



Oikeusneuvos Mika Seppälä

2.4.2025

KHOhal/785/2025

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

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

Korkeimman hallinto-oikeuden puolesta lausun 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. Ehdotus merkitsee sinänsä pitkän historian omaavan valtion aluehallintojaon häviämistä lopullisesti.

Lausunnossaan korkein hallinto-oikeus kiinnitti erityisesti huomiota 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 päätöksenteon asiantuntemuksella ja riippumattomuudella on keskeinen merkitys myös oikeusturvan kannalta. Korkeatasoinen päätöksenteko nopeuttaa paitsi päätösten tekoa myös muutoksenhakua.

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 ennakovalvontatehtävät, kuten lupa-asiat, sekä valvontatehtävät hallintopakkoviranomaisena. Elinvoimakeskuksen tehtävänä ovat lähinnä edistämistehtävät ja muut kuin valvontaviranomaistehtävät. Tästä pääjaosta on kuitenkin useita eri poikkeuksia, jotka hämärtävät osaltaan tehtäväkokonaisuuksia. Esimerkiksi vesihuoltolain mukainen hallintopakkoviranomainen on elinvoimakeskus eikä LVV. Keskeinen ongelma LVV:n ja elinvoimakeskusten toimivallan välillä liittyy yleisen edun valvontaan, johon palataan jäljempänä

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

tässä lausunnossa. Ruokaviraston osalta toimivallan sääntely vaikuttaa esityksessä hyvin perustellulta.

Viranomaisten määrittely eri laeissa on tehty pitkälti korvaamalla voimassa olevista laeista toimivaltainen viranomainen uudella lailla vaihtamalla vain viranomaisen nimi. Tällainen tekniikka johtaa helposti siihen, ettei syvällisemmin pohdita, onko säännös ylipäättään enää tarpeen ja toisaalta säännöksen sisältö voi tosiasiaa jopa muuttua. Esimerkiksi vesilain (VL) ja ympäristönsuojelulain (YSL) mukaan toiminnan ja hankkeiden vaikutusten tarkkailun järjestämiseksi voi valvontaviranomainen tai kalatalousviranomainen osaltaan hyväksyä suunnitelman noudatettavaksi luvan myöntämisen jälkeen. Voimassa olevassa laissa tämä on tarkoittanut, että päätöksen tekee muu viranomainen kuin luvan myöntävä viranomainen, minkä vuoksi suunnitelman hyväksyvän viranomaisen päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus lupaviranomaiselle. Esityksen mukaisesti LVV olisi sekä lupa- että valvontaviranomainen, jolloin voi pohtia, onko perusteita sille, että sen valvontaviranomaisroolissa tekemästä päätöksestä haetaan siltä itseltään oikaisua. Kalatalousviranomaisen hyväksyessä kalastoa koskevan tarkkailusuunnitelman oikaisumenettely on puolestaan edelleen perusteltu. Esimerkkinä ehkä tarpeettomasta säännöksestä on esitykseen sisältyvä Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 18 §. Laissa ei enää tarvita toimivaltaisen viranomaisen määrittelyä, koska talousvyöhykkeellä sovellettavissa laeissa se olisi jo määritelty LVV:ksi.

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 toimialueenaan koko Suomi. Vastaavasti Suomen ympäristökeskus toimisi edelleen lupaviranomaisena jätteiden kansainvälisiä siirtoja koskevissa asioissa. 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. Voidaan kysyä, onko kaikkien LVV:n tehtävien kannalta hyväksyttävää, että riippumattomuus jää ratkaistavaksi työjärjestyksellä. Tässä yhteydessä on siksi 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 (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 osaston sisällä. Esimerkiksi voimassa olevassa laissa valvontaa suorittava viranomainen ei voi ratkaista VL:n mukaista hallintopakkoa. Valvontaviranomaisroolissa työskentelevät joutuvat usein selvittämään naapuruussuhteisiin rinnastuvia yksityisten välisiä riitoja. Asianosaiset ovat voineet katsoa, että näillä virkamiehillä on ennakoasenne. Vesilain mukaisiin lupiin liittyy usein myös määräyksiä, joiden tulkinnassa voi olla epäselvyyksiä. Tällöin on voitu katsoa perustelluksi, että erilaiset erimielisyydet ratkaisee lupaviranomainen. LVV:ssä tämä tarkoittaisi lähinnä sitä, että asian ratkaisee toinen yksikkö kuin valvontaa suorittava yksikkö. 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 hanketta koskevan muun 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

Vaikka aluehallintoviraston ympäristövastuualue on tavanomainen hallintoviranomainen ja hallintoasioissa päällikkövirasto, sen ratkaisutoiminta YSL:n ja VL:n mukaisissa asioissa 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 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 säädettäväksi tässä yhteydessä. Lakiesityksen puuttuminen tässä yhteydessä 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 eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa. 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 tulisi mahdollisesti

tarkentaa ja Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 6 §:n 4 momenttia muuttaa siten, että siihen lisätään lupa-asiat.

Yleistä etua valvova yksikkö

Esityksen mukaan LVV:n ympäristöosastolla olisi erillinen yleistä etua valvova yksikkö, joka olisi toiminnassaan riippumaton. Ympäristöhallinnon eri organisaatiouudistuksia valmisteltaessa korkein hallinto-oikeus on pitänyt tällaista yksikköä välttämättömänä ja esityksessä on otettu huomioon tämä vaatimus.

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 jotenkin 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 ylipäätään kuvattu puutteellisesti yleisen edun valvontaa.

Lähtökohtana lienee ollut, että LVV:n ympäristöosaston yleistä etua valvova yksikkö edustaa lähinnä ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun etua sekä näihin rinnastettavia etuja. Lisäksi on todettava, että LVV:n ja elinvoimakeskusten toimialojen erot eivät ole kaikilta osin selviä erityisesti vesien osalta. Vesiin 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 säännöksissä liian suppeaksi LVV:tä koskien, 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 ilman, että se tulkitaan yhdessä elinvoimakeskuksista annetun lain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan kanssa. Tämänkään säännöksen kautta on vaikea saada selville, mikä on LVV:n ja elinvoimakeskuksen yleisen edun valvontaa. Kun yleisen edun puhevallan käyttö liittyy keskeisesti VL:n ja YSL:n soveltamiseen, voisi olla perusteltua, että siitä säädettäisiin suoraan VL:ssa ja YSL:ssä.

Tarkoitus ei 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 yleisen edun puhevaltaa vain LVV:n ympäristöosaston omassa päätöksenteossa siten kuin siitä erikseen säädetään, kuten esimerkiksi VL:n ja YSL:n mukaisessa päätöksenteossa. Toisin sanoen se ei ole yleisen edun puhevallan käyttäjänä esimerkiksi TUKES:in kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa. Vastaavasti kuin muussa laissa tai asetuksessa on säädetty lausunnon pyytämismenettely LVV:ltä (esim. maa-aineslaki 7 § tai ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 12.2 §) ei liene tarkoitettu, että tämän lausunnon antaa yleistä etua valvova yksikkö. Sama koskenee valitusoikeutta muiden lakien mukaisiin päätöksiin. Yksikkö ei

siten ole yleisesti viranomaisasemassa muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Edellä todettu tehtävä valvoa yleistä etua vain oman viraston päätöksenteossa ei käy ilmi esityksestä, vaan se on pääteltävissä siitä, että yksikkö ei ole varsinaisesti viranomainen.

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 pyydetäisi aina lausuntoa kaikissa ympäristölupa- ja vesilain lupa-asioissa. Tästä säädettäisiin VL 11:6.1:n viimeisessä virkkeessä, jonka mukaan lausunto pyydetäisiin ("yleisen edun valvontayksiköltään", pitänee olla yleistä etua valvovalta yksiköltään), 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. Säännös olisi abstrakti ja kynnys on asetettu hyvin korkealle, mitä on vaikea perustella. Säännöksestä ei todeta mitään luonnonsuojelun intressistä. Säännöstä on vaikea tulkita siten, että esimerkiksi yksittäiseen rauhoitettuun lajiin liittyvät vaikutukset olisivat aina "huomattavia ja laajalle ulottuvia" vaikutuksia. Esitetty YSL 42 §:n vastaava säännös on hieman laveampi, jolloin huomattavat laajalle ulottuvat vaikutukset ympäristöön, voinevat yleiskielen mukaisesti koskea luonnonsuojelun etua, mutta säännöstä koskee muutoin vastaava ongelma kuin VL:ia.

Toisaalta yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi oikeus hakea muutosta myös muissa tapauksissa kuin niissä, joista siltä on pyydetty lausunto. 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 pyydetävä, jos se on erityisesti tarpeen asiassa yleisen edun valvonnan kannalta. Tällöin lausunnon pyytämismenettely ja valitusoikeus olisivat tasapainoisessa suhteessa toisiinsa.

Todettakoon vielä, että VL 11:6.1 ei aseta mitään erityistä kynnystä sille, että lausunto on pyydetävä vesitaloustehtäviä ja kalataloustehtäviä hoitavilta elinvoimakseksilta. Lausuntoa ei tarvitse kuitenkaan pyytää, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Voidaan kysyä aiheellisesti, onko esitetty lausunnon pyytämistä koskeva sääntely tasapainossa eri yleistä etua valvovien tahojen osalta.

ELY-keskusten vesilain valvojat ovat antaneet lausuntoja melko tavanomaisissa hankkeissa. Nämä lausunnot ovat olleet usein asiantuntijalausuntoihin verrattavissa olevia, ja niillä on ollut merkitystä usein yksityisten haitankärsijöiden kannalta. Lausunnoilla on ollut merkitystä myös muutoksenhaussa sen arvioinnissa ovatko hakemus ja päätös perustuneet riittäviin selvityksiin. Jos valvontaa suorittavilta/valvontayksiköltä ei tällaisia lausuntoja enää pyydetä, päätöksenteon läpinäkyvyys heikkenee. On vaikea hyväksyä sellaista päätöksentekoa, jossa lupatehtäviä ja valvontaa hoitavat keskenään keskustelemalla päättävät, onko esimerkiksi hakemukseen sisältyvä selvitys riittävä ja tästä ei jää jäljelle mitään jälkeinpäin todennettavaa.

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 moninaisia ja ne saattavat olla myös keskenään osin ristiriitaisia. Eri tehtävien välisiä konfliktitilanteita ei ole analysoitu esityksessä juurikaan. Esimerkiksi voimatalouden edistäminen, tulvasuojelu ja kalatalous saattavat olla ristiriidassa keskenään.

Kalatalouden yleisen edun valvonta on eräs keskeinen intressi VL:n mukaisessa päätöksenteossa. Hankkeiden aiheuttamat vaikutukset kalastoon ovat merkittäviä esimerkiksi arvioitaessa hankkeiden vaikutuksia vesien tilaan ja hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiseen. Voimassa olevassa VL 1:7:ssä on korostuneesti todettu, että kalatalousviranomainen on erillinen viranomainen, vaikka sellaisena toimii ELY-keskuksen e-vastuualue. Esityksen mukaan VL viittaa elinvoimakeskuksista annetun lain §:n 2 momentin 3 kohtaan ja ainakin periaatteessa kalatalouden etua valvova yksikkö voi siten toimia itsenäisesti ottaen huomion myös lain 10 §:n 2 momentin.

Elinvoimakeskus olisi myös toiminnanharjoittaja eräiden merkittävien VL:n mukaisten valtiolle myönnettyjen lupien luvanhaltijana. Tällaisten lupien kohteina ovat eräät 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.

Sikäli kuin esityksestä on luettavissa, tarkoitus lienee, että kalataloustehtävät keskitettäisiin vain joihinkin elinvoimakeskuksiin ja esimerkiksi lupien hallinnointi toisiin elinvoimakeskuksiin. Tästä päätettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä ei ainakaan lain tasolla ole säännöksiä siitä, etteikö olisi mahdollista, että samalla osastolla olisi keskenään ristiriitaisia tehtäviä.

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa vielä pohdittavaksi, pitäisikö esimerkiksi elinvoimakeskuksista annetun lain 2 §:n 2 momentin 3 kohtaan tai 3 momenttiin sisällyttää säännös, jonka mukaan yleisen edun puhevallan käyttö tulee järjestää niin, että kalatalouteen ja muuhun vesitalousasioihin liittyvä yleisen edun puhevallan käyttö järjestetään siten, että ne toimivat toisistaan riippumattomasti.

