Eija Mäkinen

Professori

Ympäristövaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 14/2018 vp) laiksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi esitän seuraavaa.

Lähtökohtia ja rajaukset

Hallituksen esitys (HE 14/2018 vp) koskee maakuntien, kuntien ja valtion ympäristönhallinnon tehtäviä siten, että tällä hallituksen esityksellä toteutettaisiin ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5-8, 10–13, 16–22 ja 25–26 kohdissa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille. Hallituksen aiemmassa esityksessä (HE 15/2017 vp) on periaatteellisella tasolla käsitelty maakunnalle siirrettävät tehtävät, myös ympäristöhallinnon tehtävät ja nyt on kyseessä erityisesti noita tehtäviä koskeva aineellinen lainsäädäntö ja valtion hallinnon uudelleen organisointi. Valtion aluehallinnon lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät organisoidaan uudella tavalla. Esityksellä perustetaan Valtion lupa- ja valvontavirasto, Luova, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä.

Hallituksen esitys liittyy laajaan uudistukseen, eduskunnalle 2.3.2017 annettuun hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Näiden hallitusten esitysten eriaikainen käsittelyjärjestys on sikäli ongelmallinen, että maakunnille siirrettäviä tehtäviä käsiteltiin yleisellä tasolla maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä (HE 15/2017 vp), ja vasta aineellisesta lainsäädännöstä ilmenee, mitä muutos asiallisesti merkitsee. Siirrettävien tehtävien analyysia ei oikein ole voinut tehdä ensin mainittua hallituksen esitystä käsiteltäessä ja tässä vaiheessa taas ensin mainittuun on vaikea tehdä isoja muutoksia. Tämän vuoksi ja muutoksen suuruus muutenkin huomioon ottaen isoja periaatteellisia muutoksia, ainakin sellaisia joiden vaikutuksia ei tunneta, pitäisi välttää. Kyseessä on poikkeuksellisen suuri hallinnon reformi, mikä hyvin ilmenee lausunnolla olevasta hallituksen esitysten mittavuudesta (1993 s).

Tässä ympäristövaliokunnalle suunnatussa lausunnossa käsittelen vain kahta nähdäkseni keskeisintä ja periaatteellisinta muutosta, nimittäin 1) *yleisen edun ja laillisuusvalvonnan asemaa* eli valvontaa valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa ja 2) *kuntien ja maakuntien alueidenkäytön valvontaa*. Rajaan lausuntoni vielä erityisesti viranomaisvalvontaan, koska juuri siinä tehdään suuria järjestelmämuutoksia.

Lausuntoni lähtökohtana on myös se, että Luova on valtion keskushallintoviranomainen, jolla on toimintaa alueilla, jokaisessa maakunnassa, kun taas maakunnat ja kunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita. Kiinnitän huomion myös ympäristöasioiden päätöksenteon luonteeseen, johon kytkeytyy moninaisia erisuuntiin vieviä yleisiä ja yksityisiä intressejä, mikä tekee ympäristöasioiden käsittelystä ja ympäristöoikeudesta kaikkinensa erityislaatuisen oikeuden alan.

Toimivallanjako ympäristöasioissa

Ympäristötehtäviä hoidetaan uudistuksen mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastossa, maakunnissa ja kunnissa. Hallituksen tavoitteena on ollut selkeä toimivallanjako kuntien, maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välille, missä pääsääntöisesti onkin onnistuttu. Lähtökohtaisesta maakunnat vastaavat edistämis- ja kehittämistehtävistä ja valtion viranomainen oikeusharkintaisista lupa- ja valvontatehtävistä. Uudistuksen kokonaisuudessa ympäristöhallinnossa maakunnille on kuitenkin jäämässä myös oikeusharkintaisia asioita eikä valtion, maakuntien ja kuntien rooli ympäristöhallinnossa kaikilta osin vaikuta tasapainoiselta. Tämä koskee erityisesti laillisuuden ja yleisten intressien valvonnan järjestämistä.

Yleisen edun ja laillisuuden valvonta ympäristöasioissa Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävänä

Nykytilanne ja muutos

Nykytilanteessa aluehallintovirastot ovat lupaviranomaisia ja elinkeino- liikenne -ja ympäristökeskukset puolestaan valvovia viranomaisia. Lupamenettelyt ja valvonta, siis päätöksenteon valvonta ja luvanmukaisen toiminnan valvonta, ovat eriytyneet. Koska hallituksen esityksen mukainen malli tarkoittaa valtion lupa- ja valvontaviraston yhdistymistä yhteen valtion virastoon Luovaan, järjestelmän perusteet muuttuvat.

Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta on nykytilanteessa toteutunut siten, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo kunnan myöntämiä ympäristölupia (L kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) ja elinkeino-,
liikenne- ja ympäristökeskukset valvovat aluehallintovirastojen
antamia ympäristölupia. Kunnissa luvanvaraisen toiminnan valvonta on siten samalla viranomaisella joka myöntää luvat. Huomion arvoista kuitenkin on, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksestä voi valittaa myös oma kunta (sijaintikunta) kunnan yleisen edun edistäjänä, naapurikunta ja valtion valvontaviranomainen.

Kesällä 2017 lausunnolla olleessa lakiehdotuksessa yleisen edun valvonnasta olisi huolehtinut erillinen yksikkö, joka olisi sijoittunut ympäristötoimialalle. Tällainen yksikkö olisi osallistunut yleisen edun valvontaan lupavaiheessa ja sillä olisi ollut myös valitusoikeus Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristölakien nojalla antamista päätöksistä. Hallituksen esityksen mukaan jatkovalmistelussa on pohdittu myös järjestelmää, jossa yleistä etua olisivat valvoneet riippumattomat asiamiehet (HE s. 496). Nyt kyseessä oleva lakiehdotus ei sisällä tällaista järjestelyä.

Hallituksen esityksen mukainen yleisen edun valvonta ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa

Muutos koskee kaikkia ympäristölakeja, joita sovelletaan Valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa. Rajoitun tässä kuitenkin esimerkinomaisesta tarkastelemaan vain ympäristönsuojelulakia ja siihen ehdotettavia muutoksia.

Valitusoikeudet *Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen päätöksistä* määräytyvät ympäristönsuojelulakiehdotuksen 191 §:n mukaisesti seuraavasti. Valitusoikeus on muiden valittamaan oikeutettujen (kuten asianosaisten, rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen) ohella seuraavilla keskeisillä viranomaisilla

- toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät; toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella
- asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella

Yleistä etua valvova viranomainen voi hallituksen esityksen mukaan olla muun muassa maakunta kalatalousviranomaisena toimiessaan. Yleistä etua valvova viranomainen määräytyy näin tapauskohtaisesti riippuen päätettävään asioihin kiinnittyvistä intresseistä. Valtion toimivaltainen viranomainen ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa on Luova, jolle valitusoikeutta ei myönnetä. Luovalla on kuitenkin jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä, jos hallinto-oikeus muuttaa tai kumoaa sen tekemän päätöksen (YSL 191 §) . Vastaava jatkovalitusoikeus Luovalla on yleensä myös muussa ympäristölainsäädännössä, kuten esimerkiksi jätelain 138 §:ssä yleisen edun valvomisen perusteella. ELY-keskuksen valitusoikeuden tapaista valitusoikeutta ei siis ole, mutta muilta osin oikeustila pysyy entisellään. Jatkovalitusoikeuksia koskee valituslupajärjestelmä, kuten nykyisinkin.

Valittua mallia perustellaan hallituksen esityksessä (s. 445) yksikön ja asiamiesten tehtävien osittaisilla päällekkäisyyksillä suhteessa ympäristötoimialaan ja tämän katsottiin myös vaativan huomattavasti voimavaroja. Perusteluissa tuodaan lisäksi esille, että viranomaisen valitusoikeus sen omista päätöksistä koetaan periaatteelliselta kannalta hankalaksi kysymykseksi. Perusteluissa nostetaan esille eräitä perustuslakivaliokunnan lausuntoja vastaaviksi katsotuissa asioissa koskien viranomaisen valitusoikeutta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 47/2005 vp oli kuitenkin kysymys hallituksen esitykseksi laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, eikä varsinaisista ympäristölaeista. Perustuslakivaliokunta arvosteli sitä, että muutoksenhakuoikeus ilmailulaitokseen omasta päätöksestä esitettiin annettavaksi Ilmailuhallinnon hallintoasioista vastaavalle johtajalle eikä tuota ehdotusta oltu lainkaan perusteltu. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asiamukaisen menettelyn kannalta ongelmalliseksi, koska viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen mahdolliseksi vastapuoleksi (PeVL 36/2004 vp, s. 4/II, PeVL 37/2004 vp, s. 3/II). Valiokunta katsoi, että viranomaisen valitusoikeus olisi syytä rajata vain oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellisiin valituksiin. Samoin perustuslakivaliokunnan katsoi, että valitusoikeus tulisi antaa muulle kuin Ilmailuhallinnon piirissä toimivalle virkamiehelle, esimerkiksi ministeriölle tai valtion asiamiehelle.

Lausunto nähdäkseni puoltaa selvästi riippumattoman erillisen yksikön tai asiamiesjärjestelmän perustamista Luovan sisälle tai ministeriölle annettavaa toimivaltaa.

Toinen hallituksen esityksessä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 37/2004 vp koski hallituksen esitystä laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta. Maakaasumarkkinaviranomaisella on 9 luvun 4 §:n 3 momentin perusteella oikeus valittaa hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden sellaisesta päätöksestä, jolla on kumottu maakaasumarkkinaviranomaisen päätös tai muutettu sitä. Tätä yleistä jatkovalitusoikeutta pidettiin poikkeuksellisena ja katsottiin, että se tulisi poistaa esityksestä, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi.

Mainittu lausunto pikemminkin tukee järjestelmää, jossa Luovan sisällä on riippumaton erillinen yksikkö, asiamiesjärjestelmä tai ulkopuolinen valittaja kuten ministeriö.

Edellä mainitut lausunnot eivät koske ympäristöasioita eikä niissä siten ole käsitelty ympäristöasioiden erityisluonnetta. Niillä ei nähdäkseni kuitenkaan voida perustella erillisen yksikön poistamista tai asiamiesjärjestelmästä luopumista. Pikemminkin on niin, että ilman erityisjärjestelyjä päätöksen tehnyt viranomainen saatetaan kokea asianosaisen vastapuoleksi.

Vertailun vuoksi voi todeta vastaavaa valvovien viranomaisten valitusoikeuksista kunnan ympäristösuojelulain mukaisista päätöksistä. V*altion lupa- ja valvontavirasto* saa hakea muutosta *kunnan tekemään ympäristönsuojelumääräysten* hyväksymistä koskevaan päätökseen (YSL 190 §), mikä vastaa nykyistä käytäntöä.

Muihin päätöksiin valitusoikeus määräytyy YSL 191 §:n mukaan siten, että valitusoikeus on seuraavilla kunnallisilla ja valtiollisilla viranomaisilla

- toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät; toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ja asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;

- valtion lupa- ja valvontavirastolla kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja 156 d §:ssä tarkoitetun kunnan toimivaltaisen viranomaisen päätöksistä

Lisäksi on syytä todeta luonnonsuojelulakiin sisältyvä Valtion lupa- ja valvontaviraston mahdollisuus valittaa muun lain nojalla tehdystä päätöksestä tai suunnitelman hyväksymisestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen (63 §). Tämä tärkeä säännös, jolla turvataan myös EU-oikeuden toteutumista, ei soveltuisi jatkossa laisinkaan Luovan tekemiin lukuisiin ympäristöpäätöksiin.

Ehdotuksen ongelmat

Ympäristöasioissa on lukuisia eri suuntaisia yleisiä intressejä, joita viranomaiset ovat perinteisesti suomalaisessa hallintoprosessissa valvoneet myös muutoksenhaulla. Tämä on todettu esimerkiksi Lauri Tarastin työryhmän rapportissa Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. 10.3.2015. Tältä osin on erotettava viranomaisten velvoite edistää sen valvottavana olevaa yleistä etua ja toisaalta laillisuuden valvonta, vaikka nuo yleiset intressit ovatkin monella tavalla laillisuuskysymyksiä niiden kiinnittyessä aineelliseen lainsäädäntöön ja lopulta ympäristöperusoikeuteen.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että kyseessä on uusi malli, jossa eri suuntiin vievät yleiset edut huomioidaan jo lupamenettelyssä. Yleisen edun valvontaan liittyvät seikat välittyisivät päätöksentekoon viranomaisen sisäisellä menettelyllä ja muiden viranomaisten kanta asiaan selvitetään lausuntomenettelyn keinoin. Tässä ei kuitenkaan ole mitään uutta, sillä jo nyt nämä intressit on otettava huomioon lupapäätöksiä tehtäessä. Siitä että yleiset intressit on otettava huomioon ja lakia on noudatettava ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöstä, että lain noudattamista ei tarvitse valvoa.

Muutoksen vaikutuksista hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että ELY-keskuksen valitusoikeuden poistuminen voi käytännössä johtaa ympäristöjärjestöjen valitusten kasvuun. Ympäristöperusoikeuden (PeL 20 §) toteutumisen kannalta muutos on merkityksellinen, koska sen voidaan katsoa heikentävän osallistumisoikeuksia, joita viranomaisten valitusoikeuksien on katsottu vahvistavan. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että näin ympäristöjärjestöjen vastuulle siirretään

käytännössä muutoksenhakua viranomaisilta yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä. Yleisen edun valvontaa ei kuitenkaan perustuslain 124 §:n mukaan voida siirtää viranomaisilta yksityisille, eikä näitä tahoja voida velvoittaa yleisen edun tai laillisuuden valvontaan. Olennaista on myös arvioida miten muutos vaikuttaa ympäristöperusoikeuden toteutumiseen eli siihen, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevan päätöksentekoon.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä edellä olevasta totean pitäväni erillistä yksikköä tai asiamiesjärjestelmää tarpeellisena. Mikäli tällaista rakennetta, jossa on yksikkö tai asiamiesjärjestelmä ei haluta ottaa käyttöön, on tutkittava muita mahdollisuuksia. Esimerkiksi ympäristöministeriöllä on jo lähtökohtaisesti asiantuntemusta ympäristöhallinnon eri aloilla. Tulisi selvittää voitaisiinko ympäristölakeihin määritellä selkeä valvontatehtävä ympäristöministeriölle, jolloin sille kuuluisi myös valitusoikeus Luovan päätöksistä. Kun tähän yhdistettäisiin Luovan sisäinen lausuntomenettely ja tarpeellinen yhteistyö ministeriön kanssa, malli saattaisi toimia näinkin. Tätä voi erityisesti perustella myös EU-oikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden turvaamisella. Tämä edellyttäisi myös luonnonsuojelulain 63 §:ään otettavaksi selvästi myös ministeriön oikeus valittaa luonnonsuojelulain vastaisista päätöksistä.

Vertailukohtaa tälle mallille voi hakea myös työsuojeluviranomaisten toimivallan sääntelystä, jossa mallissa korostetaan työsuojelun riippumattomuutta ja toimivaltainen viranomainen on ministeriö, kun kysymys on Luovan oman henkilöstön asioista. (Ks. HE s. 158).

Alueidenkäytön valvonnan muutos

Muutoksen suhde nykytilaan

Lakiehdotuksen mukaisessa järjestelmässä alueidenkäytön eli kaavoituksen ja rakentamisen valvonta muuttuu merkittävästi, koska ELY-keskusten kuntien alueidenkäytön edistämistehtävä siirretään maakunnille, mutta millekään viranomaiselle ei siirretä alueidenkäytön valvontatehtävää. Tämä sanotaan hallituksen esityksessä näin: ” Sen sijaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien kaavoitus- ja rakennustoimea koskevaa valvontatehtävää ei ehdoteta siirrettäväksi maakuntien tehtäväksi.”(s. 415) Sitä ei siirretä muillekaan viranomaisille.

ELY-keskusten valvontatehtävää rajoitettiin jo aiemmin 1.5. 2017 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) muutoksella (230/2017) siten, että ELY-keskusten tehtävänä on valvoa vain *valtakunnallisesti* ja *maakunnallisesti merkittäviä asioita*. Näin ELY-keskusten laajempi velvollisuus valvoa yleisesti säännösten noudattamista kaikessa alueidenkäytössä kaventui merkittävällä tavalla. Samalla viranomaisten valitusoikeus rajautui niiden tehtäviin, joten ELY-keskusten valitusoikeus rajautui vastaavasti. Tämän muutoksen vaikutuksia ei vielä ole arvioitu. Kun otetaan huomioon, että ELY-keskukset ovat valittaneet vain harvoin mutta menestyneet valituksissaan erittäin hyvin, muutoksen vaikutuksia tulisi arvioida ja tämän pitäisi tapahtua ennen kuin viranomaisten valitusoikeuksia rajoitetaan edelleen.

Järjestelmämuutos

Maankäyttö- ja rakennuslaki sai aikaan ison muutoksen: kuntakaavojen (asemakaavojen ja yleiskaavojen, pois lukien kuntien yhteiset yleiskaavat) alistamisvelvoite valtion viranomaiselle poistettiin ja tilalle tuli valtion viranomaisen (alueellinen ympäristökeskus) valitusoikeus näistä kaavoista. Tätä valta-asetelman muutosta kompensoimaan tuli myös osallistumisoikeuksia korostava

sääntelytapa. Muutoksella vahvistettiin kunnallista itsehallintoa. Valitusoikeuksista tuli tarvittava perälauta laillisuuden oikeusvaltiolliseksi takeeksi.

Vuonna 2016 sitten lopulta poistettiin velvoite alistaa maakuntakaavat ja kuntien yhteiset yleiskaavat ympäristöministeriön vahvistettavaksi (MRL 28/2016, ks. HE 114/2015 vp). Tässä yhteydessä ympäristöministeriölle ei määritelty nimenomaisesti valitusoikeuttakaan. Sitä onko ministeriöllä katsottava olevan valitusoikeus, ei vielä tiedetä, sillä oikeuskäytäntöä ei ole. ELY-keskuksilla tuollainen oikeus on toimialallaan, mikä turvaa laillisuuden ja yleisten intressien huomioon ottamisen tarvittaessa. Kun ELY-keskukset lakkaavat tässä uudistuksessa, tulisi maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja koskevista päätöksistä valitusoikeus määritellä selvästi jollekin taholle, esimerkiksi ministeriölle tai mieluummin Luovalle. Järjestelmä muuttuu siis edelleen siten, että laillisuuden ja yleisten intressien turvaamiseksi ei ole perälautaakaan.

Kehitys tarkoittaa suurta järjestelmämuutosta: oikeusvaltiolliset periaatteet eivät näyttäisi kaikissa suhteissa olevan tasapainossa itsehallinnon vahvistamistavoitteen kanssa, sillä oikeusvaltiossa itsehallintoa ei vahvisteta laillisuusperiaatteesta tinkimällä vaan niiden rajoissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen mallilla vahvistettiin kunnallista itsehallintoa ja ihmisten osallistumisoikeuksia. Tarkoituksena oli aktivoida kuntalaisia, kansalaisjärjestöjä ja muita osallisia osallistumaan ja tätä kehitystä tuki myös valtion viranomaisen valvontatehtävä.

Muutoksen aiheuttama tilanne

Nyt syntyvä järjestelmä tarkoittaa sitä, että mikään valtion viranomaisen ei valvo enää kaavoituksen laillisuutta, erisuuntiin vievien yleisten ja yksityisten intressien huomioon ottamista kuntien alueidenkäytön päätöksenteossa. Valtion viranomaiset eivät enää valvo edes valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita. Valvontaviranomaista ei ole määritelty eikä valvonnan muutosta tai sen lakkaamisen vaikutuksia juuri käsitellä hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksessä ei lainkaan arvioida ELY-keskusten lakkaamisesta seuraavan valvonnan poistumisen vaikutuksia esimerkiksi seuraavilta osin, jotka kiinnittyvät ympäristöperusoikeuteen (PeL 20 §)

- miten muutos vaikuttaa laillisuuteen ja yleisten ja yksityisten intressien painoarvoon kaavoituksessa
- miten muutos vaikuttaa terveellisen, turvallisen ja viihtyisän ympäristön turvaamiseen
- miten muutos vaikuttaa ihmisten osallistumisoikeuksiin ja mahdollisuuksiin vaikuttaa

Varsinaista valvontaviranomaista ei muutoksen jälkeen ole ja huoli siitä näkyi monien niiden viranomaisten lausuntopalautteessa, jotka valvovat jotakin yleistä intressiä ja joille näin näyttäisi syntyvän lisää vastuuta omilla sektoreillaan. Huoli kehityksestä näkyi jo ELY-keskuksen valitusoikeutta rajoitettaessa (HE 251/2016). Muutosta vastustivat silloin viranomaisista mm. Museovirasto, Liikennevirasto ja Korkein hallinto-oikeus. Maakuntauudistukseen liittyvässä muutoksessa monet viranomaiset ja oikeudelliset asiantuntijat kiinnittivät huomion siihen, että kaavoituksessa kaivataan kokonaisvaltaista, ei pelkästään sektoriperusteista arviota, ja tätä ei enää tapahtuisi. Esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei enää valvottaisi kokonaisuutena. (Ks. Suomen Asianajajaliitto, lukuisat ELY-keskukset ja maakuntien liitot, Museovirasto, Maanmittauslaitos.)

Sektoriviranomaisille, kuten Liikennevirastolle ja Museovirastolle, jää uudistuksessa mahdollisuus lausua näkemyksensä ja hakea muutosta. Sektoriviranomaisilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi kuntakaavojen valmistelussa, jos ne eivät saa tietoja eikä niitä kutsuta

viranomaisneuvotteluihin. Ei ole mitenkään selvää, että toimivaltaiset viranomaiset kutsutaan, kun koordinoiva valvoja puuttuu. MRL-lakiehdotuksen 66 §:n mukaan valmisteltaessa sellaisia kuntakaavoja jotka koskevat vaikutukseltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvoitteiden kannalta tärkeä, kunnan on oltava yhteydessä maakuntaan ja niihin viranomaisiin, joita asia koskee. Keitä nuo viranomaiset yksittäistapauksessa ovat ei ole suinkaan selvää. Sääntely myöskin rajaa kutsut ja tiedonsaannin samalla vain valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Tämä ei kata kaikkea, muun muassa luonnonsuojeluintressin kaikkia osa-alueita.

Luovaan siirtyy luonnonsuojelulain mukaisia tehtäviä ja luonnonsuojelun valvonta, ja luonnonsuojelun loukkaamisen perusteella Luovalla on valitusoikeus myös kuntien kaavapäätöksistä ja periaatteessa muistakin päätöksistä, mutta sillä ei lainsäädännön perusteella kaikissa tilanteissa näyttäisi olevan mahdollisuuksia saada päätöksiä edes tiedoksi, jolloin valvonta on mahdotonta.

Ehdotuksen keskeiset ongelmat

Valtion viranomaisten suorittama kuntakaavojen ja maakuntakaavojen laillisuuden valvonta poistuu.

Jäljelle jää sektoriperusteinen yhteen intressiin kerrallaan kiinnittyvä mahdollinen valvonta. Tämän valvonnan organisointia ja resurssointia ei ole arvioitu hallituksen esityksessä. Sektoriviranomaisten tiedonsaannissa on sääntelyn perusteella ongelmia ja puutteita.

Arvioni on, ettei tällaisella sektoriperusteiseksi muutettavalla valvonnalla ole mahdollisuuksia toimia. Kaavoitus- ja rakentamisoikeus sekä itsehallintoon liittyvät kysymykset ovat olleet koko tutkijaurani ajan tutkimukseni ydintä ja olen seurannut erityisesti kaavoituksen ja muun ympäristöhallinnon kehitystä ja erityisesti valvontaa niin teoreettisesti kuin myös empiirisestikin tarkastellen.

Tässä lausunnossa olen käsitellyt vain kaavoitusta, mutta ongelmat ovat ilmeisiä myös muissa alueidenkäytön päätöksissä, kuten rakennusjärjestyksissä, suunnittelutarveratkaisuissa ja poikkeamispäätöksissä, sillä rakentamisen sääntely on kokonaisuus.

Toimivallat sääntelykokonaisuudessa ovat monin paikoin epäselviä. Ei ole selvää ketä kuntien ja maakuntien toimijoiden on kuultava ja keiden kanssa neuvoteltava, eivätkä valitusoikeudetkaan ole selviä.

Muutos vaikuttaa myös ihmisten osallistumisoikeuksiin, jonka varaan maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä laskettiin, kuitenkin viranomaisvalvonta jättäen.

Muutosehdotukset

Selkeät toimivallat myös valvontaan.

Jos kunta tai maakunta ei kuule toimivaltaista viranomaista eikä tiedota sille asian käsittelystä, vaikka näin olisi tullut tehdä, päätökset voidaan poistaa tai purkaa menettelyvirheen perusteella ylimääräisellä muutoksenhaulla vielä sen jälkeen, kun ne ovat jo tulleet voimaan (Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 59 ja 63 §), mitä ei oikeusvarmuuden vuoksi voida pitää hyvänä suuntauksena. Myös kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon vuoksi on tärkeää, että valvovat valtion viranomaiset määritellään selkeästi.

Oikeusvaltiollisesta lähtökohdasta on tärkeää, että eduskunnan säätämiä lakeja noudatetaan ja että lain noudattamista valvotaan. Maakunnilla ja kunnilla ei ole lainsäädäntövaltaa vaan ne ovat sidottuja eduskunnan säätämiin lakeihin. Valtion valvonnan pitää itsehallinto huomioon ottaen perustua vain laillisuusperusteisiin, mutta oikeusvaltiossa valvontaa tarvitaan. Selkeä valvonta lisää ihmisten luottamusta myös itsehallintoon, kun tiedetään, että itsehallinto toimii lain alla ja lainalaisuutta kunnioittaen.

Luovalle tehtäväksi alueidenkäytön valvonta

Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle Luovalle ei lakiehdotuksen mukaan kuulu alueidenkäytön yleinen laillisuusvalvonta eikä alueidenkäyttöön kuuluvien erilaisten intressien valvominen kokonaisuudessaan, ei yleisten eikä yksityisten.

Luovalla on kuitenkin erikseen mainittuja tehtäviä maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 127 § ja 192 §), luonnonsuojelulaissa, rakennusperinnön suojelua koskevassa laissa ja ympäristönsuojelulaissa ja nuo seikat ovat usein esillä alueidenkäytön päätöksenteossa (Ks. Mäkinen, Eija: Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille s. 10-14).

Luova on monialainen valtion viranomainen, mutta alueidenkäyttö sille ei kuulu, vain joitakin siihen liittyviä asioita. Tätä valintaa ei ole perusteltu ja tämä on hämmentävää, koska

> Virasto turvaa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä (Laki valtion lupa- ja valvontavirastosta 1 §). Hallituksen esityksessä viraston keskeistä tehtävää kuvataan seuraavasti (s. 498). ”Virasto on laillisuusvalvontaa merkittävästi kokoava toimija, puolueeton oikeusvaltion ylläpitäjä. Viraston tehtävissä on usein perusoikeusliityntä: tehtävät kytkeytyvät esimerkiksi perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuden turvaamiseen tai vaikkapa 20 §:ssä säädettyyn vastuuseen ympäristöstä. Virastolle kuuluu myös yleisen edun valvontaan kuuluvia tehtäviä”.

Luova rooli huomioon ottaen odottaisin perusteluja sille, miksi juuri alueidenkäyttö on alue, jolla valvontaa ei tarvita.

Alueidenkäytön yleiseksi laillisuusvalvontaa suorittavaksi viranomaiseksi tulisi nimetä Luova. Tämä on perusteltua myös kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon kannalta, koska valtion viranomainen voisi puuttua vain laillisuuskysymyksiin. Menettely myös tukisi kunnallista ja maakunnallista itsehallinto, kun toimivallat olisivat selvät kaikessa alueidenkäytön päätöksenteossa.

Vertailukohtana voi todeta, että Luovalla on valitusoikeus myös maa-aineslain mukaisista päätöksistä (Maa-aineslaki 20 §). Maa-aineslain kehitys on samansuuntainen kuin kaavoituksen, sillä maa-ainesten ottopäätöksetkin oli aiemmin alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, kunnes menettelystä luovuttiin ja valtion viranomaiselle annettiin valitusoikeus. Nyt tuo valitusoikeus maa-aineslain muutoksella siirretään Luovalle. Luovalle kuuluu ympäristönsuojelulain mukaisia tehtäviä, jotka liittyvät maa-ainesten ottoon, mutta ympäristönsuojelu on esillä myös monissa alueidenkäytön päätöksissä, mikä osaltaan kertoo, ettei Luovan valvontatehtävän rajaaminen ole perusteltua.

Vai valvontatehtävä ministeriölle?

Mikäli Luovan toimivaltaan ei liitetä alueidenkäytön valvontatehtävää eikä sille anneta oikeutta hakea muutosta kuntien ja maakuntien päätöksistä, tulisi valvontatehtävä palauttaa ympäristöministeriön tehtäviin. Tällöin ministeriön tehtäväksi tulisi alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen, ohjaus ja valvonta sekä tietenkin myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaaminen.

Pidän Luovalle annettavaa valvontatehtävää ensisijaisena. Oikeusvaltiollisista lähtökohdista on kuitenkin nähdäkseni välttämätöntä, että valtiolla on selvästi määritelty viranomainen, jolla on vastuu

niin yhteiskunnallisesti tärkeän osa-alueen kuin alueidenkäytön laillisuuden valvonnasta ja siinä yhteydessä erityisesti valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisesta ja turvaamisesta ja EU-oikeuden sekä kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottamisesta.

Esittämäni muutos on tehtävissä tämän uudistuksen yhteydessä kirjoittamalla maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ään Valtion lupa- ja viranomaisen tehtävät. Nämä tehtävät pitäisi kiinnittää alueidenkäytön laillisuuteen, jolloin Luova valvoisi alueidenkäytön yleisten intressien toteutumista kokonaisvaltaisesti ilman katvealueita. Vastaavasti muutos tulisi tehdä myös ympäristöministeriön tehtäviä koskeviin säännöksiin. Näin tehtynä muutos on toteutettavissa nopeasti eikä se viivästyttäisi reformin voimaan tuloa.

Nyt esitetyn kaltaista muutosta ei ole asiallista eikä perusteltua tehdä näin ison uudistuksen yhteydessä ilman kunnollista vaikutusten arviointia, joka tulee aloittaa jo 1.5.2017 toteutuneesta uudistuksesta. Vasta tuon uudistuksen vaikutusten selvittämisen jälkeen on nähdäkseni mahdollista toteuttaa valvontaa koskevia periaatteellisempia uudistuksia. Työ voidaan liittää myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteyteen, jos muutoksiin koetaan olevan perusteltua tarvetta.

Lopuksi viittaan ja yhdyn korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoon aiemmassa ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittamista koskevassa asiassa. Siinä todetaan, että viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. Kuten Korkein hallinto-oikeus, en minäkään voi kannattaa ehdotusta, jossa viranomaisen valitusoikeus jäisi tapauskohtaisesti tulkittavaksi ja suorastaan epäselväksi, enkä ehdotusta jolla se jopa poistetaan. Sama viranomaisvalvonnan tarpeellisuus todetaan Lauri Tarastin työryhmän selvityksessä (Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. 10.3.2015), jossa painotetaan viranomaisten valitusoikeuden perinnettä suomalaisessa järjestelmässä sekä sen tärkeyttä hallinnon lainalaisuuden turvaamisessa. Tarastin selvityksessä Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistamisesta. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2016. Saatavissa: http://vm.fi/documents/10623/306884/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudistaminen +- raportti/c18886c3-256f-4733-b0cb-1fb0b1f76db3.) edellytetään, että maakunnan ohjausmallin pitäisi turvata ministeriöille mahdollisuus ohjata tehtävänhoidon lainmukaisuutta, tavoiteltua yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä asiakkaiden tasa-arvoista mahdollisuutta laadukkaisiin ja tarpeita vastaaviin palveluihin. Tehtävien siirto valtiolta maakuntahallinnon vastuulle ei Tarastin mukaan saisi heikentää näiden tavoitteiden saavuttamista. Nähdäkseni nyt tuollainen vaara on käsillä.

Oma selvitykseni Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille, jossa tarkastelin luonnoksella olleen lakiehdotuksen vaikutuksia alueidenkäytön osalta on ladattavissa seuraavasta osoitteesta. http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25101

Lopuksi kiinnitän vielä huomion maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:ään, joka koskee päätösten antamista tiedoksi julkipanon jälkeen. sen 1 momentin 3 kohdan mukaan julkipanon jälkeen annetaan hallinto-oikeuden ja kunnan viranomaisen päätös lupa-asiassa. Tässä yhteydessä ei mainita maakuntaa, vaikka rakennusvalvonnan tehtäviä voidaan siirtää maakunnan ratkaistavaksi.