



ERÄIDEN YMPÄRISTÖASIOIDEN YLEISEN EDUN VALVONTA JA LAILLISUUSVALVONTA

Ympäristöasioiden yleisen edun valvonta

Perustuslakivaliokunnan saamissa lausunnoissa 11 asiantuntijaa (Koivisto, Kumpula, Lavapuro, Mäenpää, Mäkinen, Määttä, Ojanen, Suksi, Tuori ja Viljanen sekä korkein hallinto-oikeus/Siitari) käsitteli ympäristöasioiden yleisen edun valvontaa.

Lähes kaikki edellä mainitut asiantuntijat tarkastelivat lausunnoissaan sitä, toteutuuko ympäristöperusoikeus ja oikeusturva, jos viraston omaan toimintaan kohdistuva ympäristöasioiden yleisen edun valvonta toteutettaisiin ehdotuksen mukaisesti viraston sisäisin menettelyin ilman erillistä yksikköä tai asiamiehiä ja ilman näille kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta viraston omiin päätöksiin.

Myönteisimmin ehdotukseen ovat suhtautuneet Viljanen ja Koivisto. Viljanen toteaa laununnossaan 4/2018, että perustuslain 20 §:stä ei voida johtaa vaatimusta, että kyseisiä perustuslaillisia veloitteita tulisi toteuttaa nimenomaan yleistä etua valvovan viranomaisen kattavalla valitusoikeudella. Hän piti tärkeänä, että valitusoikeudessa tapahtuvat muutokset kompensoidaan ympäristöä koskevassa päätöksentekoprosessissa muutoin.

Koivisto katsoi yleisellä edulla olevan siinä määrin vahva oikeusturvaintressi, että valitusoikeuden poistamista/puuttumista voidaan pitää ongelmallisena. Koiviston mukaan kysymys yleisen edun valvonnan tavoista on enemmän hallinto- kuin valtiosääntöoikeudellinen. Hän piti ehdotettua ennakkollisen oikeusturvan vahvistamista ja mahdollisimman monipuolisen lupaharkinnan mahdollistamista hyvänä asiana. Hän kuitenkin korostaa, että jälkikäteistä oikeusturvaa ei voida itsestään selvästi kaventaa samaa tahtia ennakkollisen oikeusturvan vahvistamisen kanssa.

Kriittisimmin ehdotukseen suhtautuivat Suksi, Tuori, Mäkinen, Kumpula, Mäenpää, Lavapuro ja Ojanen, jotka katsoivat, että ehdotus yleisen edun valvonnan järjestämisestä heikentää ympäristöperusoikeuden toteutumista. Heistä Lavapuro ja Ojanen pitivät yleisen edun valvontayksikköä ja sille kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta säätämisympäristöjärjestyskysymyksenä.

Suksen mukaan valitusoikeuden puuttuminen heikentäisi perustuslain 20 §:n vaikuttavuutta ainakin jossain määrin. Ehdotetun järjestelyn heikentävä vaikutus perustuslain 20 §:n alaan ei kuitenkaan ole hyväksyttävä, kun kyse on yleisen edun valvonnasta muutoksenhakumekanismien kautta. Tästä syystä ympäristöasioiden yleisen edun valvonta tulisi sijoittaa viraston ulkopuolelle (YM, valtion asiamies tai SYKE). Myös Tuorin mukaan hallituksen esitys heikentää perustuslain 20 §:n perusoikeuden toteutumista.



Mäkisen lausunnon 4/2018 mukaan hallituksen esityksen perustelut eivät riitä suuren järjestelmämuutoksen tekemiseen. Mäkinen pitää aiheellisena, että viraston sisäisen menettelyn läpinäkyvyyden edistämiseksi ympäristöasioiden monet erisuuntaiset edut ilmenisivät myös sisäisissä kirjallisissa lausunnoissa ja tätä voitaisiin edellyttää laissa. Mäkisen mukaan hyvä ensiasteen päätöksentekomenettely ei ole koskaan vaihtoehto muutoksenhauille. Mäkisen mukaan on eri tapoja järjestää valvonta ja valitusoikeudet (yksikkö, asiamiehet, ministeriö). Hän pitää näin määriteltävää muutoksenhakuoikeutta välttämättömänä.

Kumpulan mukaan ehdotuksen ydin on muutoksenhakuoikeutta koskeva sääntely. On perusteet kysyä, edistääkö ehdotettu säännöksessä suojattujen oikeushyvien huomioon ottamista. Hänen mukaansa tapauskohtaisesti yleisten etujen tunnistaminen, määrittely ja valvonta edellyttävät erityistä asiantuntemusta, mikä puoltaa erillistä yksikköä tai vastaava. Tätä puoltaa myös se, että ELY-keskukset ovat käyttäneet valitusoikeutta pidättyvästi. Kumpulan mukaan yleisen edun valvontaan liittyy kiinteästi yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus. Hän pitää perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella ilmeisenä, että muutoksenhakuoikeus tulisi antaa päätöksentekijään nähden riippumattomalle elimelle.

Mäenpää toteaa lausunnossaan 4/2018, että yleisen edun valvontayksikön poistoa hallituksen esityksestä on perusteltu erittäin niukasti siihen nähden, että mm KHO on pitänyt yksikköä välttämättömänä. Perustuslain 119 §:n kannalta arvioituna poistamisedotuksen voidaan katsoa sopeutuvan perustuslain asettamiin muodollisiin vaatimuksiin. Perustuslain ko. säännös ei edellytä valvontatoimivaltaa käyttävään virastoon perustettavaksi erillistä yleisen edun valvontayksikköä, jolla olisi oikeus hakea muutosta viraston päätöksiin. Mäenpään mukaan valvontaviraston sen omiin päätöksiin kohdistuvalle valitusoikeudelle voidaan katsoa olevan aiheellinen ja perusteltu syy. Perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisveloitteen kannalta on huomiota kiinnitettävä päätöksenteon laillisuusvalvonnan edellytysten heikentymiseen verrattua nykytilanteeseen. Yleisen edun valvontayksikön perustaminen ja viraston päätöksiin kohdistuva muutoksenhakuoikeus olisi välttämätön edellytys erityisesti ympäristöperusoikeuteen kohdistuvan turvaamisveloitteen tehokkaan toteuttamisen kannalta. Kokonaisuutena arvioituna ehdotus ei kuitenkaan muodostu säätämisympäristöjärjestyskysymykseksi.

Lavapuro toteaa lausunnossaan 4/2018, että ympäristöasioissa yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus ja siihen liittyvä asian käsittely riippumattomassa tuomioistuimessa varmistaa, että päätöksenteolle tyypilliset erilaiset ja usein ristiriitaiset tavoitteet ja oikeudelliset periaatteet otetaan päätöksenteossa oikeudellisesti asianmukaisesti huomioon. Valtiosääntöoikeudellisesti on merkittävää, että valitusoikeuden poistuminen vaikuttaa suoraan perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun



ympäristöperusoikeuteen liittyvän julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden toteuttamisedellytyksiin. Tätä perusoikeutta koskee myös perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien yleinen turvaamisvelvoite. Lavapuron mukaan hallituksen esitykseen liittyvät asioiden laatu ja luonne ovat sellaisia, että viranomaisen valitusoikeudelle on osoitettavissa perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät painavat perusteet. Hän pitää välttämättömänä, että valtion lupa- ja valvontaviranomaista koskevaa sääntelyä täydennetään erillistä valvontayksikköä tai vastaavaa koskevalla sääntelyllä ja tälle annetaan oikeus valittaa viraston päätöksistä. Lausunnossaan 3/2019 Lavapuro viittaa ympäristöperusoikeuden turvaamisen osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 69/2018 vp) ja toteaa että ehdotettu ennakollinen valvontajärjestelmä ei riittävällä tavalla varmista ympäristövastuun toteutumista ja sitä tulee täydentää viranomaisen valitusoikeuteen perustuvalla järjestelmällä. Hän pitää tätä säätämisyjärjestyskysymyksenä.

Ojanen pitää lausunnoissaan 4/2018 ja 3/2019 ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslain 20 ja 22 §:ien kannalta. Hänen mukaansa ehdotettua sääntelyä olisi välttämätöntä täydentää perustuslain 20 ja 22 §:n takia säännöksillä yleistä etua valvovasta yksiköstä ja sen muutoksenhakuoikeudesta. Ojanen pitää tätä säätämisyjärjestyskysymyksenä.

Osa asiantuntijoista käsitteli lausunnoissaan yleisen edun valvonnan järjestämistä viraston sisällä ennakollisissa menettelyissä ja sisäisten menettelyiden säädösperustaa sekä sisäisissä menettelyissä syntyvien asiakirjojen julkisuutta.

Korkeimman hallinto-oikeus/Siitari katsoo, että sisäinen menettely vaikuttaisi vähentävän mahdollisesta kirjallisesta muodostaan huolimatta niin paljon lupaprosessissa mukana olevien menettelyllisiä oikeuksia, että laissa tulisi säätää erikseen siitä, miten sisäisessä prosessissa turvataan eri asianosaisten oikeudet tulla kuulluksi. Tämä ei voi perustua kokonaisuudessaan vain viraston työjärjestykseen ja käytänteihin. Siitari nostaa esille EU-tuomioistuimen ratkaisun, jonka perusteella EU-oikeudesta johtuisi tarpeita eriyttää monialaisessa viranomaisessa tiettyjä toimintoja, jotta turvataan viranomaisessa olevien tahojen objektiivinen mielipiteen ilmaiseminen.

Määttä toteaa, että saattaa olla, että erilaisten yleisten etujen valvonta tulee monipuolisesti ja asianmukaisesti järjestetyksi esitetylläkin tavalla. Hänen mukaansa huolet ovat kuitenkin ymmärrettäviä, koska menettelyä koskevat säännökset annettaisiin työjärjestyksessä. Jos erillistä yksikköä tai asiamiesjärjestelmää ei pidetä tarpeellisena, pitää hän erilaisten yleisten etujen lainmukaisen huomioonottamisen varmistamiseksi tarpeellisena, että LUOVA-laissa säädetään asiasta.

Mäkisen mukaan viraston sisällä annettuja lausunnot olisivat asiakirjoja jotka tulevat julkisiksi viimeistään, kun lausunnot ovat käytettävissä käyttötarkoitukseensa



(julkisuuslain 6 § 1 mom 5 kohta). Suksi katsoo lausunnossaan 3/2019, että ympäristölupaprosessin julkisuus olisi hyvällä tasolla. Mäenpää toteaa lausunnossaan 6/2018, että viraston sisäisen valmisteluprosessin julkisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Maankäyttö- ja rakennuslain laillisuusvalvonta

Yhdeksän asiantuntijaa (Koivisto, Kumpula, Lavapuro, Mäenpää, Mäkinen, Ojanen, Suksi, Tuori ja Viljanen) käsitteli perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa maankäyttö- ja rakennuslain laillisuusvalvonnan suhdetta perusoikeuksien ja erityisesti ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Maakuntaudistuksessa ELY-keskukset ehdotettiin lakkauttavaksi, jolloin olisi lakannut myös maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoituksen laillisuusvalvonta.

Kaikki edellä mainitut asiantuntijat arvioivat, heikentääkö valtion viranomaisen laillisuusvalvontatehtävän lakkaaminen ympäristöperusoikeuden toteutumista. Melko myönteisesti suhtautuivat Viljanen ja Koivisto. Viljasen mukaan perustuslain 20 §:stä ei ole johdettavissa vaatimusta, että maankäyttö- ja rakennuslaissa olisi erikseen osoitettava viranomaiselle juuri kyseinen valvontatehtävä siihen mahdollisesti liittyvine muutoksenhakuoikeuksineen. Viljasen mukaan yksittäiselle valtion viranomaiselle osoitetun valvontatehtävän lakkauttaminen ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, jos lainsäädännön kokonaisuus edelleen riittävällä tavalla turvaa ympäristöperusoikeuden toteutumisen.

Koiviston mukaan kyse ei ole perusoikeuksien heikennyskieltoon vertautuvasta asetelmasta eikä perustuslaista johdu erityisiä vaatimuksia kuntakaavoituksen laillisuusvalvonnalle. Kyse on ennemmin siitä, miten oikeusvaltiollisuuden ylläpitotehtävä ymmärretään ja aiheutuuko valtiolle lainsäädäntötason positiivisia toimintavelvoitteita. Koiviston mukaan on periaatteessa mahdollista, että kaavojen yleistä laillisuutta ei erikseen valvota.

Kumpula kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että laajemmin ei perustella sitä, että alueiden käytön valvontatehtävää ei siirretä Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Kumpulan mukaan hallituksen esityksessä ei ole huolellisesti arvioitu, voiko ehdotettu sääntely heikentää perusoikeussäännöksessä mainittujen oikeushyvien turvaa. Hänen mukaansa kyse on periaatteessa ja käytännössä syvälle käyvästä muutosehdotuksesta. Ympäristöllisestä näkökulmasta kaavat ovat edelleenkin kiistatta tärkein erilaisten yksityisten ja yleisten etujen yhteensovittamisen instrumentti ja kaavoitus on keskeinen keino myös useiden muiden perusoikeuksien turvaamisessa. Hänen mukaansa ehdotetun sääntelyn esitettyä syvällisempi arviointi perustuslain 20 §:n näkökulmasta on tarpeen.



Suksen, Tuorin, Mäenpään, Ojasen ja Mäkisen näkemysten mukaan ympäristöperusoikeuden toteutuminen voi vaarantua uudistuksessa. Kukaan heistä ei kuitenkaan pitänyt ehdotusta säätämisyjärjestyskysymyksenä.

Suksen näkemyksen mukaan perustuslain 20 §:n 2 momentin mukainen velvollisuus turvata ympäristöperusoikeuden toteuttaminen hajaantuisi uudistuksessa ja sen seurauksena ehkä heikentyisi jossain määrin mutta ei merkittävästi. Myös Tuori katsoi 6/2018 lausunnossaan, että hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen laillisuusvalvonnan osalta heikentää ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Mäenpään mukaan ehdotusten perusteluista ei käy ilmi, miksi maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisesta valvonnasta luovuttaessa on tarpeen heikentää yleisen edun valvontaa. Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 20 §:n näkökulmasta.

Ojasen mukaan ympäristöperusoikeuden tosiasiallinen toteutuminen vaarantuisi, koska ELY-keskusten kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen kattava oikeudellinen valvonta ei siirtyisi maakuntien tehtäväksi. Hänen mukaansa yleisen ympäristöedun riippumaton viranomaisvalvonta on ollut yksi keskeinen taie ympäristönäkökohtein ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden riittävälle huomioimiselle kuntien kaavoitus- ja rakennustoimessa. Ehdotettu sääntely lisäisi riskiä sellaisesta kaavoitus- ja rakentamistoimea koskevasta kunnallisesta päätöksenteosta jossa liiaksi sivuutettaisiin ympäristönäkökohdat taloudellisten intressien edestä. Hänen mukaansa ehdotetut muutokset varsinkin yhdessä jo tehtyjen maankäyttö- ja rakennuslain muutosten kanssa olisivat omiaan synnyttämään riskin rakenteellisesta korruptiosta kuntien maapolitiikassa ja vaarantaisi hyvän hallinnon takeiden toteutumisen. Tämä olisi ongelma perustuslain 20 §:n ohella myös 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.

Mäkisen mukaan uudistus heikentää julkisen vallan mahdollisuuksia turvata ympäristöperusoikeuden toteutumista. Asianmukainen ja toimiva valvonta ja siihen kytkeytyvä valtion viranomaisen valitusoikeus kuntien ja maakuntien alueidenkäytössä on hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämätöntä. Yleisen edun valvonnan jättäminen sektoriviranomaisille ei ole riittävää, koska maankäyttö on kokonaisvaltaista ja monien erilaisten intressien summa. Hänen mukaansa kysymys on laillisuuden ja yleisten intressien turvaamiseksi annetun valvontatehtävän ja niihin kytkeytyvien intressien vuoksi välttämättömän valitusoikeuden sääntelystä ja tätä perustuslain voidaan katsoa suorastaan edellyttävän. Mäkisen mukaan valtion tehtävä on huolehtia lainalaisuudesta ja perusoikeuksien turvaamisesta ja kansainvälisistä velvoitteista, joten valvonnan toimivalta on selvintä antaa Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Mäkinen tarkastelee lausunnossaan 4/2018 yksityiskohtaisesti



kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon suhdetta valtakunnallisiin intresseihin. Mäkinen kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä Valtion lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävä ja valitusoikeudet ovat epäselviä (esim. laki rakennusperinnön suojelusta ja luonnonsuojelulain 63 §). Lisäksi hän kiinnittää huomiota siihen, että maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallissa toimivaltasäännökset eivät olisi selkeät. Konkreettisenä ehdotuksena hän ehdottaa lisättäväksi maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ään Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävät, jotka kiinnittyisivät alueidenkäytön laillisuuteen. Ja vastaava säännös tulisi lisätä myös ympäristöministeriön tehtäviä koskeviin säännöksiin.

Lavapuron mukaan ennakkollinen valvonta ei voi valtiosääntöoikeudellisessa mielessä korvata kanteluteitse tapahtuvaa valvontaa. Laissa tulisi säätää kattavasti ja yksiselitteisesti Valtion lupa- ja valvontaviraston toimivallasta tutkia kanteluita.