



Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari

27.4.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS MAAKUNTAUUDISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA SEKÄ VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUELLEEN ORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 14/2018 VP)

1. Yleistä

Hallituksen esitys liittyy hallituksen esitykseen maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ym. (HE 15/2017 vp).

Hallituksen esityksellä (HE 14/2018 vp) toteutettaisiin eräiden *maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille*. Esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella perustettaisiin myös uusi valtion keskusviranomainen, *Valtion lupa- ja valvontavirasto*.

Uuden viraston toimivaltaan koottaisiin pääosa samassa yhteydessä lakkautettavien aluehallintovirastojen (AVI:t) tehtävistä samoin kuin niin ikään lakkautettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY:t) ne tehtävät, joita ei siirretä maakunnille. Esityksen mukaan tehtäviä siirretään vähäisessä määrin myös muille valtion viranomaisille.

Uudistuksen myötä Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisivät aluehallintovirastoista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden käsittely ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ympäristönsuojelulain valvonta, vesilain mukainen laillisuusvalvonta, luonnonsuojelulain mukaiset viranomaistehtävät, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaiset yhteysviranomaisen tehtävät, jätelain mukaiset tehtävät, eräiden muiden ympäristölakien mukaiset tehtävät sekä niihin liittyvät yleisen edun valvonnan tehtävät.

Uudistuksessa maakunnille siirtyisi nykyisen valtion aluehallinnon, kuntayhtymien tai kuntien vastuulla olevia laissa erikseen säädettyjä tehtäviä. Maakunnille siirrettäviä merkittävimpiä tehtäväkokonaisuuksia ovat maataloushallintoon, ympäristöterveydenhuoltoon, aluesuunnitteluun, kala- ja vesitalouteen, vesiensuojeluun ja vesihuoltoon liittyvät erilaiset toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti ja valvontatehtävät. Tehtävätyypit olisivat pitkälti samankaltaisia kuin uudelle virastolle siirrettävät tehtävät.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa tarkastellaan tätä erittäin laajaa (lähes 2 000 sivua) hallituksen esitystä ensiksi siltä kannalta, vastaako viraston päätöksentekoprosessi erityisesti perustuslain 21 §:ään kiinnittyviä vaatimuksia käsittelyn riippumattomuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän tarkasteluun kietoutuu kysymys siitä, että viraston sisäisen prosessin julkisuus vaikuttaa huomattavasti rajatummalta kuin nykyinen menettely. Kysymys on tältä osin myös perustuslain 20 §:n 2 momentin huomioon ottamisesta. Toiseksi lausunnossa tarkastellaan, miten tehtävät olisi hallituksen esityksen mukaan tarkoitus järjestää maakunnassa ja miten eri tavat järjestää tehtävät mahdollisesti vaikuttavat oikeusharkintaisissa soveltamistilanteissa. Kolmanneksi

lausunnossa käsitellään yksityiskohtaisemmin, miten laeissa on otettu huomioon maakunnan tehtävien maksullisuus ja tämän huomioiminen erityisesti muutoksenhakusäännöksissä. Neljänneksi käydään läpi eräitä muita kysymyksiä, jotka liittyvät erityisesti oikeussuojaan.

Kuten hallintovaliokunta on lausunnossaan HaVL 7/2014 vp (hallituksen esityksestä HE 214/2014 vp) todennut, (alueellisen) ympäristöhallinnon tehtävissä merkittävä osa asioista on oikeusharkintaisia, lakiin perustuvia lupa-asioita sekä valvonta- ja hallintopakkoasioita, joissa on kysymys asianosaisten välisiin oikeussuhteisiin välittömästi vaikuttavasta ratkaisutoiminnasta. Usein kysymys on myös moniasianosaissuhteesta, mikä tekee asioista laaja-alaisia, monimutkaisia ja usein ristiriitaisia. Hallintovaliokunnan mukaan päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu näin normaalia enemmän odotuksia ja paineita (HaVL 7/2014 vp s. 6).

2. Arvioinnin eräitä lähtökohtia

Ehdotus Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisesta on sinänsä kannatettava. Uudistus selkeyttää hallinnon rakenteita sekä mahdollistaa asiantuntemuksen ja resurssien käytön tehostamisen.

Ehdotettu malli perustuu siihen, että virasto päätöksentekijänä ottaa kootusti huomioon yleiset edut. Nykyisin laissa säädettyjen yleisten etujen toteutumisesta huolehtivat erityisesti ELY-keskukset niin lupamenettelyissä kuin tarvittaessa muutoksenhakuoikeuttaan käyttäen. Paino on jokaisella kirjaimella: E-vastuualue vastaa muun ohella kalatalousedun turvaamisesta, L liikenneintressistä ja Y ympäristönsuojelusta ja luonnonsuojelusta.

Aiempien hallinnon uudistusten tuloksena Suomessa on siis alueellinen viranomaistaho, jolla on eriytetyt vastuualueet. Näin ollen ei ole yllättävää eikä järjestelmän vastaista, että ELY-keskus vastaa toisen viranomaisen päätöksestä tai jopa ”omasta päätöksestään”. ELY-keskusten lakkauttaminen ja niiden eräiden tehtävien siirtäminen synnyttävät merkittäviä haasteita erilaisten yleisten etujen valvonnan turvaamiselle ja asiantuntemuksen varmistamiselle.

Ympäristöä koskevassa päätöksenteossa tulee erottaa toisistaan laillisuusvalvonta ja edunvalvonta. *Laillisuusvalvonnassa* tarkistetaan etukäteen ja myös jälkikäteen toiminnan lainmukaisuus. *Edunvalvontaan* puolestaan kuuluu sen varmistaminen, että kaikki erilaiset, eri sektorilaeissa turvatut yleiset edut toteutuvat mahdollisimman täysimäärisesti lupapäätöksiä tehtäessä (esimerkiksi pilaantumisen torjunta, terveys, luonnonsuojelu, maankäytön suunnittelu, kalatalous, kulkuväyläintressit). Nämä edut palautuvat osaltaan myös ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §). Nykyisin lupamenettelyssä ELY-keskukset nostavat lausunnoissaan esiin mahdollisia ongelmia, jotka asian ratkaisevan lupaviranomaisen (kuten esim. AVI) tulee ottaa huomioon. Sekä luvanhakija että haitankärsijä pääsevät lausuntojen pohjalta ottamaan näihin kysymyksiin kantaa ennen luparatkaisua ja myös muutoksenhakuvaiheessa lausunnot ovat hyödynnettävissä oikeudenkäyntiaineistona.

Ehdotetussa mallissa yleisen edun, joka tarkoittaa oikeammin erisuuntaisia ja mahdollisesti vastakkaisia yleisiä etuja, valvonta keskittyisi yhden viranomaisen päätöksentekoon. Viraston ei olisi tarvetta pyytää lausuntoja esimerkiksi luonnonsuojeluviranomaiselta, koska luonnonsuojeluedun valvonta kuuluisi osaksi viraston toimintaa. Lakiehdotuksen perusteluissa, kuten jäljempänä lausunnossa todetaan, mainittu viraston sisäinen lausuntomenettely ei välttämättä riitä varmistamaan erisuuntaisten yleisten intressien punnintaa lupamenettelyssä eikä muutoksenhakumenettelyssä. Pahimmassa tapauksessa lupaharkinta saattaisi vinoutua ”kokonaisuutta” palvelevaksi intressivertailuksi, jossa laissa suojatuiksi edellytetyt erilaiset edut eivät pääse niille kuuluvaan asemaan. Erillistä yleisen edun valvontayksikköä tai vastaavaa asiamiesjärjestelmää ei perustettaisi.

Uudistuksen seurauksena muutoksenhakutilanteissa avoimeksi jää, kuka käytännössä hakisi muutosta lupapäätökseen (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, ympäristöjärjestö, yksityinen haitankärsijä, maakunta, joku muu viranomainen).

3. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen tarkastelu

Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin otsikon mukaan uuden viraston ”toiminta-ajatuksella ja asemasta”. *Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin* mukaan virasto on ”valtakunnallinen ja monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä”. Momentin mukaan virasto ”toimii asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä moniammatillista asiantuntemusta hyödyttäen”. Momentin mukaan viraston toiminta on ”ennakoivaa ja riskiperusteista”.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan virasto hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä neljällä tehtäväalalla (sosiaali- ja terveys; varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri; ympäristö ja työsuojelu). Pykälän 2 momentin mukaan virasto hoitaa lisäksi ”erikseen säädettyjä oikeusturva-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä”. Pykälän 3 momentin mukaan virastolla voi olla myös ” muita erikseen säädettyjä tehtäviä”.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan virasto jakautuisi sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten *toimialoihin ja toimintayksiköihin*. Toimialoilla ja toimintayksiköissä voi olla ”toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä”, joista momentin mukaan määrättiin toimialan työjärjestyksessä ja/tai toimintayksikön työjärjestyksessä. Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin toimialat, jotka vastaavat 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäväaloja.

Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan toimialojen pääasiallisista tehtävistä annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös toimintayksiköistä ja niiden pääasiallisista tehtävistä sekä ”viraston muun organisaation perusteista”. Momentin mukaan toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palvelujen saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Pykälän 4 momentin mukaan virasto toimii kaikissa maakunnissa (tarkoittaen manner-Suomea). Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös viraston *toimipaikoista*.

Muista toimialoista poiketen työsuojelun toiminta-alue säädettäisiin riippumattomaksi toimijaksi (6 §).

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan virastoa johtaisi pääjohtaja ja kutakin viraston toimialaa johtaja. Kutakin toimintayksikköä johtaa toimintayksikön johtaja. Virastolla olisi johtoryhmä.

Hallituksen esityksen mukaan johtajien virat olisivat määräaikaisia (enintään 5 vuotta).

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan viraston johto olisi muun ohella velvollinen yhdessä toteuttamaan viraston toiminta-ajatuksella.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä säädettäisiin lakiehdotuksen 7 luvussa.

Tämän luvun säännöksiä sovellettaisiin ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesilaissa (587/2011), merensuojelulaissa (1415/1994) ja maa-aineslaissa (555/1981) viraston toimivaltaan kuuluvaksi säädettyjen lupa- ja hakemusasioiden käsittelyyn (*lakiehdotuksen 21 §*).

Lukuun sisältyvän 22 §:n mukaan näitä asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava *asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus*. Ratkaisukokoonpanoista säädettäisiin 23 §:ssä (yhden ratkaisijan tai monijäseneninen kokoonpano; asiat ratkaistaan esittelystä). *Monijäsenisessä kokoonpanossa* (kaksi tai useampi) asiat ratkaistaisiin, jos asian tai hankkeen laatu ja laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää.

Pykälän 3 *momentin* mukaan ratkaisukokoonpanon ja esittelijän määrää toimialan johtaja tai hänen määräämänsä toimialan virkamies. Toimialan johtaja tai muu ratkaisukokoonpanon määrääjä ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jonka hän on määrännyt muussa kokoonpanossa ratkaistavaksi. Ratkaisukokoonpanon määräämisestä annettaisiin tarkempia määräyksiä työjärjestyksellä (tarkoittaen nähtävästi toimialan työjärjestystä).

Lakiehdotuksen 24 §:n mukaan äänestämiseen edellä tarkoitettuja asioita käsiteltäessä sovellettaisiin hallintolainkäyttölain 52 §:ää.

Lakiehdotuksen 7 luvun säännökset vastaavat pääosin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetussa laissa (898/2009) säädettyä. Viimeksi mainittu laki kumotaisiin uudistuksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan viraston olisi hoidettava valvontatehtävänsä tehokkaasti ja riskinarviointiin perustuen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Viraston toimialan ja toimintayksikön on olosuhteiden niin vaatiessa asettava valvontatehtävänsä tärkeys- tai kiireellisyysjärjestykseen. Tällaisen järjestyksen perusteena olisi ”tehtävän merkitys perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen ja lain noudattamisen kannalta”. Järjestyksellä ei saisi vaarantaa ”ihmisten, alueiden ja toimijoiden” yhdenvertaisuutta.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 5 §:n 4 momentin osalta, että valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus säätää toimialoista *erillinen oikeusturvayksikkö*. Yksikköön koottaisiin virastolle säädetyt muut kuin viraston toimialoilla hoidettavat tehtäväkokonaisuudet, jotka liittyvät oikeusturvatehtäviin sekä valvontaan. Yksikössä käsiteltäisiin TEM:n hallinnonalan palkkaturva-asiat ja ”erilliset elinkeinovalvonnan tehtävät sekä kasvupalveluiden laillisuusvalvonta”, SM:n hallinnonalalta virastolle kuuluvat rahanpesun valvontatehtävät, pelastustoimen laillisuusvalvontatehtävät sekä VM:n hallinnonalaan kuuluvat kuntalain ja maakuntalain mukaiset yleiset, toimialoihin kuulumattomat kantelutehtävät (s. 236).

Lakiehdotuksen 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 251) todetaan muun ohella, että 7 luvussa tarkoitetuissa asioissa yhden ratkaisijan kokoonpano olisi pääsääntö. Laajennetussa ratkaisukokoonpanossa ratkaistaisiin esimerkiksi hankkeet, joista voi aiheutua merkittäviä päästöjä veteen tai ilmaan, joissa on kysymys merkittävästä jätehuollon järjestämisestä taikka merkittävästä meluhaitasta tai asiaan liittyy korvauskysymyksiä. Muu erityinen syy voi olla asian merkittävyys tai asianosaisen oikeusturvan kannalta perusteltu syy.

Perustelujen mukaan ratkaisukokoonpanon määrääminen ennalta ei estäisi esittelijän tai ratkaisijan vaihtamista tai muuta kokoonpanon muuttamista, jos se töiden sujuvuuden tai organisoimisen vuoksi on tarpeen. Perustelujen mukaan toimialan työjärjestyksessä voitaisiin tarvittaessa tarkemmin määrätä ratkaisukokoonpanojen määräämisestä.

Lakiehdotuksen 28 §:n (*Neuvottelukunnat*) perusteluissa todetaan, että virastolle asetettaisiin ainakin sosiaali- ja terveysalan toimialan toiminnan tukemiseksi neuvottelukunta. Neuvottelukunta voisi asetuksessa säädettävällä tavalla tehdä virastolle ehdotuksia esimerkiksi valvonnan painopistealueiksi. Perustelujen (s. 254) mukaan virastolla voisi olla myös muita neuvottelukuntia.

Lakiehdotuksen 30 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valvontatehtävien tärkeys- ja kiireellisyysjärjestystä koskevat säännökset koskisivat kaikkia virastolle kuuluvia valvontatehtäviä. Perusteluissa ei ole käsitelty ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa suhteessa pykälässä ehdotettuun. Ympäristönsuojelulaissa säädetään varsin kattavasti ja yksityiskohtaisesti valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista, valvontasuunnitelmista ja -ohjelmista sekä riskinarvioinnista valvonnan perusteena.

Virastoa koskevassa lakiehdotuksessa korostetaan oikeusturvan toteutumista, mutta rakenteellisesti säännösehdoituksissa on eräitä elementtejä, jotka voivat horjuttaa käsitystä erilaisten asioiden käsittelyn asianmukaisuudesta ja/tai riippumattomuudesta. Lakiehdotuksen mukainen kaikkien johtajien määräaikaisuus on yksi tällainen seikka.

Lakiehdotuksessa lupaviranomaisen sisäisen prosessin, jossa hankitaan näkemys erilaisista yleisistä eduista, tarkempi perusta olisi toimialan työjärjestys. Valtiosääntöisesti tämä on heikko perusta. Sisäinen prosessi on oikeudelliselta merkitykseltään lisäksi huomattavan erilainen verrattuna tämänhetkiseen prosessiin, jossa lausujat ovat viranomaisen ulkopuolelta tulevia tahoja tai erikseen järjestettyjä vastuualueita. Sisäinen prosessi muuttaa ei-julkiseksi tai harkinnanvaraisesti julkiseksi sellaista, mitä nykyprosessissa pidetään ainakin prosessissa mukana olevien tahojen saatavilla olevana tietona. Hallituksen esityksessä ei ole erityisempää pohdintaa siitä, miten julkisuuden väheneminen vaikuttaa käsittelyn asianmukaisuuteen (PL 21 §).

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 159) todetaan, että yleisen edun valvontatehtävän osoittaminen osaksi viraston tehtäviä ja viraston sisälle ”erityisesti osaksi lupaviranomaisen suorittamaa lupaharkintaa muuttaa järjestelmää nykyiseen verrattuna”. Perustelujen mukaan viraston on jatkossa omassa toiminnassaan selvitettävä yleisen edun valvontaan liittyvät seikat ”viranpuolesta hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen”. Yleistä etua valvovan valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeuden poistuminen ”sen omia päätöksiä koskien korostaa näiden seikkojen huomioon ottamista päätösharkinnassa”.

Hallituksen esityksen mukaan asia on tarkoitus järjestää ympäristötoimialan työjärjestyksellä ja erilaisilla sisäisillä menettelyillä, joiden tulee olla läpinäkyviä ja mahdollistaa yleisen edun valvonnan ohella laillisuusvalvonnan toteutuminen. Vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei säädetäisi, yleisen edun valvonnan näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon.

Perustelujen mukaan (s. 159) kirjallinen muoto on tarpeen erityisesti EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, jotta päätöksenteossa osaltaan varmistetaan EU-oikeuden asianmukainen noudattaminen. Tuomioistuimen pyytäessä virastolta valituksesta vastinetta tulisi vastine valmistella hyödyntäen viraston eri alojen asiantuntemusta.

Perustuslain 14 §:n 2 momentissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöasioiden näkökulmasta merkityksellinen on *perustuslain 20 §:n 2 momentti*, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan tiedonsaantiin. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp s. 67/I) todetaan, että em. säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa

viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. *Perustuslain 21 §:n 2 momentin* mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla *asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset*. *Hallintolain 31 §:n 2 momentin* mukaan asianosaisen on annettava selvitystä vaatimustensa perusteista. Asianosaisen on myös myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. *Hallintolain 34 §:n 2 momentissa* säädetään, milloin asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Näistä yksi peruste (momentin 4 kohta) on se, että kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Pääsääntö on asianosaisen kuuleminen, ja tämä koskee myös niitä selvityksiä, joita ratkaiseva viranomainen hankkii asiassa hakijalta tai muulta taholta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) annetun lain 5 §:ssä määritellään *viranomaisen asiakirja*. Määritelmän mukaan viranomaisen sisäiset asiakirjat eivät välttämättä ole laissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka *viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa*. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädetyn poikkeuksiin *viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia*, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan *viranomaisissa työskentelevien* sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä *neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin* vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Julkisuuslain 5 §:n 5 momentin mukaan, mitä asiakirjan salassapidosta tämän lain 24 §:ssä tai muussa laissa säädetään, sovelletaan myös 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Julkisuuslain 6 ja 7 § koskevat viranomaisen laatimien ja viranomaiselle toimitettujen asiakirjojen julkiseksi tuloa. *Julkisuuslain 9 §:n 2 momentin* mukaan tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Harkintaperusteita on rajattu sääntämällä, että harkinnassa on otettava huomioon julkisuuslain 17 §:n säännökset. Tiedon antamista ei siten voida rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta enempää kuin suojatavan edun vuoksi on tarpeellista. Lisäksi tietojen pyyntäjiä on kohdeltava tasapuolisesti.

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Pykälän 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista tähän. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan edellä tarkoitettua oikeutta ei ole asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Momentin 3 kohdan mukaan oikeutta ei ole myöskään esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sisäinen menettely vaikuttaisi vähentävän mahdollisesta kirjallisesta muodostaan huolimatta niin paljon lupaprosessissa mukana olevien menettelyllisiä oikeuksia, että laissa tulisi säätää erikseen siitä, miten sisäisessä prosessissa turvataan eri asianosaisten oikeudet tulla kuulluiksi. Koska kysymys on useaan perusoikeussäännökseen kiinnittyvistä oikeuksista, tällainen sääntely ei voi perusta kokonaisuudessaan vain viraston sisäiseen työjärjestykseen tai viraston käytänteisiin.

Myös EU-oikeudesta näyttäisi johtuvan tarpeita eriyttää monialaisessa viranomaisessa tiettyjä toimintoja niin, että viranomaisessa olevat tahot voivat objektiivisesti ilmaista mielipiteensä viranomaisen suunnittelemaasta suunnitelmasta tai ohjelmasta (EUT tuomio 20.10.2011 asiassa C-474/10 Seaport (NI) Ltd ym. tuomion kohdat 15–43). Kyseisessä tuomiossa on todettu, että viranomaisen sisällä tuli tehdä toiminnallinen erottelu siten, että kyseisen viranomaisen sisäisellä yksilöllä oli todellinen autonomia, mikä merkitsi erityisesti sitä, että sillä oli omat hallinnolliset resurssit ja henkilöresurssit, jotta se kykeni suorittamaan kuultavan viranomaisen tehtävät ja ”erityisesti esittämään objektiivisesti mielipiteensä”.

4. Maakunta – maakunnan viranhaltija – maakunnan monijäseninen toimielin

Hallituksen esityksessä siirrettävät tehtävät osoitetaan maakunnalle käyttäen neljää erilaista lainsäädäntötekniikkaa:

- 1) tehtävä osoitetaan laissa maakunnan hoidettavaksi;
- 2) tehtävä osoitetaan laissa maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi (puhuen pykälissä maakunnasta, mutta todeten yhdessä pykälässä, että maakunta tarkoittaa laissa maakunnan viranhaltijaa; näin esimerkiksi 37 a §:ssä lakiehdotuksessa 136);
- 3) tehtävä osoitetaan laissa osittain maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi ja osittain maakunnan hoidettavaksi (tyypillisesti siten, että tuen myöntäminen ja takaisin periminen säädetään laissa viranhaltijan päätökseksi; muutoin laissa päätöksentekijänä mainitaan maakunta; näin esimerkiksi lakiehdotuksessa 133 laissa maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta);
- 4) tehtävä osoitetaan laissa maakunnan monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi siten, ettei maakuntahallitus voi olla tämä toimielin.

Edellä tarkoitettua kohtaa 2 vastaava muotoilu kuuluu eräissä laeissa puolestaan siten, että maakunnan (tai maakuntavaltuuston) on annettava mainitussa laissa maakunnalle säädetyn toimivallan käyttäminen hallintosäännössä viranhaltijalle. Näin säädettäisiin esimerkiksi 137. lakiehdotuksessa (67 a §), 141. lakiehdotuksessa (19 §) ja 144. lakiehdotuksessa (45 a §),

Lainsäädäntöteknisillä malleilla on ratkaisevaa oikeudellista eroa. Kun tehtävä osoitetaan maakunnalle, kyse on tehtävästä, jonka tarkempi organisointi jää maakunnalle hallintosäännössä järjestettäväksi. Maakunnalle osoittaminen ei estä, että tehtävä osoitetaan maakunnassa maakun-

tavaltuustolle tai -hallitukselle. Kun tehtävä osoitetaan laissa maakunnan viranhaltijalle tai monijäseniselle toimielimelle, kysymys on hallituksen esityksen mukaan oikeusharkintaisista viranomaistehtävistä, joihin ei liity poliittista harkintavaltaa eikä kysymys ole maakunnan itsehallintoon liittyvästä tehtävästä.

Maakuntalakiehdotuksen 79 §:n 3 momentin mukaan viranhaltija käyttää maakunnalle kuuluvaa toimivaltaa muun muassa laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevista asioista sekä muissa laissa erikseen säädetyissä tehtävissä. Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp s. 392) mukaan momentissa tarkoitetaan oikeusharkintaisia viranomaispäätöksiä, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä. Perusteluissa säännöksen todeltaan olevan ”luonteeltaan informatiivinen”.

Maakuntalakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuja oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ei voida maakunnan hallintosäännössä osoittaa muun kuin viranhaltijan toimivaltaan. Viranhaltijapäätöksistä tehtävät oikaisuvaatimukset ratkaisee maakuntalakiehdotuksen 130 §:n 2 momentin mukaan maakunnan toinen viranhaltija, jolla on toimivalta käsitellä kyseisiä asioita.

Maakuntavaltuusto tai -hallitus ei voi siirtää viranhaltijalle kuuluvaa, erityislakiin perustuvaa oikeusharkintaista toimivaltaa itselleen tai maakunnan muulle toimielimelle. Maakuntavaltuusto tai -hallitus ei voi muutoinkaan ohjata tai puuttua yksittäisen viranhaltijan toimintaan tämän hoidossa erityislainsäädännön mukaisia viranomaistehtäviään. Tilanne olisi sama kuin kuntien erityislainsäädäntöön perustuvissa oikeusharkintaisissa viranomaistehtävissä, joihin ei kuntalain mukaan voida käyttää kunnanhallituksen otto-oikeutta.

Hallintovaliokunta on sote- ja maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp) todennut maakuntalakiehdotuksen 79 §:n 3 momentin olevan ”oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä informatiivinen säännös, joka ei sellaisena vielä velvoita maakuntaa siirtämään päätöksentekoa viranhaltijatasolle”. Hallintovaliokunta on todennut olevan oikeusvarmuuden vuoksi tarpeellista säätää asiasta aina erityislainsäädännössä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että maakunnan vastuulle siirtyvät erityislainsäädäntöön perustuvat oikeusharkintaiset lupa-, ilmoitus-, valvonta- ja toimitusmenettelyt on säädettävä kauttaaltaan viranhaltijapäätöksiksi tai muun monijäsenisen toimielimen kuin maakuntahallituksen käsiteltäviksi. Tehtävät edellyttävät erityisosaamista. Tehtävät perustuvat oikeudellisesti sidottuun harkintaan eikä niihin liity poliittisten intressien harkintaa tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ovat erityisesti viljelijätukitehtävät, kasvintuotannon ja kasvinterveyden valvontaa koskevat tehtävät, ympäristöterveydenhuollon tehtävät, vesitalous- ja kalataloustehtävät sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta maksettaviin tukiin liittyvät tehtävät. ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista maakunnille siirtyviin tehtäviin sisältyy oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä erityisesti vesilaissa, vesienhoitolaissa ja kalastuslaissa määriteltäviin tehtäviin. Oikeusharkintaisia tehtäviä maakunnille siirtyy myös maakuntien liitoilta. Viimeksi mainittu koskee erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia tehtäviä.

Tehtävien asianmukaisen ja riippumattoman hoidon kannalta ongelmallisia ovat ne lakiehdotukset, joissa tehtävät on määritetty yksilöimättömästi maakunnalle tai tietylle maakunnalle (tehtäviä on voitu määritellä samalla muille viranomaisille). Näitä ovat ainakin seuraavat:

- 83. lakiehdotus (laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta)
- 86. lakiehdotus (laki poronhoitolain muuttamisesta)
- 87. lakiehdotus (laki metsästyslain 23 ja 88 §:n muuttamisesta)
- 88. lakiehdotus (laki taimiaineistolain muuttamisesta)

- 89. lakiehdotus (laki maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta)
- 94. lakiehdotus (laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain muuttamisesta)
- 96. lakiehdotus (laki maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta)
- 98. lakiehdotus (laki siemenkauppain 16 ja 20 §:n muuttamisesta)
- 99. lakiehdotus (laki vesihuoltolain muuttamisesta)
- 100. lakiehdotus (laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 10 f §:n muuttamisesta)
- 101. lakiehdotus (laki hukkakauran torjunnasta annetun lain muuttamisesta)
- 104. lakiehdotus (laki kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta)
- 107. lakiehdotus (laki elintarvikelain muuttamisesta)
- 108. lakiehdotus (laki lannoitevalmistelain muuttamisesta)
- 109. lakiehdotus (laki maatalouden harjoittamisen luopumisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta)
- 110. lakiehdotus (laki eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta)
- 111. lakiehdotus (laki eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annetun lain muuttamisesta)
- 113. lakiehdotus (laki rehulain muuttamisesta)
- 115. lakiehdotus (laki riistavahinkolain muuttamisesta)
- 118. lakiehdotus (laki eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta)
- 119. lakiehdotus (laki tulvariskien hallinnasta annetun lain muuttamisesta)
- 124. lakiehdotus (laki porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain muuttamisesta)
- 125. lakiehdotus (laki kasvinsuojeluaineista annetun lain muuttamisesta)
- 127. lakiehdotus (laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta)
- 130. lakiehdotus (laki eläintautilain muuttamisesta)
- 135. lakiehdotus (laki eläinten lääkitsemisestä annetun lain muuttamisesta)
- 140. lakiehdotus (laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain muuttamisesta)
- 142. lakiehdotus (laki eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain muuttamisesta)
- 143. lakiehdotus (laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain muuttamisesta)
- 145. lakiehdotus (laki kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta)
- 174. lakiehdotus (laki lääkelain muuttamisesta)
- 183. lakiehdotus (laki tupakkalain muuttamisesta)
- 186. lakiehdotus (laki ulkoilulain muuttamisesta)
- 195. lakiehdotus (laki maastoliikennelain muuttamisesta)
- 196. lakiehdotus (laki luonnonsuojelulain muuttamisesta).

Lakiehdotuksen 107 osalta on otettava huomioon, että maakunnan viranhaltija mainitaan vain muutoksenhakua koskevassa 74 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan maakunnan viranhaltijan päätökseen saa vaatia oikaisua 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista siten kuin hallintolaissa säädetään. Momentin mukaan oikaisua haetaan maakuntalain 130 §:ssä tarkoitetulta viranomaiselta. Perusteluista ja lakitekstistä ei käy ilmi, mitä päätöksiä maakunnan viranhaltijan olisi tarkoitus tehdä.

Terveysuojelulaissa (176. lakiehdotus) puhutaan maakunnan terveysuojeluviranomaisesta ja viranhaltijasta. Puheen olevaa muutosta on kuitenkin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 398) käsitelty seuraavin toteamuksin (lakiehdotuksen 6 §): ”Pykälän nimi muutettaisiin Maakunnan terveysuojelutehtäväksi. Pykälässä muutettaisiin kunnan terveysuojelutehtävät maakunnan tehtäviksi. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin maakunnan terveysuojeluviranomainen siten, että tehtävä annetaan suoraan maakunnalle, joka päättäisi

hallintosäännössään ehdotetun maakuntalain mukaisesti, miten terveydensuojelu organisoidaan. Laissa määriteltäisiin myös maakunnan terveydensuojeluviranomainen, sillä kunnan terveydensuojeluviranomainen on kunnissa ja tulevaisuudessa maakunnissa vakiintunut käsite.”

Edellä mainitut perustelut osoittavat lähinnä puutteellista hallinto-oikeudellista osaamista. Kysymys on voimassa olevassa laissa siitä, että tehtävät ovat erityislakiin perustuva oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ja että niitä ei sen vuoksi ole osoitettu yleisesti kunnalle tai kuntayhtymälle.

Lakiehdotuksessa 31 (laki vesilain muuttamisesta) esitetään 1 luvun 7 §:n 3 momentiksi säännöstä, jonka mukaan maakunta *toimii viranomaisena sille säädettyissä tehtävissä vesitalousasioissa ja kalatalousasioissa sekä valvoo niissä yleistä etua*. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tältä osin todettu, että maakunta toimii näitä tehtäviä hoitaessaan viranomaisena. Hallituksen esityksen mukaan momenttiin esitetään sisällytettäväksi tätä koskeva säännös ”selvyyden vuoksi”.

Ilmaisulla lienee pyritty siihen, että maakunnan tehtävät vesilaissa ovat oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä. Maakuntalain systematiikka huomioon ottaen tämä tulisi toteuttaa osoittamalla laissa tarkoitetut tehtävät joko maakunnan viranhaltijalle tai monijäsenisille toimielimelle, joka ei voi olla maakuntahallitus.

Yhteenvedon korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallituksen esityksessä oikeusharkintaisten viranomaistehtävien toimivaltaa koskeva sääntelytekniikka on sattumanvarainen ja epä johdonmukainen.

Niissä laeissa, joissa tehtäviä on osoitettu sekä maakunnalle että maakunnan viranhaltijalle, viranhaltijan toimivaltaan osoitetut tehtävät kattavat vain osan tai erittäin pienen osan laissa säädettyistä oikeusharkintaisista viranomaistehtävistä. Lausunnon valmisteluun käytettävissä olleessa ajassa ei ole ollut mitään mahdollisuuksia ryhtyä tekemään yksityiskohtaista listausta siitä, miten tehtävät tulisi jakaa maakunnan ja viranhaltijan ja/tai toimielimen kesken, jotta tehtäväjako vastaisi viranomaisen harkintavaltaa ja asioiden oikeudellista luonnetta. Maataloustukiin, porotalouteen ja luontaiselinkeinoin sekä kalatalouteen liittyvät tehtävät laajalti osoitettu lain tasolla maakunnan viranhaltijan päätösvaltaan. Sen sijaan esimerkiksi eläinsuojelun, eläintautien ja sivutuotevalvonnan mukaiset tehtävät ei tehtävien oikeusharkintaisuudesta huolimatta ole osoitettu vastaavalla tavalla maakunnan viranhaltijalle (ei myöskään riippumattomalle toimielimelle). Niissä laeissa, joissa osoitusta viranhaltijan toimivaltaan ei ole ehdotettu, ei myöskään ole millään tavoin perusteltu, miksi tällaiseen ratkaisuun on päädytty.

Hallituksen esityksen perustelut ovat toimivaltakysymyksen osalta erittäin puutteelliset.

5. Maakunnan viranomaisen maksut ja muutoksenhaku niihin

Useissa lakiehdotuksissa säädettäisiin, että maakunta määrää maksuja, jotka perustuvat maakunnan hyväksymään maksutaksaan. Joissakin lakiehdotuksissa on eritelty, että tuosta maksutaksapäätöksestä haetaan muutosta maakuntavalituksella (esimerkiksi 142. lakiehdotuksen 73 §:n 1 momentin viimeinen virke ja 176. lakiehdotuksen 56 §:n 4 momentti).

Joissakin muissa lakiehdotuksissa perittävät maksut (valtion viranomaisten ja maakunnan) on yhdistetty samaan pykälään. Esimerkiksi 140. lakiehdotuksen 35 §:n mukaan viranomaisen suoritteista peritään valtiolle maksuja valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädettyjen perusteiden ja *maakunnalle maksuja maakunnan hyväksymän taksan mukaisesti*. Viimeksi mainitussa mallissa ei ole eritelty, että maakunnan päätös maksutaksasta on maakuntavalituksen kohde.

Useissa lakiehdotuksissa muutoksenhausta todettaisiin (erittelemättä taksaa ja maksua) vain seuraavaa: ”Muutosta maakunnallisia maksuja koskevaan päätökseen haetaan kuin siten kuin maakuntalain (/) 17 luvussa säädetään.” Näin säädettäisiin esimerkiksi lakiehdotuksissa 135 (49 §:n 1 momentti), 86 (52 b §), 88 (16 §:n 2 momentti) ja 140 (37 §:n 2 momentti). Rehulain muutosta koskevassa 113. lakiehdotuksessa (51 §:n 5 momentti) todettaisiin puolestaan, että *maakunnan määräämään maksuun* saa hakea muutosta siten kuin maakuntalain 17 luvussa säädetään.

Jos edellisessä kappaleessa ensimmäisenä mainitun viittauksen maakuntavalitukseen tulkitaan tarkoittavan sekä taksaa että yksittäistä maksupäätöstä, tämä tarkoittaisi, että muutosta voitaisiin, toisin kuin valtion viranomaisten vastaavien maksujen osalta, hakea valittamalla vielä korkeimmalta hallinto-oikeudelta (maakuntavalitusta ei koske maakuntalakiehdotuksessa valituslupajärjestelmä). Näin erityisesti silloin, jos muotoilu on oma pykälänsä. Jos taas viittaus maakuntavalitukseen on osa muutoksenhakua koskevaa pykälää, pykälän sisäisestä rakenteesta riippuu, onko muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen tulkittavissa valituslupanvaraiseksi.

Tätä ongelmaa havainnollistaa esimerkiksi 176. lakiehdotuksen (laki terveydensuojelulain muuttamisesta) 56 §. Pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan ensin oikaisua, 2 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta suoraan hallintovalituksiin ja 3 momentissa tarkoitettuihin erikseen lueteltuihin hallinto-oikeuden päätöksiin haetaan muutosta suoralla valituksella ja muihin valituslupanvaraisesti. Kun maksutaksaa koskeva maakuntavalitus mainitaan näistä erillään 4 momentissa, avoimeksi jää, koskeeko 3 momentti jatkomuutoksenhakua tällaisessa asiassa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen.

Kun edellä mainitun lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentin mukaan oikaisu tehdään maakunnan viranhaltijan mistä tahansa päätöksestä, vaikuttaisi siltä, että tässä laissa oikaisu kohdistuisi myös viranhaltijan määräämään yksittäisen asian käsittelymaksuun (oikaisu olisi hallintolain mukainen ja muutoksenhakukin olisi hallintovalitus). Tuolloin yksittäinen maksuasia olisi valituslupanvarainen asia korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vastaava rakenne esiintyy myös esimerkiksi 183. lakiehdotuksessa (laki tupakkalain muuttamisesta). Mainituksessa laissa muutoksenhakua koskee 106 §, jossa muutoksenhakua maakunnan ”90 §:ssä tarkoitettuja taksoja koskeviin päätöksiin” koskee pykälän viimeinen momentti. Tuossa laissa muutoksenhaku kaikista hallinto-oikeuden päätöksistä on sinänsä 106 §:n 2 momentin mukaan valituslupanvaraista.

Tupakkalain perusteella on samoin selvää, että maakunnan määräämään lakiehdotuksen 90 §:ssä tarkoitettuun valvontamaksuun haetaan muutosta esittämällä 60 päivässä oikaisuvaatimus maakunnalle (lakiehdotuksen 106 a §) ja tuohon päätökseen puolestaan hallintovalituksella hallinto-oikeuteen, minkä jälkeen muutoksenhaku on valituslupanvaraista.

Mainittu 106 a § ei kuitenkaan koske muita maakunnan määräämiä maksuja, joten muutoksenhakua koskevan 106 §:n viimeisen momentin sanamuodon perusteella epäselvää on, mikä on yksittäistä maksua koskevassa asiassa valituslaji ja kuinka pitkälle ja millä tavoin asiassa voidaan hakea muutosta valittamalla.

Rakenne, jossa maakuntavalitukseen viitataan muutoksenhakua koskevan pykälän ensimmäisessä momentissa poikkeuksena pääsääntöisestä hallintovalituksesta, on esimerkiksi 104. lakiehdotuksessa (34 § Muutoksenhaku). Tuossa rakenteessa 2 momenttina on ne tilanteet, joissa valitusta edeltää oikaisuvaatimusvaihe, ja mo-

mentissa todetaan, että vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Pykälän rakenteessa on tämän jälkeen (toimivaltaista hallinto-oikeutta ja valituskirjelmän toimittamista koskevien momenttien 3 ja 4) 5 momentti, jossa todetaan erikseen ne hallinto-oikeuden päätökset, joista saa valittaa ilman valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja muista päätöksistä valittaminen edellyttää valituslupaa. Tällaisessa rakenteessa on jokseenkin luontevaa tulkita, että jatkumuutoksenhakua koskeva myöhempi momentti koskisi myös 1 momentissa tarkoitettuja soveltamistilanteita valituslajista riippumatta.

Eräissä lakiehdotuksissa puolestaan säädettäisiin, että maakunta perii tietyistä päätöksistä maksun, joka vastaa enintään suoritteen tuottamisesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Tässä muotoilussa maksun perusteesta määrättäisiin ”tarkemmin maakuntalain 16 §:n 2 momentin 8 kohdassa tarkoitettussa päätöksessä”.

Edellä tarkoitetulla tavalla säädettäisiin esimerkiksi 137. lakiehdotuksessa (70 a §), 144 lakiehdotuksessa (47 a §). Muotoilu kätkee sen, että kysymys on taksan osalta maakuntavalituksesta.

Kalastuslain muutoksen (141. lakiehdotus) uudessa 123 a §:ssä todettaisiin puolestaan, että maakunta perii tietyistä mainitussa laissa tarkoitetuista päätöksistä maksun. Tämän jälkeen todettaisiin, että maksu vastaa enintään suoritteen tuottamisesta maakunnalle aiheutuvaa kokonaiskustannusta ja että ”maksun perusteesta määrätään tarkemmin maakunnan hyväksymässä takassassa”. Koska kalastuslain muutoksenhakua koskevassa 124 §:n 1 momentissa säädettäisiin samalla, että ”maakunnan tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin” saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, tämä sääntelymalli voi johtaa puolestaan siihen tulkintaan, että sekä taksapäätös että maksupäätös olisivat molemmat hallintovalituksen kohteena. Näin tulkittuna sekä taksapäätös että maksupäätös jäisivät tosin valituslupasääntelyn piiriin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että edellä tarkoitetun lakiehdotuksen 124 §:n perusteluissa (s. 383) todetaan tosin, että ”esimerkiksi päätökseen, joka koskisi *päätöksestä perittävän maksun määrää*, haettaisiin muutosta ehdotetun maakuntalain mukaisesti”. Mainitussa pykälässä ei kuitenkaan ole säännöstä, jonka mukaan valituslajista (hallintovalitus) voitaisiin säätää erikseen toisin.

Eräistä muista lakiehdotuksista ilmenee, että vaikka muutoksenhakusäännöksessä onkin lähtökohtana hallintovalitus koskien kaikkia ko. lain mukaisia viranomaispäätöksiä, muutoksenhaku on toisaalta tarkoitettu maakuntavalitukseen perustuvaksi. Epäselväksi voi kylläkin jäädä se, mitä maakuntavalitus lopulta koskee.

Esimerkiksi 144. lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön päätökseen sekä Varsinais-Suomen maakunnan mainitussa laissa (=laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta) tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Turun hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, *jollei erikseen toisin säädetä*. Saman momentin mukaan Turun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Perusteluissa (s. 386) todetaan, että nykyistä säännöstä täydennettäisiin maininnalla, että muualla voidaan säätää asiasta (so. muutoksenhausta) toisin. Perustelujen mukaan ”lisäys on tarpeellinen, koska *maksuja koskevasta päätöksestä* tulisi valittaa siten kuin ehdotetussa maakuntalaissa säädetään”.

Lakiehdotuksessa lääkelain muuttamisesta (174. lakiehdotus) ehdotetaan sekä 54 d §:n muuttamista (koskee voimassa olevassa laissa kunnan valvontaviranomaisena perimiä maksuja) sekä kokonaan uutta muutoksenhakua maakunnan päätöksiin koskevaa 102 b §:ää. Lakiehdotuksen 102

b §:n 1 momentissa maakunnan päätökset, jotka koskevat nikotiinivalmisteiden myynnin valvontaa, olisivat hallintovalituksen kohteena. Momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että maakunnan päätökseen 54 d §:ssä *tarkoitettussa taksoja koskevassa asiassa* saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin maakuntalaissa (/) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen voitaisiin kaikissa tapauksissa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain valitusluvanvaraisesti.

Tässäkin mallissa on lievää epätarkkuutta sen suhteen, onko yksittäinen maksupäätös maakunta-valituksen kohde ("54 d §:ssä tarkoitettussa taksoja koskevassa asiassa"). Jos maksupäätös tulkitaan lääkelain ulkopuolelle jääväksi maakuntavalituksen kohteeksi, niin silloin päätökseen voitaisiin hakea muutosta vielä korkeimmassa hallinto-oikeudessa lääkelain 102 b §:n 2 momentin esittämättä.

Korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän ja maksuasioiden oikeudellisen laadun perusteella sekä valtion että maakunnan viranomaisten maksupäätösten osalta valituslajina tulisi olla yhdenmukaisesti hallintovalitus eikä hallinto-oikeuden päätökseen tällaisessa asiassa saisi hakea valittamalla muutosta. Koska valtion maksuperustelaisissa on oikaisuvaatimusta koskeva ensi vaiheen sääntely, myös maakunnan määräämien maksujen osalta ensi vaiheessa tulisi olla käytettävissä vastaava tai vastaavan kaltainen sääntely. Jos kaikkien viranomaisten maksun määräämistä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta hallintovalituksin, niin tuolloin oikaisuvaatimus voitaisiin perustaa hallintolain varaan.

Vaikka oikaisuvaatimuksesta ei nyt säädettäisikään maakunnan määräämien maksujen osalta, ei ole missään tapauksessa perusteltua säätää maakunnan viranomaisen määräämää maksua koskevasta muutoksenhausta siten, että hallinto-oikeuden päätöksen tulkittaisiin kuuluvan valituslupasääntelyn piiriin (esimerkiksi 140. lakiehdotuksessa maakuntavalitus maksuja koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä vaikuttaa kuuluvan valitusluvan piiriin). Yksittäisiä maksupäätöksiä koskien olisi joka tapauksessa säädettävä, että hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Maksutaksapäätösten osalta muutoksenhaun tulisi olla kaikissa ehdotetuissa muutoksissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraista. Nyt muutoksenhaku hallinto-oikeuden taksan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen olisi valitusluvanvaraista lähinnä vain niissä ympäristölaeissa, joissa valituslupajärjestelmä on kattava (esimerkiksi 31. lakiehdotus, jossa säädetään vesilain muuttamisesta; vesilain 15 luvun 1 §).

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää vielä huomiota siihen, että kaikissa laeissa ei ole viranomaisten suoritteista perittäviä maksuja koskevia säännöksiä (esimerkiksi 143. lakiehdotuksessa tarkoitettu laki). Kun tehtävä on kuulunut valtion viranomaiselle, asialla ei ole ollut merkitystä, koska valtion viranomaisten toiminnasta voidaan periä maksuja valtion maksuperustelain nojalla. Kun tehtävä siirtyy valtion viranomaiselta maakunnalle, maakunta voi käyttää vain maakuntalain 16 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaista päätösvaltaansa. Tuon lainkohdan nojalla maakuntavaltuusto voi päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä maakunnan *järjestämisvastuulle* kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista. Epäselväksi voi jäädä, mitä pidetään maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvana toimintana eri laeissa.

Esimerkiksi 90. lakiehdotuksessa (laki kolttalain muuttamisesta) ehdotetaan 64 §:ää muutettavaksi siten, että mainitun lain nojalla annetuista *päätöksistä peritään maksu siten kuin maksujen perimisestä erikseen säädetään*. Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että eräät Valtiokonttorin ja Lapin maakunnan päätökset olisivat maksuttomia.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 318) todetaan ainoastaan, että pykälässä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus muutettaisiin Lapin maakunnaksi ja momenttiin lisättäisiin Maaseutuvirasto sekä Valtiokonttori. Pykälän 2–4 momentti säilyisivät ennallaan. Pykälässä ei kuitenkaan mainita Maaseutuvirastoa.

Esimerkiksi 96. lakiehdotuksessa, jossa on tehtäviä myös maakunnalla, maksuja koskee vain 65 §, jonka mukaan Maaseutuviraston velkajärjestelypäätökset ovat maksuttomia.

Maastoliikennelain muuttamista koskevassa 195. lakiehdotuksessa lakiin lisättäisiin säännökset kunnan oikeudesta periä lain 30 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua luvasta maksu, jonka perusteet määrättäisiin kunnan hyväksymässä taksassa. Muutoksenhakua koskeva lain 30 § huomioon ottaen tällaiseen yksittäiseen maksua koskevaan päätökseen samoin kuin taksapäätökseen voitaisiin hakea muutosta kuntalain mukaisesti. Koska kuntalaissa ei ole valituslupajärjestelmää, asiassa voitaisiin hakea muutosta valittamalla aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka.

11. Lakiehdotus (Laki hallintolain 58 §:n muuttamisesta)

Muutoksessa säädettäisiin vain siitä, mille viranomaiselle toimitetaan hallintoasioissa tiedoksianto siinä tapauksessa, että valtion puhevaltaa käyttävästä viranomaisesta on epäselvyyttä (hallintolain 11 §:n 1 momentti).

Hallintolain 11 §:n 2 momentti säilyisi entisellään. Siinä määritellään tällä hetkellä, kenelle toimitetaan kunnalle osoitettu tiedoksianto. Momentissa tai ylipäätään tässä pykälässä tulisi säätää myös siitä, kenelle toimitetaan tiedoksianto maakunnassa. Tiedoksiantoa maakunnalle ei yleisenä kysymyksenä voi ”piilottaa” muualle lainsäädäntöön.

43. Lakiehdotus (Laki puolustustilalain muuttamisesta)

Muutoksenhakusääntelyn (lain 37 §) teknisessä korjaamisessa ei ole otettu huomioon, että muutoksenhakusääntelyn alkuperäinen malli on peräisin hallintolainkäyttölakia edeltäneestä ns. hallintovalituslaista, jossa muutoksenhakutiet ja -mahdollisuudet riippuivat siitä, minkä tason viranomaisen päätöksestä asiassa oli kyse.

Pykälässä ei siten ole tarpeen todeta, että jollei muutoksenhakumenettelyä ole säädetty, valitus tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Pykälässä ei nykysääntelyn (hallintolainkäyttölaki) vuoksi ole myöskään todeta mitään siitä, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksiin, joihin mainitun lain nojalla saadaan hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksen liittämisestä säädetään hallintolainkäyttölaissa.

47. Lakiehdotus (Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta)

Hallituksen esityksessä muutetaan Maanmittauslaitoksen päätöksen kohdistuva muutoksenhakutie hallintolainkäyttölinjasta yleisten tuomioistuinten linjaan maaoikeusasiaina.

Mainittu vuonna 1991 säädetty laki perustuu hallituksen esitykseen (HE 135/1997 vp) ja perustuslakivaliokunta on antanut siitä lausunnon (PeVL 24/1997 vp), jossa muun ohella on käsitelty hallintolainkäyttölinjaista muutoksenhakua ja pidetty sitä asianmukaisena.

Lakia on muutettu vuonna 1997, jolloin lakiin on lisätty viittaus hallintolainkäyttölakiin. Tuossa yhteydessä ei ole muutettu ensimmäisen asteen tuomioistuimen nimeä (läninoikeus), koska läninoikeudet lakkautettiin vasta vuonna 1999. Läninoikeuksien lakkauttamisen yhteydessä säädettiin, että viittaukset läninoikeuteen tarkoittavat vastaisuudessa hallinto-oikeutta.

Hallituksen esityksessä muutosta perustellaan seuraavasti: ”Lisäksi ehdotetaan muutoksenhakutietä koskeva sääntely muutettavaksi vastaamaan voimassa olevaa muutoksenhakua koskevaa lainsäädäntöä. Läninoikeudet on lakkautettu. Vastaavissa asioissa, esimerkiksi kuntarakennelain 10 luvun mukaisissa toimituksissa, muutoksenhakutie on maa-oikeus. Pykälän 1 ja 2 momentissa muutoksenhakutienä Maanmittauslaitoksen päätöksestä säädettäisiin maa-oikeus. Sen lisäksi, mitä tässä pykälässä säädetään, muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1997) säädetään.”

Päätöksen sisältö mainitussa laissa on vain tietyn alueen siirto kunnasta toiseen. Epäselvää on, voidaanko muutoksenhaussa ylipäättään tehdä ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaista maa-oikeuden päätöstä eli muuttaa Maanmittauslaitoksen päätöstä, koska kysymys ei ole muutoksenhausta toimitukseen.

94. Lakiehdotus (Laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain muuttamisesta)

Lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin mukaan maakunnan viranhaltijalla on oikeus valvonnan suorittamista varten kulkea toisen alueella ja tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia. Voimassa olevassa vastaavassa lainkohdassa ei mainita tutkimuksia eikä tutkimusten tekemistä ole myöskään perusteltu hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

127. Lakiehdotus (Laki maatalouden markkinajärjestelyistä annetun lain muuttamisesta)

Lakiehdotuksen 90 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön, Luonnonvarakeskuksen, Elintarviketurvallisuusviraston ja Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Tullin tekemään päätökseen haetaan puolestaan muutosta siten kuin tullilaissa säädetään.

Momentissa todettaisiin vielä tämän lisäksi, että maakunnan tekemää päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan, mitä elintarvikelain 74 §:ssä säädetään.

Viitatussa pykälässä, joka koskee muutoksenhakua kunnan viranomaisen päätökseen, säädetään tällä hetkellä seuraavaa (sellaisena kuin laissa 970/2015)):

Kunnan viranhaltijan 63 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa vaatia oikaisua tai hakea muutosta valittamalla. Muuhun kunnan viranhaltijan päätökseen saa vaatia oikaisua 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta kunnan tämän lain mukaisia tehtäviä hoitavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Edellä 15 §:ssä ja 55–61 §:ssä tarkoitettuun kunnan toimielimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muuhun kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimielimen päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muutosta päätökseen, joka koskee kunnallista valvontasuunnitelmaa, 86 §:ssä tarkoitettuja kunnallisia elintarvikemääräyksiä sekä kunnallisia maksuja koskevaa tak-saa, saa hakea siten kuin kuntalaissa säädetään.

Korkein hallinto-oikeus pitäisi parempana, että ao. laissa todettaisiin ilman viittaussäännöstä, miten maakunnan päätökseen haetaan muutosta.

132. Lakiehdotus (Laki maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta)

Lakiehdotuksessa ei ehdoteta muutettavaksi lain *muutoksenhakua koskevaa 20 §:ää*, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön päätökseen asiassa, joka koskee paikallisen toimintaryhmän ja maaseudun innovaatioryhmän hyväksymistä, saa hakea valittamalla muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Lakia tulisi muuttaa siten, että pykälästä poistetaan maininta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain mukaan muutosta ministeriön päätöksiin haetaan nykyisin valittamalla hallinto-oikeuteen. Asiaryhmässä ei ole kysymys sellaisesta päätöksenteosta, jossa olisi perusteltua, että korkein hallinto-oikeus toimii ainoana muutoksenhakuasteena.

Pykälään tulisi lisäksi lisätä säännökset siitä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain jos, korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan.

133. Lakiehdotus (Laki maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta)

Lakiehdotuksen 69 a §:n (uusi pykälä) mukaan maa- ja metsätalousministeriö tai Maaseutuvirasto voi antaa maakunnalle määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta, jos viranomaisen havaitsee maakunnan rikkovan EU:n lainsäädäntöön perustuvien hallintoviran-omaistehtävien hoitamista. Määräystä voidaan tehostaa sakon uhalla.

Lakiehdotuksen 69 a §:n mukaista uutta päätöksentekotilannetta ei ole otettu huomioon muutoksenhakua koskevassa 69 §:ssä. Tämän vuoksi ministeriön tai Maaseutuviraston päätöksestä tehdyn valituksen tultua ratkaistuksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, päätöstyyppi kuuluu lain systematiikan mukaan siihen osioon, johon saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain valituslupanvaraisesti. Jos toisin halutaan säätää, myös muutoksenhakua koskevaa 69 §:ää olisi tämän vuoksi muutettava.

135. Lakiehdotus (Laki eläinten lääkitsemisestä annetun lain muuttamisesta)

Lakiehdotuksen mukaan muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei olisi rajoitettu millään tavalla. Asian oikeudellisen luonteen perusteella lienee kuitenkin tehtävissä jako niihin asioihin, joista valitus edellyttää valituslupaa, ja niihin, joista valittaminen ei sitä vaadi (*lakiehdotuksen 49 §*).

136. Lakiehdotus (Laki Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta)

Muutoksenhakua koskeva 39 § ei tunnista uutta 36 a §:ää, jonka 1 momentin mukaan hallintoviranomainen (=maa- ja metsätalousministeriö) voi määrätä *toimintaohjelman varoista maksetut varat tai osan niistä perittäväksi takaisin* välittävältä toimielimeltä (=maakunta), jos välittävä toimielin on käyttänyt varoja muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne on osoitettu tai se on varoja käyttäessään olennaisesti toiminut vastoin Euroopan unionin tai kansallista lainsäädäntöä tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Muutoksenhakua koskevassa pykälässä kysymys on *myönnetyn tuen takaisin perimisestä*, jolloin jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei edellytä valituslupaa.

137. Lakiehdotus (Laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä)

Lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevaa 70 §:ää ei ehdoteta muutettavaksi, joten lain perusteella tehdystä kaikista hallinto-oikeuden päätöksistä pääsee valittamaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kun lain 70 §:ssä on osa päätöksistä säädetty käsiteltäväksi ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksena hallintolain mukaan, ainakin noiden päätösten osalta valittaminen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulisi säätää valitusluvanvaraiseksi.

Varsinais-Suomen maakunnan perimistä maksuista säädettäisiin lakiehdotuksen 70 a §:ssä. Maksun osalta korkein hallinto-oikeus viittaa edellä esittämäänsä. Viittaus maksun maakuntalaissa määräytyvään perusteeseen tarkoittanee, että maksutaksa olisi maakuntavalituksen kohteena, jolloin muutoksenhaku voisi tapahtua rajoituksetta korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka.

Pykälän muotoilu jättää toisaalta avoimeksi, koskeeko maakuntavalitus myös yksittäistä maksua koskevaa päätöstä. Koska maakunnan päätöksenteon osalta muun valituslajin kuin maakuntavalituksen käyttö edellyttää erikseen säätämistä, niin ehdotetulla tavalla säädettynä muutoksenhaku olisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti mahdollista samoin maakuntavalituksenä. Korkein hallinto-oikeus ei pidä tätä perusteltuna työmääräänsä ja asian oikeudelliseen laatuun nähden.

139. Lakiehdotus (Laki kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 25 §:n muuttamisesta)

Lakiehdotukseen ei sisälly lain muutoksenhakua koskevan 46 §:n muutosta.

Mainitun pykälän 1 momentin mukaan lain nojalla tehtyä päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan valtionavustuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Takaisinperintää, sopimuksen purkamista ja irtisanomista sekä asiamiehelle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevassa asiassa muutosta haetaan kuitenkin valittamalla hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusmenettelyä. Oikaisuvaatimus metsäkeskuksen päätöksestä tehdään metsäkeskukselle. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun metsäkeskuksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentissa säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ja pykälän 3 momentissa todetaan, että muutoksenhakuviranomaisen on varattava metsäkeskukselle tilaisuus tulla kuulluksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että pykälän 3 momentin säännös on tarpeeton. Hallintolainkäytönlain mukaan hallintotuomioistuimen harkintaan kuuluu, onko päätöksen tehneen viranomaisen kuuleminen asiassa tarpeen. Kategorisesti kuulemiseen velvoittavaa säännöstä ei tulisi sisällyttää

erityislainsäädäntöön, koska erinäisissä soveltamistilanteissa tällaisesta säännöksestä on lähinnä haittaa (esimerkiksi myöhästyneen valituksen johdosta ei kuulla viranomaista).

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun hallinto-oikeuteen päätökseen tulisi voida hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain sillä edellytyksellä, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Lain korjaamistarpeen osalta huomioon on toisaalta otettava, että laki on määräaikainen (voimassa vuoden 2020 loppuun).

153. Lakiehdotus (Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta)

Lakiehdotuksesta puuttuu lain 14 §:n (sellaisena kuin laissa 68/2017) muutos. Lakiehdotuksessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi aluehallintoviraston sijasta tulisi Valtion lupa- ja valvontavirasto, joten myös 14 §:ää on muutettava.

Edellä mainitun pykälän 1 momentin mukaan *aluehallintoviraston päätökseen* 11 ja 12 §:ssä tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan *muuhun aluehallintoviraston päätökseen* saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhausta uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen säädetään uhkasakkolaissa.

Pykälän 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälän 4 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettua päätöstä toimiluvan peruuttamisesta on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Asiasisältöisesti muutoksen tulisi kohdistua pykälän 1 ja 2 momenttiin.

Lakiehdotuksen 11 §:n otsikko ”Pakkokeinot” ei vastaa pykälän sisältöä. Kysymys on hallinnollisen pakon käyttämisestä.

154. Lakiehdotus (Laki kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneistojen välitysliikkeistä annetun lain muuttamisesta)

Lakiehdotuksen 18 §:n otsikko ”Pakkokeinot” ei vastaa pykälän sisältöä. Kysymys on hallinnollisen pakon käyttämisestä.

160. Lakiehdotus (Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 6 ja 11 §:n muuttamisesta)

Lakiehdotuksen mukaan maakunnan pelastusviranomainen määriteltäisiin mainitussa laissa tarkoitetuksi pelastusviranomaiseksi.

Lakiehdotuksen 131 §:ää täydennettäisiin säännöksillä siitä, että maakunnan pelastusviranomaisen suoritteiden maksullisuudesta ja perittävien maksujen suoruudesta päättää kuitenkin maakuntavaltuusto siten kuin maakuntalaissa (/) säädetään.

Tässä yhteydessä ei ehdoteta muutettavaksi lain 126 §:ää, jonka mukaan ministeriön ja valvontaviranomaisen tämän lain perusteella tekemään *hallintopäätökseen* haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Maksuja koskeva 131 § on muutoksenhakua koskevan 126 §:n jälkeen, eikä lakiehdotuksesta käy ilmi, onko harkittu, että maksuja koskevalta osin olisi tarpeen muuttaa myös muutoksenhakua koskevaa 126 §:ää.

Ehdotetussa muotoilussa ”suoritteiden maksullisuus ja perittävien maksujen suuruus” (joka perustuu voimassa olevan lain muotoiluun) on se tulkintamahdollisuus, että sekä taksapäätöksen että maksupäätöksen katsottaisiin olevan maakuntavalituksen kohteena. Kun muutoksenhakusäännös ei koske muita kuin ”hallintopäätöksiä” ja hallintovalitusta, vaikuttaa siltä, että maksuista muodostuisi muilta kuin valtion maksuperustelaissa säädetyin osin rajoittamaton muutoksenhakukohde korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus ei pidä tällaista perusteltuna.

176. Lakiehdotus (Laki terveydensuojelulain muuttamisesta)

Huomiota kiinnittää se, että muutoksenhakua koskevan 56 §:n jälkeen on säännöksiä, joiden perusteella valvontaviranomainen voi tehdä valituskelpoisia päätöksiä (lakiehdotuksen 59 a §:n mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto hyväksyy tietyt testaajat ja virastolla on myös toimivalta peruuttaa hyväksyntänsä), jotka näyttäisivät hyväksynnän rinnastuvan lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin hyväksymispäätöksiin ja joissa siten tulisi olla käytössä hallintolain mukainen oikaisuvaatimusmenettely. Peruuttamispäätökset näyttäisivät puolestaan rinnastuvan 56 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin.

Lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentissa mainittaisiin erikseen oikaisuvaatimusaika haettaessa oikaisua maakunnan viranhaltijan päätökseen maakunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Mainittu aika olisi vastaava kuin voimassa olevassa laissa haettaessa oikaisua kunnan viranhaltijan vastaavaan päätökseen (14 vrk). Kun hallintolain mukaan oikaisuvaatimusaika on 30 päivää, jota siis sovellettaisiin muihin oikaisuutilanteisiin, tämällyyppisessä norminkirjoittamisessa on käytännössä vaarana tulkintasekaannus, jonka mukaan kaikissa tilanteissa oikaisuvaatimusaika olisikin vain tuo 14 vuorokautta.

183. Lakiehdotus (Laki tupakkalain muuttamisesta)

Muutoksenhakua hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevan 106 §:n 1 momenttiin lisättäisiin viittaus uuteen 106 a §:ään, joka koskee muutoksenhakua maakunnan määräämään laissa erikseen säädettyyn valvontamaksuun, sekä voimassa olevan lain tavoin viitattaisiin 107 §:ään, joka puolestaan koskee oikeussuojakeinojen käyttämistä hallinto-oikeuden sijasta markkinaoikeudessa, sekä saman pykälän 4 momenttiin, joka puolestaan koskee maakuntavalitusta maakunnan hyväksymään maksutaksaan. Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen edellyttää valitusluvan myöntämistä. Rajoitus koskee hallinto-oikeuden kaikkia päätöksiä. Pykälän 3 momentissa puolestaan säädettäisiin vastaten nykyistä sanamuotoa, että ”jos 2 momentista ei muuta johdu”, Valtion lupa- ja valvontavirasto (aluehallintoviraston seuraajana) saa hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että viittaukset eivät välttämättä lisää lain systemaattista selkeyttä. Pykälän 1 momentin viittauksissa on kysymys kolmesta eri perusteisesta

asiasta: yksi viitatuista säännöksistä sanoo ainoastaan sen, että valituslaji on hallintovalituksen sijasta maakuntavalitus, yksi viitatuista säännöksistä puolestaan tarkoittaa oikeudenkäyntiä eri tuomioistuimessa ja yksi viittaussäännös on uusi erityissäännös vain yhdentyypistä maksua koskien valituslajin ollessa edelleen hallintovalitus (viittaus tarkoittaa vain, että valitus ei ole ensi vaiheessa käytettävissä). Pykälän 3 momentin viittaus 2 momenttiin on puolestaan jokseenkin tarpeeton. Jos asia säädetään valitusluvanvaraiseksi, viranomaisella ei ole erityisen valitusoikeussäännöksen perusteella oikeutta tehdä suoraa valitusta. Myös viranomaisen laissa säädetyn valitusoikeuden perusteella tekemää valitusta koskee yleinen vaatimus valitusluvasta.

186. Lakiehdotus (Laki ulkoilulain muuttamisesta)

Lakiehdotukseen ei sisälly muutoksenhakua koskevan ulkoilulain 30 a §:n (1343/1994) muutosta. Pykälän mukaan kunnan leirintäalueviranomaisen 3 luvun nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään. Pykälä on vanhentunut sekä tuomioistuimen nimen että sovellettavan lain osalta.

Laissa ei ole tällä hetkellä muutoksenhakusäännöksiä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksiä koskien. Nämä päätökset koskevat (jatkossa maakunnan tekeminä) ulkoilureittisuunnitelman vahvistamista (4 §), siirtämistä (11 §) ja lakkauttamista (12 §). Lisäksi maakunta voi tehdä valituskelpoisen päätöksen päättäessään lain 14 §:n nojalla korvausten jakamisesta kuntien kesken. Koska laissa ei säädettäisi muutoksenhausta maakunnan päätöksiin, kaikki mainitut päätökset olisivat maakuntavalituksen kohteita. Aikaisemmin ne ovat olleet hallintolainkäyttölain säännösten perusteella hallintovalituksen kohteita.

Eräitä kielellisiä huomioita

Käsitettä ”Pakkokeinot” käytetään useassa lakiehdotuksessa otsikkona sellaisella pykälälle, joka koskee hallinnollisten pakkokeinojen käyttämistä (esimerkiksi 14. lakiehdotuksen 25 a §, 35. lakiehdotuksen 17 §