Anne Kumpula
ympäristöoikeuden professori
ankumpu@utu.fi

23.4.2010

Perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Tarkasteltavana oleva esitys liittyy hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esityksen tavoitteena on toteuttaa eräiden maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettujen sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille. Esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella perustettaisiin lisäksi Valton lupa- ja valvontavirasto, jonne siirrettäisiin muun ohella pääosa lakkautettaviksi ehdotettujen aluehallintovirastojen tehtävistä sekä myös lakkautettaviksi ehdotettujen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät niiltä osin kuin niitä ei siirretä maakuntien tehtäviksi. Tehtävien siirtoa koskevat periaatteelliset linjaukset on tehty edellä mainitussa hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp., joten nyt tarkasteltavassa esityksessä on periaatteessa kyse noiden linjausten konkretisoinnista.
Tarkastelen seuraavassa hallituksen esitystä yksinomaan ympäristösääntelyn näkökulmasta.

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä on kyse poikkeuksellisen laaja-alaisesta ja syvällekäyvistä muutosehdotuksista. Vaikka tässä tarkasteltavana on yksinomaan laajasti ymmärrettyyn ympäristöhallintoon kohdistuvat muutosehdotukset, muutosten tosiasiallisten vaikutusten ennakointi ei ole mahdollista, ja joka tapauksessa se on varsin vaativaa. Arviointia vaikeuttaa merkittävästi se, että ehdotukset esitetään hallinnonaloittain ja erikseen maakunnille ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirrettäväksi ehdotettujen tehtäväkokonaisuuksia koskeviksi lainsäädännön muutosehdotuksiksi. Tämä on saattanut valmisteluvaiheessa olla

teknisesti käyttökelpoinen erottelu, kokonaisuuden hahmottamiseksi kokoava ja muutosehdotusten esitettyä kokonaisvaltaisempi arviointi olisi kuitenkin ollut tarpeen. Vaikka ehdotus liittyy maakuntalakia koskevan sääntelyn täytäntöönpanoon, ja merkittävä osa lainmuutoksista on teknisiä, ehdotuksen mukainen tehtävien siirto maakunnille ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle muuttaisi ympäristöhallinnon rakenteita merkityksellisellä tavalla. Koska maakuntien sekä Valtion lupa- ja valvontaviraston organisointi ja sisäiset päätöksentekomenettelyt tulevat ratkaistaviksi vasta hallintosäännöissä ja työjärjestyksissä, esityksen vaikutuksia päätöksenteon rakenteisiin tai valtion, maakuntien ja kuntien asemaan ja rooliin on vaikea ennakoida. Nämä vaikeudet heijastuvat myös vaikeutena arvioida ehdotetun sääntelyn oikeusturva- ja perusoikeusulottuvuuksia.

Esityksen ongelmallisuus kiteytyy sääntelyn voimaanpanoa koskevaan lakiin (No 212, laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta). Esityksen mukaan ehdotetut lainmuutokset tulisivat suurimmilta osin voimaan 1.1.2020. Esityksessä tosin asianmukaisesti tuodaan esiin siirtymävaiheeseen liityvät riskit, mutta niiden ei arvioida olevan niin merkittäviä, että ne edellyttäisivät esitettyä pidempää siirtymävaihetta. Ottaen huomioon, että yksinomaan ympäristöhallinnon alalla maakunille siirtyisivät maakuntakaavoituksen ja merialuesuunnittelun ohella mm. kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen, sekä luonnon monimutoisuuden alueellinen edistäminen, eräät vesilaissa määritellyt viranomaistehtävät sekä maakuntalakiehdotuksen 6.2 ja 7 §:n mahdollistamat kuntien kanssa tehtäviin sopimuksiin perustuvat esimerkiksi ympäristötoimeen liittyvät tehtävät, olisi ollut perusteltua huolellisesti arvioida, voidaanko perustuslain 21 §:n asettamat oikeusturvan toteuttamiseen ja 22 §:n perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät velvoitteet täysimittaisesti varmistaa 1.1.2020 lähtien.

Yleisen edun valvonta ympäristönsuojellain mukaisessa päätöksenteossa

Ympäristönäkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi on noussut yleisen edun määrittely ympäristönsuojelulain (527/2015) mukaisessa lupamenettelyssä. Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten lakkauttamisen myötä lupamenettelyssä siirrtyttäisiin järjestelmään, jossa Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen olisi päätöstä tehdessään viran puolesta otettava huomioon yleinen etu eikä Valtion lupa- ja valvontaviranomaiseen perustettaisi yksikköä, jonka tehtävänä olisi yleisen edun valvonta. Hallituksen esityksessä

arvioidaan kysymystä laajasti perustuslain 2 ja 22 §:n valossa viitaten myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen. Lisäksi esityksessä pyritään avaamaan yleisen edun käsitettä, sen vaikeaselkoisuutta ja määrittelyn tilannekohtaisuutta. Sen sijaan perusteluissa ei arvioida, millä tavoin tehtävien uudelleen järjestely vaikuttaa maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen välillä yleisten etujen valvontaan ympäristöllisessä päätöksenteossa.

Keskeisiksi ehdotetun sääntelyn toteuttamista puoltaviksi argumentiksi näyttää nousevan yhtäältä se, että lupamenettely perustuu virallisperiaatteeseen, ja lupaviranomaisen on viran puolesta tutkittava luvan myöntämisen edellytykset ja tässä yhteydessä sen on myös valvottava päätöksenteossa huomioon otettavien yleisten etujen toteutuminen. Tältä osin ehdottu sääntelyä ei merkitsisi muutosta. Toisaalta argumenttina näyttää olevan myös se, että erillisen yleisen edun valvontayksikön perustaminen vaatisi huomattavia voimavaroja suhteutettuna sen kokoon ja tehtäviin. Viimeksi mainitun argumentin merkitys jää avoimeksi. Erillisen valvontayksikön sijaan ympäristönsuojelulain 21 §:n muutosehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan Valtion lupa- ja valvontavirastossa käyttöön otettaviin ennakollisiin menettelyihin, joiden kautta myös yleinen etu tulisi huomioon otettavaksi päätöksenteossa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan täsmennetä, mitä näillä menettelyillä tarkoitetaan. Täten ei ole myöskään mahdollista arvioida, voitaisiinko näillä ennakollisila menettelyillä varmistaa yleisten etujen kokonaisvaltainen tarkastelu. Ehdotetun sääntelyn ydin näyttää kuitenkin olevan muutoksenhakuoikeutta koskeva sääntely. Ehdotuksen mukaan Valtion lupa- ja valvontaviranomaisella ei valvontaviranomaisen ominaisuudessa olisi enää myöskään muutoksenhakuoikeutta sen lupaviranomaisena tekemästä päätöksestä. Perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan useisiin lausuntoihin, joissa se on suhtautunut varsin pidättyvästi viranomaisten oikeuteen hakea muutosta omista päätöksistään.

Ei ole perustetta väittää, että perustuslain 20 § asettaisi rajoituksia ehdotetun sääntelyn toteuttamiselle. Sen sijaan on olemassa perusteet kysyä, edistääkö ehdotettu säännöksessä suojattujen oikeushyvien huomioon ottamista. Yleisten etujen toteutumisella on kiinteä yhteys säännöksen kaikkiin ulottuvuuksiin. Yleisen edun valvonnassa on kyse ensisijaisesti ympäristölupapäätöksiä varten tuotetun tietoperustan laadun varmentamisesta ja sitä kautta myös ympäristölupapäätösten laadun turvaamisesta.

Yleisten etujen valvontajärjestelmän kannalta on olennaista tunnistaa, että ympäristölupaa edellytetään ympäristöön merkittävästi vaikuttavilta hankkeilta ja luvanvaraiset hankkeet ovat

luonteltaan hyvin erilaisia. Lupaharkinnassa arvioitaviksi tulevia yleisiä etuja määritellään eri sektorilaeissa, ne voivat olla keskenään jännitteisessä suhteessa ja varsin usein ne ovat EU-oikeus liitännäisiä. Tämä merkitsee, että tapauskohtaisesti yleisten etujen tunnistaminen, määrittely ja valvonta edellyttävät erityistä asiantuntemusta, mikä puoltaa erillisen yleisen edun valvontayksikön perustamista tai sitä vastaavaa järjestelmää. Tätä näyttäisi puoltavan myös se, että nykyisin yleistä etua valvovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan varsin pidättyvästi, mitä osin selittänee myös se, että olemassa oleva yleisten etujen valvontajärjestelmä on onnistunut eikä tarvetta sen muuttamiseen ole.

Yleisen edun valvontaan liittyy kiinteästi yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus, jota kautta turvataan yleisten etujen toteutumista osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. Kyse on hallinnon perustavanlaatuisesta lähtökohdasta. Kuten jo edellä on todettu, tällä on erityistä merkitystä perustuslain 20 §:ään palautuvien yleisten etujen toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan ottanut kantaa viranomaisen omaa päätöstään koskevaan valitusoikeuteen. Olennaista on, että niiden perusteella ei ole tehtävissä johtopäätöstä, että viranomaisella ei olisi oikeutta valittaa yleisten etujen turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta ei ole esimerkiksi ympäristönsuojelulakia koskevissa lausunnoissaan ottanut kantaa voimassa olevan lain muutoksenhakuoikeutta koskeviin säännöksiin. Sen sijaan hallituksen esitetyksessä esiin nostettujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella on ilmeistä, että muutoksenhakuoikeus tulisi antaa päätöksentekijään nähden riippumattomalle elimelle.

Alueiden käytön valvonta

Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille aiemmin maankäyttö- ja rakennuslain 18.2 §:n (230/2017) mukaan kuulunutta alueiden käytön valvontatehtävää ja siihen liittyvää muutoksenhakuoikeutta ei esitetä siirrettäväksi millekään viranomaiselle. Maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen 6.1 §:n 12 kohdan mukan maakuntahllinnolle siirrettäisiin kuntien alueiden käytön ja suunnittelun sekä rakennustoimen järjestämisen edustäminen siten kuin lailla säädettäisiin. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä olevaa kuntien kaavoitustoimen oikeudellista valvontaa ei ehdoteta siirrettäväksi maakuntien tehtäväksi.

Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ei alueiden käytön valvonnan järjestämistä ja sen tarpeita arvioida, eikä siinä omaksuttua linjausta, jonka mukaan valvontatehtävää ei siirretä myöskään Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle, laajemmin perustella. Säätämisjärjestystä koskevassa arviossa todetaan yksinomaan, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lakkauttamisesta seuraa, että myös tämä maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen erityinen valvontatehtävä lakkaa. Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä perustuslain 20 §:n näkökulmasta hallituksen esityksessä todetaan, että sääntelyllä ei puututa kaavojen sisältövaatimuksiin. Lisäksi perusteluissa viitataan siihen, että eri sektoriviranomaisilla on tietyin edellytyksin edelleen mahdollisuus ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön eikä niille kuuluvaa muutoksenahkuoikeutta rajoiteta.

Vaikka tämänkään ehdotuksen osalta ei ole olemassa perustetta väittää, että ehdotus on perustuslain 20 §:n vastainen, on perusteltua väittää, että hallituksen esityksessä ei ole huolellisesti arvioitu, voiko ehdotetu sääntely heikentää perusoikeussäännöksessä mainittujen oikeushyvien turvaa. Kyse on sekä periaattessa että käytännössä syvällekäyvästä muutosehdostuksesta. Näin siitä huolimatta, että 1.5.2017 tulleella maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n muutoksella (230/2017) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävää ja muutoksenhakuoikeutta rajoitettiin merkittävästi, ja nykyisellään se koskee vain vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Ehdotuksen arvioinnissa on syytä korostaa, että myös ympäristöllisestä näkökulmasta kaavat ovat edelleenkin kiistatta tärkein erilaisten yksityisten ja yleisten etujen yhteensovittamisen instrumentti ja kaavoitus on keskeinen keino paitsi perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun terveellisen, turvallisen ja viihtyisän ympäristön turvaamisessa myös useiden muiden perusoikeuksien turvaamisessa. Hallituksen esityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, turvaako ehdotettu maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelua koskeva säännös edes sektoriviranomaisten ennakolliset vaikuttamismahdollisuudet kaavojen valmisteluvaiheessa eikä myöskään sitä, miten kokoavan valvonnan puuttuminen tulisi jatkossa vaikuttamaan maankäyttö- ja rakennuslaissa määriteltyjen kaavojen sisältövaatimusten toteutumiseen. Jo näistä syistä ehdotetun sääntelyn esitettyä syvällisempi arviointi perustuslain 20 §:n näkökulmasta olisi tarpeen.