



Oikeusneuvos Mika Seppälä

7.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 aineellisen lainsäädännön kannalta hyväksyttäväksi.

Lausunnossaan luonnoksesta korkein hallinto-oikeus kiinnitti erityisesti huomiota ympäristöasioita koskevan organisaation ja päätöksenteon järjestämiseen. Tämä on ollut perusteltua, koska ehdotus merkitsee aluehallintoviraston (AVI) ympäristölupavastuualueen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) ympäristövastuualueen viranomaistehtävien yhdistämistä sekä eräiden ELY-keskuksen vastuualueen edistämistehtävien kuitenkin siirtyessä uusiin elinvoimakeskuksiin. Uusi lupa- ja valvontavirasto (LVV) ja sen ympäristöasioita käsittelevä osasto on tällöin käytännössä organisatorisesti ja tehtäväkokonaisuuksiltaan uusi viranomainen. Muiden osastojen tehtävät, kuten nykyisin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (VALVIRA), siirtyvät lähinnä sellaisenaan uuteen virastoon. Myös elinvoimakeskuksiin siirtyvät eräät tehtävät synnyttävät uuden tehtäväkokonaisuuden ympäristöasioihin riippuen siitä, miten organisointi lopulta tapahtuu.

Perustuslakivaliokunnalle annettavassa lausunnossa hallituksen esityksestä kiinnitetään huomiota seuraaviin seikkoihin:

- 1) Onko LVV:n ympäristöosaston organisaatio säädetty riittävän tarkasti lailla siten, että osaston eri tehtävät ovat pidettävissä erillään?
- 2) Onko yleistä etua valvovan yksikön asema säädetty riittävän tarkasti laissa?
- 3) Onko yleisen edun valvontaan liittyvän puhevallan rajoitukset hyväksyttäviä?

1 Viranomaisen tehtävistä säättäminen

Valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan lähinnä yksikön nimeä ja toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan hallituksen

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

esityksestä puolustusvoimalaiksi (PeVL 51/2006), että näitä periaatteita tulee noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköjä. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä hyvin tärkeänä lakiehdotuksen selkeyttämistä ja täydentämistä niin, että puolustusvoimien nykyisiin rakenteisiin nähden aivan uusien maakuntajoukkojen pääasialliset tehtävät samoin kuin joukkojen asema ja käskynalaisuussuhteet puolustusvoimien organisaatiossa sekä toimivaltuuksien mahdolliset erityispiirteet käyvät laista asianmukaisella tavalla ilmi.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että LVV:n uusi ympäristöosasto tulisi olemaan luonteeltaan uusi kokonaisuus, joka rinnastuu uuteen viranomaiseen. Tällöin viranomaisen tehtävien organisoinnista tulisi säätää suhteellisen tarkasti lailla.

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. Ehdotetun lain 3 §:n mukainen toimialojen kuvailu on varsin abstraktisti muotoiltu, mutta koska varsinainen viranomaistoimivalta ilmenee aineellisista laeista, tähän ei liittynyt ongelmaa perustuslain kannalta.

Ehdotetun lain 4 §:n 3 momentissa säädetään, että ympäristöosasto on riippumaton lupa-, hakemus-, ilmoitus- ja valvontatehtäviä hoitaessaan. Mainitun osaston toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu ja sille ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Ehdotettu 4 §:n 3 momentti on varsin yleispiirteinen. Epäselvänä voidaan pitää, miltä osin säännös oikeastaan rajoittaa osaston sisäistä organisointia, kun osaston sisäinen organisointi perustuisi käytännössä työjärjestykseen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole kuvattu, millaisia jänniteitä eri tehtävien hoitamisessa saattaa olla ja millaisiin yksiköihin osasto on tarkoitus jakaa. Esimerkiksi on epäselvää, estääkö säännös sellaisen organisaatoratkaisun, jonka mukaan lupapäätös, hallintopakko päätös ja valvontatoimet tehtäisiin samassa yksikössä.

Vesilaissa (VL) päätöksenteko- ja valvontatehtävät on historiallisesti eriytetty eri organisaatioille. On huomattava, että vesilain aineellisia säännöksiä ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi, vaan ainoastaan korvataan valvontaviranomainen ja lupaviranomainen uudella yhdellä viranomaisella. Voimassa olevassa laissa valvontaa suorittava viranomainen ei voi ratkaista VL:n mukaista hallintopakkoa. Valvontaviranomaisroolissa työskentelevät joutuvat usein selvittämään naapuruussuhteisiin rinnastuvia yksityisten välisiä riitoja, jolloin asianosaiset ovat voineet katsoa, että näillä virkamiehillä on ennakoasenne. Vesilain mukaisiin lupiin liittyy usein myös erilaisia intressejä koskevia yhteisiä määräyksiä, joiden tulkinnessa voi olla epäselvyyksiä. Tällöin on voitu katsoa perustelluksi, että erilaiset intressierimielisyydet ratkaisee lupaviranomainen. LVV:ssä tämä tarkoittaisi lähinnä sitä, että asian ratkaisee toinen yksikkö kuin valvontaa suorittava yksikkö, mutta tämä ei käy ilmi esityksestä.

Vastaavantyyppinen ongelma liittyyneen 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 ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA) yhteysviranomaisen tulisi olla toiminnassaan riippumaton. Yhteysviranomaisen tehtäviä ei siten tulisi samaan yksikköön kuin lupaviranomaistehtäviä.

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. Luvanvaraisten 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 kalatalousviranomaisen on erillinen viranomaisen, vaikka sellaisena toimii ELY-keskuksen e-vastuualue. Esityksen mukaan VL viittaa elinvoimakeskuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin 3 kohtaan ja ainakin periaatteessa kalatalouden etua valvova yksikkö voi siten toimia itsenäisesti ottaen huomioon 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 elinvoimakeskusten 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan LVV:n ympäristöosaston sisäisen työnjaon kannalta riippumattomuus ja puolueettomuus jää käytännössä työjärjestyksen varaan. Lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain 4 §:n 3 momenttia tulisi mahdollisesti tarkentaa osaston sisäisen organisoinnin osalta kun otetaan huomioon perustuslain 119 §:n 2 momentti. Vastaava ongelma koskee ainakin osittain elinvoimakeskuksia siltä osin kuin kysymys on vesiasioihin liittyvien ja kalatalousviranomaisen tehtävien organisatorisesta asemasta elinvoimakeskusten sisällä.

2 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. Korkeimman hallinto-oikeus katsoo, että yleistä etua valvovan yksikköä ympäristöasioissa on perusteltu esityksessä oikein muun muassa ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskevassa kohdassa. Yleisen edun valvonnan järjestäminen organisatorisesti eri yksikössä kuin ensiasteen päätöksenteko on ollut historiallisesti tärkeää ympäristölainsäädännössä ja erityisesti VL:n koko päätöksentekojärjestelmä perustuu tähän.

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. Tarkoituksena on ilmeisesti, että yleistä etua valvova yksikkö valvoo LVV:n ympäristöosastolle muutoin kuuluvaa ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun etua ja muutoin näihin rinnastettavaa yleistä etua VL:n ja YSL:n mukaisessa päätöksenteossa. Esityksen perusteluissa yleistä etua kuvataan jokseenkin monoliittisena, vaikka todellisuudessa eri viranomaiset valvovat omalla toimialallaan edustamaansa yleistä etua, jolloin eri yleiset edutkin voivat olla vastakkaisia. Esityksen perusteluissa on ylipäätään kuvattu puutteellisesti yleisen edun valvontaa.

LVV:n ja elinvoimakeskusten toimialojen erot eivät ole kaikilta osin selviä erityisesti vesien käyttöön liittyen. Toisaalta yleisen edun valvonnan kuulumista jollekin viranomaiselle tulkitaan siten, että viranomaisella tulee olla ylipäätään valvontavastuu jonkin lain mukaan. Suurin osa elinvoimakeskuksen toimialaan kuuluvat vesiasiat on edistämistehtäviä so. ei valvontatehtäviä. LVV:n valvontavastuusta säädetään aineellisissa laeissa ja yleistä etua valvovan yksikön valvottavana oleva yleinen etu kytkeytyy siten LVV:n valvontavastuuseen. Tällainen konstruktio vaikuttaa melko monimutkaiselta, olisi perusteltua ajatella, että aineellisissa laeissa säädettäisiin suoraan siitä, mitä yleistä etua yleistä etua valvova yksikkö edustaa.

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 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. Kalataloustehtäviä hoitavan yksikön valvontavastuu perustuu kalastuslakiin ja sen itsenäinen valitusoikeus VL:n päätöksenteossa voidaan johtaa elinvoimakeskuksista annettavan lain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella.

Tarkoitus ei ole, että ympäristöosaston yleistä etua valvova yksikkö käyttäisi koko LVV:n puhevaltaa, vaan ainoastaan ympäristöosaston tehtäviin liittyvää 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. Yksikkö ei siten ole yleisesti viranomaisasemassa muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Edellä todettu tehtävä valvoa yleistä etua vain oman viraston päätöksenteossa ei käy ilmi suoraan lupa- ja valvontavirastolaista, vaan se on pääteltävissä asianomaisista aineellisista laeista sekä 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.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että yleistä etua valvovan yksikön asema ja organisointi ympäristöosastolla tulisi mahdollisesti säätää perustuslain 119 §:n 2 momentin vuoksi lailla tarkemmin ottaen huomioon, että yksikkö olisi kokonaan uusi organisaatio varsinaisen viranomaisen sisällä. Ratkaisu on myös erityislaatuinen koko lainsäädännössä.

3 Yleistä etua valvovan yksikön puhevalta

Yleistä

Nyt käsitellyssä olevassa hallituksen esityksessä on käsitelty asianmukaisesti esityksen merkitystä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta. Esityksessä on myös tuotu esiin perustuslain 20 §:n 2 momenttiin liittyen, että yleisen edun puhevalta kaventuu tosiasiallisesti YSL:n ja VL:n päätöksenteossa verrattuna voimassa olevan lain mukaiseen tilanteeseen. Lähtökohtana voitaneen pitää, että perustuslain 20 §:n 2 momentti ei suoranaisesti edellytä viranomaisten valitusoikeuden pysyvän lainsäädännön muutoksissa ennallaan, mutta tilanteita on syytä arvioida kokonaisuudessaan sääntelyn lopputuloksen kannalta.

Ehdotetun yleisen edun valvonnan sääntelylle ei ole suoranaista esimerkkiä lainsäädännössä, vaikka joiltakin osin yksikkö rinnastuu veronsaajien oikeudenvalvontayksikköön. Ehdotettu yksikkö ei olisi varsinaisesti viranomainen, eikä sillä ole siten varsinaista valvontatehtävää, mutta sen puhevallan käyttämisestä on säädettävä lailla. Tämä säänneltäisiin aineellisissa laeissa ennen kaikkea VL:ssä ja YSL:ssä, eikä puhevallan käyttö voisi siten perustua organisaatiolakiin. On huomattava, että ehdotuksen mukaan LVV:n tekemään luonnonsuojelulain (LSL) mukaiseen päätökseen ei liity yleistä etua valvovalle yksikölle puhevaltaa, mutta yksiköllä olisi silti valitusoikeus luonnonsuojelun yleisen edun vuoksi VL:n ja YSL:n mukaisissa päätöksissä ehdotetun LSL 135.2 §:n mukaan silloin, jos päätös olisi ristiriidassa LSL:n kanssa.

Ehdotetun VL 1:7.1:ssä säädettäisiin yleisesti LVV:n tehtävistä mutta myös VL 11:9.1:ssä. Ehdotuksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoo yleistä etua lupa- ja valvontatehtävissä. Säännös viittaa siihen, että yleistä etua ei olisi eriytetty mitenkään lupapäätöksenteosta ja valvonnasta. Tämän vuoksi säännöksessä pitäisi viitata siihen, että yleistä etua valvoo lain mukaisessa päätöksenteossa oma LVV:n yksikkö. Säännöksessä ei myöskään ole eritelty sitä, mitä yleistä etua se valvoo tässä yhteydessä. Säännöksen paikka on muutoinkin mahdollisesti virheellinen ja olisi luontevaa, että yleisen edun valvonta säädettäisiin VL 1:7:ssä. Todettakoon, että VL 11:9.1:n yksityiskohtaiset perustelut ovat virheelliset, eivätkä liity säännökseen.

Ehdotetussa YSL 21.2 a §:ssä puolestaan säädettäisiin yleisen edun puhevallan käyttö eri tavalla kuin VL 11:9.1:ssä. Säännöksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto huolehtii toiminnassaan ja päätöksenteossään ympäristönsuojelun yleisen edun toteutumisesta sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa. Toisin kuin VL:n säännöksessä tässä yhteydessä on mainittu yleisen edun liittyvän johonkin eli ympäristönsuojeluun. Säännöksen ongelmana voidaan pitää sitä, että siinä ikään kuin yleinen etu sulautuu pelkästään päätöksentekijän rooliin, vaikka olisi perusteltua säätää siitä, että ympäristönsuojelun yleistä etua valvoo oma LVV:n yksikkö.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että yleistä etua valvovan yksikön asema tulisi säätää erikseen VL:ssä ja YSL:ssä viranomaisia koskevassa säännöksessä. Sääntelytapa tulisi olla VL:ssä ja YSL:ssä mahdollisimman samantapainen. Ehdotetun VL 11:9.1 poistamista tulee harkita.

Lausunnon pyytäminen

Lausunnon antaminen ennen ratkaisua kuuluu olennaisena osana yleisen edun puhevallan käyttöön. Lausunnolla varmistetaan päätöksen lainmukaisuutta ja samalla vähennetään tarvetta muutoksenhauille. Esityksessä on lähdetty kuitenkin siitä, että yleistä etua valvovalta yksiköltä ei pyydetä aina lausuntoa kaikissa VL:n ja YSL:n mukaisissa asioissa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska kaikissa päätösasioissa ei ole välttämättä edes tarvetta yleisen edun valvomiseen. Toisaalta yleisen edun valvonnan rajoittaminen, joillakin kynnyksillä tuntuu ajatuksellisesti ongelmalliselta. Kysymys on kuitenkin yleisestä edusta, joka jo sellaisenaan kuvaa yhteiskunnalle ja ympäristölle tärkeää intressiä.

Lausunnon pyytämisestä säädettäisiin 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. Säännös olisi kummassakin laissa abstrakti ja kynnys on asetettu hyvin korkealle, mitä on vaikea perustella yleisen edun käsitteen kannalta. Esimerkiksi ympäristölupa-asiassa, jos toiminnasta aiheutuvalla melualueella ylitetään melutaso-ohjearvon yksittäisen asunnon kohdalla, ei kuulemisvelvollisuutta ilmeisesti olisi, vaikka meluohjearvo on annettu terveyshaitan ehkäisemisen arviointiin liittyen. VL:n säännöksestä ei todeta mitään luonnonsuojelun intressistä ja säännöstä on vaikea tulkita siten, että esimerkiksi yksittäiseen rauhoitettuun lajiin liittyvät vaikutukset olisivat aina ”huomattavia tai laajalle ulottuvia” vaikutuksia. On lisäksi huomattava, että luonnonsuojelun intressi kuuluu yleistä etua valvovalle yksikölle ehdotetun LSL 135.2 §:n mukaan, mutta kuulemisvelvollisuudesta ei ole tältä osin säädetty mitään tarkasti, koska säännös viittaa vain muutoksenhakuun.

Esitetty YSL 42 §:n vastaava säännös on hieman laveampi kuin VL:n vastaava säännös, jolloin huomattavat tai laajalle ulottuvat vaikutukset ympäristöön tai ympäristön käyttöön voivat yleiskielen mukaisesti koskea luonnonsuojelun etua.

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

Lausunnon pyytämättä jättäminen olisi menettelyvirhe. Koska lausunnon pyytämisen kynnykset olisivat varsin tulkinnanvaraisia, säännöksistä voi aiheutua tarpeeton viivästystä ja epäselvyyttä erityisesti muutoksenhausta. Muutoksenhakusäännösten laajuudesta seuraa toisaalta, että on perusteltua kysyä, pitäisikö lausunnon pyytäminen määritellä yksikertaisemmin esimerkiksi niin, että lausuntoa on pyydettävä, jos se on erityisesti tarpeen asiassa yleisen edun valvonnan kannalta. Tällöin lausunnon pyytämismenettely ja valitusoikeus olisivat muutoinkin tasapainoisemmassa suhteessa toisiinsa. On vaikea kuvitella, että yleistä etua valvova yksikkö valittaisi asiassa, josta siltä ei ole pyydetty lausuntoa. Käytännössä lausunnon pyytämistä koskevan säännöksen muuttaminen ei todennäköisesti lisäisi yleistä etua valvovan yksikön työtä tai johtaisi muuten tarpeettomiin lausuntoihin tai käsittelyaikojen venymiseen. Yksikkö voisi aina myös jättää antamatta lausunnon, jos se ei olisi tarpeen.

ELY-keskusten VL:n valvojat ovat antaneet lausuntoja myös melko tavanomaisissa hankkeissa. Nämä lausunnot ovat olleet usein asiantuntijalausuntoihin verrattavissa olevia, ja niillä on ollut merkitystä yksityisten haitankärsijöiden kannalta. Lausunnoilla on ollut merkitystä myös muutoksenhaussa arvioitaessa, 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 jälkeenpäin todennettavaa. Tällainen menettely ei ole perustuslain 21.2 §:n takaamaa hyvän hallinnon säätämistä lailla.

VL 11:6.1 koskee hakemusasioita, jollaisia ovat erityisesti lupa-asiat ja hallintopakkoasiat, jotka tulevat vireille hakemuksella. YSL 42 § koskee puolestaan vain lupa-asioita, mutta säännökseen viitataan myös ilmoitusasioiden osalta esimerkiksi voimassa olevan YSL 115 e §:ssä. Sen sijaan hallintopakkomennettelystä säädetään voimassa olevassa YSL 185 §:ssä, jonka mukaan tarvittaessa hallintopakkomennettelyssä on kuultava myös yleistä etua valvovia viranomaisia. Säännöstä ei ole esitetty muutettavaksi. Yleistä etua valvovaa yksikköä siten kuultaisi hallintopakkotilanteessa, vaikka rikkomus voisi olla hyvin laajoja ympäristöongelmia aiheuttava esimerkiksi luonnonsuojelun kannalta. Rajausta ei voida pitää täysin perusteltuna, vaikka hallintopakkotilanteissa onkin kysymys pohjimmiltaan vain lainvastaisuuden oikaisemisesta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että perustuslain 20 §:n 1 momentin kannalta olisi harkittava, että lausunnon pyytämistä koskevaa säännöstä muutettaisiin VL:ssa ja YSL:ssa siten, ettei niissä aseteta tarpeetonta kynnystä. Mahdollisista ympäristöosaston sisäisiä lausunnoista tulisi säätää laissa perustuslain 21.2 §:n perusteella. Lisäksi tulisi harkita, pitäisikö YSL 185 §:ää muuttaa siten, että yleistä etua valvovaa yksikkö tulisi kuulla tarvittaessa myös YSL:n mukaisissa hallintopakkoasioissa.

Valitusoikeus

Valitusoikeus on keskeinen osa yleisen edun puhevallan käyttämistä. Kun kysymys on ympäristön yleisen edun ajamisesta, on mahdotonta ajatella, että se jätettäisiin esimerkiksi yksityisten haitankärsijöiden tai ympäristöjärjestöjen tehtäväksi. VL:n ja YSL:n mukainen päätöksenteko on eräässä mielessä perustuslain 20.1 §:n toteuttamisen kannalta sen ytimessä toisin kuin ehkä maakäytön suunnittelu, jolla on myös liittyviä kuntien itsehallintoon. Viranomaisen muutoksenhakuoikeuden rajaaminen jollakin tavoin voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna tulisi siksi tässä tapauksessa suhtautua varauksella.

Yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi ehdotuksen mukaan 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. Vastaava säännös olisi YSL 191.2 §:ssä, jonka sanamuoto kuitenkin poikkeaa hieman VL:n säännöksestä. Ehdotettu YSL 191.2 §:n muotoilussa on kynnyksiä, kuten edellytys ”muusta *painavasta* yleisestä edusta” ja ”*lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi*”. Tätä lakien välistä eroa ei ole perusteltu mitenkään ja sitä voitaneen pitää virheenä. Säännösten on oltava yhdenmukaisia muun muassa sen vuoksi, että VL:n ja YSL:n mukaisia lupia käsitellään eräiden hankkeiden osalta yhteiskäsittelyssä.

Esitetty YSL:n säännöksen muotoilu on varsin tulkinnanvarainen ja se aiheuttaa pelkästään epäselvyyttä muutoksenhaussa. Säännökselle ei ole varsinaista esikuvaa muualla lainsäädännössä ja valitut sanamuodot ovat erikoisia. Erilaiset kynnykset ovat käytännössä tarpeettomia ja niillä on vaikea rajoittaa tarpeetonta muutoksenhakua. Muutoinkaan mikään ei tue sellaista käsitystä, että viranomaisten muutoksenhakua tulisi rajoittaa. Viranomaisten valituksia on suhteellisen vähän ja toisaalta ne menestyvät Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa suhteellisen usein. Tämä tarkoittaa, että päätökset ovat olleet laittomia joiltakin osin. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta voidaan todeta lisäksi, että valituslupajärjestelmä toimii osaltaan siten, että valituksen ollessa perusteeton, valituslupaa ei myönnetä. Valituslupajärjestelmän vuoksi valitusoikeutta ei ole myöskään perusteltua rajata.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei muutoksenhakua tulisi rajata keinotekoisilla kynnyksillä, jotka ovat perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin kokonaisuus huomioon ottaen arveluttavia. Esitetty VL 15:2.2:n sanamuoto ei aseta tällaisia perusteettomia kynnyksiä. VL:n ja YSL:n säännösten muotoilu on perusteltua joka tapauksessa yhdenmukaistaa.