Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

17.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende

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

1. Yleistä

Ympäristöministeriö kannattaa hallituksen esitykseen sisältyviä lakiesityksiä. Hallituksen esitykseen sisältyy ympäristöministeriön toimialalta 26 lain muutokset.

Jo aiemmin annettuun hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvällä maakuntalailla ja tähän hallituksen esitykseen sisältyvillä laeilla ja lainmuutoksilla luodaan Suomeen uusi maakunta- ja aluehallinto, joka osaltaan

- turvaa jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon
- toteuttaa ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun periaatteen
- varmistaa riittävän asiantuntemuksen, voimavarojen nykyistä tehokkaamman käytön sekä synergiat eri tehtävien välillä sekä
- varmistaa osaltaan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun, alueidenkäytön ja rakentamisen korkean tason.

Alueellisista ja maakunnallisista ympäristötehtävistä vastaisivat jatkossa 18 maakuntaa ja valtakunnallinen Valtion lupa- ja valvontavirasto, joille ympäristötehtävät siirtyisivät 13 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (jäljempänä ELY-keskus), neljästä aluehallintovirastosta ja 18 maakunnan liitosta.

Ympäristöministeriö pitää tulevaa työnjakoa kuntien, maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välillä tarkoituksenmukaisena ja selkeänä. Kunnille tulee kuulumaan paikallista osallistumista ja elinvoimaa tukevia ympäristötehtäviä, maakunnille erityisesti alueensa kehittämis- ja edistämistehtäviä ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle oikeusturvaa ja yleisen edun valvontaa koskevia oikeusharkintaisia tehtäviä. Viranomaisten yhteistyö on välttämätöntä asianosaisten ja muiden asiakkaiden kannalta sekä viranomaisille kuuluvien lainsäädännön täytäntöönpano- ja edistämistehtävien hoitamiseksi.

Maakunnat

Maakuntien ympäristötehtävät perustuisivat hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvän maakuntalain 6 §:ään. Maakunnille siirtyvät tehtävät täsmentyisivät käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvillä lainmuutoksilla. Ympäristötehtävissä maakunnat vastaisivat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla maakunnan suunnittelusta ja maakuntakaavoituksesta, kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämisestä, luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisestä, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisista tehtävistä sekä sille vesilaissa (587/2011) säädettävistä tehtävistä. Maakuntien tehtävänä olisi lisäksi tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. Monialaisena toimijana maakunnalla on merkittävät mahdollisuudet edistää tehokkaasti kestävää kehitystä, vähähiilisyyttä, energia- ja materiaalitehokkuutta, ilmastotavoitteita sekä kiertotaloutta.

Eräiden ympäristötehtävien hoito edellyttää käytännössä maakuntien välistä yhteistyötä. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisten vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman valmistelu tapahtuu maakuntien yhteistyönä jatkossakin. Maakuntien on sovitettava yhteen vesienhoidon sisältö ja aikataulu vesienhoitoalueiden sisällä ja niiden välillä. Vastaava yhteensovittamisen tarve on merenhoidon tehtäviä hoitavilla maakunnilla. Maakuntalaissa säädettäisiin tarvittavista välineistä maakuntien yhteistyön muotoihin, joten ympäristöministeriö ei näe tarkoituksenmukaiseksi säätää erillislaeilla yhteistyön muodoista itsehallinnollisten maakuntien osalta. Ympäristöministeriö luottaa siihen, että maakunnat pystyvät sopiman keskenään tarvittavasta yhteistyöstä.

Lainmuutoksissa maakunnille siirtyvät ympäristötehtävät säädettäisiin pääosin maakunnan tehtäväksi sen sijaan, että laissa säädettäisiin täsmällisesti siitä, hoitaako tehtävän toimielin vai viranhaltija. Laissa (maankäyttö- ja rakennuslaki) säädettäisiin täsmällisesti ainoastaan maakunnan valtuustolle kuuluvasta maakuntakaavojen hyväksymisestä (maankäyttö- ja rakennuslain 31 §) ja merialuesuunnitelman hyväksymisestä (maankäyttö- ja rakennuslain 67 b §). Muissa tehtävissä maakunta päättäisi itse hallintosäännössään sille kuuluvien ympäristötehtävien hoitamisesta. Tätä kautta kussakin maakunnassa voitaisiin muodostaa sille toimivin valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä.

Myös ympäristötehtävissä maakunnan sisäinen toimivallan jako perustuisi maakuntalain 79 §:än, jonka 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Pykälän 3 momentin mukaisesti maakunnan viranhaltijalle kuuluisi muun muassa 3 kohdan mukaan laissa tai asetuksessa säädetyt lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat. Merkittävä osa maakunnille siirtyvistä ympäristötehtävistä on oikeusharkintaisia. Näistä 3 kohdan mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita on vain pieni osa, esimerkiksi maastoliikennelain (1710/1995) mukaiset erityisluvat (28 §). Muut maakunnalle kuuluvat oikeusharkintaiset tehtävät maakuntavaltuusto voisi hallintosäännössä määrätä toimielimen tai viranhaltijan vastuulle.

Hallituksen esitykseen 15/2017 vp kuuluvaan maakuntalakiin ei sisältynyt säännöstä otto-oikeudesta. Hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp) ehdottanut otto-oikeutta koskevan säännöksen lisäämistä maakuntalakiin. Ympäristöministeriö katsoo, että lisäys olisi merkittävä ja lisäyksen vaikutusta maakuntalain 79 §:än ja toisaalta käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyviin lainmuutoksiin tulisi tarkastella huolella ja tarvittaessa täsmentää myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen säädösehdotuksia.

Valtion lupa- ja valvontavirasto

Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavalla lailla luotaisiin uuden valtakunnallisen viraston toimivalta, perusorganisaatio sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelmät. Ympäristöministeriö pitää lakiehdotusta selkeänä perustana asetustasoiselle sääntelylle, jota täsmennetään viraston ja toimialojen työjärjestyksillä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto vastaisi ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävistä, vesilain lupa- ja valvontatehtävistä, jätehuollon tehtävistä, luonnonsuojelun viranomaistehtävistä, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteysviranomaisen tehtävistä sekä eräistä muista ympäristötehtävistä. Jatkossa yksi viranomainen vastaisi suurten ja keskisuurten hankkeiden osalta keskeisten ympäristöllisten hankkeiden ennakollisista menettelyistä kuten lupa-asioista ja lupien valvonnasta.

2. Lainsäädännön muutokset valtiosääntöoikeudelliselta näkökannalta

Seuraavassa arvioidaan valtiosääntöoikeudelliselta näkökannalta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen maakuntakaavoituksen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon, maakunta- ja kuntakaavoituksen valvontaa sekä Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelyissä toteutettavaa yleisen edun valvontaa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Kunnallinen itsehallinto ja maakuntakaavoitus

Kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisesti. Itsehallinnon perusteella kunnille ja maakuntien liitoille kuuluu oikeus käyttää omavastuista päätösvaltaa alueidensa kaavoituksessa. Koska esityksen mukaan vastuu maakuntakaavoituksesta siirtyisi alueen kuntien muodostamalta pakolliselta kuntayhtymältä kunnista erilliselle itsehallinnolliselle maakunnalle, maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitystä on tältä osin arvioitava perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Arvioinnissa kiinnitetään huomio kansanvaltaisuuden toteutumiseen maakuntakaavoituksessa, maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen suhteeseen sekä ehdotettuihin yhteistyömenettelyihin maakuntakaavoituksessa.

Tällä hetkellä maakunnan liiton ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, johon edustajat valitaan jäsenkunnista liiton jäsenkuntien asukaslukua vastaavasti. Perustettavien maakuntien ylimpinä toimieliminä toimisivat valtuustot, joihin maakunnan asukkaat valitsevat jäsenet yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Maakuntakaavan hyväksyminen kuuluu maakuntavaltuuston toimivaltaan. Näin ollen kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta maakuntakaavoituksen siirtymistä maakunnan tehtäväksi on pidettävä hyväksyttävänä.

Maakuntakaavassa esitetään maakunnan alueiden käytön ja aluerakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Maakuntakaavan tehtävä on näin ollen laissa rajattu entistä selkeämmin tarkkuudeltaan ja sisällöltään kysymyksiin, jolla ei puututa kunnalle kuuluvaan sisäiseen päätösvaltaan alueiden käytön suunnittelussa eikä toteutuksessa. Kunnille kuuluvaan päätösvaltaan yleis- ja asemakaavoituksessa ei ehdoteta muutoksia. Kunnat päättävät siten edelleen, milloin ja minne kaavojen laatiminen on tarpeen. Maakuntakaava on jatkossakin ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa. Esitys ei näin ollen muuta maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen suhdetta kuntien toimivaltaa rajoittavasti.

Maakuntakaavoituksen tehtäväsiirron rinnalla esityksessä on korostettu kuntien ja maakunnan yhteistyötä maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavan valmistelua varten on asetettava maakunnan toimielin, jossa on alueen kuntien nimeämät edustajat. Maakunnan on lisäksi oltava maakuntakaavaa valmisteltaessa yhteydessä kuntiin ja tarpeen mukaan järjestettävä neuvottelu maakuntakaavan laadintaan liittyvien kunnan kehittämistavoitteiden toteamiseksi.

Edellä esitettyyn viitaten maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeva esitys turvaa jatkossakin kuntien oikeuden päättää alueidensa kaavoituksesta perustuslain 121 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen valvonta

Tällä hetkellä ELY-keskusten tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Alueidenkäytön suunnittelussa laillisuusvalvonta kohdistuu siten kyseisten asioiden huomioon ottamiseen ja niitä koskevien kaavojen sisältövaatimusten noudattamiseen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut. Osa valvottavana olevista kysymyksistä kuuluu perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden suojan piiriin.

Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös edellä kuvattu maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen valvontatehtävä lakkaa. Tämä tarkoittaa, että valtion viranomaisen suorittama kaavoituksen ja alueidenkäytön yleinen laillisuuden ja yleisten intressien valvontatehtävä lakkaa. Edelleen kuitenkin säilyy sektoriperusteinen valvonta, koska eri viranomaisilla on edelleen muista laeista johtuvia valvontatehtäviä, jotka ulottuvat myös kaavoitukseen ja alueidenkäyttöön. Sektoriviranomaisten valvonta ei kuitenkaan ulotu kaikkiin maankäyttö- ja rakennuslain kaavojen sisältövaatimuksia koskeviin säännöksiin. Arvioitaessa ehdotusta perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 20 §:n mukaan valtion, kuntien ja maakuntien viranomaistoimintaan kohdistuvien velvoitteiden kannalta, on otettava huomioon, ettei kaavojen lakisääteisiin sisältövaatimuksiin ehdoteta muutoksia. Erillisen valvontaviranomaisen poistuessa korostuu kaavoitusviranomaisen vastuu päätöksensä laillisuudesta perustuen perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Uudistuksella ei myöskään puututa ympäristöministeriölle kuuluvaan oikeuteen asettaa kunnalle tai maakunnalle velvoite kaavan laatimisesta taikka ajan tasalla pitämisestä (MRL 177 §). Tämä ei kuitenkaan voi koskea kaavan sisältöä. Vastaavasti ministeriöllä säilyy mahdollisuus asettaa velvoite kaavan laatimiseksi tai ajan tasalla pitämiseksi valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista varten (MRL 178 §). Tätä kautta ministeriö toteuttaa omalta osaltaan maankäyttö- ja rakennuslain laillisuusvalvontaa.

Kunnan kaavapäätökset noudattavat kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää. Maakunnan laatiessa maakuntakaavan menettelyssä sovellettaisiin esitetyn maakuntalain mukaista päätöksentekojärjestelmää. Kaikkien kaavojen laatimisessa sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvussa säädettyä kaavaprosessia. Ympäristöministeriö korostaa kaavaprosessien etupainotteisen vuorovaikutuksen tärkeyttä, mikä perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 1§:n yleisiin tavoitteisiin. Vuorovaikutuksen turvaamisella menettelyn eri vaiheissa kuten viranomaisneuvotteluissa ja lausuntovaiheessa voi olla yleisesti ottaen muutoksenhaun tarvetta vähentävä vaikutus.

ELY -keskusten tehtävänä on tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan myös edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskukset ovat kuntakaavoituksen viranomaisneuvotteluissa (MRL 66 §) ja muussa ennakollisessa vi-

ranomaisyhteistyössä koonneet toimialallaan ja sovittaneet yhteen alueidenkäyttöön liittyviä valtion intressejä (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, liikenne, luonnon- ja ympäristönsuojelu). Koska ELY -keskusten lakkauttamisen myötä alueidenkäytön tehtävät poistuvat valtion aluehallinnosta, poistuu myös kyseinen intressien ennakollinen yhteen sovittaminen. Valtion eri sektoriviranomaiset osallistuvat jatkossa kukin tarpeen mukaan kuntien kaavaprosesseihin.

Uudistuksen yhteydessä eri sektoriviranomaisten, kuten liikenne-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu-, puolustus- ja museoviranomaisten, mahdollisuus ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön turvataan. ELY -keskusten lakkauttamisen vastapainoksi korostetaan asianomaisten sektoriviranomaisten asemaa kaavoituksen viranomaisneuvotteluissa ja lausuntomenettelyissä. Sektoriviranomaisille kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta ei ole rajattu vaikutukseltaan valtakunnallisiin tai merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Näistä syistä ja koska nykyisin valvonnan piiriin kuuluvat kysymykset on jatkossakin huomioitava kaavoituksen ennakollisessa viranomaisyhteistyössä, ei ELY -keskusten valvonnan lakkaamisen voida katsoa loukkaavan perustuslaissa viranomaistoiminnalle asetettuja velvoitteita.

Maankunnan eräänä tehtävänä on esityksen mukaan edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Edistämistehtävään kuuluu mm. ajankohtaiskoulutuksen tarjoaminen kunnille. Koulutuksessa voidaan välittää kuntien tietoon kaavoituksen ja rakentamisen ajankohtaisia oikeudellisia kysymyksiä. Näin on mahdollista vaikuttaa kuntien kaava- ja lupapäätösten laatutasoon.

Ympäristöministeriö seuraa jo toteutettujen maankäyttö- ja rakennuslain muutosten täytäntöönpanoa. Ympäristöministeriö on asettamassa lähiaikoina maankäyttö- ja rakennuslain uudistamista valmistelevan hankkeen, jossa tullaan tarkastelemaan myös lain täytäntöönpanosta vastaavia viranomaisia ja niiden tehtäviä.

Yleisen edun valvonta

Yleinen etu ja sen valvonta eri ympäristölaeissa

Ympäristöasioiden yleinen etu ja sen valvonta perustuvat voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön ja ilmenevät aineellisessa lainsäädännössä kullekin laille ominaisella tavalla. Keskeisiä lakeja ovat vesilaki (587/2011), ympäristönsuojelulaki (527/2014), luonnonsuojelulaki (1096/1996) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009). Liitteessä on esitetty tarkemmin eri ympäristölakien sääntelyä yleisen edun valvonnasta.

Yleisen edun valvonta tarkoittaa yleisesti kaikkien haitankärsijöiden etujen edustamista ja sillä tavoitellaan yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Haitankärsijänä ei ole lainkaan tai ainoastaan yksityishenkilö, henkilöryhmä tai tietty omaisuus, vaan kohteena voi olla esimerkiksi tietynlainen ympäristöntila, luonnon arvojen säilyttäminen, virkistyskäyttöedellytysten turvaaminen tai kulttuurihistoriallisesti merkittävän maiseman säilyttäminen tai yleisen kalatalousedun turvaaminen. Yleisen edun valvonta tarkoittaa erityisesti sellaisten etujen huomioon ottamista, jotka ovat yhteisiä ja joille ei suoranaisesti löydy puolestapuhujaa. Yleisen edun huomioon ottamisessa on usein kyse käyttö- tai suojeluintresseistä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös velvoittaa julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä kuin hallinnossa ja hallintolainkäytössäkin. Hallinnon kehittämisen näkökulmasta säännös asettaa julkiselle vallalle velvoitteen kehittää hallintoa siten, että se turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslain 22 § ei kuitenkaan määritä sitä, miten tuo turvaamisvelvollisuus toteutetaan eikä siitä myöskään ole johdettavissa vaatimusta tietynlaiseen viranomaisjärjestelmään.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa toteuttaa osaltaan tätä julkiseen valtaan kohdistuvaa toimeksiantoa.

Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa on viranomaisten tehtävä. Yleisessä edussa on kyse sellaisista yleisistä oikeushyvistä, jotka eivät ole palautettavissa yksittäisten henkilöiden tai henkilöryhmien perustelluiksi vaatimuksiksi. Toisaalta tehtävän hoitaminen edellyttää kokonaisvaltaista käsitystä eri oikeushyvien sisällöstä ja niiden toteutumisen edellyttämän suojan tarpeesta. Tehtävän hoitaminen edellyttää myös laaja-alaista tietoa ympäristön tilasta sekä siihen vaikuttavista tekijöistä.

Yleisen edun valvonnan järjestämisen vaihtoehdot

Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuvassa yleisen edun valvonnan toteuttamisessa on huomioitava erilaisia näkökulmia, kuten:

- miten itsenäinen ja vahva rooli viraston sisäiselle yleisen edun valvonnalle on tarpeen luoda,
- tehtävien organisoinnissa painotus asiantuntemuksen mahdollisimman monipuoliseen käyttöön koko valmistelu- ja päätöksentekoprosessin aikana ja
- yleisen edun valvonnan ja kokonaisprosessin entistä parempi yhdistäminen.

Vaihtoehdossa 1 yleisen edun valvonnasta olisi huolehtinut Valtion lupa- ja valvontavirastossa erillinen yksikkö, joka olisi sijoittunut ympäristötoimialalle. Yksikkö olisi osallistunut yleisen edun valvontaan hallintomenettelyvaiheessa ja sillä olisi ollut myös muutoksenhakuoikeus viraston omista päätöksistä. Tämä vaihtoehto sisältyi keväällä 2017 lausunnolla olleeseen lainsäädäntöehdotukseen. Lausuntokierroksella ehdotusta toisaalta vastustettiin ja toisaalta kannatettiin. Jatkovalmistelussa pyrittiin etsimään ratkaisua, joka olisi säilyttänyt nykyisen järjestelmän keskeiset ominaispiirteet, ottaen kuitenkin huomioon myös lausuntokierroksella esitetyn palautteen.

Vaihtoehtona 2 oli esillä asiamiesjärjestelmä, jossa viraston päätöksentekoon kohdistuvasta yleisen edun valvonnasta olisivat vastanneet asiamiehet, jotka olisi sijoitettu viraston ympäristötoimialan ulkopuolelle, oikeusturva-asioista vastaavaan yksikköön. Asiamiehillä olisi ollut valitusoikeus viraston omista päätöksistä.

Vaihtoehtona 3 oli yleisen edun valvonnan integrointi vahvasti osaksi lupamenettelyä ja lupaharkintaa koskevaa kokonaisprosessia ilman erillistä organisaatiota ja muutoksenhakuoikeutta.

Asiasta järjestettiin kuulemistilaisuus keskeisille sidosryhmä- ja asiantuntijatahoille. Tilaisuuden palaute toimitettiin reformiministerityöryhmän tietoon.

Vaihtoehtojen valmistelussa ei mikään taho tuonut esille perustuslaista johtuvia tai muita oikeudellisia esteitä minkään esillä olleen vaihtoehdon toteuttamiselle.

Vaihtoehto, johon hallituksen esitys perustuu, valittiin poliittisessa päätöksenteossa. Reformiministerityöryhmä puolsi kokouksessaan 14.12.2017 vaihtoehto 3:n valintaa. Tässä valitussa vaihtoehdossa yleisen edun valvonta on integroitu niin kiinteästi osaksi lupaharkintaa ja asian käsittelyä, että yleisen edun valvonnan järjestämiselle lupatoiminnosta erilleen ja viraston muutoksenhakuoikeudelle sen omista päätöksistä ei ole enää toiminnallista tarvetta.

Yleisen edun valvonnan järjestäminen Valtion lupa- ja valvontavirastossa

Valtion lupa- ja valvontaviraston omia päätöksiä koskeva yleisen edun valvonta olisi osa viraston laillisuusvalvontaa ja päätösharkintaa. Yleisen edun valvonnan integroiminen kiinteämmin viranomaisen sisäiseksi toiminnaksi korostaa viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä perustuslain 21 §:n kannalta asianosaisten näkökulmasta.

Uudistuksen myötä saavutettava ympäristönsuojelulain ja vesilain lupa- ja valvontamenettelyiden integraatio on omiaan lisäämään toiminnan vaikuttavuutta ja ennakoitavuutta. Uudistuksessa parannetaan lupaharkinnan ja valvonnan yhteyttä, jolloin valvonnan käytännöt ja mahdollisuudet otetaan entistä paremmin huomioon jo lupaharkinnassa. Tällöin lupia voidaan valvoa paremmin ja lupamenettely ja valvonta ovat linjassa keskenään. Samoin esimerkiksi luonnonsuojelun viranomaistehtävien hoitaminen muiden lupa- ja valvontatehtävien kanssa viraston samalla toimialalla parantaa mahdollisuuksia ottaa huomioon luonnonsuojelun näkökohdat etupainotteisesti lupamenettelyjen aikana. Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen parantaakin edellytyksiä järjestää yleisen edun valvonta sekä ympäristösäädösten laillisuusvalvonta kokonaisuutena viraston sisällä.

Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen mahdollistaa myös uusien ja vuorovaikutteisten toimintatapojen kehittämisen viraston sisäisessä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Näillä etupainotteisilla toimintatavoilla ja eri alojen asiantuntijoiden välisellä aktiivisella yhteistyöllä turvattaisiin myös viraston omiin päätöksiin kohdistuva yleisen edun valvonta. Keskeisistä toimintatavoista määrättäisiin toimialan työjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen mukaan Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksiin kohdistuva yleisen edun valvonta sisällytettäisiin läpäisevästi viraston lupa- ja muiden asioiden käsittelyn kaikkiin vaiheisiin; erityisesti tämä korostuisi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupaasioissa. Jo ennen lupahakemusten vireilletuloa toiminnanharjoittajan ja keskeisten viranomaisten ennakkotapaamisessa voidaan ottaa esille yleisen edun huomioon ottamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten tarvittavia selvityksiä.

Lupa-asian tultua vireille lupaviranomainen arvioi lupahakemukseen liittyvien tietojen ja selvitysten riittävyyden hakemukseen sovellettavan lainsäädännön pohjalta ottaen huomioon hallintolain säännökset. Tällöin arvioidaan selvitysten riittävyyttä ja mahdollisten lisäselvitysten tarvetta myös yleisen edun valvonnan kannalta.

Yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen vaihe on lausunto- ja kuulemisvaihe, jolloin eri viranomaiset lausunnoissaan ja asianosaiset muistutuksissaan esittävät seikkoja, joilla voi olla vaikutusta lupaharkinnassa. Sen lisäksi, että laissa (ympäristönsuojelulain 42 § ja vesilain 11 luvun 6 §) säädetään ulkopuolisten viranomaisten lausunnoista, on lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta perusteltua, että lausuntovaiheessa tuodaan lähtökohtaisesti kirjallisesti myös Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristötoimialan muiden tehtäväalueiden asiantuntemus mukaan päätöksentekoon. Tällä varmistettaisiin se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen ja yleistä etua koskevat näkökohdat sisällytetään täysimääräisesti päätöksentekoon ja että tämä olisi myös jälkikäteen todennettavissa mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa. Kirjallinen muoto on tarpeen erityisesti Valtion lupa- ja valvontavirastossa sovellettavan EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, jotta päätöksenteossa osaltaan varmistetaan asianmukainen EU-oikeuden noudattaminen. Dokumentaatio on tarvittaessa käytettävissä myös muutoksenhakuvaiheessa. Valtion lupa- ja valvontaviraston sisällä syntyvät kirjalliset dokumentit voisivat olla julkisia jo lupamenettelyn aikana viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 8 kohdan estämättä ottaen huomioon lain 1 §:n julkisuusperiaate.

Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain 22 §:n mukaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tek-

ninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Tämä asiantuntemuksen vaatimus turvaa osaltaan myös yleisen edun huomioon ottamista. Lisäksi edellä mainitun lain 23 §:n mukaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa olisi mahdollisuus monijäseniseen ratkaisukokoonpanoon. Laaja kokoonpano olisi mahdollista, jos asian tai hankkeen laatu ja laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää.

Valtion lupa- ja valvontavirastolla ei olisi muutoksenhakuoikeutta alueelliseen hallinto-oikeuteen viraston omista päätöksistä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että viranomaisen omaan päätökseen kohdistuva muutoksenhakuoikeus on omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun liittyvää päätöksentekoa (PeVL 47/2005 vp). Lisäksi viranomaisen muutoksenhakuoikeus omaan päätökseensä saattaa luoda vaikutelman viranomaisesta asianosaisen mahdollisena vastapuolena (PeVL 36/2004 vp ja PeVL 37/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 22/2013 vp) Liikenteen turvallisuusviraston hallintoasioista vastaavan johtajan valitusoikeudesta, että viranomaisen toimivaltaa valittaa omasta päätöksestään voidaan pitää varsin poikkeuksellisena ja perustuslain 21 §:n valossa jossain määrin arveluttavana menettelynä. Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena viranomaisen valitusoikeutta omista päätöksistään asioiden luonne ja laatu huomioon ottaen (PeVL 15/2011 vp ja PeVL 58/ 2006 vp), jos valitusoikeuden käyttäminen on kytketty oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2004 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 45/2006 vp ja PeVL 22/2013 vp). Tällöinkin on pidetty asianmukaisena, että muutoksenhaussa puhevaltaa käyttäisi muu kuin päätöksen tehneen viranomaisen palveluksessa oleva virkamies.

Ympäristöministeriö toteaa, että Valtion lupa- ja valvontavirastossa on entistä paremmat mahdollisuudet huolehtia ratkaisukäytännön yhtenäisyydestä ilman omiin päätöksiin kohdistuvaa valitusoikeuttakin, koska yhteen valtakunnalliseen virastoon siirretään 17 itsenäisen viranomaisen (13 ELY-keskusta ja 4 aluehallintovirastoa) ympäristöasioiden lupa- ja valvontatehtävät.

Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus muuttaa tai kumoaa viraston tekemän päätöksen. Nykyisin valtion valvontaviranomaisella on jatkovalitusoikeus ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla, ja vastaavasti myös mm. luonnonsuojelulain nojalla. On arvioitavissa aiemman käytännön pohjalta, että viraston jatkovalitukset tulevat olemaan harvinaisia. Myös näihin valituksiin tulee sovellettavaksi valituslupajärjestelmä, joka on vuoden 2018 alusta lukien otettu käyttöön myös ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa.

Tuomioistuimen pyytäessä eri tahojen tekemien valitusten johdosta Valtion lupa- ja valvontavirastolta vastinetta se tulisi valmistella hyödyntäen sen eri alojen asiantuntemusta.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksenteossa yleistä etua valvoisivat myös eräät muut viranomaiset. Yleisen edun valvonta voi ilmetä lausunnonantomahdollisuutena, vireillepano-oikeutena tai valitusoikeutena. Ympäristönsuojelulain 191 §:n ja vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan muutosta Valtion lupa- ja valvontaviraston päätökseen voi hakea toiminnan sijaintikunta ja sijaintikunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Vastaava velvollisuus ja oikeus olisi myös toiminnan vaikutusalueen kunnalla ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, jos toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät sen alueella. Ympäristönsuojelulain 191 §:n mukaan valitusoikeus on myös asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella ja vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan vesilain 11 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla yleistä etua valvovalla viranomaisella. Viimeksi mainitun pykälän perusteella esimerkiksi maakunnalla olisi valitusoikeus vesilain mukaisesta päätöksestä, kun se hoitaa sille laissa säädettyjä yleisen edun valvonnan tehtäviä. Tällöin kyseeseen saattaisivat tulla esimerkiksi kalastuslain mukaiset kalatalousteht ävät, tulvariskeistä annetun lain mukaiset tul-

vasuojelutehtävät tai vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset tehtävät.

Valtion lupa- ja valvontaviraston omaan päätöksentekoon kohdistuvan yleisen edun valvonnan organisoinnilla ei ole vaikutusta sen toteuttamaan yleisen edun valvontaan muiden viranomaisten päätöksenteossa. Näin ollen Valtion lupa- ja valvontavirastolla on oikeus muun muassa valittaa muiden viranomaisten päätöksistä (kuten TUKESin kaivosluvat, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen myöntämät ympäristöluvat) yleistä etua valvovana viranomaisena.

Ehdotuksen vaikutuksia

Kun tarkastellaan maakunta- ja aluehallintouudistusta erityisesti Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksentekoon kohdistuvan yleisen edun valvonnan kannalta, arvioidaan muutoksella olevan vaikutuksia luvanhakijoihin, muihin asianosaisiin sekä hallintoviranomaisiin ja -tuomioistuimiin.

Luvanhakijoina olevien toiminnanharjoittajien kannalta erillisestä yleisen edun valvonnan perusteella tapahtuvasta viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta luopumisesta olisi myönteisiä vaikutuksia. Luovan päätöksentekomenettelyyn kohdistuva yleisen edun valvonta painottuisi päätöksen valmisteluvaiheeseen, mikä voisi parantaa päätöksen ennakoitavuutta luvan hakijan kannalta. Joissain tilanteissa erillisestä yleisen edun valvontaan perustuvasta viranomaisen valitusoikeudesta luopuminen voisi nopeuttaa lupakäsittelyn kokonaiskestoa. Nopeutumisen edellytyksenä on, etteivät muut osapuolet ole hakeneet muutosta. Tilastojen mukaan muutosta ympäristönsuojelulain nojalla annettuihin päätöksiin hakee kuitenkin yleisimmin luvanhakija itse. Sen sijaan viranomaisten valitukset ovat harvinaisia.

Merkittävimmät vaikutukset ehdotettavasta yleisen edun valvonnan järjestämisestä kohdistuvat viranomaisiin. Lupaviranomainen, Valtion lupa- ja valvontavirasto, huolehtii lupaprosessia johtavana viranomaisena, että yleisen edun valvonnan näkökohdat sekä asiaan sovellettavan muun ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännön vaatimukset otetaan huomioon lupamenettelyn eri vaiheissa. Erityistä huomiota on mm. EU-oikeudellisten velvoitteiden johdosta kiinnitettävä luonnonsuojelulain mukaisten vaatimusten integrointiin lupaprosessiin viraston sisällä. Yleisen edun valvonnan entistä vahvempi integrointi osaksi lupaharkintaa saattaa vaikuttaa tiedonkulun ja edelleen lupamääräysten laadun parantumiseen.

Luvituksen ja valvonnan yhdistäminen valtionhallinnossa samaan viranomaiseen ja sen kautta valitusmahdollisuuden poistuminen johtaisi samanlaiseen tilanteeseen, joka on myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. Näin ollen myönteisenä viranomaisvaikutuksena voidaan pitää myös valtion ja kunnan hallinnon rakenteiden yhdenmukaistumista tältä osin.

Luovan perustamisesta johtuva lupa- ja valvontaviranomaisten tehtävien yhdistäminen ja tätä kautta tapahtuva nykyisin ELY-keskuksilla olevan valitusoikeuden poistuminen heijastuu myös hallintotuomioistuinten eli korkeimman hallinto-oikeuden ja Vaasan hallinto-oikeuden tehtäviin. Yleisen edun valvonnan sisällyttämisen kiinteäksi osaksi lupamenettelyä arvioidaan parantavan yleisen edun huomioon ottamista varsinaisessa lupapäätöksessä ja siten vähentävän muutoksenhaun tarvetta. Yleisen edun valvontaa ei kuitenkaan olla tällä uudistuksella siirtämässä viranomaisilta muille toimijoille.

3. Lopuksi

Ympäristöministeriö katsoo, että käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen 14/2018 vp sisältyvät ympäristölakien muutokset sekä säädökset, joilla luodaan uusi maakunta- ja aluehallinto toteuttavat osaltaan perustuslaissa säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita.

Liite: Yleinen etu ja sen valvonta eri ympäristölaeissa

Vesilain mukainen ratkaisuharkinta perustuu intressivertailuun, jossa punnitaan hankkeesta yleiselle ja yksityiselle edulle saatavia hyötyjä ja niille koituvia menetyksiä keskenään. Ympäristöoikeudellisessa ratkaisuharkinnassa on tyypillisesti kyse laissa säädettyjen reunaedellytysten täyttymisen valvonnasta. Jos edellytykset täyttyvät, on lupa myönnettävä. Vesilain lupaharkintaa koskeva intressivertailusäännöstö jättää enemmän tilaa erilaisten intressien keskinäiselle painoarvopunninnalle ja sitä myötä yleisen edun valvonnalle. Kyse on vesitaloushankkeen vaikutuksista vesiympäristöön, luonnonsuojelullisiin intresseihin, maisemakuvaan, terveyteen, kalastukseen ja muihin vesienkäyttömuotoihin ja siitä, mikä painoarvo näille tulisi ratkaisuharkinnassa antaa.

Voimassaolevan sääntelyn puitteissa asia on järjestetty siten, että vesitalouslupien myöntäminen kuuluu aluehallintovirastoille ja yleisen edun valvonnasta vesitalousasioissa vastaavat ELY-keskukset ja muut valtion viranomaiset toimialansa osalta sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset.

ELY-keskuksella on oikeus hakea muutosta aluehallintoviraston vesitalousasiassa antamaan päätökseen. Käytännössä ELY-keskukset ovat hakeneet muutosta aluehallintoviraston tekemään ratkaisuun harvoin. Vesilain osalta muutoksenhakemusten perusteena on ollut esimerkiksi kalataloudellisten vaikutusten tai luonnonsuojelullisten näkökohtien puutteellinen huomioon ottaminen.

Ympäristönsuojelulaissa yleisen edun valvonta ja huomioon ottaminen on osa ympäristölupapäätöksentekoa hallintomenettelyineen, muuta ennakkovalvontaa sekä jälkivalvontaa. Yleisen edun toteutumisesta huolehtivat sekä valvontaviranomaiset että lupaviranomaiset. Ympäristönsuojelulaissa kyse ei ole vesilain kaltaisesta intressivertailusta vaan siitä, että viranomaiset huolehtivat ympäristönsuojelulain mukaisten velvoitteiden toteutumisesta viran puolesta, siinäkin tilanteessa, että haitankärsijät eivät ole vaatimuksiaan esittämässä. Yleisen edun valvonnan voidaan katsoa edustavan yleisesti kaikkia haitankärsijöitä ja sillä tavoitellaan yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Haitankärsijänä ei ole lainkaan tai pelkästään joku yksityishenkilö, henkilöryhmä tai jokin tietty omaisuus vaan kohteena on yleisempi kokonaisuus.

Tällä hetkellä ympäristönsuojelulain mukaisessa harkinnassa yleisen edun huomioon ottaminen tapahtuu sekä lupa-asioihin annettavien ELY-keskusten lausuntojen kautta, että osana aluehallintovirastojen suorittamaa lupaharkintaa. Vuoden 2009 aluehallinnon uudistukseen saakka osa ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja valvonta-asioista käsiteltiin samassa viranomaisessa (alueellinen ympäristökeskus) ja yleinen etu oli luonnollinen osa kaikkea päätösharkintaa ja viranomaistoimintaa. Tällä tavoin on toimittu kunnissa vuoden 2000 ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa lain säätämisestä alkaen, eikä tätä totuttua toimintatapaa ollakaan muuttamassa maakuntauudistuksen yhteydessä. Vuonna 2010 ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen perustamisen yhteydessä lupaharkinta ja valvonta erotettiin toisistaan eri viranomaisiin. Tässä yhteydessä syntyi tarve siirtää lausuntomenettelyjen kautta ELY-keskusten erityisesti valvontaan liittyvää asiantuntemusta, johon sisältyi myös yleinen etu, aluehallintovirastojen lupapäätöksentekoon.

ELY-keskuksilla on ollut tällä hetkellä oikeus valittaa aluehallintoviraston antamasta päätöksestä. Valituksia on tehty verrattain harvoin (esim. aluehallintoviraston tekemistä ympäristölupapäätöksistä ELY-keskus on valittanut noin 3 %:ssa).

Luonnonsuojelulaissa yleinen etu on sisäänrakennettu lain tavoitteisiin, päätöksentekoon ja muutoksenhakuun, ja se ilmenee luonnonsuojelulain pykälien (kieltojen, menettelysääntöjen yms.) kautta. Yleisen edun valvonta luonnonsuojeluasioissa koskee siten luonnonsuojelua koskevassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden turvaamista.

Luonnonsuojelulain säännökset tulevat noudatettavaksi eri lakien mukaisissa ympäristön- ja luonnonkäyttöön liittyvissä toiminnoissa, hankkeissa ja/tai suunnitelmissa. Useissa hankkeissa tarvitaan luonnonsuojelulain mukaisen luvan tai muun luonnonsuojelulaissa säädetyn menettelyn lisäksi jonkin muun lainsäädännön mukainen lupa kuten ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa tai vesilain mukainen lupa.

Tällä hetkellä luonnonsuojelun laillisuus- ja yleisen edun valvonnasta vastaavat ELY-keskukset. Yleisen edun valvonta ilmenee lausunnon antamisena lupahakemuksista. Lisäksi luonnonsuojelulain noudattamista valvovalla viranomaisella on oikeus hakea muutosta muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain vastainen. Yleisen edun valvonnan tarkoituksena on varmistaa, viime kädessä muutoksenhaun kautta, viranomaisen toimintamahdollisuus ja päätöksenteon yhtenäisyys tilanteessa, jossa luonnonsuojelulain edellytyksiä ei ole noudatettu. ELY-keskukset ovat kuitenkin hakeneet muutosta aluehallintovirastojen tekemiin ratkaisuihin harvoin. Muutoshakemusten perusteena ovat olleet esimerkiksi puutteellisuudet EU-lainsäädännöstä johtuvien säännösten noudattamisessa.