



13.6.2017

Diaarinumero
H 245/17

Valtiovarainministeriö

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM037:00/2016

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Korkein hallinto-oikeus esittää pyydettyinä lausuntonaan otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

1 Esitysluonnoksen sisältö

Esitysluonnos liittyy eduskunnalle 2.3.2017 annettuun hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveyshuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esityksellä toteutettaisiin maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5 – 8, 10 – 13, 16 – 22 ja 22 – 26 kohdissa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden *tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille*.

Esitysluonnokseen sisältyvät lisäksi ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisoimiseksi. Esityksellä *perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto*. Virastolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettujen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä.

Esitysluonnoksen perusteluista ilmenee, että tehtäväjako kuntien, maakuntien ja valtion välillä on perustunut hallituksen 5.4.2016 tekemiin linjauksiin.

Esitysluonnokseen sisältyy

- lakiehdotus maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaantulon osasta,
- lakiehdotus Valtion lupa- ja valvontavirastosta,
- lakiehdotus Ahvenanmaan valvontavirastosta sekä
- laskujen mukaan yhteensä 105 lakiehdotusta maakunnille siirtyviä tehtäviä koskeviksi lainsäädäntömuutoksiksi ja
- laskujen mukaan yhteensä 120 lakiehdotusta Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyviä tehtäviä koskeviksi lainsäädäntömuutoksiksi.

Lakiehdotukset maakunnille ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyviä tehtäviä koskeviksi lainsäädäntömuutoksiksi on esitysluonnoksessa ryhmitelty hallinnonaloittain. Esimerkiksi oikeusministeriön esittelyvastuulla olevaa vesilakia on kuitenkin käsitelty myös toimialakohtaisesti eli osana maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloja.

Korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että esitysluonnoksessa tehty lakiehdotusten erottelu toisaalta maakunnille ja toisaalta Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyviä tehtäviä koskeviksi lainsäädäntömuutoksiksi vaikuttaa osittain keinotekoiselta. Esimerkiksi lakiehdotus, joka koskee rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamista, on katsottu kuuluvaksi niihin lakiehdotuksiin, joissa on kysymys maakunnalle siirtyvistä tehtävistä. Mainitun lain viranomaistehtävät olisivat kuitenkin pääosin Valtion lupa- ja valvontaviranomaisella. Vesilaki on puolestaan esimerkki laista, jonka osalta merkittäviä tehtäviä siirtyisi sekä maakunnalle että Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle.

Edellä mainitut esitysluonnoksen esittämistapaan liittyvät seikat ja se, että perusteluissa paikoin viitataan myös sellaisiin muihin esityksiin, joista nyt ei varsinaisesti ole kysymys, vaikeuttavat kokonaisuuden hahmottamista.

2 Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon lähtökohtia

Korkein hallinto-oikeus viittaa aluksi 9.11.2016 antamaansa lausuntoon (H 354/16), joka on koskenut nyt kysymyksessä olevan esitysluonnoksen taustalla tuolloin vielä valmisteluvaiheessa ollutta maakuntauudistusta.

Kuten korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitussa lausunnossa todettiin, maakuntauudistuksessa on kysymys mittaluokaltaan ainutlaatuisesta lainsäädäntöhankkeesta, jolla on syvälle käyviä vaikutuksia niin uudistuksen toteutusvaiheessa kuin myöhemminkin. Maakuntauudistuksella tulee toteutuessaan olemaan laajakantoisia vaikutuksia hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työssä. Voidaan nimittäin jo nyt arvioida, että maakuntauudistus saattaa tuottaa merkittävän määrän valituksia ja oikeusriitoja hallintotuomioistuimiin. Tästä syystä korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa kiinnitettiin erityistä huomiota yleisiin hallinto-oikeudellisiin ja hallintolainkäytön kysymyksiin, jotka olivat näin laajamittaisen hankkeen valmistelussa jääneet tuossa vaiheessa vähemmälle huomiolle.

Maakuntauudistuksesta on sittemmin annettu hallituksen esitys (HE 15/2017 vp). Oikeusneuvos Eija Siitari on korkeimman hallinto-oikeuden edustajana hallituksen esityksestä hallintovaliokunnalle 4.5.2017 antamassaan lausunnossa uudistanut edellä lausutun korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen uudistuksen vaikutuksesta hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työhön. Tätä käsitystä vahvistaa osaltaan myös se, että nyt kysymyksessä oleva esitysluonnos sisältää yli 100 lakiehdotusta yksinomaan maakunnille siirtyvien tehtävien osalta. Lisäksi on otettava huomioon, että maakunnille tulisi siirtymään tehtäviä myös muilla esityksillä. Maakuntauudistukseen liittyvän Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen ja sille siirrettävät tehtävät muodostavat vielä oman kokonaisuutensa. Tähän kokonaisuuteen sisältyy yhteensä yli 120 lakiehdotusta.

Kaikkien siirtyvien tehtävien osalta on samalla kysymys hallinnollisen päätöksenteon rakenteiden muuttamisesta ennakoimattomalla tavalla. Kysymys ei ole yksinomaan teknisluontoisista lakimuutoksista.

3 Maakunnille osoitettavat tehtävät

Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksessa on edellä lausutun mukaisesti muun ohella kysymys eräistä kuntien, maakuntien liittojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen tehtävien siirtämisestä maakunnille. Tehtävien siirtämisen on ilmoitettu perustuvan pääosin maakuntalain (HE 15/2017 vp) 6 §:ssä säädettyihin maakunnan tehtäväaloihin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että luonnoksessa lakiehdotusten muodossa siirrettäväksi esitettävien tehtävien suhde maakuntalain 6 §:n mukaisiin maakunnan tehtäväaloihin jää monilta osin epäselväksi. Tämä epäselvyys johtunee osittain siitä, että mainitut tehtäväalat on määritelty melko yleisesti ja siten, että tehtäväalat ovat osittain päällekkäisiä. Kun otetaan huomioon maakuntalain 6 ja 7 §:n muodostama kokonaisuus, maakunnan tehtäväalojen sisältöihin joudutaan todennäköisesti ottamaan kuitenkin tarkemmin kantaa vasta jatkossa. Maakuntalain 6 §:n mukaan maakunta voisi nimittäin ottaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemillään sopimuksilla hoidettavakseen muitakin kuin lailla erikseen siirrettyjä maakunnan tehtäväaloihin kuuluvia tehtäviä edellyttäen, että kunnat ovat osoittaneet tehtävien siirtoon rahoituksen. Muita edellytyksiä tehtävien siirtoon ei ole ehdotettu säädettäväksi ainakaan tässä vaiheessa. Lisäksi on nimenomaisesti ehdotettu, että tällainen mahdollisuus tehtäväjaosta sopimiseen maakunnan ja kuntien välillä koskisi rakennusvalvontaa ja ympäristötointa. Maakunta voisi maakuntalain 7 §:n mukaan myös sopia järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvan tehtävän siirtämisestä toiselle maakunnalle. Maakuntien tehtävien kokoamisesta useammalle maakunnalle tai maakunnan tehtävien siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle säädettäisiin sen sijaan erikseen lailla.

Mahdollisuudesta laajamittaiseen tehtävien siirtämiseen toisaalta maakuntien välillä ja toisaalta maakunnan ja alueen kuntien välillä, voi seurata, että kansalaisen on vaikea hahmottaa, minkä maakunnan tai kunnan hallintoviranomainen on kulloinkin toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan hänen asiansa. Tähän liittyy myös kysymys siitä, mikä hallinto-oikeus on asiassa toimivaltainen.

Kun otetaan huomioon edellä lausuttu ja se, että maakuntien sisäinen päätöksentekomenetely jäisi monilta osin ratkaistavaksi tulevissa hallintosäännöissä ja työjärjestyksissä, tässä vaiheessa ei ole edellytyksiä ottaa lopullisesti kantaa siihen, miten maakunnille siirtyvien tehtävien osalta viime kädessä varmistetaan oikeusturvan ja perusoikeuksien turvaamisen takeet. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa tulevaa sääntelyä silmällä pitäen, että maakuntien sisäisen päätöksenteon perusteiden ja siinä noudatettavien menettelyiden tulisi olla selkeitä päätöksentekoon osallistuville maakunnan eri toimijoille ja asianosaisille. Erityisen tärkeää tämä on maakunnassa tehtäviin hallintopäätöksiin liittyvän muutoksenhaun kannalta. Epäselvyydet tehtävänjaossa ja sitä koskeissa sopimuksissa johtavat todennäköisesti oikeusriitojen ja hallintopäätöksistä tehtävien valitusten määrän kasvuun sekä pitkittyneisiin muutoksenhakuprosesseihin.

Erityisiä huomioita

Esitysluonnoksessa todetaan, että maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan maakunta voisi ottaa hoitaakseen kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät. Mahdollisuutta tehtävien siirtoon on perusteltu muun muassa sillä, että siirron avulla voitaisiin paremmin taata voimavarat, asiantuntemus ja asioiden käsittelyn yhdenmukaisuus. Toisaalta tehtävien keskittäminen maakunnalle voi joissain tilanteissa olla niin sanotun läheisyysperiaatteen vastaista ja heikentää mahdollisuuksia paikallisen asiantuntemuksen hyödyntämiseen. Maakuntalakiehdotukseen tai nyt lausunnoilla olevaan esitysluonnokseen ei kuitenkaan

tältä osin sisälly mitään sääntelyehdotusta siltä osin, mitä edellytyksiä tehtävien siirrolle esimerkiksi käytettävissä olevien voimavarojen ja asiantuntemuksen tai toimipisteiden sijoittamisen osalta tulisi asettaa. Joka tapauksessa tulisi lailla varmistaa, että rakennus- ja ympäristövalvonnan viranomaistehtävistä myös maakunnissa tulisi huolehtimaan monijäseninen toimielin eikä yksittäinen viranhaltija.

Eräiden tehtävien osalta esitysluonnoksessa esitetään, että tehtävien hoito säädettäisiin lailla tiettyjen maakuntien vastuulle. Maakunnat käyttäisivät näiden tehtävien osalta toimivaltaa toisen maakunnan tai maakuntien alueella. Tällaisia tehtäviä olisivat muun ohella eräät elinkeinokalatalouden ja vesitalouden tehtävät. Esimerkiksi laissa kaupallisen kalastuksen vakuumustusta kalastusvakuutuslaitoksen hyväksyminen säädettäisiin Varsinais-Suomen maakunnan tehtäväksi ja patoturvallisuuslaissa säädettäisiin Kainuun maakunnan toimivallasta toimia patoturvallisuusviranomaisena koko maassa.

Toisaalta eräiden tehtävien osalta maakunnat voisivat keskenään sopia tehtävien hoitamisesta yhteistoiminnassa. Tältä osin esitysluonnokseen sisältyy ehdotus laiksi maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa. Ehdotetussa uudessa laissa säädettäisiin niistä yleisistä vaatimuksista, jotka tehtävien hoidon tulisi kaikissa tilanteissa täyttää. Laissa säädettäisiin myös muutoksenhausta maakunnan päätökseen, jolla se hyväksyy sopimuksen maakuntien yhteistoiminnasta. Muutoksenhausta maakunnan sopimuksen perusteella tekemiin päätöksiin säädettäisiin edelleen kalataloutta ja vesitaloutta koskevissa laeissa, kuten muun muassa kalastuslaissa. Kalastuslain muutoksenhakua koskevien säännösehdoitusten mukaan maakunnan päätöksiin haettaisiin tältä osin muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Hallintolainkäyttölain nojalla ei kuitenkaan ole selvää, mikä hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään valituksen, joka kohdistuu toisen maakunnan aluetta koskevaan maakunnan päätökseen. Tällaista asioita hidastavaa aukkoa lakiin ei pidä jättää. Toimivalta voisi määräytyä esimerkiksi sen mukaan minkä hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kyseessä olevan alueen pääosa kuuluu.

4 Valtion lupa- ja valvontavirasto ja sille osoitettavat tehtävät

Yleistä

Valtionhallintoa organisoidaan esitysluonnoksen mukaan uudelleen siten, että nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen, joka toimii alueellisissa yksiköissä. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen Valtion lupa- ja valvontavirasto, johon koottaisiin lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä sekä eräitä muita oikeusturvatehtäviä nykyisistä aluehallintovirastoista, osin ELY-keskuksista sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta Valvirasta.

Kysymyksessä olisi monialainen valtion hallintoviranomainen, jonka tehtävät määrittyisivät erityislainsäädännön mukaisesti.

Ympäristöasioiden valvontayksikkö

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevassa laissa ehdotetaan säädettäväksi, että viraston ympäristötehtäviä hoitavalla toimialalla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö (5 § 4 momentti). Yksiköllä olisi puheena olevan lainkohdan mukaan yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että maakuntauudistuksen tarkoituksena ei ole ollut muuttaa yleisen edun valvontaa ympäristöasioissa koskevan järjestelmän perusteita, minkä vuoksi nykyisen järjestelmän keskeiset mekanismit tulisi säilyttää uudistuksessa. Lakiehdotukseen ei edellä mainittua säännösehdotusta lukuun ottamatta kuitenkaan sisälly tarkempaa sääntelyä valvontayksiköstä. Mainittu säännöskin koskee perustelujen mukaan ainoastaan Valtion lupa- ja valvontaviraston organisointia. Valvontayksikön toiminta järjestettäisiin tarkemmin työjärjestyksellä.

Valvontayksikölle ei edellä lausuttu huomioon ottaen perustettaisi aineellista toimivaltaa, vaan tästä säädettäisiin ympäristönsuojelulaissa, jätelaissa, luonnonsuojelulaissa, maa-aineslaissa, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa ja vesilaissa.

Jos hankkeen käsittelyn yhteydessä todettaisiin, että hanke saattaa vaikuttaa yleiseen etuun, tulisi valvontayksiköllä perustelujen mukaan olla tilaisuus tuoda esille käsityksensä hankkeesta. Yleisen edun valvontaan liittyy myös kysymys oikeudesta hakea muutosta viranomaisen päätökseen. Kuten perusteluissa todetaan, yleisen edun valvontaa koskevat näkökohdat saattavat eräissä tilanteissa edellyttää yleistä etua valvovan tahon mahdollisuutta saattaa lupaviranomaisen antaman päätöksen lainmukaisuus muutoksenhakutuomioistuimen tutkittavaksi. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että ympäristöasioissa esiintyy varsin monenlaisia asianosaisasetelmia ja hallinto-oikeus voi ensi vaiheen muutoksenhaun johdosta paitsi kumota hallintoviranomaisen tekemän lupapäätöksen, myös tehdä siihen erilaisia muutoksia, kuten lieventää tai tiukentaa lupamääräyksiä. Tämän vuoksi tulisi myös selvittää, miten yleistä etua valvovan tahon mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun eri tilanteissa turvataan. Esitysluonnoksen perusteluissa jatkomuutoksenhakutilanteisiin ei ole otettu kantaa.

Käytännössä tehtävienjako maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välillä ja siihen liittyvän erillisen yleisen edun valvontayksikön perustaminen tulee merkitsemään muutosta yleisen edun valvonnassa ympäristöasioissa, kun yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen asiantuntemus ja toisaalta yleisen edun valvontaan liittyvä toimivalta hajoavat osittain eri organisaatioihin tai ainakin eri yksiköihin. Esimerkiksi vesien- ja merenhoitoon liittyvien tehtävien siirtyminen maakuntaan ja siten erilleen Valtion lupa- ja valvontavirastoon osoitettavista vesiensuojelun tehtävistä tulee merkitsemään haastetta yleisen edun valvontatehtävän käytännön toteuttamiselle. Uudistuksen toimeenpanon seurannassa tulee siten kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten yleisen edun valvontayksikön riittävä asiantuntemus ja resurssit voidaan käytännössä turvata.

Korkein hallinto-oikeus korostaa vielä lopuksi, että 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, jolle ei ole perusteita. *Korkein hallinto-oikeus pitää siten ehdotusta valvontayksiköstä välttämättömänä.* Tärkeää on kuitenkin varmistaa jatkovalmistelussa, että valvontayksiköllä on tehtäväänsä asianmukaiset toimintaedellytykset ja erityisasiantuntemus.

5 Muita huomioita

Valtion vesitaloushankkeiden ja vesistörakenteiden siirto

Esitysluonnokseen sisältyvässä lakiehdotuksessa, joka koskee maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaansaattamista, säädettäisiin muun ohella valtion vesitaloushankkeiden ja ve-

sistörakenteiden siirrosta (16 §). Esitysluonnoksen mukaan asian valmistelu on tältä osin kesken.

Lakiehdotuksen mukaan maakunnalle siirtyisivät 1.1.2019 ELY-keskusten hallinnassa olevat kalatalouden ja vesitalouden tehtäviin liittyvät valtion vesitaloushankkeiden luvat. Vesitaloushanketta koskevat luvat siirrettäisiin sille maakunnalle, jonka alueella vesistörakenne sijaitsee. Jos vesitaloushanke vaikuttaa kahden tai useamman maakunnan alueella, hanketta koskevat luvat siirrettäisiin näille maakunnille yhteisesti. Vesitaloushankkeita palvelevat valtion vesistörakenteet irtaimistoinen siirtyisivät samalla maakuntien yhteisesti omistamalle palvelukeskukselle, josta säädettäisiin erikseen maakuntalaissa sekä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetussa laissa. Palvelukeskus olisi maakuntalakiehdotuksen 16 luvun mukaan maakuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö. Palvelukeskus voisi luovuttaa vesistörakenteen omistuksen edelleen hyödynsaajalle tämän kanssa sopimillaan ehdoilla.

Luonnoksen perusteluista ilmenee, että ELY-keskusten hallinnassa on runsaat 250 lupaa tällaisille hankkeille ja niiden tarvitsemille rakenteille. Hankkeet palvelevat tulvasuojelua, maankuivatusta, vedenhankintaa, vesivoimaa, vesiliikennettä, virkistyskäyttöä ja kalataloutta. Osa vesitaloushankkeista vaikuttaa vesistöoloihin laajasti yli maakuntarajojen. Valtion vesistörakenteita ovat muun muassa erilaiset padot ja niiden turvalaitteet, tulvapenkereet, kanavat, tiet ja sillat, pumppaamot ja mittalaitteet. Nykyisin valtion vesistörakenteiden hallinta on keskitetty Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle.

Vesilain 17 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan, jos kiinteistö tai hanke, jonka hyväksi on annettu tässä laissa tarkoitettu lupa tai oikeus tai jonka puolesta on osallistuttu sille hyötyä tuottavaan toimenpiteeseen, siirtyy toiselle, siirtyvät tälle myös luvan- tai oikeuden saajalle tai toimenpiteeseen osallistuneelle kuuluneet oikeudet ja velvollisuudet. Lupiin liittyviä käyttöoikeuksia ei vesilain mukaan voida erottaa toisistaan. Esityksen mukaan valtion vesistörakenneomaisuus siirtyisi yhtenä kokonaisuutena maakuntien omistamalle palvelukeskukselle suoraan lain nojalla. Perusteluiden mukaan tämä palvelukeskukselle siirtyvä valtion vesistörakenneomaisuus muodostuisi vesitaloushankkeita palvelevista rakenteista sekä vesilain mukaisesta pysyvästä käyttöoikeudesta rakenteita varten tarvittaviin maa- ja vesialueisiin.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että esityksen johdosta vesistörakenteiden omistus sekä lupien ja niihin liittyvien käyttöoikeuksien hallinta erotettaisiin toisistaan, mikä olisi ristiriidassa vesilain 17 luvun 7 §:n ja mahdollisesti myös voimassa oleviin lupiin sisältyvien määräysten kanssa. *Luonnoksessa ei ole arvioitu sitä, mitä vaikutuksia luvanhaltijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin tällä perustavaa laatua olevalla muutoksella nykytilaan nähdessä tulisi olemaan. Erityisesti tulisi selvittää, mitä muutos merkitsisi vesilain järjestelmän ja vastuiden kannalta sekä sen suhteen, miten mainitut seikat heijastuisivat tuleviin lupamenettelyihin ja asiainsaisten kuulemiseen.* Erityisesti on myös otettava huomioon, mitä luvanhaltijan oikeuksien jakaminen kahtia, osin vielä yhtiömuotoiselle toimijalle, vaikuttaa olemassa olevien lupien moninaisiin jatkoprosesseihin (esimerkiksi vesilain 3 luvun 21 § ja 19 luvun 4, 5, 6, 7, 8 ja 16 §) niin aineellisesti kuin menettelyllisestikin.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä

Tietyiltä osin esitysluonnokseen sisältyy myös sellaisia lakiehdotuksia, jotka eivät suoraan liity maakuntauudistukseen. Tällaisia olisivat muun muassa ehdotus yhteisalueain 18 §:n muuttamisesta siten, että osakaskuntien sääntöjen vahvistamisesta luovuttaisiin, sekä lakiehdotus peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain kumoamisesta. Lakiehdotusten voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin ei kuitenkaan sisälly säännöksiä siitä, miten muutoksen vaikuttaisivat sellaisten hallintotuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyyn, joissa on kysymys kumottavaksi ehdotettuihin säännöksiin perustuvia hallintopäätöksiä koskevasta muutoksenhausta.

Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit

Edellä mainitun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) mukaan Suomeen muodostettavat uudet maakunnat olisivat alueiltaan nykyisiä maakuntia vastaavia eräin yksittäisiä kuntia koskevin poikkeuksin. Tähän liittyen korkein hallinto-oikeus myös tässä yhteydessä toteaa, että hallinto-oikeuksien nykyiset tuomiopiirit on muodostettu voimassa olevan maakuntajaon mukaisesti (VNA 865/2016). Maakuntauudistuksella tulee siten olemaan heijastusvaikutuksia myös hallinto-oikeuksien tuomiopiirijakoa koskevaan sääntelyyn ainakin siinä tapauksessa, että perustettavien maakuntien nimet ja alueet eivät vastaisi nykyisten maakuntien nimiä.

6 Yhteenveto

Esitysluonnoksen perusteluissa on kuvattu esityksen vaikutuksia. Tehtävien kokoamisen katsotaan luovan mahdollisuuksia toiminnan yhtenäistämiseen ja selkeyttävän hallinnon rakennetta sekä vähentävän hallinnollista taakkaa. Uudistus mahdollistaisi resurssien käytön tehostamisen ja asiantuntemuksen kehittämisen sekä toimintatapojen uudistamisen. Muutokset purkaisivat myös viranomaisten päällekkäisiä toimintoja. Toisaalta on tuotu esiin, että siirtymävaiheeseen saattaa liittyä toiminnan käynnistymisen riskejä.

Lausuntoa annettaessa ei kuitenkaan ole vielä selvillä, miten hallintopäätösten tekeminen ja yleisen edun valvontaan liittyvät muut viranomaistehtävät tullaan aikanaan kussakin maakunnassa ja Valtion lupa- ja valvontavirastossa organisoimaan. Samoin on epäselvää, miten maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä tarkoitettuja mahdollisuuksia sopia tehtävien hoitamisesta ja järjestämisestä tullaan soveltamaan. Eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan maakuntalaissa säädettäisiin maakuntien mahdollisuudesta perustaa lautakuntia ja johtokuntia sekä toisaalta oikeusharkintaisten asioiden päätöksenteosta viranhaltijatasolla. Maakunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toimintaa ohjattaisiin kuitenkin maakuntalakiehdotuksen 78 §:n mukaan keskitetysti hallintosäännöllä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää siten jo tässä vaiheessa huomiota siihen, että perustuslain 21 ja 22 §:ssä säädetyt oikeusturvan ja perusoikeuksien turvaamisen takeiden toteutuminen edellyttää, että tavoitteena olevasta resurssien käytön tehostamisesta riippumatta kaikissa vaiheissa turvataan riittävät resurssit ja erityisasiantuntemus hallintopäätöksiä valmistelemissä ja tekevissä maakuntien toimielimissä sekä Valtion lupa- ja valvontavirastossa. Mainituilla seikoilla on yhteys muun ohella muutoksenhakualttiuteen.

Vastaavasti myös hallinto-oikeuksissa on turvattava riittävät resurssit hallintopäätöksistä tehtävien valitusten asiantuntevaan ja joutuisaan käsittelemiseen. Tehtävien uudelleenorganisointiin ja toiminnan käynnistymiseen liittyvät riskit huomioon ottaen resurssien turvaamiseen on erityisesti kiinnitettävä huomiota siirtymävaiheessa, mutta myös pidemmällä aikavälillä.

Esitysluonnoksen perusteluissa on kuvattu sen riippuvuutta muista esityksistä hallinnonaloilta. Hallinnon ja hallintolainkäyttölain järjestyksessä tapahtuvan muutoksenhaun toimivuuden kannalta olisi perusteluissa mainittujen esitysten lisäksi aiheellista jatkovalmistelussa selvittää myös kysymyksessä olevan esityksen yhteys samanaikaisesti vireillä olevaan hallintolainkäyttölain uudistamishankkeeseen (OM 17/14/2015) sekä samoin vireillä oleviin valituslupajärjestelmän laajentamista koskeviin säädöshankkeisiin ympäristöasioissa. Esitettävien muutosten yhteensopivuudesta tulee varmistua.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen ja Kari Tornikoski sekä esittelijäneuvos Tuire Taina. Lausuntoa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 12.6.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo

Tiedoksi

Oikeusministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Ympäristöministeriö