

HE 14/2018 vp

Ympäristöjuristi Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
HaV 2.5.2018

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

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa asiasta seuraavaa.

Yleistä

Maakuntauudistuksen myötä Suomen ympäristöhallinto on isojen rakennemuutosten edessä. Suomen luonnonsuojeluliitto pitää maakuntauudistusta sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia osin perusteltuna, mutta ympäristöllisesti ristiriitaisena ja toteuttamistavaltaan puutteellisena. Sinällään valtion ympäristötehtävien yhdistäminen ja siirtäminen valtion lupa- ja valvontavirastoon (Luova) on järkevää ja edistää käsittelyn yhtenäisyyttä, yhdenvertaisuutta sekä ennakoitavuutta. Luonnonsuojeluliitto ei kuitenkaan kannata nykyistä esitystä, jota on välttämättä korjattava etenkin Luovan laillisuusvalvonnan ja yleisen edun valvonnan järjestämisen osalta. Myös maakunnille osoitettujen tehtävien hoitamiseen liittyy ongelmia resurssien ja asiantuntijuuden riittävyyden sekä päätöksentekijän hallinnollisen aseman näkökulmasta.

Maakunnille osoitettujen tehtävien ongelmat

Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten maakunnissa turvataan niille valtiolta siirtyvien ja maakuntalakiin perustuvien tehtävien hoitamisen edellyttämä asiantuntemus ja taloudellisten resurssien riittävyys. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että eräät maakunnille osoitetut tehtävät ovat luonteeltaan oikeudellista harkintaa ja laajaa osaamista edellyttäviä viranomaistehtäviä. Näiden osalta viranomaispäätösten riippumaton käsittely maakunnassa on lakiehdotuksissa järjestetty osin puutteellisesti. Tällaiset tehtävät tulisi osoittaa selkeästi esim. maakunnan viranhaltijalle, ei vain yleisesti maakunnalle. Jälkimmäinen ratkaisu jättää liikaa harkintavaltaa asioiden käsittelyn järjestämiseen, mikä vaarantaa päätösten riippumattomuuden. Esimerkkinä yksityisiä luonnonsuojelualueita koskeva luonnonsuojelulain 24.1 §, joka jättää avoimeksi kysymyksen siitä, mikä taho maakunnassa on neuvotteluissa toimivaltainen. Lisäksi varsinaisen päätöksen asiassa tekee kuitenkin – sinänsä perustellusti – Luova, mikä tekee asiasta hallinnollisesti sekavan.

Luovan keskeiset puutteet

Vaikka Luovan perusajatus on lähtökohtaisesti kannatettava, se on epäonnistunut laillisuusvalvonnan ja erityisesti yleisen edun valvonnan näkökulmasta. Esitys heikentää yleisen ympäristöedun valvontaa

- 1) poistamalla viranomaisen valitusoikeuden Luovan omista päätöksistä,
- 2) poistamalla valtiolta kaavoituksen laillisuusvalvonnan ja
- 3) siirtämällä valtion tehtäviä käytännössä kansalaisten ja ympäristöjärjestöjen vastuulle.

1) Viranomaisen valitusoikeuden poistaminen

Perustuslaki ja oikeudellinen järjestelmä asettavat yleisen edun valvonnan valtion tehtäväksi. Lupa- ja valvontaviranomaisen yhdistäminen ei sinällään ole ongelma, mikäli samalla turvataan valvonnan riippumattomuus ja muutoksenhakumahdollisuus. Ympäristöasioissa yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus osaltaan varmistaa, että ympäristöpäätöksenteolle tyypilliset, erilaiset ja usein ristiriitaiset yhteiskunnalliset intressit tulevat päätöksenteossa asianmukaisesti huomioonotetuksi. Siksi myös yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus on välttämätön lainmukaisuuden varmistin. Sen poistaminen olisi merkittävä heikennys yleisen edun, hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisen varmistamiseen.

Ehdotettu yleisen edun valvonnan järjestäminen poikkeaa täysin aiemmasta lakiluonnoksesta (2017), jossa ehdotettiin itsenäistä yleisen edun valvontayksikköä Luovaan. Tämä yksikkö on hallituksen esityksestä poistettu. Sen sijaan yleisen edun valvonta on tarkoitettu sisällyttävä läpäisevästi ja ennakoivasti lupa-asian käsittelyn kaikkiin vaiheisiin. Samalla valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeus poistetaan, siltä osin kuin kyse on Luovan omista päätöksistä. Muutos vaikuttaa poliittiselta valinnalta, jonka vaikutuksia on arvioitu riittämättömästi, eikä se kestä oikeudellista tarkastelua.

Perusteluiden mukaan ”*jatkossa Valtion lupa- ja valvontavirastossa varmistettaisiin ennakkolisten menettelyjen kautta erilaisten näkökulmien huomioiminen päätöksenteossa, jolloin yleinen etu tulee huomioitavaksi ympäristötoimialan viranomaispäätöksenteossa*”. Tämä ei kuitenkaan riitä, eikä tuo mitään uutta nykyjärjestelmään. Virkavastuulla toimivien virkamiesten on tähänkin asti pitänyt huomioida yleinen etu päätöksenteossa ja siitä huolimatta muutoksenhakuoikeutta on jouduttu käyttämään. Työjärjestys ja sisäiset menettelyt eivät riitä: painavatkin lausunnot ja näkemykset voidaan huomioida puutteellisesti ja työjärjestyksen päättää ehdotuksen mukaan vain toimialan johtaja. Ilman valitusmahdollisuutta päätöksenteko saattaa vinoutua, intressejä huomioidaan epätasapainoisesti ja järjestelmä luo edellytyksiä myös lisääntyvälle ulkopuoliselle painostukselle. Siten sisäiset menettelyt ovat yleisen edun valvonnassa epävarmoja, eivät turvaa laillisuusvalvontaa eivätkä vastaa perustuslain vaatimuksia. Siksi riippumaton valvonta pitää varmistaa lakitasolla.

Viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista ei ole myöskään aiemmissa selvityksissä pidetty perusteltuna (ks. *Tarasti et al.: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, YM 2015 s. 66*). Tehdyt selvitykset myös osoittavat ELY-keskusten käyttävän valitusoikeuttaan sekä ympäristölupa- että kaavapäätöksissä harkiten, valitusten hyväksymisasteen ollessa korkea. Siten esitetyille muutoksille ei ole todellisia perusteita. Yleisen edun valvonnan ohella viranomaisen valitusoikeudessa on kyse myös laillisuusvalvonnasta, jonka poistaminen vähentää tärkeiden tulkintaongelmien tuomioistuinkäsittelyitä sekä johtaa lainvastaisten ja esim. EU-oikeuden kanssa ristiriitaisten päätösten lisääntymiseen.

Ehdotukseen sisältyy myös em. Tarastin selvityksessäkin mainittu ajatusvirhe, jonka mukaan valtiolla olisi vain yksi kokonaisuus, jota lupaviranomaisen ratkaisu edustaisi. Näinhän ei ole, vaan etuja on useita.

”Kun tiepiirit, TE-keskukset ja alueelliset ympäristökeskukset yhdistettiin ELY-keskuksiksi, uuteen viranomaiseen fuusioitiin useita erityyppisiä julkisia tehtäviä. Järjestelmän taustan ymmärtäen ei ole mitään erikoista siinä, että ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue tai kalatalousyksikkö valittaa saman ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen päätöksestä tai että sanottujen vastuualueiden kannat jonkun hankkeen lupa-asiaan ovat erilaiset. Laissa turvattujen intressien toteuttamiseksi on sekä lainsäädännössä että oikeuskäytännössä pidetty tärkeänä mainittujen tehtävälötköjen eriyttämistä. Toisenlainen ratkaisu vaarantaisi erisuuntaisten intressien toteuttamisen.”

Esityksen mukaan ”*yleisen edun määritelmän moniulotteisuuden vuoksi muutoksenhakuoikeutta omista päätöksistä olisi ollut haasteellista perustella, kun huomioidaan myös perustuslakivaliokunnan vastaavissa asioissa antamat kannanotot*”. Vaikka perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti viranomaisen valitusoikeuteen, ympäristöasioissa sitä ei ole yleensä kyseenalaistettu. Ympäristöasioissa valtiolle kuuluva yleisen edun valvonta koskee etuja, jotka ovat kaikille yhteisiä tai joilla ei ole puolestapuhujaa. Ympäristöasioiden luonne ja viranomaisen valvontatehtävä yleisen edun valvojana pikemminkin edellyttävät valvontaa, puuttumiskeinoja ja tarvittaessa valitusoikeuksia. Toisin kuin esityksessä annetaan ymmärtää, PeVL:n aiemmat lausunnot eivät siten sellaisenaan estä viranomaisen valitusoikeutta.

Lisäksi esitys on lainsäädäntöteknisesti puutteellinen, sillä esim. YSL 191 §:n mukaan yleistä etua valvovalla viranomaisella on valitusoikeus. Luova on myös tällainen viranomainen, mutta valitusoikeutta ei perustelujen mukaan sillä kuitenkaan ole. Pykälä ja sen perustelut ovat siten ristiriidassa, eikä perusteluilla voida säätää valitusoikeudesta pykälästä poikkeavasti.

2) Kaavoituksen laillisuusvalvonta

Esityksen mukaan valtion viranomaisen kuntien kaavoitus- ja rakennustoimia koskeva valvontatehtävä lakkautetaan, eikä se myöskään siirry maakuntien tehtäväksi. Siten yleisen edun valvonta kaavoituksessa

jäisi sektoriviranomaisten tehtäväksi. Tämä on merkittävä heikennys ja esityksen perusteluissa myönnetään, että ELY-keskusten ja niille kuuluneen kuntakaavoituksen valvontatehtävän lakkauttaminen voi vähentää ympäristövaikutusten huomioon ottamista kaavoituksessa (s. 140). Professori Eija Mäkinen toteaa kaavoituksen valvontaa koskevan selvityksensä johtopäätöksenä että lainmuutoksella valtion valta alueidenkäytön kokonaisasetelmassa lakkaa, muuttuu sektoriperusteiseksi ja sattumanvaraiseksi, toimivaltakysymysten jäädessä monin osin epäselviksi. (ks. http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta).

Esityksessä valvonnan lakkauttamista perustellaan (s. 198) mm. sillä, että ”*kuntien valvonnasta luopumisen voidaan nähdä heijastavan perustuslaissa säädettyä oikeusvaltioperiaatetta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin*”. Laillisuusvalvonnan lakkauttamista perustellaan siten oikeusvaltioperiaatteella ja sillä, että kuntien tulee joka tapauksessa noudattaa lakia. Viranomaisen velvollisuus noudattaa lakia lienee muutenkin selvää. Sen sijaan laillisuusvalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että näin myös tapahtuu. Mäkinen toteaaikin selvityksessään (s. 31) näyttävän siltä, ”*ettei valtiolla ole mahdollisuutta kunnolla toteuttaa sille perustuslaissa ja laissa asetettua velvoitetta huolehtia lainalaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta*”. Johtopäätös on erittäin vakava ja asia on korjattava.

On myös epäselvää, miten sektorikohtainen valvonta esim. Luovan osalta käytännössä järjestetään? Luovan tehtäviinhän ei kuulu alueiden käytön valvonta, siellä ei ole jatkossa kaavoitusosaamista ja MRL:n tiedottamisvelvoitteista on säädetty osin puutteellisesti. Myös kuntien yhteisten yleiskaavojen ja maakuntakaavojen laillisuusvalvonta on tärkeä järjestää. Valvonta on luontevaa osoittaa kokonaisvaltaisesti Luovan tehtäväksi, mutta vähintään vaikutuksiltaan valtakunnallisten tai merkittävien maakunnallisten asioiden osalta.

3) Valtion tehtävien siirtäminen kansalaisille ja ympäristöjärjestöille

Aiemmin yleisen edun valvontaa koskevassa lainvalmistelun taustamuistiossa todettiin mm. seuraavalla tavalla:

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

Muotoilua on hallituksen esityksessä lievennetty (HE s. 165), mutta tilanne on yhä sama. Valtion ydintehtäviin kuuluvaa ja perustuslaissa turvattua yleisen edun valvontaa ja laillisuusvalvontaa ei voi oikeusvaltiossa siirtää kansalaisjärjestöjen varaan. Esitys kuitenkin siirtää yleisen edun ja päätösten lainmukaisuuden valvontaa kansalaisille ja järjestöille, vaarantaen perustuslaissa turvatut ympäristölliset velvoitteet. Järjestöillä ei ole – varsinkaan jo toteutettujen valituslupajärjestelmän laajentamisen ja valitusmaksujen korottamisen takia – riittäviä voimavaroja valvoa päätösten laillisuutta kattavasti. Laillisuusvalvonta kuuluu valtiolle myös EU-vastuiden vuoksi. Päätösten lainmukaisuuden varmistamisen tulisi olla toimijoiden yhteinen päämäärä, ja viranomaisilla tulee olla tähän tehokkaat välineet.

Ehdotus jatkotoimenpiteeksi

Ehdotamme, että Luovaan perustetaan riippumaton keskus tai toimintayksikkö, jonka tehtävänä on valvoa sekä kaavoituksen että ympäristöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuutta ja yleistä etua. Sille tulee myös varata riittävät voimavarat näiden tehtävien hoitamiseksi. Taloudelliset seikat, hallinnolliset muutokset tai yleisen edun määritelmälliset vaikeudet eivät ole syy heikentää valtiolle kuuluvaa perustuslaillista tehtävää.

Lisätietoja

- ympäristöjuristi Pasi Kallio, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi