Ympäristövaliokunta 3.5.2018

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

Maakuntauudistukseen liittyen ehdotetaan perustettavaksi valtakunnallinen valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle siirretään lakkautettavaksi esitetylle ELY-keskukselle ympäristöasioissa kuuluneet tehtävät. Uuden viraston perustamiseen liittyy keskeisenä kysymyksenä se, miten vastaisuudessa järjestetään yleisen edun valvontaan liittyvät kysymykset. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että yleisen edun valvonta sisältyy osana lupaviranomaisen päätöksentekoa ja että valtionhallinnon sektoriviranomaisilla on toimialallaan valitusoikeus lupa- ja valvontaviraston päätöksistä. Eroavuutta tässä nykytilaan verrattuna on siinä, ettei vastaisuudessa ole ELY-keskuksen kaltaista viranomaista, jolla ympäristölakien soveltamista valvovana viranomaisena olisi yleisen edun valvontaan liittyvä yleinen valitusoikeus. Toisaalla on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan nykytilanne olisi säilytettävä joko niin, että valtion lupa- ja valvontavirastossa olisi erityinen, itsenäinen yksikkö, jolla olisi yleisen edun valvontaan perustuva valitusoikeus lupa- ja valvontaviraston päätöksistä, taikka että yleisen edun valvontaa varten perustettaisiin erityinen viranomainen.

Pyrin omalta osaltani selventämään asiaan liittyvää kysymystä.

Kysymystä voidaan lähestyä viranomaisten toimivaltaa ja toimivallanjakoa koskevasta näkökulmasta taikka lähestyä asiaa perustuslain näkökulmasta. Tarkastelen ensin perustuslaillista lähestymistapaa ja sen jälkeen viranomaisten toimivaltaa ja toimivallanjako.

Perustuslaillinen näkökulma

Ympäristöedun valvonta liittyy ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §) ja perusoikeuksien turvaamiseen (PL 22 §) sekä valtion hallinnon järjestämiseen (PL 119 §).

Ympäristöperusoikeussäännös 1 momentin säännöksestä, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä kuuluu kaikille, ei voida päätellä, että se edellyttäisi erityisen, erillisen ja täysin riippumattoman yleisen ympäristöedun valvontatehtävän omaavan viranomaisen olemassa oloa. Ympäristöperusoikeus jättää täysin avoimeksi sen, miten valtion vastuu ympäristössä käytännössä järjestetään. Järjestely, jossa yleinen ympäristöetu otetaan huomioon laaja-alaisen asiantuntemuksen omaavassa viranomaisessa, täyttää perustuslain 20.1 §:n vaatimukset.

Järjestely täyttää samalla PL 20.2 §:n vaatimuksen siitä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tämä tapahtuu säätämällä sellaisena lakeja, joiden materiaalisten säännösten pohjalta asia on hoidettavissa. Vaikutusmahdollisuudet turvataan haitankärsijöiden mahdollisuudella tehdä muistutuksia ja muiden osallisten mahdollisuudella ilmaista mielipiteensä asioiden valmistelun yhteydessä ja eräiden muiden tahojen muutoksenhakuoikeudella. Julkisen vallan velvollisuus turvata terveellinen ympäristö tulee turvatuksi toisaalta

päätöksen tekevän viranomaisen asiantuntemuksen kautta ja toisaalta erityisten asiantuntijaviranomaisten lausuntojen kautta. Tässä yhteydessä on tärkeätä huomata, että erityisviranomaisilla esimerkiksi ympäristönsuojelulain 191 §:n 1 momentin 5-kohdassa oleva oikeus hakea muutosta yleistä etua valvovana viranomaisena, säilyy HE:n mukaan ennallaan.

Valtion hallinnon järjestäminen on tarkoituksenmukaisuuskysymys, jota perustuslaki ei ohjaan muutoin kuin PL 119 §:ssä säätämällä, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden käyttöön kuuluu julkisen vallan käyttöä. Viranomaisten valtionsisäinen valvonta järjestetään yleensä siten, että ylemmän tasoinen viranomainen valvoo alemman tasoista viranomaista. On erikoista, jos valvonta järjestetään horisontaalisesti siten, että samalla tasolla oleva viranomainen valvoo samalla tasolla olevaa toista viranomaista. Tämä koskee myös ympäristöhallintoa, eikä voimassa olevan ympäristönsuojelulain järjestelmää ole ajateltu tällaiseksi, ELY-keskuksen tehtävä ei ensisijaisesti ole ollut aluehallintovirastojen valvonta yleisen ympäristöedun toteuttamiseksi. Se että ELY-keskuksella on nykyisin valitusoikeus ympäristösuojelulain nojalla, on lähinnä poikkeus yleisestä säännöstä ja tämä poikkeus on jäänne valtion hallinnon kehittämiseen liittyneistä seikoista 1990-luvulta lähtien. Vasta nyt ollaan Suomen valtion ympäristönhallintoa saattamassa vastaamaan yleiseurooppalaista käytäntöä, jossa lupa- ja valvontatehtävät kuuluvat samalle viranomaiselle. Suomessa tämä järjestelmä on kuntatasolla olut käytössä vuosikymmeniä, eikä siinä ole ilmennyt erityisiä ongelmia.

Mitä yleisen edun valvomiseen tulee, niin Suomessa on viranomaisella ympäristölainsäädännön mukaan pääsääntöisesti oikeus valittaa ympäristöedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta tuomioistuimen päätöksestä, jolla muutoksenhakutuomioistuin on muuttanut tai kumonnut päätöksen. Lisäksi kunnalla ja maakunnalla sekä erityisviranomaisella on pääsääntöisesti valitusoikeus yleisen edun valvomiseksi.

Ympäristöministeriön muutoksenhakuoikeutta yleisen edun valvomiseksi ei myöskään tule unohtaa.

Viranomaisten toimivalta ja toimivallanjako

Toimivalta eri viranomaisten kesken on jaettu ja määräytyy sillä perusteella, että tehtävä on annettu sen viranomaisen hoidettavaksi, jolla katsotaan olevan paras asiantuntemus ja jonka sen vuoksi katsotaan selviävän parhaiten tehtävän hoitamisesta.

Yleinen ympäristöetu taikka yleinen etu ylipäänsä ei ole mikään käsite, jolla olisi yhtenäinen sisältö. Yleisellä edulla voi olla ja onkin eri laeissa toisistaan poikkeava sisältö siitä puhumattakaan, että eri henkilöillä on sen sisällöstä suurestikin toisistaan poikkeava sisältö.

Mikäli yleisen ympäristöedun tai yleisen edun valvonta organisoidaan erillisen, itsenäinen viranomaisen tehtäväksi, merkitsisi tämä käytännössä yleisen edun valvonnan ulkoistamista. Yleinen ympäristöetu tai yleinen etu irtautuisi tällöin kulloinkin sovellettavaksi tulevasta laissa ja sen aineellisoikeudellisista säännöksistä erilliseksi seikaksi, joka voisi vaikuttaa ennalta arvaamattomalla tavalla sovellettavaksi tulevan säännöksen tulkintaan ja sen soveltamiseen yksittäistapauksessa.

Toimivalta päättää asioista siirtyy yleisen edun valvojalle: jos ei toimita niin kuin yleisen edun valvoja näkee hyväksi, on valitus uhkana.

Erityisen suurta arvostelua näyttää herättäneen maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2017 tehdyt muutokset, joilla ELY-keskuksen tehtävistä poistettiin kunnan alueiden käytön suunnittelun ohjaaminen ja rajoitettiin

ELY-keskuksen maankäyttö- ja rakennuslakiin perustunutta valitusoikeutta kunnan kuntatason kaavoista, suunnittelutarveratkaisuista ja poikkeamisluvista.

”Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille” selvityksessä (Eija Mäkinen, s. 38) todetaan, ettei edellä mainitun maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyn muutoksen (230/2017 vaikutuksia ole vielä arvioitu. Alustavia tietoja kuitenkin saatavissa siitä, etteivät ELY-keskukset ole enää valitusoikeuden puuttuessa voineet valittaa niistä kunnan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tekemistä ratkaisuista, joita ne ovat aiempaan oikeuskäytäntöön perustuen pitäneet lainvastaisina.

Käyttämällä valitusoikeuttaan ELY-keskukset laajensivat toimivaltaansa alueelle, joka kuului kuntatasolla päätettäviin asioihin. Suunnittelutarvealueella tapahtuva rakentaminen on tästä hyvä esimerkki. Vuoden 1958 rakennuslain aikana tarvittiin poikkeuslupa pientalon rakentamiseen, jos rakentamisen katsottiin muodostavan taaja-asutusta. Poikkeusluvan myöntäminen oli mahdollista ”erityisistä syistä”. Lakia arvosteltiin lähinnä sen vuoksi, ettei laissa ollut määritelty, millä edellytyksillä lupa voidaan evätä. Vuoden 2000 MVL:ssa taaja-asutuksen käsite korvattiin suunnittelutarvealueella ja laissa mainittiin erikseen (137 §) rakentamisen edellytykset. Tarkoituksena oli parantaa maanomistajan asemaa saada rakentaa omistamalleen maalle. Käytännössä tilanne muuttui kuitenkin niin, että ELY-keskusten valitusten johdosta suunnittelutarveratkaisuja alettiin hylätä niillä perusteilla, joita KHO ei 1990-luvulla hyväksynyt. Muutaman vuosi maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen suunnittelutarvealueella ELY-keskukset alkoivat valituksissaan käyttää emätilaperiaatetta hylkäämisen perusteena. Tämä emätila-periaate on puhtaasti hallinnossa luotu käsite, jolla perustellaan rakentamiseen kielteistä näkemystä. Mainittu periaate on vielä käytössä rantarakentamisessakin, vaikka sielläkin se menetti perustansa vuonna 1995, kun luonnonsuojelulainsäädännön säätämiseen liittyen maanomistajalta poistettiin RakL 123d §:n mukainen oikeus saada haja-asutusluonteinen rantakaava vahvistetuksi.

Rantarakentamisen osalta esimerkkejä toimivallan siirtämisestä valitusoikeutta käyttämällä on lukuisia. MRL 171 §:n 2 momentissa lausutun pääsäännön mukaan rantavyöhykkeelle ei saanut rakentaa rakennusta ilman ELY-keskuksen lupaa. (MRL 171 §:ää muutettiin lailla 18.3.2016/196 siten, ettei ELY-keskuksen lupa ole enää tarpeen). MRL 72 §:n 3 momentissa ja 171 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa oli kuitenkin lueteltu lukuisia hankkeita, jotka voitiin toteuttaa ilman ELY-keskuksen lupaa. Olemassa olevan rakennuksen pihapiiriin sai rakentaa talousrakennuksen; olemassa olevaa rakennusta sai korjata ja korvata uudella rakennuksella jne. Tästä syntyi varsinainen piirileikki: valituksissa pihapiirin ja/tai talousrakennuksen määrittelyä käytettiin apukeinoina, jotta päätösvalta saatiin siirrettyä ELY-keskukselle; rakennuksen huono kunto ja jonkun aikaa jatkunut käyttämättömyys saattoivat johtaa siihen, että rakennuspaikka oli menettänyt rakennuspaikan ominaisuutensa eikä sen sijaan saatu 171.2 §:n 1 kohdan nojalla rakentaa enää uutta, samankokoista rakennusta. ELY-keskuksen tulkinnat rakennuksen ominaisuuksista ja sijainnista, jotta päätösvalta siirtyi ELY-keskukselle, edellytti korkeimman hallinto-oikeuden myötävaikutusta.

Vesa Majamaa

ympäristöoikeuden emeritusprofessori