksenä. Ympäristöjärjestöjen toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja niiden taloudelliset resurssit sekä mahdollisuudet asiantuntija-avun käyttämiseen ovat rajalliset. Valittamisesta

koituu järjestöille myös taloudellisia seuraamuksia oikeudenkäyntimaksujen muodossa jos valitus ei menestykään.

Säännökset ja niiden perustelut

Ympäristönsuojelulaki 21 §

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 21 §:n 3 momentin sanamuoto tulisi yleisen edun valvonnan osalta yhdenmukaistaa ehdotetun vesilain 1 luvun 7 §:n 1 momentin kanssa. Tällaisenaan säännöksen sanamuoto viittaa puhevallan käyttämiseen jossakin toisessa viranomaisessa tapahtuvassa päätöksenteossa. Myös säännöksen perusteluissa käytetty sanamuoto tulisi tältä osin korjata. Perustelujen viimeisessä kappaleessa on toistettu jo ensimmäisessä kappaleessa lausuttua.

Ympäristönsuojelulaki 39 §

Säännöksen muutoksen perusteluista suurin osa koskee lupaharkinnan sisältöä, joten perustelut kuuluisivat tältä osin ennemminkin lupaharkinnan perusteita koskevan ympäristönsuojelulain 48 §:n yhteyteen.

Valtiovarainministeriö
PL 36
00521 Helsinki

Asia: Yleisen edun valvonta Valtion lupa- ja valvontavirastossa (Luova) ja maakunnissa

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalouspalvelut-yksikkö (Rannikon kalatalouspalvelut) hoitaa kalatalousviranomaisen tehtäviä kahdeksan maakunnan alueella Etelä-Karjalasta Keskipohjanmaalle. Tehtäviä ovat yleisen kalatalousedun valvonta, kalastuslain mukaiset tehtävät, vesistökuunnostusten rahoittaminen, EU-kalastuksenvalvonta ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston hallinnointi.

Kalatalouspalvelut on hoidettu kolmessa kalatalousyksikössä (Pohjois-Suomi, Järvi-Suomi, Rannikko) vuoden 2015 alusta. Tämän rakentamiseksi ja organisoimiseksi on käytetty paljon resursseja.

Yleisen kalatalousedun valvonta on ollut alueellisen kalatalousviranomaisen tehtävänä koko sen olemassaolon ajan kalastuspiiristä 1980-luvun alusta ELY-keskukseen. Tehtävä on selkeimmin kirjattu vesilakiin (587/2011). Lisäksi se mainitaan uudessa kalastuslaissa (379/2015). Toiminnan konkreettisimpana seurauksena on 1500 kalatalousvelvoitetta (toimenpidevelvoite/kalatalousmaksu/kalatie) ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa luvissa ja noin 1700 kalataloudellista tarkkailuvelvoitetta. Luvitettujen hankkeiden toteutumiseen/toteuttamiseen on luonnollisesti myös pyritty vaikuttamaan lupaprosesseissa tarpeen mukaan.

Kalatalousviranomaisen tehtävät yleisen kalatalousedun valvonnan osalta ollaan siirtämässä maakuntaan. Lupaprosessit ja Luovassa tapahtuva luvitusprosessiin sulautettava muu yleisen edun valvonta koskettavat kuitenkin olennaisesti myös kalatalousetua.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalouspalvelut yksikkö esittää seuraavia kysymyksiä ja tarkennusehdotuksia yleisen edun valvonnan järjestämiseen:

- lisäperusteluja sille, miksi yleisen edun valvonta Luovassa, aikaisemmin kaavaillun yleisen edun valvontayksikön sijaan, pitää sulauttaa kokonaan luvitusprosessiin ja jättää ilman erillistä lausunnonantoa ja valitusoikeutta. Perimmäinen syy esitetulle mallille jää hiukan epäselväksi. Ennakkoneuvottelut ja luvitusprosessiin osallistuminen sinänsä on kannatettavaa ja useimmiten hyödyllistä kaikkien osapuolien kannalta, mutta mahdollisuus erilliseen kannanottoon ja valitusoikeus tulisi jättää. Yleisen ympäristöedun valvonnan näkemys välittyy jo nykyisellään lupaviranomaiselle ELY-keskuksen lausunnossa. Tästä huolimatta valvontaviranomaisen on ollut ajoittain, vaikkakin harvoin, tarpeen valittaa lupaviranomaisen päätökstä. Valitukset ovat menestyneet valitustuomioistuimessa hyvin. Ympäristöedun valvonnan sisällyttäminen Luovan toimintaan ei muuta sitä, että ratkaisun asiassa tekee edelleen luvittava kokoonpano, ja ratkaisuun voi olla tarve hakea muutosta yleisen edun näkökulmasta.
- yleisen kalatalousedun rooli tulee kirjata myös ympäristönsuojelulakiin samaan tapaan kuin se on kirjattu vesilakiin ja kalastuslakiin. Ympäristönsuojelulain mukaiset asiat koskettavat yleistä kalatalousetua ja olemassa olevia kalataloudellisia veloitteita on paljon jo olemassa.
- katsotaanko lainvalmistelijan taholla, että kansalaisjärjestöillä tai esimerkiksi kalastuslain mukaisilla kalatalousalueilla on riittävästi resursseja (osaamista ja varoja esim. oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen) valvoa osaltaan yleistä etua, kun valtion osuutta himmennetään ?

Kalatalouspäällikkö

Kari Ranta-aho

Johtava kalatalousasiantuntija

Mikko Koivurinta

19.1.2018

Viite: **LAKI VALTION LUPA- JA VALVONTAVIRASTOSTA**
 ASIA: **KUULEMISTILAISUUS YLEISEN EDUN VALVONNASTA**

Suomen WWF kiittää kutsusta kuulemistilaisuuteen ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Maakuntauudistuksen täytäntöön panoon liittyvän Valtion lupa- ja valvontaviraston Luovan yleisen edun valvonnan toimintamalliin ehdotetaan merkittävää muutosta verrattuna kevään 2017 lausuntokierroksella olleeseen ehdotukseen. Uusi ehdotus karsisi laista lähes täydellisesti yleisen edun valvontaa koskevat määräykset sekä poistaisi viranomaisen ensivaiheen muutoksenhakuoikeuden viraston omista päätöksistä. WWF vastustaa muutettua ehdotusta.

Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslain 20§:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Yleisen edun valvominen ympäristöasioissa on viranomaisen perustuslaista johdettu velvollisuus ja siihen liittyvä valitusoikeus on välttämätön työkalu yleisen edun valvonnan toteuttamisessa.

Laillisuusvalvonta on oikeusvaltion peruspilareita. Hallintorakenteiden uudistaminen ja tehostaminen eivät oikeuta valtiota jättämään perustehtäviään hoitamatta. Perustehtäviä koskevia rakenteita ei myöskään voida jättää asetuksen ja/tai työjärjestyksen tasoilla säännöksillä määriteltäväksi. Pelkästään lupaprosessiin integroitunut yleisen edun valvonta ilman viranomaisen valitusoikeutta säilyttää käytännössä laillisuusvalvonnan kansalaisjärjestöille.

Yhteistä ympäristöä ja luontoa koskevat asiat ovat täysin keskeisiä yhteiskunnan ja yleisen hyvinvoinnin kannalta. Yleisen edun valvonnan merkitys ympäristöasioissa on siten korostuneen tärkeää ja sen painoarvo tulee jatkossa vain lisääntymään.

Luova-virasto on perusajatukseltaan hyvä. Viranomaistyön tehostaminen ja asiantuntemuksen kokoaminen saman katon alle on kannatettavaa. WWF katsoo, että Luova-virastoa perustettaessa yleisen edun valvonta ja viranomaisen valitusoikeus tulisi järjestää alkuperäisen lausuntokierroksella olleen ehdotuksen mukaisesti.

Maailman Luonnon Säätiö (WWF) Suomen Rahasto sr

Jari Luukkonen

Suojelujohtaja

Raija-Leena Ojanen

Oikeudellinen neuvonantaja

VAASAN HALLINTO-OIKEUS**Korsholmanpuistikko 43****PL 204****65101 VAASA****puhelin 029 56 42611****telekopio 029 56 42760****Kuulemistilaisuus valtiovarainministeriössä 19.1.2018****Asia: Valtion lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvonta**

Yleistä ympäristöperusoikeuden toteutumisesta

Suomi tunnetaan maailmalla korkeatasoisesta ympäristölainsäädännöstä ja Suomen perustuslakiin kirjattu säännös on tässä keskeisellä sijalla. Ympäristöperusoikeudessa korostuu julkisen vallan vastuu turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeus tunnustaa luonnon ja ympäristön itseisarvon sekä siihen lukeutuvan jaetun vastuun, jotta suojelun tavoite toteutuu. Oikeus tunnistaa ihmisen ja ympäristön välisen hyvinvoinnin keskinäisen riippuvuussuhteen, sillä epäterveellinen ympäristö uhkaa muiden perusoikeuksien toteutumista. Perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen piiriin kuuluvat niin ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estäminen kuin luonnolle suotuisat aktiiviset toimenpiteet. Ympäristöoikeuden toteutuminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Ympäristöperusoikeuteen sisältyvä jaetun vastuun käsite asettaa viranomaiset, kansalaiset, yritykset ja järjestöt pohtimaan velvollisuuksia ja oikeuksia esimerkiksi maankäytössä, jätehuollossa, ympäristönsuojelussa, luonnonvarojen käytössä sekä luonnonsuojelussa. Jaetun vastuun toteutumiseksi tiedonsaanti ympäristöuhkien syntymisestä on tärkeää. Ympäristölainsäädännön perustavanlaatuisena lähtökohtana on, että ensisijaisesti valtiovallan tehtävänä on turvata yleisen edun toteutuminen niin ympäristönsuojelussa kuin luonnonsuojelussakin. Lainsäädännöstä tulee ilmetä, kenelle yleisen edun valvonta kuuluu.

Kommentit esityksestä laiksi valtion lupa- ja valvontavirastosta

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että julkisen edun valvonta on tarkoituksenmukaisinta järjestää LUOVA-viraston sisälle perustettavan erillisen riippumattoman yksikön toimesta. Julkisen edun valvonnan siirtyminen

luonnoksessa esitetyllä viraston sisällä tapahtuvaksi vaikuttaa hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan luon-
tojärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten sekä pää- ja sivutoimisten elinkeinonharjoittajien ympäristöperus-
oikeuksien toteutumiseen ja perustuslain 20 §:n 2 momentin toteutumiseen negatiivisella tavalla. Esityksen
pohjalta on havaittavissa, että lainvalmistelijan tarkoitus on luopua ympäristönsuojelun yleisen edun val-
vonnasta lupamenettelyssä (ennakkovalvonnassa). Hallinto-oikeus katsoo, että tähän saakka on prosessuu-
aalisesti ollut eri osapuolten kannalta keskeistä, että kaikilla on ollut tiedossa ympäristönsuojelun yleisen
edun puolesta puhujan näkemys hakemuksesta. Tämä on antanut hakijalle mahdollisuuden reagoida hake-
muksessa olleisiin puutteisiin sekä muutostarpeisiin niin että lupa on yleensä voitu myöntää myös yleisen
edun asettamat ympäristölliset vaatimukset täyttävänä. Prosessi on ollut läpinäkyvä. Hallinto-oikeus ei näe
julkisen edun valvonnassa suurta eroa erillisen yksikön ja erityisen asiamiehen välillä, olettaen ettei tarkoi-
tus ole säilyttää yleisen ympäristönsuojelun edun valvontaa kummassakaan vaihtoehdossa yhden asiantun-
tijan varassa, vaan että kyseessä on tehtävä, jossa voidaan käyttää usean asiantuntijan tietämystä.

Lupaviranomaisen rooli muuttuisi merkittävästi, kun kyse ei enää olisikaan hakemuksen ja esitettyjen lau-
suntojen sekä muistutusten yhteensovittamisesta vaan viraston sisäisestä harkinnasta. Hakijan kannalta on
ollut hyvä, että lupaviranomainen on ollut riippumaton. Nyt tehdyn esityksen mukaan lupaviranomaisen
vaativana tehtävänä olisi toimia yleisen ympäristönsuojeluedun (perusoikeuden) vaalijana. Yleisen edun
valvojan näkemys on tähän asti ollut jokaisen todettavissa pyydettyjen lausuntojen perusteella. Nyt tarkoi-
tuksena on, että ”laillisuusvalvonnasta ja yleisen edun valvonnasta vastaavan tahon käsityksen selvittämi-
nen voidaan järjestää esimerkiksi työjärjestykseen sisältyvällä määräyksellä”. Toisin sanoen viranomaisen
sisäisessä tietojenvaihdossa asia voitaisiin ratkaista sellaisella perusteella, joka ei ole ollut luvanhakijan tai
haitankärsijöiden tiedossa. Tätä ei voida pitää myöskään toiminnanharjoittajien edun mukaisena kehityk-
senä. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan olisi parempi, jos lainsäädännöllisesti varmistettaisiin se, että
myös LUOVA-viraston sisällä olevat asian ratkaisemiseen vaikuttavat ja yleisen edun valvomiseen liittyvät
asian ja sen ratkaisemisen kannalta erityisen merkittävät näkemykset esitettäisiin ainakin luvanhakijalle en-
nen asian ratkaisemista siinä tarkoituksessa, että tällä olisi mahdollisuus ottaa niihin kantaa. Sanat ”erityi-
sen merkittävät” viittaavat siihen, että koska ratkaisija valvoo yleistä etua, ei aivan kaikista asioista kuiten-
kaan voida kuulla. Liitteen sivulla 3 tunnustetaan tarve tuoda esiin LUOVAn lakisäätteisten tehtävien edel-
lyttämät kommentit kirjallisesti, mutta ei selvitetä miten tämä on käytännössä mahdollista lupa-asian käsit-
telystä puolueettomassa hallintoviranomaisessa.

Esityksen perusteella on epäselvää, antaisivatko Vaasan hallinto-oikeudelle (ja myös KHO:lle) LUOVA-viras-
ton lausunnon samat henkilöt, jotka ovat päätöksen ratkaisseet. Tällöin hallinto-oikeudet eivät saisi mitään
uutta yleisen ympäristönsuojelun näkökulmaa esitettyihin vaatimuksiin. Laajentaisiko tämä asioiden käsit-
telyä hallinto-oikeudessa siten, että yksityisten ja varsinkin yhdistysten valitusten johdosta tarkastelisimme
asiaa – ei vain yksityiselle aiheutuvan haitan - vaan myös yleisen edun kannalta. Ainakin muutos lisäisi pai-
netta tällaiseen laajempaan tutkimiseen osana päätöksen lainmukaisuuden arviointia. Tuomioistuintoimin-
nassa on pitäydyttävä valituksessa esitetyissä vaatimuksissa, ja hallintotuomioistuinten tehtävänä ei ole
yleinen edunvalvonta. Liitteessä 1 on todettu, että ehdotettava uudistus siirtää käytännössä ympäristöjär-
jestöjen vastuulle muutoksenhakua viranomaisilta yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä.
Tällaisen mihinkään muuhun kuin järjestöjen omaan aktiivisuuteen perustumattoman vastuun siirtäminen
ei hallinto-oikeuden mielestä ole järkevää.

Ympäristöjärjestöjen osallistumis- ja muutoksenhakuoikeus on arvokas osa ympäristönsuojelun kokonai-
suudessa, mutta se ei voi korvata asiantuntevaa viranomaistoimintaa eikä täyttää sitä vajetta,

jonka valtion viranomaisen julkisen edunvalvonnan alasajo aiheuttaisi.

Esityksessä todetaan, että vaikutuksia hallinto-oikeuksien (VHAO ja KHO) työhön on vaikea arvioida. Voidaan perustellusti esittää epäilyksiä hallintotuomioistuimiin kohdistuvista paineista. Luovan päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuva yleisen edun valvonta ja valvontaviranomaisten eroavaisuudet eivät käy esityksestä selkeästi esille.

Hallinto-oikeus katsoo, että esitetty malli on puutteellinen ja vajavainen. Yleisen edun valvonta on järjestettävä järkevämällä ja riippumattomammalla tavalla. Hyvän esimerkin tarjoaa Veronsaajien oikeudenvallontayksikön toiminta veroasioiden muutoksenhaussa, jossa on ominaisina piirteinä selkeän kaksiasiansaaisuuden takaaminen, merkittäviin linjauksiin keskittyminen ja pyrkimys saada korkeimmasta oikeusasteesta oikeus- ja hallintokäytäntöä selkeyttäviä ennakkopäätöksiä. Lakiesityksen perusteluista saa sen käsityksen, että yleisen edun valvomista hallintotoiminnassa ei ole täysin ymmärretty. Hallinto-oikeus viittaa tältä osin seuraavaan virkkeeseen: ”Virkamies toteuttaa yleisen edun valvontaa arvioidessaan lupahakemuksessa saatujen selvitysten ja asiakirjojen laatua ja relevanssia.” Esitys voi johtaa siihen, että voidaan perustellusti esittää, että lupaviranomainen ei ole ratkaisutoiminnassaan puolueeton. Erityisesti suurissa, ja siis valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle kuuluvissa hankkeissa puolueettomuuden ja riippumattomuuden tulisi olla asiallisesti järjestetty. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miten käytännössä asia hoidettaisiin LUOVA-viraston sisällä, miten työjärjestyksessä ja ratkaisukokoonpanossa (23 §) asia delegoitaisiin ja määriteltäisiin, ja miten asianosaisille kävisi selväksi yleisen edun harkinnassa esiin tulleet seikat - muutkin kuin mahdollisesti hakemusasiakirjoissa esitetyt toimintaa koskevat selvitykset ja näkemykset. Nämä näkemykset, joita – integroinnissa - lupaviranomaisessa yleisen (ympäristönsuojelun) edun valvonnan kannalta syntyy, tulee hallinto-oikeuden mielestä ainakin kirjata siten, että ne olisivat asianosaisten saatavilla. Näin tulisi nähtäväksi, onko asiassa ollut erilaisia näkemyksiä ja miten näihin erilaisiin näkemyksiin on lupapäätöksessä vastattu. Kuntasektorilla käsiteltävät asiat ovat yleensä ympäristön kannalta vähemmän haitallisia, joten hallinto-oikeuden mielestä julkisen edun valvonnan vertaaminen kuntasektorilla tapahtuvaan ei ole relevanttia.

Kokonaisuutena hallinto-oikeus katsoo, ettei LUOVA-viraston yleisen edun valvonnalle riitä valitusoikeus kuntien tekemistä päätöksistä ja jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksistä, vaan lupamenettelyn läpinäkyvyys ja vuorovaikutteisuus edellyttävät erillisen asiamiesyksikön perustamista virastoon.

Helsingissä 19. tammikuuta 2018

Jaakko Kellosalo

Ylituomari

Vaasan hallinto-oikeus



SUOMEN VAPAA-AJAN-
KALASTAJIEN
KESKUSJÄRJESTÖ

Helsinki 18.1.2018

Ilkka Turunen
Valtiovarainministeriö
PL 36
00521 Helsinki

Viite: Kuulemistilaisuus VM:ssä 19.1.2018

Asia: Reformiministeriryhmän linjaukset (14.12.2017) yleisen edun valvonnan järjestämiseksi ympäristöasioissa Valtion lupa- ja valvontavirastossa (LUOVA)

Yleisen edun valvonta LUOVAssa

Uusi toimintamalliehdotus poikkeaa kevään 2017 lausuntokierroksella ehdotetusta mallista olennaisesti. LUOVA-*virastoon* ei tulisikaan erillistä yleisen edun valvonnan yksikköä, vaan yleisen edun valvonta tulisi Luovan toimintaprosessiin kiinteäksi osaksi. Yleisen edun valvonta sisällytettäisiin läpäisevästi lupa-asiain käsittelyn kaikkiin vaiheisiin ja ennakkoneuvotteluihin toiminnanharjoittajan ja viranomaisten välillä.

Yleisen edun valvonnasta vastaava LUOVA-*virasto* ei voisi hakea muutosta LUOVA-*viraston* tekemään ratkaisuun. Tämä korostaisi yleisen edun valvonnan merkitystä itse lupamenettelyssä. Asia on tarkoitus järjestää *virastossa* työjärjestyksellä.

Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö (SVK) pitää esitystä epäonnistuneena. Luvituksen ja valvonnan yhdistäminen ja erilaisten intressien yhteen sovittelu ennen luvitusta ei voi kuulua samalle viranomaiselle, vaan luvituksen on oltava riippumatonta. Valitusoikeuden poistuminen johtaisi kansalaisjärjestöjen valitustarpeen kasvuun ja siirtäisi päätösten ja laillisuusvalvonnan muutoksenhakua valtion viranomaisilta järjestöjen vastuulle.

Tämä on kestävä ratkaisu Suomen ympäristön suojelun ja sen luonnonvarojen käytön kannalta. Yleisen edun valvonta on julkisen vallan keskeinen tehtävä. Yleisen edun valvontaa ei voi liioin jättää pelkän työjärjestyksen tai sisäisten menettelyjen varaan, vaan se tulee var-

mistaa lainsäädännössä. Vapaaehtoisten kansalaisjärjestöjen resurssit ja kompetenssi vaativissa muutoksenhakuprosesseissa ovat hyvin rajalliset. Uuden mallin tärkeimpänä motiivina näyttääkin olevan toiminnanharjoittajien luvituksen nopeuttaminen.

SVK katsoo, että LUOVAssa tulee olla yleisen edun riippumaton valvontayksikkö valitusoikeuksineen tai tarpeellinen määrä asiantuntevia virkamiehiä, jotka käyttävät riippumattomasti ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa lupa-asioissa. Heillä olisi oikeus tarvittaessa lausua lupa-asiaa kuten myös valitusoikeus. Nämä virkamiehet toimisivat yhteistyössä LUOVAn asianomaisten virkamiesten kanssa.

Yleisen kalatalousedun valvonta maakunnissa

Kala- ja rapukannat ovat olennainen osa suomalaista vesiluontoa ja vapaa-ajankalastus suomalaisten tärkeimpiä luontoharrastuksia. Yleisen kalatalousedun valvonta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa hankkeissa on valtion nykyisen alueellisen kalataloushallinnon (ELY-keskukset) ydintehtävä. Tarkoituksena on siinä säilyttää kalavedet monimuotoisina, tuottoisina ja kalastettavina vesistöjä muuttavissa hankkeissa sekä elvyttää aiemmissa hankkeissa menetettyjä kalakantoja esim. kalatiestrategian keinoin.

Yleisen kalatalousedun valvontatehtävä siirtyisi ELY-keskuksista maakuntiin. Toimiessaan kalatalousviranomaisena maakunta olisi tässä tehtävässään yleistä kalatalousetua valvova viranomainen. Lausuntoa vesilain mukaisesta hakemuksesta tulisi pyytää kalatalousviranomaisena toimivalta maakunnalta. Maakunta voisi LUOVASTA poiketen hakea lisäksi muutosta lupapäätöksistä. Maakunnissa vesitalous- ja kalataloustehtävät ja niiden yleisen edun valvonnat nivottaisiin tiukasti yhteen.

SVK pitää välttämättömänä, että yleisen kalatalousedun valvonta hoidetaan maakunnissa niin, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Muuten tämä valvontatyö voidaan tarpeen tullen jyrätä yli poliittisella ohjauksella. Tästä esimerkkeinä ovat elinkeinoelämälle tärkeiden kaivos-, perkaus- ja jätevesihankkeiden luvitus- ja valitusprosessit tai vesivoimaloiden velvoitteiden tarkistamiset. Maakunnissa vesirakentamisen edistäminen ja vaelluskalakantojen elvyttäminen sopivat lisäksi hyvin huonosti samaan toimintayksikköön, koska intressiristiriita niiden välillä on ilmeinen.

Katsomme, että yleisen edun riippumaton valvonta tulee maakunnissa turvata lakisääteisesti maakuntalaissa sekä vesi- ja ympäristönsuojelusäädöksissä. Toinen vaihtoehto on siirtää yleisen kalatalousedun valvonta LUOVA-viraston yleisen edun riippumattomaan valvontayksikköön valitusoikeuksineen.

Markku Marttinen

Toiminnanjohtaja

Vanha talvitie 2-6 A 1100580 Helsinki p. 044 759 9717

sähköposti: markku.marttinen@vapaa-ajankalastaja.fi

Kuulemistilaisuus yleisen edun valvonnasta - metsäteollisuuden kommentit

Metsäteollisuus kannattaa valtion lupa- ja valvontaviraston (LUOVA) perustamista ja nyt ehdotettua yleisen edun valvonnan toimintamallia.

Ehdotetulla toimintamallilla lupamenettelyjen ennakoitavuus paranee ja menettelyistä saadaan selkeämmät. On hyvä, että toimintatapoja mietitään ennakkoluulottomasti uuden viraston perustamisen myötä. Kun uutta virastoa perustetaan ja valtion lupaviranomainen sekä valvontaviranomainen ovat jatkossa samassa virastossa, on selvää, ettei nykyjärjestelmän kaltaista mallia voida ylläpitää. Valitusoikeuden antaminen saman viraston viranomaiselle olisi täysin vastoin lupajärjestelmän selkeyttämistavoitteita ja myös vastoin hallitusohjelman tavoitetta minimoida viranomaisten keskinäisten valitusten määrää.

Ehdotuksen mukaan valtion lupa- ja valvontavirasto käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa. Yleisen edun valvonta olisi näin ollen edelleen kiinteä osa lupaprosessia, vaikka toteutuisi tietyiltä osin eri tavalla. Ehdotettu toimintamalli olisi osoitus siitä, että luotetaan tulevan viraston kykyyn toimia järkevällä tavalla. LUOVA:n myötä asiantuntemuksen tulisi lisäksi lähtökohtaisesti parantua, koska se mahdollistaa viranomaisten erikoistumisen. Voisi olettaa, että tämä koskisi myös yleisen edun valvonnan tehtäviä.

Kuulemistilaisuuden taustamuistiossa (liite 1) todetaan, että nykyinen ELY-keskuksilla oleva valitusoikeuden poistuminen yleisen edun valvonnan kannalta voi käytännössä johtaa ympäristöjärjestöjen valitustarpeen kasvuun. Lisäksi todetaan, että nyt ehdotettava toimintamalli yhdessä muussa lainsäädännössä jo tehtyjen muutosten kanssa siirtävät käytännössä ympäristöjärjestöjen vastuulle muutoksenhakua viranomaisilta yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä. Tältä osin muutos vaikuttaa perustuslain 20 §:n 2 momentin toteutumiseen. Metsäteollisuus kyseenalaistaa näitä väitteitä. Edellä mainitut väitteet tarkoittaisivat, ettei virkamiehet uudessa valtion lupa- ja valvontavirastossa hoitaisi virkavelvoitettaan. Metsäteollisuus näkee sen sijaan, että uudessa toimintamallissa yleisen edun valvonta integroidaan paremmin osaksi lupaharkintaa ja päätöksentekoa.

Säännösehdotukset ja niiden perustelut kaipaavat vielä muutoksia. Yleisen edun valvontaa korostetaan liikaa lupahakemusta koskevan 39 §:n perusteluissa. Metsäteollisuus ei ymmärrä, miksi yleisen edun valvontaa pitäisi ollenkaan korostaa kyseisessä pykälässä. Ympäristönsuojelulaissa on jo otettu kantaa yleisen edun valvontaan hakemuksen täydentämistä koskevassa 40 §:ssä. Siinä todetaan, että jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät, hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella. Ymmärtääksemme tässä ei tapahdu mitään muutosta. LUOVA-virasto voi edelleen pyytää hakemusten täydentämistä yleisen edun näkökulmasta.

Lupaharkinnan perusteita koskeva 48 §, jossa todetaan, että lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon, mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään, pysyisi myös samana. Yleisen edun valvonta on kuulunut viranomaistehtäviin ja lupaharkinnan perusteisiin ennenkin. Näin ollen ei pidä ylikorostaa uutta tilannetta, vaan kuvata uutta toimintamallia neutraalimmin esityksessä.

191 §:n (valitusoikeus) luonnoksessa on 5-kohdassa mainittu, että valitusoikeus on asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella. Valtion valvontaviranomainen on poistettu 4-kohdasta. Valtion lupa- ja valvontavirasto käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa. Onko pykälä tulkittavissa niin, että valtion lupa- ja valvontavirasto sisältyisi ehdotetun 191 §:n 5-kohtaan, vaikei näin ole tarkoitus?

Ystävällisin terveisin,

Metsäteollisuus ry

Ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt

Valtiovarain-, oikeus-, ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriöille

Viite: Kuulemistilaisuus yleisen edun valvonnasta, 19.1.2018

Yleisen edun valvontaa koskeva toimintamalli LUOVA-viraston päätöksenteossa

Energiateollisuus ry (ET) kiittää kutsusta kuulemistilaisuuteen.

ET kannattaa uutta ehdotettua toimintamallia.

Hallinnon toiminnan tulee olla ymmärrettävää

Uusi malli on perusteltu hallinnon yleisen ymmärrettävyyden kannalta. Aiemmin esitetyt mallit olisivat mahdollistaneet LUOVA-viraston valittamisen omasta luvastaan. Tämä olisi näyttäytynyt kansalaisille ja toiminnanharjoittajille epäloogiselta ja samalla vähentänyt luottamusta ympäristölliseen päätöksentekoon ja LUOVA-viraston toimintaan.

Toimintamalli turvaa yleisen edun

Uusi ehdotettu toimintamalli turvaa yleisen edun huomioonottaminen nykytilannetta paremmin. ELY-keskusten laaja asiantuntemus on LUOVA-virastossa käytettävissä lupakäsittelyn ja -harkinnan kaikissa vaiheissa, kun nykyisin ELY-keskusten asiantuntemus tuodaan lupaprosessiin ensisijaisesti lausunnotmenettelyn kautta.

ELY-keskusten valitukset ovat olleet tarpeettomia tilanteissa, joissa viranomaisten tietojenvaihdolla ja näkemysten yhteensovittamisella lupaharkinnan aikana oltaisiin välttytty tuomioistuinkäsittelyltä. Osa ELY-keskusten valituksista ei myöskään ole kohdistunut yleiseen etuun.

LUOVA-virastossa yleisen edun huomioimista on mahdollista korostaa sisäisillä toimintavoilla lupaprosessin eri vaiheissa. Mahdollisuuksia yleisen edun painottamiseksi tarvittaessa ovat esimerkiksi useaan substanssilakiin otetut ja myös ”yhden luukun -menettelylakiin” ehdotettu ennakkoneuvottelu sekä erilaisten valmistelukokoonpanojen ja -työtapojen hyödyntäminen hakemusselvitysten arvioinnissa ja lupaharkinnassa. Yleistä etua turvaa osaltaan myös substanssilakien mukaiset laajat vireillepano- ja valitusoikeudet sekä jälkivalvonnan keinovalikoima.

Uusi malli on ehdoton luvanhakijan kannalta

Erityisesti luvanhakijan kannalta ehdotettava malli on myönteinen ja osittain nykytilaa parantava.

Kuulemisaineistossa (liite 1, sivu 6) arvioidaan viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta luopumisen vaikutuksia luvanhakijaan. Aineistossa todetaan, että luvan saamisen kokonaisaika pidentyy ainoastaan silloin, jos kukaan muu ei valita luvasta ja että yleisimmin valittaja on luvanhakija itse. Tämä on sinällään totta, mutta ET:n näkemyksen mukaan vaikutusten arviointi on tältä osin liian suoraviivainen. Toiminnanharjoittajat pidättäytyvät valittamasta erityisesti sellaisista luvista, jotka ovat tarpeen hakijalähtöisen investoinnin toteuttamiseksi. Näissä lupa-asioissa lainvoimaisen luvan saaminen nopeasti on ensiarvoisen tärkeää ja viranomaisen valitus vaikuttaisi hankkeeseen erittäin haitallisesti. Luvanhakijan valitus on todennäköisempää, kun lupa-asia koskettaa ainoastaan veloitteiden kiristämistä olemassa olevassa toiminnassa. Lain toiminta-ajatukseksi on ”Luova-lain” 1 §:ään kirjattu asiakaslähtöisyys sekä ennakoiva toiminta, joita uusi malli tukee.

Todettakoon kuitenkin, että ET:n näkökulmasta on merkittävää, että ELY-keskusten sijaan jatkossa uusilla maakunnilla on valitusoikeus kalatalouteen vaikuttavien hankkeiden osalta. Näin ollen viranomaisen valitusoikeus viranomaisen luvasta yleiseen etuun perustuen säilyy ET:n toimialan luvituksessa merkittävältä osin.

Aiemmin esitettyihin malleihin liittyi useita ongelmia riippumatta siitä, olisiko valitusoikeus ollut ympäristötoimialalle toimivalla erillisellä yksiköllä tai viraston asiamiehellä. Olisi vaikea

kuvitella, että tähän viraston sisäiseen itsenäiseen ja riippumattomaan toimintaan pystyttäisiin takaamaan riittävä tekninen, luonnontieteellinen ja lainopillinen asiantuntemus kaikkien toimialojen ja luonnonympäristöjen osalta. Myöskään resurssoinnin järjestäminen siten, että kaikki lupapäätökset pystyttäisiin tarkastelemaan valituskynnyksen osalta tasapuolisesti ja oikeasuhtaisesti, olisi erittäin haastavaa. Sellainen tilanne, jossa lupapäätöksen tutkimisen aloittamiseen vaikuttaisi esim. julkinen keskustelu, vääristäisi lupahakijoiden keskinäistä asemaa.

Yleisen edun valvonta ei ole siirtymässä ympäristöjärjestöille

Kuulemisaineistossa (liite 1, sivu 6) todetaan, että ELY-keskusten yleisen etuun liittyvän valitusoikeuden poistuminen käytännössä johtaa ympäristöjärjestöjen valitustarpeen kasvuun. ET:n näkemyksen mukaan ei ole mitään perustetta sille, että valitustarve kasvaisi – päinvastoin, LUOVA-viraston lupapäätökset voivat olla aiempaa paremmin valmisteluja, nykyistä laajempaan asiantuntemukseen nojautuvia ja laadukkaampia.

Kuulemisaineistossa on myös todettu, että uudistus siirtää vastuuta muutoksenhausta viranomaisilta ympäristöjärjestöille yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä. ET ei tunnista tällaista vastuunsiirtoa - erityisesti, kun uudistuksessa nimenomaan lisätään viranomaisen vastuuta yleisen edun huomioonottamisessa.

Ystävällisin terveisin

ENERGIATEOLLISUUS RY

Hanna Ekman

Johtaja

KUULEMISTILAISUUS VALTION LUPA- JA VALVONTAVIRASTON PÄÄTÖKSENTEKOON KOHDISTUVAN YLEISEN EDUN VALVONNAN TOIMINTAMALLISTA

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa ja kunnioittaen toteaa seuraavaa:

Reformiministeriryhmä esittää, että Luovan uuden toimintamallin mukaisesti perustettavaan virastoon ei tulisi erillistä yleisen edun valvonnan yksikköä tai toimintoa taikka erillistä asiamiesjärjestelmää. Voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön perustuva yleisen edun valvonta sisällytettäisiin ympäristöasioiden käsittelyn toimintaprosessin kiinteäksi osaksi.

Ehdotus on kannatettava.

On järkevää integroida yleisen edun valvonta osaksi lupaharkintaa ja asian käsittelyä viranomaisessa, eikä erilliselle yleisen edun valvontayksikölle siten ole tarvetta. Tavoitteena on nostaa yleiseen etuun liittyvät kysymykset esiin jo ympäristöllisen luvan hakemusvaiheessa, ennakkoneuvottelussa tai ennakkotapaamisessa. Yleisen edun painottaminen näin varhaisessa vaiheessa jälkikäteisen valituksen sijaan on kaikkien osapuolten kannalta järkevin vaihtoehto. Tätä tukevat paitsi Luovan sisäinen työjärjestys, myös käynnissä olevat muut lakihankkeet, erityisesti valmisteilla oleva hallituksen esitys eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta.

Helsingissä 19 päivänä tammikuuta 2018

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Antti Sahi

Toiminnanjohtaja

Minna Ojanperä

Lakimies

Kuulemistilaisuus 17.1.2018 yleisen edun valvonnan järjestämisestä Luovassa

Yleistä

Luvan saajien näkökulmasta valtion uuden lupa- ja valvontavirasto Luovan yleisen edun valvonnan järjestäminen liittyy laajempaan kysymykseen lupajärjestelmän toimivuudesta yritysten kannalta. Luvansaaminen kestää suomalaisessa hallintopäätöksenteossa huomattavan pitkään suhteessa vertailukelpoisiin EU- ja vastaaviin maihin (Hollanti, Tanska, Englanti). Lisäksi erityisesti ympäristö- ja vesitalouslupaprosesseihin kuuluu se piirre, että lupaprosessit ovat luvansaajan näkökulmasta hyvin vaikeasti ennakoitavia. Ennakoimattomuutta lisää osaltaan viranomaisten mahdollisuudet valittaa lupapäätöksistä.

Luvansaannin kesto ja ennakoimattomuus vaikuttavat yritysten mahdollisuuksiin vastata tarjouspyyntöihin, saada rahoitusta hankkeilleen, rahoituksen hintaan sekä ylipäättään Suomen houkuttelevuuteen investointien kohdemaana. Luvanhakijan kannalta Luovan yleisen edun valvonnan mallia tulisikin arvioida suhteessa perustuslain 21 §:ään (viivytyksetön käsittely, hyvän hallinnon takeet), 15 §:ään (omaisuuden suoja) sekä 18 §:ään (oikeus elinkeinon vapauteen).

Yleisen edun valvonta Luovassa voidaan järjestää lähinnä kahdella tavalla. Joko eriyttämällä valvonta erillisen asiamiesjärjestelyn varaan muutoksenhakuoikeuksin tai turvaamalla yleisen edun valvonta osana Luovan normaalia lupaharkintaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään lähtökohtaisesti suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisten yleisestä muutoksenhakuoikeudesta.

Ehdotettu yleisen edun valvonnan malli

Kuultavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa (15.1.2018) esitetään, että yleisen edun valvonta olisi tavanomainen osa Luovan lupaharkintaa. Erillistä yleisen edun valvontayksikköä tai asiamiehiä, joilla olisi muutoksenhakuoikeus Luova-viraston omiin päätöksiin, ei ehdoteta. Luovalla olisi sen sijaan jatkovalitusoikeus tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on muutoksenhaun johdosta muuttanut Luovan antamaa päätöstä.

EK kannattaa nyt valmisteltua ehdotusta yleisen edun valvonnan järjestämiseksi osana Luova-viraston lupa-asioiden käsittelyä, ilman erillistä valvontayksikköä tai asiamiehiä. Luovan jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätökseen voidaan myös pitää hyväksyttävänä.

Luovan perustamisen yhteydessä ELY-keskuksissa oleva osaaminen yleisen edun valvontaan liittyvissä kysymyksissä tulee osaksi Luova-virastoa. Viraston henkilötövuosimäärä on kaikkienensa noin 500 htv:ta kattaen luonnontieteellistä, teknistä ja juridista osaamista. Näemme, että virastolla tulee olemaan

erinomaiset edellytykset harkita ja ottaa huomioon yleisen edun kysymykset viraston ympäristötoimialan sisäisenä asiana.

Sen sijaan epäilemme, että 2-3 asiamieheen perustuva eriytetty yleisen edun valvonta olisi tuonut aitoa lisäarvoa lupa-asioiden käsittelyyn. Luvanhakijan kannalta asiamiesjärjestelmään liittyisi suuri riski mm. siitä, että sen valitukset olisivat nykyjärjestelmääkin vaikeammin ennakoitavia. Yleisen edun valvonta saattaisi myös ympäristön kannalta muodostua asianmiesten varassa haitalliseksi tavalla sattumanvaraiseksi.

Huolellista asioiden punnintaa, erityisosaamista ja riippumattomuutta Luovan ratkaisutoiminnassa tulevat tukemaan jo nykyisin käytössä olevat mahdollisuus monijäseniseen ratkaisukokoonpanoon monimutkaisissa asioissa sekä mahdollisuus äänestää päätöksestä. Esityksen mukaan näiden on tarkoitus säilyä myös Luovassa.

Yleisen edun valvonnan toteuttaminen Luovassa

Näemme, että yleisen edun valvonta esityksen piirissä olevien lakien lupaharkinnassa ja valvonnassa säilyvät pääasiassa täysin ennallaan. Rakenteellista muutosta suhteessa nykytilaan merkitsee se, että ELY-keskusten nykyisin AVI:lle antamien kirjallisten lausuntojen sisältö tulee jatkossa saattaa mulla tavalla osaksi lupapäätöksentekoa.

Näemme, että lupa-asioiden normaaliin käsittelyyn sisällytettynä yleisen edun valvonnan näkökulma, tehdyt punninnat sekä johtopäätökset on täysin mahdollista käsitellä läpinäkyvästi ja avoimesti. Esimerkiksi lupapäätöksiin lienee sisällytettävissä erillinen osio yleisen edun kysymyksistä, silloin kun se on käsiteltävänä olevan asian kannalta tarpeen.

Esityksessä on lähdetty siitä, ettei yleisen edun huomioonottamisesta lupaharkinnassa säädettäisi laissa erikseen. Kannatamme tehtyä valintaa.

Näemme, että yleisen edun valvonta jo nykyisellään kytkeytyy koko ympäristöllisen päätöksenteon ytimeen. Lupamenettelyssä on yleisen edun valvonnan lisäksi huomioitava lukuisia muitakin erityiskysymyksiä, kuten ylipäätään asianmukaisen luvan ja lupamääräysten laatiminen, mutta myös yksityisten haitankärsijöiden asema, korvaus- ja vakuuskysymykset jne. Yleisen edun valvonnan sisällyttäminen läpäisevästi kaikkiin lupa-asian käsittelyn vaiheisiin toteutuu jo tänä päivänä, emmekä näe tarvetta asian erityiselle korostamiselle valtaosassa tapauksia.

Emme myöskään kannata Luovan ympäristötoimialan sisäisiä lausuntomenetelyjä. Ne väistämättä pitkittävät ja monimutkaistavat lupaprosessia.

Tarve ns. painotetulle yleisen edun valvonnalle jatkossa

Läheskään kaikki ELY-keskusten valitukset tuomioistuimeen eivät näytä nykyisellään kytkeytyvän merkittäviin yleisen edun kysymyksiin.

Oikeusministeriön ja ympäristöministeriön lainvalmistelun tueksi tuottamasta materiaalista (ELY-keskuksen muutoksenhaku aluehallintoviraston päätökseen 2013-2016) käy ilmi, että 45 %:ssa ELY-keskusten valituksissa Vaasan hallinto-oikeuteen päätös ei joko muuttunut lainkaan tai tuomioistuimien muutti vain yhtä lupamääräystä.

Ympäristöministeriön toimeksiannosta laaditusta selvityksestä (Muutoksenhaku ympäristölupa-asioihin 2007-2014: Rontu, Ekroos, s.1) käy ilmi, että yleisesti ottaen päätösten muutokset ovat lupamääräysten muuttamisen lisäksi voineet kohdistua esimerkiksi perustelujen uudelleen muotoiluun, poistamiseen tai täydentämiseen.

Yllä esitetty tulisi ottaa jatkovalmistelussa huomioon myös siitä näkökulmasta, lisääntykö uudistuksen johdosta ja miltä osin muiden valitusoikeutettujen, kuten kuntien tai kansalaisjärjestöjen tosiasiallinen valitustarve.

Tarve erityiselle ja ns. painotetulle yleisen edun valvonnalle korostuu esityksen mukaan vesilain mukaisissa suurissa vesitaloushankkeissa sekä tilanteissa, joissa luonnonsuojelun kysymykset tulevat ratkaistavaksi muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Tältä osin toteamme, että ennen esityksen antamista eduskunnalle yleisen edun valvonnan mallia Luovan päätöksenteossa olisi hyvä vielä selkiyttää.

Lisätietoja:

Elinkeinoelämän keskusliitto ry
Yrittäjyys ja elinkeinopolitiikka
Johtava asiantuntija Satu Räsänen
Puhelin: 040 1920273
satu.rasanen@ek.fi