



Oikeusneuvos Mika Seppälä

27.3.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 13/2025 vp)

Korkein hallinto-oikeus lausuu esityksestä seuraavan:

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on ollut tilaisuus lausua nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnossaan korkein hallinto-oikeus on pitänyt mahdollisena eri viranomaisten sijoittamista yhteen virastoon, jos samalla huolehditaan siitä, että tehtävien hoidosta ei aiheudu toimivaltaepäselvyyksiä ja päätöksenteko voidaan muutoin järjestää tehokkaaksi ja lain mukaiseksi.

Lausunnossaan korkein hallinto-oikeus kiinnitti erityisesti ympäristöasioita koskevan päätöksenteon järjestämiseen ja yleisen edun puhevallan järjestämiseen ympäristöasioissa. Tämä on perusteltua, koska ehdotus merkitsee aluehallintoviraston (AVI) ympäristölupavastuualueen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) ympäristövastuualueen viranomaistehtävien yhdistämistä eräiden ELY-keskuksen vastuualueen edistämistehtävien kuitenkin siirtyessä uusiin elinvoimakeskuksiin. Muilla hallinnonalaoilla kuin ympäristöhallinnossa ei tapahdu vastaavanlaista muutosta. Ympäristöasioiden päätöksentekojärjestelmän selkeydellä, johdonmukaisuudella ja riippumattomuudella on suuri merkitys myös uusien investointien saamiseksi Suomeen.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa esitettyjä näkökohtia on otettu pääosin huomioon esityksessä ja sen perusteluissa. Edellä todetusta huolimatta tässä lausunnossa kiinnitetään kuitenkin vielä huomiota eräisiin yksityiskohtiin ja edelleen ehkä epäselvyyttä aiheuttaviin kohtiin esityksessä.

Viranomaisten työnjako

Lupa- ja valvontaviraston (LVV) sekä elinkeinokeskusten työnjako vaikuttaa pääpiirteissään helposti hahmotettavalta. LVV:lle pääsääntöisesti kuuluvat määritellyt ennakkovalvontatehtävät, kuten lupa-asiat, sekä valvontatehtävät hallintopakkoviranomaisena. Elinvoimakeskuksen tehtävänä ovat lähinnä edistämistehtävät ja muut kuin valvontaviranomaistehtävät. Tästä pääjaosta on kuitenkin useita eri poikkeuksia, jotka voivat hämärtää osaltaan tehtäväkokonaisuuksia. Keskeinen ongelma LVV:n ja elinvoimakeskusten toimivallan välillä liittyy yleisen edun valvontaan, johon palataan jäljempänä tässä lausunnossa. Ehdotukseen sisältyy myös eräiden Ruokaviraston toimivaltaan kuuluvien tehtävien uudelleen järjestelyä. Tältä osin esitys vaikuttaa perustellulta. Viranomaisten määrittely eri laeissa on tehty korvaamalla voimassa olevista laeista toimivaltainen viranomaisen uudella lailla vaihtamalla vain viranomaisen nimi. Tällainen

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

tekniikka johtaa helposti siihen, ettei syvällisemmin pohdita, onko säännös ylipäättään enää tarpeen ja toisaalta säännöksen sisältö voi tosiasiaa jopa muuttua.

Toisaalta myös eräillä muilla viranomaisilla kuin LVV:llä olisi edelleen lupa- ja valvontatehtäviä vastaavan tyyppisissä asioissa. Esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES toimisi edelleen kaivoslupien myöntäjänä ja kemikaalilainsäädännön lupaviranomaisena. Vastaavasti Suomen ympäristökeskus toimisi edelleen lupaviranomaisena jätteiden kansainvälisiä siirtoja koskevista asioista. Esityksestä ei käy suoranaisesti ilmi, miksi näitä tehtäviä ei ole esitetty siirrettäväksi esimerkiksi LVV:lle. On kuitenkin ymmärrettävää, että työnjakojen pohtiminen on jätetty tehtäväksi myöhemmin, koska jo tässä vaiheessa lainsäädäntömuutokset ovat varsin laajoja.

Ympäristöosaston päätöksenteon riippumattomuus

Lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain mukaan ympäristöasiat ratkaistaan ympäristöosastolla, joka on toiminnassaan riippumaton. Sääntelytapa vastaa aluehallintovirastosta annettua lakia sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia. Osaston sisäinen organisointi perustuu työjärjestykseen voimassa olevien lakien tapaan. Käytännössä tämä johtaa kuitenkin siihen, että tässä yhteydessä on kovin vaikeaa ottaa yksityiskohtaisesti kantaa siihen, onko osaston sisäisessä organisoinnissa riittävästi otettu huomioon eri tehtäviin liittyviä jännitteitä riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta siten kuin esityksessä erityisesti LVV:n osalta (Lupa- ja valvontavirastosta annettu laki 4.3 §) säädetään.

Oma erityinen ongelmansa liittyy VL:n sisäiseen rakenteeseen, jossa päätöksenteko- ja valvontatehtävät on jo historiallisesti eriytetty eri organisaatioille. Nyt esitetyssä ei ole otettu kantaa siihen, miten valvontaviranomaistehtävät ja päätöksenteko järjestetään viraston sisällä. On huomattava, että vesilain aineellisia säännöksiä ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi, vaan ainoastaan korvataan valvontaviranomainen ja lupaviranomainen uudella yhdellä viranomaisella.

Vastaavantyyppinen ongelma liittyy ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä yhteysviranomaistoiminnan ja hankkeen päätöksenteon välillä. Korkein hallinto-oikeus on viitannut aiemmin lausunnossaan myös EU-tuomioistuimen ratkaisuun C-474/10, jossa on todettu, että yhteysviranomaisen tulisi olla toiminnassaan riippumaton.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan osaston sisäisen työnjaon kannalta riippumattomuus jää käytännössä työjärjestyksen varaan, vaikka säännösehdotukset sinänsä olisivatkin hyväksyttäviä.

Ratkaisutoiminnan riippumattomuus ympäristöosastolla

LVV:n ympäristöosastolla ratkaistaisiin keskeiset ympäristöä koskevat päätökset kuten ympäristöluvat ja vesilain mukaiset luvat. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten tämä ratkaisutoiminta järjestetään niin, että se on läpinäkyvää ja riippumatonta.

Vaikka aluehallintoviraston ympäristövastuualue on tavanomainen hallintoviranomainen ja hallintoasioissa päällikkövirasto, sen ratkaisutoiminta YSL:n ja VL:n mukaan on säädetty tavanomaisesta poikkeavasti. Syynä on ollut aluehallintoviraston edeltäjänä toimineen ympäristölupaviraston organisaation ja toiminnan perustuminen pitkälti vesioikeuteen tuomioistuimena. Ratkaisut on tehty aluehallintovirastossa esittelystä yhden taikka kahden tai useamman ratkaisijan muodostamassa kollegiaalisessa kokoonpanossa, millä on korostettu ratkaisutoiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta. AVI:ssa ratkaistaviin YSL:n ja VL:n

mukaisiin asioihin on sovellettu erityislakina eräiden ympäristöasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia, jota ei ole esitetty muutettavaksi tässä yhteydessä. Luonnos on kuitenkin ollut lausunnolla ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on ollut myös tilaisuus lausua eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annettavasta laista. On vaikea perustella, miksi mainittua lakia ei ole esitetty tässä yhteydessä. Lain puuttuminen vaikeuttaa olennaisesti sen arvioimista, miten päätöksenteko on tarkoitus järjestää.

Lähtökohtana on ollut, ettei AVI:n ympäristölupavastuualueen johtajalla ole otto-oikeutta sellaisiin asioihin, jotka on määrätty ratkaistavaksi jossakin ratkaisukokoonpanossa. Vaikka otto-oikeuden käyttämisen mahdollisuus on pääsääntö päällikkövirastossa, se ei lähtökohtaisesti sovi YSL:n ja VL:n perusteella ratkaistaviin asioihin. Tämä korkeimman hallinto-oikeuden huomautus on otettu huomioon esitettyssä lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 6 §:n 4 momentissa. Esitettyssä säännöksessä ei ole viitattu lupa-asioihin, joista säädettäisiin erikseen. Tällaista useammassa laissa olevien säännösten kehikkoa ei ole pidettävä tyydyttävänä, vaan asiasta olisi perusteltua säätää yhdessä laissa.

Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että asioiden ratkaisijana toimiminen ei saisi perustua pelkkään tehtävään määräämiseen ad hoc -tyyppisesti. Sama koskee tilannetta, jossa tehtävä voitaisiin peruuttaa vain määräyksellä. Sanottu korostuu erityisesti kollegiaalisessa menettelyssä ratkaisijoina toimivien osalta. Osaston työjärjestyksessä voidaan todeta yksiköiden päälliköiden ratkaisutoimivallasta, mutta olisi perusteltua pyrkiä siihen, että ratkaisijana toimiminen olisi virkaan kuuluva tehtävä. Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että ei ole perusteltua käyttää tehtävään määräämistä järjestettäessä yksiköiden johtoa. Toimintayksiköt rinnastuvat organisatoriselta asemaltaan viraston osastopäällikköihin, eikä pelkkää tehtävään määräämistä tässä yhteydessä ole pidettävä asianmukaisena. Tähän liittyen voidaan viitata myös uuteen ennakkopäätökseen KHO 2025:21, jota voidaan käyttää arvioitaessa johtavaan virkaan nimittämistä koskevan päätöksen valituskelpoisuutta.

Esityksessä on pyritty ottamaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden käsityksiä ratkaisutoiminnan riippumattomuuden takaamiseksi. Toisaalta ratkaisijaksi määräämisen osalta esitys ei ole selkeä ja riippumattomuuden turvaaminen jää riippumaan osaston työjärjestyksestä ja käytännöistä. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sääntelyä olisi ollut syytä tarkentaa lain tasoisilla säännöksillä.

Yleistä etua valvova yksikkö

Esityksen mukaan LVV:n ympäristöosastolla olisi erillinen yleisen edun valvontayksikkö, joka olisi toiminnassaan riippumaton. Ympäristöhallinnon eri organisaatiouudistuksia valmisteltaessa korkein hallinto-oikeus on pitänyt tällaista yksikköä välttämättömänä. Yleisen edun valvonnalla on keskeinen merkitys asian käsittelyssä muutoksenhakutuomioistuimessa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä on otettu huomioon vaatimus yleistä etua valvovan yksikön perustamisesta.

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan luonnoksesta tuonut esiin, että yleisen edun valvonta kuuluu ympäristöasioissa usealle valtion viranomaiselle ja osin myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaiselle. Erityisesti VL:n mukainen päätöksenteko perustuu lain mukaan erilaisten intressien punnintaan ja lähtökohta on ollut, ettei päätöksentekijä itse edusta näitä intressejä. Tämän vuoksi AVI:n päätöksenteossa esimerkiksi yleistä ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun etua on valvonut ELY-keskuksen y-vastuualue ja puolestaan kalatalouden etua e-vastuualue. Esityksen perusteluissa yleistä etua kuvataan jokseenkin monoliittisena, vaikka todellisuudessa eri viranomaiset valvovat omalla toimialallaan edustamaansa yleistä etua,

jolloin eri yleiset edutkin voivat olla vastakkaisia. Todettakoon, että esityksen VL 11:9.1 on epäinformatiivinen, koska tuossa yhteydessä todetaan, että LVV valvoo yleistä etua lupa- ja valvontatehtävissä. Säännöksessä ei ole eritelty, mitä yleistä etua se valvoo, ja kun virastolla on oma yksikkö yleisen edun valvontaan, se olisi perusteltua todeta myös tässä kohtaa säännöksessä. Esityksen perusteluissa on puutteellisesti kuvattu yleisen edun valvontaa.

Lähtökohtana lienee ollut, että LVV:n ympäristöosaston yleistä etua valvova yksikkö edustaa lähinnä ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun etua sekä ilmeisesti näihin rinnastettavia etuja. Lisäksi on todettava, että LVV:n ja elinvoimakeskusten toimialojen erot eivät ole kaikilta osin selviä erityisesti vesien käytön osalta. Vesien käyttöön liittyy erilaisia intressejä, joita on vaikea eritellä vain jonkin viranomaisen tehtäväkokonaisuuteen kuuluviksi. Jossain määrin LVV:n yleistä etua valvovan yksikön valvoma etu menee joka tapauksessa päällekkäin elinvoimakeskusten valvoman edun kanssa. Tämän vuoksi voi olla perusteltua, ettei yleistä etua rajata säännöksessä liian suppeaksi, mutta esityksen mukaisena sen rajoista on vaikea päätellä mitään. LVV:n ja elinvoimakeskuksen tehtäväjaon kompleksisuutta kuvaa osaltaan esitetty VL 1:7. Elinvoimakeskuksen tehtävänä olisi ”hoitaa sille kuuluvat vesitaloustehtävät ja kalataloustehtävät siten kuin tässä ja muussa laissa säädetään”. Säännös on lakoninen eikä avaa ollenkaan elinvoimakeskuksen tehtävää yleisen edun valvojana. On ylipäättään vaikea nähdä, että esimerkiksi valittaminen LVV:n päätöksestä olisi ”kalataloustehtävä”.

Tarkoitus ei ilmeisesti ole, että ympäristöosaston yleistä etua valvova yksikkö käyttäisi koko LVV:n puhevaltaa, vaan ainoastaan ympäristöosaston puhevaltaa. LVV:n toinen osasto toimii myös terveydensuojelun valvojana, jolloin sillä on oma puhevalta ympäristöosastolla tehtäviin ratkaisuihin, ellei tätä ole erikseen suljettu pois lailla. Yleistä etua valvova yksikkö käyttää ilmeisesti yleisen edun puhevaltaa vain LVV:n ympäristöosaston omassa päätöksenteossa siten kuin siitä erikseen säädetään. Toisin sanoen se ei ole yleisen edun puhevallan käyttäjänä esimerkiksi TUKES:in kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa. Vastaavasti kuin muussa laissa tai asetuksessa on säädetty lausunnon pyytämisvelvollisuus LVV:ltä (esim. maa-aineslaki 7 § tai ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 12.2 §) ei liene tarkoitettu, että tämän lausunnon antaa yleistä etua valvova yksikkö. Edellä todettu tehtävä valvoo yleistä etua vain oman viraston osaston päätöksenteossa ei käy ilmi esityksen 4 §:n 4 momentista tai sen yksityiskohtaisista perusteluista.

Yleistä etua valvovan yksikön organisointia ei ole kuvattu esityksessä juurikaan. On epäselvää, olisiko se kiinteä erillinen yksikkö vai voisiko siihen kuulua esimerkiksi muiden yksiköiden virkamiehiä sivutoimisesti. Lähtökohtaisesti siihen ei voine kuulua virkamiehiä, joiden pääasiallinen tehtävä liittyy lupa-asioihin. Yleisen edun valvonta voi tulla esiin myös hallintopakkoasioissa, mikä tulee ottaa huomioon yksikön riippumattomuuden kannalta. Esityksen perusteluissa on todettu, että osaston päällikkö ei voisi käyttää otto-oikeutta yleistä etua valvovan yksikön ratkaisuihin, mitä onkin pidettävä tärkeänä riippumattomuuden kannalta, mutta tämä ei ilmene varsinaisesti säännöksestä.

Esityksessä on lähdetty siitä, että yleistä etua valvovalta yksiköltä ei pyydetä aina lausuntoa kaikissa ympäristölupa-asioissa ja vesilain lupa-asioissa. Tästä säädetäisiin VL 11:6.1:n viimeisessä virkkeessä, jonka mukaan lausunto pyydetäisiin, kun kyse on yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön. Vastaava säännös olisi YSL:ssä. Periaate on sinänsä ymmärrettävä. Säännös olisi kuitenkin abstrakti ja kynnys on asetettu hyvin korkealle, mitä on vaikea perustella. Toisaalta yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi oikeus hakea muutosta myös muissa tapauksissa kuin mitä lausunnon pyytämistä koskevassa säännöksessä todetaan. VL 15:2.2:n mukaan se voisi hakea muutosta, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Voidaan kysyä, pitäisikö lausunnon

pyytäminen määritellä yksikertaisemmin esimerkiksi niin, että lausuntoa on pyydettävä, jos se on erityisesti tarpeen asiassa yksikön tehtäviin kuuluvan yleisen edun valvonnan kannalta. Tällöin se vastaisi paremmin valitusoikeussäännöstä.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan yleistä etua valvovan yksikön tehtävä ja organisointi on säännelty esityksessä varsin yleispiirteisesti. Säännösehdotuksen perustelut ovat jääneet myös yleispiirteisiksi. Yleistä etua valvovan yksikön riippumattomuus jää käytännössä työjärjestyksellä varmistettavaksi, minkä vuoksi sääntelyn yksityiskohtaista hyväksyttävyyttä on vaikea arvioida. Yleistä etua valvovan yksikön lausunnonantajan asema VL:n ja YSL:n lupamenettelyssä on määritelty esityksessä liian rajoittavasti.

Yleisen edun valvonnan järjestäminen elinvoimakeskuksissa

Elinvoimakeskusten erityisesti vesiin liittyvät tehtävät ovat monialaisia ja ne saattavat olla myös keskenään osin ristiriitaisia. Eri tehtävien välisiä konfliktitilanteita ei ole analysoitu esityksessä juurikaan. Esimerkiksi voimatalous, tulvasuojelu ja kalatalous saattavat olla ristiriidassa keskenään.

Kalatalouden yleisen edun valvonta on eräs keskeinen intressi VL:n mukaisessa päätöksenteossa. Sanottu koskee luonnollisesti myös YSL:n päätöksen tekoa. Voimassa olevassa VL 1:7:ssä on korostuneesti todettu, että kalatalousviranomainen on erillinen viranomainen, vaikka sellaisena toimii ELY-keskuksen e-vastuualue. Esitys muuttaa kalatalouden yleisen edun riippumatonta asemaa ja tekee sen osin epäselväksi. Elinvoimakeskuksista annetun lain 10 §:n mukaan muun muassa kalatalouden edun valvomiseen muun lain mukaisessa päätöksenteossa ei liity rajoituksia esimerkiksi otto-oikeuden käyttämisen suhteen.

Elinvoimakeskus olisi myös toiminnanharjoittaja eräiden merkittävien VL:n mukaisten valtiolle myönnettyjen lupien luvanhaltijana. Tällaisten lupien kohteina ovat eräät vesioikeudelliset säännöstelyhankkeet, joihin liittyy usein merkittäviä haittoja kalataloudelle. Tällöin tulisi olla selvää, että kalatalouden edun valvonta järjestetään riippumattomaksi luvanhaltijan intresseistä. Sanottu koskee myös muita elinvoimakeskuksen tehtäviä, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään. Kalatalousviranomaisen edunvalvonta toimii myös usein yksityisten kalastusoikeuden haltijoiden puolesta. Esimerkiksi kalatalousviranomaiselle maksettavaksi määrätty kalatalousmaksu käytetään vesialueen kalaston tilan parantamiseen ja se hyödyttää samalla myös yksityisiä luvalla sallitusta toiminnasta haittaa kärsiviä. VL:n mukaisten hankkeiden haitankärsijöiden asemaa heikentää siten osaltaan se, jos kalatalouden edun valvontaa ei järjestetä oikein.

On myös huomattava, että elinvoimakeskuksissa olisi muita tehtäviä, jotka liittyvät vesiä koskevaan päätöksentekoon. Tällainen intressi liittyy erityisesti vesiliikenteeseen, jolloin väyläviranomaistehtävistä vastaavalla osastolla tai yksiköllä tulisi olla oma puhevalta VL:n mukaisissa lupa-asioissa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei elinvoimakeskuksista annettu laki sisällä minkäänlaisia takeita siitä, että kalatalouden etua valvotaan riippumattomasti elinvoimakeskuksen muusta toiminnasta eriytetysti. Puhevallan käyttämisen riippumattomuus turvaa ympäristöä koskevan päätöksenteon objektiivisuutta ja oikeellisuutta. Korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että elinvoimakeskuksista annettua lakia koskevaa esitystä muutettaisiin siten, että kalatalouden yleisen edun valvonta ainakin VL:n ja YSL:n mukaisessa päätöksenteossa tulisi järjestää riippumattomasti. Vastaava koskee myös muita elinvoimakeskuksen vesiä koskevien tehtävien hoitoa.