Suomen luonnonsuojeluliitto

HE 14/2018 vp
Ympäristöjuristi Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 12.4.2018

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.

Esityksen lähtökohdat ja keskeiset ongelmat

Maakuntauudistuksen myötä Suomen ympäristöhallinto on isojen muutosten edessä. Ympäristönsuojelun ja kansalaisten osallistumisedellytysten turvaamisen osalta Suomen luonnonsuojeluliitto pitää maakuntauudistusta sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia osin perusteltuna, mutta myös ympäristöllisesti ristiriitaisena ja toteuttamistavaltaan puutteellisena. Valtion ympäristötehtävien yhdistäminen ja siirtäminen valtion lupa- ja valvontavirastoon (Luova) saattaa onnistuessaan edistää ympäristöllisten lupa- ja valvonta-asioiden käsittelyn yhtenäisyyttä, yhdenvertaisuutta sekä ennakoitavuutta. Myös Luonnonsuojeluliitto on Luovan perustamista lähtökohtaisesti kannattanut. Sen sijaan maakunnille osoitettujen tehtävien hoitamiseen liittyy ongelmia, etenkin resurssien ja asiantuntijuuden riittävyyden sekä päätöksentekijän hallinnollisen aseman näkökulmasta.

Annettu esitys 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

Oikeudellinen järjestelmä ja perustuslaki asettavat yleisen edun valvonnan valtion tehtäväksi. Päätösten lainmukaisuuden ja asiaan liittyvien yleisten etujen ennakollinen huomiointi ennen päätöksentekoa on kannatettava tavoite. 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 viranomaisen valitusoikeus on välttämätön, eikä esitys ei ole tältä osin hyväksyttävä. Viranomaisen valitusoikeuden 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. Tuossa lausuntoehdotuksessa yleisen edun valvonnan järjestämistarve oli myös oikeudellisesti vakuuttavasti perusteltu. Nyt tämä yksikkö on hallituksen esityksestä poistettu. Sen sijaan yleisen edun valvonta on tarkoitus sisällyttää läpäisevästi ja ennakoivasti lupa-asian käsittelyn kaikkiin vaiheisiin. Samalla valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeus poistetaan, siltä osin kuin kyse on Luovan omista päätöksistä. Tehty täyskäännös on perusteltu heikosti, vaikutuksia on arvioitu riittämättömästi ja ehdotus on oikeudellisesti kestämätön.

Perusteluiden mukaan ”*jatkossa Valtion lupa- ja valvontavirastossa varmistettaisiin ennakollisten menettelyjen kautta erilaisten näkökulmien huomioiminen päätöksenteossa, jolloin yleinen etu tulee huomioitavaksi ympäristötoimialan viranomaispäätöksenteossa*”. Mutta tämä ei riitä, eikä tuo mitään uutta nykyjärjestelmään. Virkavastuulla toimivien virkamiesten on tähänkin asti pitänyt huomioida yleinen etu päätöksenteossa ja siitä huolimatta muutoksenhakuoikeutta on jouduttu käyttämään. Valmistelussa ei ole

millään tavalla täsmennetty niitä menettelyuudistuksia, joilla muutos aiotaan toteuttaa. Sisäisessä menettelyssä annetut painavatkin lausunnot voidaan huomioida puutteellisesti ja työjärjestyksen päättää ja sitä muuttaa ehdotuksen mukaan vain toimialan johtaja. Ilman valitusmahdollisuutta päätöksenteko saattaa vinoutua, eikä yleisiä intressejä välttämättä huomioida samalla painoarvolla. Järjestelmä luo edellytyksiä lisääntyvälle ulkopuoliselle painostukselle ja jopa rakenteelliselle korruptiolle. On myös vaara, että vain sisäisesti järjestetyn menettelyn seurauksena yleisen edun valvontaa siirtyy hallinto-oikeuksille, joille se ei kuitenkaan kuulu. 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. Tämä ei voi olla kenenkään etu. Etenkin vesilain soveltamisessa yleinen etu on aivan keskeinen lupaharkinnan kriteeri, minkä vuoksi viranomaisen muutoksenhaku on turvattava.

Ehdotukseen sisältyy myös em. Tarastin selvityksessäkin mainittu ajatusvirhe, jonka mukaan valtiolla olisi vain yksi kokonaisetu, 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 tehtävälohkojen eriyttämistä. Toisenlainen ratkaisu vaarantaisi erisuuntaisten intressien toteuttamisen.*

Lopuksi, esityksen mukaan ”*ympäristölainsäädännön mukaisen yleisen edun määritelmän moniulotteisuuden vuoksi muutoksenhakuoikeutta omista päätöksistä olisi ollut haasteellista perustella, kun huomioidaan myös perustuslakivaliokunnan vastaavissa asioissa antamat kannanotot (esim. PeVL 47/2005 vp, PeVL 22/2013 vp)*”. On totta, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti viranomaisen valitusoikeuteen, mutta ympäristöasioissa sitä ei ole yleensä kyseenalaistettu. Mainitut mietinnöt koskivat katsastusta sekä ilmailua, joissa intressit ovat rajallisemmat. Sen sijaan 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. Viranomaisella on oltava mahdollisuus huolehtia sen tehtäviin kuuluvan yleisen edun valvonnasta, tarvittaessa oikeusteitse. Muunlainen ratkaisu vaarantaisi valtiolle kuuluvan perustuslaillisen velvoitteen huolehtia yleisen edun ja päätösten lainmukaisuuden tehokkaasta valvonnasta.

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 jää sektoriviranomaisten, kuten liikenne-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- ja museoviranomaisten 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). Alustavien tietojen mukaan vuonna 2017 tehty MRL:n rajaus ELY-keskusten toimivaltaan on jo johtanut siihen, ettei ELY-keskusten valituksia ole enää aina tehty tilanteissa, joissa aiemmin olisi valitettu lainvastaisuusperusteella. 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. seuraavasti: ”*viime kädessä kuntien valvonnasta luopumisen voidaan nähdä heijastavan perustuslaissa säädettyä oikeusvaltioperiaatetta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia*”. Syntyy vaikutelma, että laillisuusvalvonnan lakkauttamista perustellaan oikeusvaltioperiaatteella ja sillä, että kuntien tulee joka tapauksessa noudattaa lakia. Lienee muutoinkin selvää, että viranomaisten tulee noudattaa toiminnassaan tarkoin lakia. Sen sijaan laillisuusvalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että näin myös tapahtuu. Tältä osin Mäkinen toteaakin 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 ylipäätään kuulu alueiden käytön valvonta, siellä ei ole jatkossa kaavoitusosaamista ja MRL:n tiedottamisvelvoitteista on säädetty osin puutteellisesti. Siten esimerkiksi luonnonsuojelulain noudattamisen valvonta tosiasiassa vaikeutuu. Kuntien kaavoituksen valvontaa ei tule kokonaan poistaa valtiolta. 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 lopullisessa 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. Valtion valitusoikeuden poistaminen ja kaavoituksen laillisuusvalvonnan lakkauttaminen kuitenkin käytännössä siirtävät yleisen ympäristöedun ja päätösten lainmukaisuuden valvontaa väistämättä 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 kaikkien toimijoiden yhteinen päämäärä, minkä vuoksi viranomaisilla tulee olla sen valvomiseen riittävän tehokkaat välineet.

Ehdotus jatkotoimenpiteeksi

Ehdotamme, että Luovaan perustetaan riippumaton toimintayksikkö, jonka tehtävänä on valvoa sekä kaavoituksen että ympäristöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuutta ja yleistä etua. Yksikölle tulee 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