Eija Mäkinen
Julkisoikeuden professori (emerita)
Vaasan yliopisto
eija.makinen@univaasa.fi
puh. +358 50 344 2009

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 tehtäviä siten, että tällä 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 lueteltu maakunnalle siirrettävät 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.

Tässä perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa rajaudun käsittelemään vain kahta nähdäkseni keskeisintä ja periaatteellisinta muutosta tässä laajassa esityksessä, jotka liittyvät ympäristöhallintoon nimittäin 1) *yleisen edun ja laillisuusvalvonnan asemaa* eli valvontaa valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa ja 2) *kuntien ja maakuntien alueidenkäytön valvontaa*. Näissä kysymyksissä tehdään isoja periaatteellisia muutoksia, joihin liittyy valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia

Yleisten etujen ja laillisuuden valvonta Valtion lupa- ja valvontavirastossa – pääpiirteet

Toimivallanjaon nykyinen malli ympäristöasioissa on se, että aluehallintovirastot (AVI:t) ovat lupaviranomaisia ja elinkeino- liikenne -ja ympäristökeskukset (ELY:t) puolestaan valvovia viranomaisia. Lupapäätösten tekeminen ja niiden valvonta sekä päätöksenteon valvonta on pääsääntöisesti eriytetty eri tahoille. Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi valtakunnallinen Valtion lupa- ja valvontaviranomainen (Luova), jolloin lupapäätösten tekeminen ja valvonta kaikkinensa kuuluvat samalle viranomaiselle. Vaikka muutos on voimavarojen kokoamisen kannalta kannatettava, siihen liittyy ongelmia. Mikään valtion viranomainen ei tämän jälkeen voi hakea muutosta Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen päätöksiin, vaikka tarvetta joskus olisi esimerkiksi jonkun EU-oikeudessa edellytettävän ympäristöintressin jäätyä huomiotta tai tultua virheellisesti sovelletuksi.

Muutoksenhaku Luovan päätöksistä

Lakiehdotuksen mukaan millään valtion viranomaisella ei ole valitusoikeutta Luovan ympäristö- ja vesilain mukaisessa päätöksenteossa eikä Luovan tekemien päätösten osalta siten ympäristö- terveys- ja luonnonsuojelun yleistä voida valvoa enää muutoksenhakuasteessa. Valitusoikeus Luovan päätöksistä ympäristönsuojelulakiehdotuksen 191 §:n mukaan on seuraavilla tahoilla

> 1) asianosaisella;
> 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
> 3) *toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla*, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset
> ilmenevät;
> 4) *toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella*;
> 5) asiassa *yleistä etua valvovalla viranomaisella*;
> 6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;
> 7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää
> koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Hallituksen esityksen mukaan yleistä etua valvova viranomainen voi olla esimerkiksi maakunnan kalatalousviranomainen sille annetun valvontatehtävän perusteella

Luovan jatkovalitusoikeus

Lakiehdotuksen 191 §:n mukaan Luovalla on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen

Kaavoituksen ja rakentamisen valvonnan muutos – muutoksen pääpiirteet

Maankäyttö- ja rakennuslakiin esitettävillä muutoksilla kaavoituksen ja rakentamisen valvonta muuttuu merkittävästi, koska ELY-keskusten kuntien alueidenkäytön edistämistehtävä (MRL-ehdotus 18 §) siirretään maakunnille ”konsultoivan” roolin mukaisesti, mutta millekään viranomaiselle ei siirretä alueidenkäytön valvontatehtävää (HE s. 414-415). Huomionarvoista on, että ELY-keskusten valvontatehtävää rajoitettiin jo aiemmin 1.5. 2017 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) muutoksella (230/2017) siten, että niiden tehtävänä on valvoa *valtakunnallisesti* ja *maakunnallisesti merkittäviä asioita*. Näin ELY-keskusten aiempi velvollisuus valvoa yleisesti säännösten noudattamista kaikissa tilanteissa kaavoituksen ja rakentamisen lupamenettelyissä kaventui jo tuolloin merkittävällä tavalla. Samalla ELY-keskuksille nimenomaisesti määritelty valitusoikeus poistettiin, jolloin se määräytyy niiden toimialan mukaan.

LAKIEHDOTUKSEN PERUSTUSLAKIARVIO

Vastuu ympäristöstä

Ympäristöperusoikeus peräänkuuluttaa yhtäältä jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä (PeL 20.1 §), mutta asettaa lisäksi julkiselle vallalle velvoitteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PeL 20.2 §). Perusoikeuksien turvaamisvelvoite ilmenee vielä perustuslain 22 §:stä siten, että julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Laissa säädettyjen yleisten etujen viranomaisvalvonnalla on tärkeä asema tuon vastuun järjestämisessä. Lainsäätäjän pitää järjestää hallinto ja sen valvonta siten, että se turvaa perus- ja ihmisoikeudet.

Molemmissa muutoksen kohteena olevissa tapauksissa, Luovan ympäristöpäätöksiä ja kuntien ja maakuntien kaava ja alueidenkäyttöpäätöksiä koskevissa tapauksissa ympäristöperusoikeus on monella tapaa merkityksellinen. Viranomaisvalvonta on tärkeää juuri yleisten etujen turvaamiseksi,

ja julkisen vallan vastuun toteuttamisen kannalta (20.2 §), mutta se voi olla merkityksellistä myös muille päätöksenteon osapuolille, esimerkiksi haitankärsijöille. Viranomaisvalvonnan järjestämisen tapa vaikuttaa oleellisesti myös ihmisten mahdollisuuksiin osallistua, vaikuttaa ja saada tietoa.

.

Hallituksen esityksen perustuslakiarviossa väitetään kaavoitus – ja rakentamissääntelyn osalta, ettei ELY-keskuksen valvonta- ja valitusoikeuden poistaminen loukkaa ympäristöperusoikeutta, koska kaavojen lakisääteisiin sisältövaatimuksiin ei puututa. Tällä viitataan siihen, että myös kuntien ja maakuntien on noudatettava lakia ja turvattava perusoikeudet. Uudistuksen yhteydessä ei myöskään puututa eri sektoriviranomaisten kuten luonnonsuojelu- tai museoviranomaisten muutoksenhakuoikeuteen ja niille turvataan mahdollisuus osallistua kaavoituksen viranomaisyhteistyöhön (s. 498).

Hallituksen esityksen perustelut eivät nähdäkseni riitä suuren järjestelmämuutoksen tekemiseen. Lain noudattamisen velvollisuudesta ei suinkaan seuraa valvonnan tarpeettomuus. Mikäli näin olisi, valvonta voitaisiin turhana poistaa kaikilta toimialoilta. Aineellisella sääntelyllä on kyllä alueidenkäytössä suuri merkitys sille täyttääkö elinympäristö perustuslain vaatimukset, minkä perustuslakivaliokunta myös on todennut. Mutta aineellinen lainsäädäntö ei kuitenkaan pelkästään riitä ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamiseen. Turvaamisvelvoite edellyttää viranomaisvalvontaa, vuorovaikutteista menettelyä ja osallistumisoikeuksia –näitä kaikkia. Perustuslakivaliokunta painotti osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista myös käytännössä ja edellytti tilanteen seuraamista. Muutoksenhakumahdollisuuksienkin tuli säilyä laajana (PeVl 38/1998 vp). Myös eduskunta edellytti lain hyväksyessään, että uuden lain toimivuutta seurataan kiinnittäen huomiota erityisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin (EV 248/1998 vp - HE 101/1998 vp). Tämän muutoksen vaikutuksia olisi tullut selvittää myös näiltä osin, vaikka ihmisten osallistumisoikeuksiin ei suoraan puututakaan.

Viranomaisten valitusoikeudesta ympäristöasioissa

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on valitusoikeus silloin, kun tästä on erityissääntelyä, niin kuin ympäristölainsäädännössä yleensä on, tai kun asia koskee viranomaisen valvottavana olevaa julkista etua. Hallituksen tuoreessa esityksessä uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) todetaan selkeästi, että ”viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin. Siinä missä asianosaisten valitusoikeus turvaa osaltaan yksityisen oikeuksia julkista valtaa vastaan

ja muita yksityisiä intressejä, viranomaisen valitusoikeus turvaa osaltaan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumista". Tämä periaatteen painoarvo on suuri ympäristölainsäädännössä, jossa sovelletaan joustavia normeja ja jossa lähes säännönmukaisesti on esillä ristikkäisiä yleisiä ja yksityisiä intressejä. Tämän vuoksi ympäristölainsäädännössä on määritelty useimmiten valvova viranomainen ja annettu erikseen valitusoikeus jotakin yleistä etua valvovalle viranomaiselle, mitä pidetään tärkeänä hallinnon lainalaisuuden turvaamiseksi (Ks. Lauri Tarastin työryhmän selvitys: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. 10.3.2015).

Perustuslakivaliokunta on eräissä tapauksissa suhtautunut kriittisesti viranomaisten valitusoikeuteen ja vaikuttaa siltä, että tästä lausuntokäytännöstä on tässä hallituksen esityksessä tehty liian yleispiirteisiä, virheellisiäkin johtopäätöksiä. Useimmat perustuslakivaliokunnan viranomaisen valitusoikeutta koskevat kriittiset huomiot koskevat päätöksen tehneen viranomaisen erityislainsäädäntöön perustuvaa jatkovalitusoikeutta ja ne voinee kiteyttää niin, että viranomaisen yleinen muutoksenhakuoikeus – siis jatkovalitusoikeus - voi 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, PeVL 47/2005,). Ongelmaa ei niissäkään tapauksissa ole nähty ainakaan silloin, jos viranomaisen valitusoikeus rajataan vain esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellisiin valituksiin. 4/2004 ja PeVL 22/2013. Viranomaisen omista päätöksistä tehtyjä lausuntoja käsitellään jäljempänä.

Luovan päätöksenteko ympäristöasioissa ja päätöksenteon valvonta perustuslakikysymyksenä

Kesällä 2017 lausunnolla olleessa lakiehdotuksessa Luovassa oli erillinen yleisen edun valvonnasta huolehtiva yksikkö. 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 pohdittiin myös järjestelmää, jossa yleistä etua olisivat valvoneet riippumattomat asiamiehet (HE s. 496). Nyt kyseessä oleva lakiehdotus ei sisällä tällaista järjestelyä. Muutosta perustellaan hallituksen esityksessä (s. 445) ensinnäkin sillä, että yksikön ja asiamiesten tehtävät ovat osin päällekkäisiä suhteessa ympäristötoimialaan ja tämän katsottiin vaativan huomattavasti voimavaroja. Toiseksi painotettiin, että yleinen etu otetaan jatkossa huomioon entistä paremmin sisäistä lupamenettelyä

kehittämällä siten, että eri intressit saavat asianmukaisen painoarvon. Luovalla on monenlaista osaamista, mikä luo hyvät lähtökohdat ympäristölliselle päätöksenteolle.

Hallituksen esityksen perusteluissa Luovan päätöksentekomallia kuvataan uudenlaiseksi siten, että eri suuntiin vievät yleiset edut huomioidaan jo lupamenettelyssä. Nämä yleisen edun valvontaan liittyvät seikat välittyisivät päätöksentekoon viranomaisen sisäisellä menettelyllä ja muiden viranomaisten kanta asiaan selvitettäisiin lausuntomenettelyn keinoin. Lakiin ei kuitenkaan sisälly vaatimusta kirjallisista sisäisistä lausunnoista, mutta työjärjestyksillä on tarkoitus täsmentää menettelyä (HE 14/2018 vp s. 440). Menettely on kannatettava, hyvän päätöksenteon malli. Sitä olisi kuitenkin aiheellista vielä vahvistaa siten, että läpinäkyvyyden edistämiseksi ympäristöasioiden monet erisuuntaiset edut ilmenisivät myös sisäisissä kirjallisissa lausunnoissa, ja tätä voitaisiin edellyttää laissa.

Hyvä ensiasteen päätöksentekomenettely eli ennakollisen oikeusturvatakeiden huomioonottaminen ei kuitenkaan koskaan ole vaihtoehto jälkikäteiselle valvonnalle eli muutoksenhaulle. Oikeus valittaa on nähtävä hyvän ensiasteen päätöksenteon turvaksi. Viranomaisen valitusoikeus turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumista päätöksenteossa ja varmistaa mahdollisuuden korjata virheet.

Valittua mallia tuettiin vielä sillä, että viranomaisen valitusoikeus sen omista päätöksistä koetaan periaatteelliselta kannalta hankalaksi kysymykseksi. Juuri tältä osin viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 47/2005 vp ja PeVL 37/2004 vp. Viraston omaan päätökseen kohdistuvaa valitusoikeutta onkin perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty jossain määrin arveluttavana ilman rajausta esimerkiksi oikeudenkäytön yhtenäisyyteen. Näin ainakin kahdessa tapauksessa, joissa valitusoikeus annettiin viraston omalle virkamiehelle (PeVL 22/2013 vp, ja PeVL 47/2005 vp) Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 47/2005 vp oli kysymys hallituksen esitykseksi laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta arvosteli sitä, että muutoksenhakuoikeus ilmailulaitokseen omasta päätöksestä esitettiin annettavaksi Ilmailuhallinnon hallintoasioista vastaavalle johtajalle eikä tuota ehdotusta oltu lainkaan perusteltu. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valitusoikeus tulisi antaa joko erilliselle asiamiehelle tai ministeriölle. Tapaukset eivät liity ympäristölliseen päätöksentekoon, jossa viranomaisvalvonnan asema eri suuntaisten intressien lainmukaisen painotuksen varmistamisessa on aivan keskeinen.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa ehdotettu erillinen riippumaton valvontayksikkö on mahdollinen tapa järjestää valvonta ja valitusoikeudet. Muitakin mahdollisuuksia on. Valitusoikeus voidaan antaa esimerkiksi erilliselle asiamiehelle tai ympäristöministeriölle. Näin määriteltävää muutoksenhakuoikeutta voidaan pitää jopa välttämättömänä. Muussa tapauksessa päätöksen tehneen viranomaisen asema voi hallintolainkäytössä muistuttaa eräissä suhteessa asianosaisasemaa.

Viranomaisvalvonta ja valitusoikeudet kuntien ja maakuntien alueidenkäytössä perustuslakikysymyksenä

Asianmukainen ja toimiva valvonta ja siihen kytkeytyvä valtion viranomaisen valitusoikeus kuntien ja maakuntien alueidenkäytössä on hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämätöntä. Lakiehdotus jättää yleisen edun valvonnan vain sektoriviranomaisille niiden toimialalla, mikä ei turvaa kokonaisvaltaisesta asetelmasta lainalaisuutta eikä ympäristöperusoikeuden velvoitteita, koska maankäyttö on kokonaisvaltaista ja monien erilaisten intressien summa.

Lakiehdotuksessa valtion viranomaisen valvontatehtävä poistetaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä selvittämättä, miten nämä intressit jatkossa turvataan. ELY-keskuksen valitusoikeutta rajoitettiin jo 1.5.2017 voimaan tulleella lailla (230/2017). Tuon muutoksen vaikutuksia lainalaisuuteen, perusoikeuksien toteutumiseen tai osallistumisoikeuksiin tai toisten viranomaisten toimintaan ei arvioitu eikä muutosta käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Nyt käsittelyssä oleva ehdotus on tämän jatkumoa siten, että valvontatehtävä ja siihen kiinnittyvä valitusoikeus lopetetaan organisatorisella ratkaisulla, eikä tämänkään muutoksen vaikutuksia ole arvioitu.

Nyt ei ole kysymys laisinkaan sellaisista asioissa, joihin perustuslakivaliokunta on suunnannut kritiikkinsä arvostellessaan viranomaisten valitusoikeuksia. Kysymys on laillisuuden ja yleisten intressien turvaamiseksi annetun valvontatehtävän ja niihin kytkeytyvien intressien vuoksi välttämättömän valitusoikeuden sääntelystä ja tätä perustuslain voidaan katsoa suorastaan edellyttävän.

Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto (PeL 121 §)ja lainalaisuusperiaate (PeL 2 **§)**

Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto edellyttää, että valtio ei puutu toimijoiden tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kaavoituksessa ja rakentamisessakaan, mutta laillisia rajoja pitää kuitenkin voida valvoa. Mikäli korostetaan pelkästään itsehallintoa, syntyy tilanne, jossa valtio laiminlyö omia velvoitteitaan. Valtion tehtävä on huolehtia lainalaisuudesta ja perusoikeuksien turvaamisesta ja kansainvälisistä velvoitteista. Näitä tehtäviä hoitaa monilla aloilla Luova, mutta hallituksen esityksessä ei esitetä mitään perusteluja sille, ettei Luovalle tule alueidenkäyttöön liittyviä tehtäviä eikä siihen kytkeytyen valvontaa. Valtion turvaamisvelvoitteiden ja itsehallinnon välille pitää löytää parempi tasapaino. Valvonnan toimivalta on tämän uudistuksen kokonaisuudessa selvintä antaa Luovalle, jolle on turvattava mahdollisuus osallistua vuorovaikutukseen prosessien aikana ja ylipäänsä oikeus saada tietoa maakuntien ja kuntien päätöksenteon vaiheista. Kysymys on perustuslain 2 §:n mukaisen lainalaisuusperiaatteen noudattamisesta.

Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto ja valtakunnalliset intressit

Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallissa kunnat hyväksyvät kuntakaavat (asemakaavat ja yleiskaavat) ja maakunnat maakuntakaavat (nyt maakuntien liitot). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavahierarkiassa maakuntakaava ohjaa MRL.n säätämin rajoituksin alemman asteisia kuntakaavoja, kuntien oikeusvaikutteinen yleiskaava asemakaavojen laatimista (MRL 32 §). Valtioneuvoston hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden on tarkoitus suodattua maakuntakaavojen kautta myös kuntakaavoitukseen. *Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa* on nykyisen lain mukaan huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24 §). ELY-keskukset ovat valvoneet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista maakuntakaavoissa (ministeriö vahvistavana viranomaisena vuoteen 2016 saakka) ja kuntakaavoissa. MR- lakiehdotuksen 25 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kytketään maakuntakaavaan siten, että tavoitteet on sovitettava yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Uusi sääntelymalli jo sinänsä herättää kysymyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemasta alueellisessa päätöksenteossa.

Selvää on kuitenkin se, että lakiehdotuksen mukaisessa mallissa mikään taho ei valvo valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista kokonaisuutena. Laista puuttuu toimivaltaa ja muutoksenhakua koskeva selkeä sääntely. Lakiehdotuksella vain poistetaan ELY-

keskusten valtakunnallisia kysymyksiä valvova tehtävä eikä siinä selvitetä, miten uusi tilanne toimii. Ministeriölle tosin jää mahdollisuus rajatuissa tilanteissa antaa kunnille ja maakunnille suunnittelutehtävän hoitamista koskevia velvoitteita. Uhkasakon antamisen mahdollisuutta ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa ole, eikä tätä hankalasti toteutettavaa keinoa juuri ole käytetty (MR-lakiehdotus 178 §). Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on voitu tehokkaasti valvoa, kun valtiolla on ollut aluehallintoviranomainen, ELY -keskus.

Vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä asioita ovat muutkin kuin valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon- ja kulttuuriympäristön arvoihin kiinnittyvät asiat, mm kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut, jotka kaikki eivät nyt kuulu minkään sektoriviranomaisen valvottaviin eikä niitä siis valvo myöskään valtion aluehallintoviranomainen tai Luova.

Selkeät toimivallat ja tiedonsaanti

Perustuslakivaliokunta on oikeusvaltioperiaatteeseen viitaten lausunnoissaan edellyttänyt viranomaisten toimivallan määrittelyn selkeyttä (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2). Julkisen edun valvonnan ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja julkisen vallan käytön tulee aina olla palautettavissa laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Näitä periaatteita tulee noudattaa myös viranomaisvalvontaa ja niiden valitusoikeuksia koskevassa sääntelyssä. Selkeiden toimivaltojen periaate on erittäin tärkeä alueidenkäytössä, koska valtion valvonta kohdistuu itsehallinnollisiin kuntiin ja maakuntiin ja säännöksillä on selkeitä perusoikeuskytkentöjä. Ympäristölainsäädännössä selkeyteen on pyritty määrittelemällä keskeinen valtion valvova viranomainen (esim. ELY-keskus), minkä lisäksi on voitu antaa valitusoikeus ”toimivaltaiselle” tai yleistä etua valvovalle viranomaiselle. Niinpä jätelaissa valitusoikeus on määritelty selkeästi Luovalle, kun taas ympäristönsuojelulaissa (YSL 191 §) ja maa-aineslakiehdotuksessa (20 §) valitusoikeus kuntien päätöksistä annetaan Luovan lisäksi yleistä etua valvovalle viranomaiselle. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymalli näyttää poikkeavan tästä pääsäännöstä, eikä sille esitetä perusteluja. Selkeys on kuitenkin mahdollista saada aikaan, jos tehtävät määriteltäisiin Luovalle, jolle ne hyvin sopisivat, kun otetaan huomioon Luovan tehtävä.

> ”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”.

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 rajaa kutsut ja tiedonsaannin samalla vain valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Tämä ei kata kaikkea, muun muassa luonnonsuojeluintressin kaikkia osa-alueita.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n mukaan valitusoikeus kaavasta on viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa ja tiedonsaanti tapahtuu joko näille tahoille (66.1 §) tai tätä rajoitetummin (66.2 § §). Puutteellisesta tiedottamisvelvoitteesta voi mainita esimerkiksi 67 §:n 3 momentin, jonka mukaan yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös kaavakarttoineen on lähetettävä tiedoksi maakunnalle, mutta ei muille viranomaisille.

Tämän hetkisen sääntelykokonaisuuden perusteella pidän epäselvinä Liikenneviraston ja osin tienpitäjän asemassa toimivan maakunnan asemaa valvojana eri lakien (maantie- ja ratalaki) ja maankäyttö- ja rakennuslain muodostamassa kokonaisuudessa. Liikennevirastolla voinee edelleen olla valitusoikeus kaavoista, mutta maakunnan asema on epäselvä. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyssä se perustuisi maakunnan toimialaan ja on maakunnan hajanaiset tehtävät huomioon ottaen on epäselvä. Tarkoituksena oli lakiluonnoksesta saadun palautteen perusteella rajata maakunnan valitusoikeutta maakunnan muuttuessa itsehallinnolliseksi toimijaksi. Maakunnalle on tarkoitus siirtää maantielain muutoksella ELY-keskuksen tehtäviä tienpitäjänä. Maakunnan valitusoikeus tällä perusteella näyttää kuitenkin epätodennäköiseltä. Sille ei ole annettu selkeää kuntien toiminnan valvontatehtävää tältäkään osin, eikä lausunnolla oleva maantielakikaan sitä määrittele selvästi. MRL 191 §:ssä maakunnan valitusoikeus kytketään sen toimialaan, mikä on epäselvempi ilmaisu kuin lausunnolla olevassa ehdotuksessa käytetty vaikutusten perusteella määritelty valitusoikeus.

Viranomaisen valitusoikeus voi määräytyä myös asianosaisuuden perusteella ja se voi esimerkiksi Liikenneviraston osalta tulla kyseeseen, koska Liikennevirasto on tienpitäjä ja omistaa tiet.

Poikkeamismenettelyä koskevan MRL 173 §:n mukaan ennen poikkeamista koskevan luvan myöntämistä on pyydettävä maakunnan lausunto, jos kysymys on liikennealueeksi tarkoitetusta alueesta. On epäselvää tulisiko lausunto pyytää myös Liikennevirastolta. Päätös on annettava tiedoksi maakunnalle, mutta ei välttämättä Liikennevirastolle, jolloin valitusoikeutta ei voi käyttää, jos siitä ei saa tietoa. Tämäntapaisiin kysymyksiin on kiinnitettävä huomio, koska samalla kun maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallista tulee epämääräisempi (pelkästään toimivaltainen viranomainen), lainsäädäntö kehittyy kaiken aikaan (maantielakiluonnos on vasta lausunnolla), eikä sääntelykokonaisuus välttämättä ole hallittu.

Museovirastolla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan katsottu olevan valitusoikeus kaavaa koskevasta päätöksestä (esim. KHO 2016:59). Tämä valitusoikeus perustuu MRL 191 §:n kohtaan, jossa valitusoikeus on viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa ja se säilyy. Rakennuksen purkamispäätöksistä valitusoikeus on Luovalla eikä jatkossakaan Museovirastolla (MRL 192 §). Poikkeamispäätöksistä Museovirastolla voi joskus olla tarve valittaa esimerkiksi puuttuvien kulttuuriympäristöselvitysten vuoksi, mihin se lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa kiinnitti huomion.(MRL 193 §). Lakiehdotuksen mukainen velvoite antaa poikkeamispäätös tiedoksi poikkeaa aiemmasta, jolloin se oli annettava tiedoksi ELY-keskukselle. Nyt velvoite on niukka (MR-lakiehdotus 174 §), mihin kiinnittivät huomion useat lausunnon antajat. Tiedoksianto pitäisikin kytkeä poikkeamisen kohteen perusteella aina kulloinkin toimivaltaiselle viranomaiselle, Luovan ohella myös Museovirastolle.

Valtion lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävä ja valitusoikeudet ovat nekin epäselviä. Mitään alueidenkäytön yleistä valvontatehtävää sillä ei ole, eikä se siten kuntiin ja maakuntiin nähden voi toimia yleisenä yleisiä intressejä koordinoimaan pyrkivänä viranomaisena, mutta sille kuitenkin kuuluu tehtäviä rakennusperinnön suojelusta annetun lain nojalla (498/2010), jolloin tulkintaa voi syntyä sen ja asemakaavalla tapahtuvan suojelun rajapinnoista. Luonnonsuojelulain 63 §:n nojalla sillä kuitenkin on selkeä tehtävä valittaa luonnonsuojelulain nojalla kaavoista tai muista päätöksistä ja suunnitelmista sillä perusteella, että ne ovat luonnonsuojelulain vastaisia. Tässäkin ongelmaksi voi tulla tiedonsaanti, kun kutsu viranomaisneuvotteluihin edellyttää valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita tai valtion toteuttamisvelvoitteita (MRL 66 §).

Sääntelyn täsmällisyydestä ja oikeuskäytännön merkityksestä

Perustuslakivaliokunta on todennut maankäyttö- ja rakennuslain sääntelytavan olevan kauttaaltaan varsin yleisluonteista, joustavia ilmaisuja sisältävää. Tämä kuuluu yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen. Ehdotuksen hyväksyttävyyden arvioinnissa perustuslakivaliokunta antoi merkitystä sille, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella. Tämä mahdollisti valiokunnan mukaan sen, että kaavoja ja rakennusjärjestystä koskevat säännökset laissa jäävät jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on etenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen vaadittu (Pevl 38/1998 vp).

Maankäyttö- ja rakennuslain systematiikka muodostuu kaavahierarkiasta, eri kaavatasoista, rakennusjärjestyksistä, suunnittelutarveratkaisuista, poikkeamispäätökset ja lopulta rakennusluvista. Kaavat ja rakennusjärjestykset luovat perustan lukuisille niiden mukaisille rakentamispäätöksille ja suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset toimivat joustoelementteinä. Lain systematiikka ja lain tavoitteet tulee ympäristöperusoikeudenkin toteutumisen vuoksi ottaa huomioon.

Tämänkaltaisen päätöksenteon viranomaisvalvonta on välttämätöntä ja oikeuskäytännön tulkinnoilla on tärkeä asema. Korkein hallinto-oikeus onkin lausunnoissaan kiinnittänyt huomion siihen, että juuri viranomaisten harkitulla valitusoikeuden käytöllä on merkitystä oikeuskäytännön muodostumiseen ja siten yhtenäisiin tulkintalinjoihin. Valvonnan merkitys voidaan havaita ELY-keskusten valituksista, joita on tehty vähän, esimerkiksi yleis- ja asemakaava-asioissa ELY-keskukset tekivät vuosille 2007–2011 sijoittuneen tutkimukseen mukaan 4,1 %:ssa kaikista valituksista ja menestyivät hyvin: yleis- ja ranta-asemaakaavavalituksista hyväksyttiin noin 95 % ja muista kaavoista 80%. Tästä voidaan päätellä, että valituksilla on ollut merkitystä myös hallinnon toiminnalle oikeuskäytännön luodessa sisältöä joustaville normeille ja oikeille menettelytavoille. Valitusoikeutta on käytetty harkiten ja sen olemassaolo jo sinänsä tukee lainmukaisten vaatimusten toteutumista.

ELY-keskuksen valitusoikeuteen keväällä 2017 tehty rajaus vain valtakunnallisiin tai maakunnallisesti merkittäviin asioihin on johtanut epäselvyyteen viranomaisen valitusoikeudesta. Sillä on alustavien arvioiden mukaan merkitystä myös lainalaisuuteen, sillä ELY-keskukset eivät enää ole voineet valittaa tilanteissa, joissa ovat pitäneet kuntien päätöksiä aikaisempaan oikeuskäytäntöön tukeutuen lainvastaisena. Epäselvyyttä on myös siitä, voivatko edellä mainitut lupamenettelyt ylipäänsä olla kohteita, joista ELY-keskus voi valittaa. Tällä on merkitystä sille, onko laillisuusvalvontaa ylipäänsä ja pysyvätkö nuo lupamenettelyt oikeassa suhteessa kaavoitukseen, siis systemaattisella paikallaan. Jos eivät, tällä on suuri merkitys lain tavoitteiden toteutumiseen ja ihmisten osallistumisoikeuksiin, koska ne vahvemman vuorovaikutuksen ja tiedottamisen piirissä olevia kysymyksiä siirtyy suljetumpaan käsittelyyn (Näin Aleksi Heinilä: Demokraattinen oikeusvaltio ja maankäyttö- ja rakennuslaki. Lectio praecursorio. Lakimies 2/2018 s.257-258). Siksi laillisuusvalvontaa, myös lupamenettelyiden käyttöala, ja niitä koskeviin päätöksiin kohdistuva laillisuusvalvonta on tärkeää myös ympäristöperusoikeuden kannalta.

Johtopäätökset ja muutosehdotukset

Lakiehdotuksen ympäristöhallintoa koskeva sääntelymalli ei nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä siten että se voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Keskeiset ongelmat liittyvät viranomaisen valitusoikeuden järjestämiseen laillisuuden ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta ja selkeitä toimivaltoja koskevaan puutteeseen.

Ongelmat voidaan korjata järjestämällä 1) Luovan päätöksistä valitusoikeus jollekin toimivaltaiselle valtion viranomaiselle ja 2) säätämällä Luovan tehtäväksi myös alueidenkäytön valvonta, ja liittämällä siihen valitusoikeus. Tämä olisi luonteva jatko sille, että Luovalle kuuluu 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. tästä tarkemmin lakiluonnosvaiheen arviona. Mäkinen, Eija: Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille s. 10-14. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisuja. 11/2018 http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25101).

Tästä lakiehdotuksesta ei alueidenkäytön osalta selviä, onko tarkoitus rakentaa uudenlainen valvontajärjestelmä. Mikäli on, se ei selviä esityksestä siten, että valvontaa ja valitusoikeuksia koskevat toimivallat olisivat selkeät myös toimijoille, eikä uuden valvontajärjestelmän vaikutuksia,

ei edes sen toimivuutta ole arvioitu. Mikäli taas ei ole tarkoitus rakentaa uutta selkeää valvontajärjestelmää, esitys ei mitenkään toteuta perustuslain velvoitteita.

Esittämäni muutos on tehtävissä tämän uudistuksen yhteydessä kirjoittamalla maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ään Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen 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 pidä 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 valvontajärjestelmän muutoksiin koetaan olevan perusteltua tarvetta.