

8.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

HE 13/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallintouudistusta koskevaksi lain-
säädännöksi

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ	2
1. Lähtökohta.....	3
2. Yleisen edun valvontayksikön organisatorinen riippumattomuus ja puolueettomuus.....	3
3. Mikä on se yleinen etu, jota yleisen edun valvontayksikkö valvoisi?.....	5
4. Mikä merkitys valvontayksikön valitusoikeudella käytännössä olisi?.....	9
5. Yleisen edun valvontayksikkö ja sen valitusoikeus perustuslakikysymyksenä	10
5.1 Johtuuko PL 20 §:stä vaatimus valitusoikeuden säätämiseksi?	10
5.2 Johtuuko PL 20 §:stä vaatimus yleisen edun valvontayksikön perustamiselle?	14
5.3 Viranomaisen valitusoikeuden suhde yksilön oikeusturvaan.....	14
5.3.1 Lähtökohdat ja hyvän hallinnon (PL 21.2 §) vaatimus.....	14
5.3.2 Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti (PL 21.1 § ja EIS 6 (1) art.).....	16
5.3.3 Johtopäätös.....	21
6. Yhteenveto.....	21

1. Lähtökohta

1. Kiinnitän rajatusti huomiota vain lakiesitykseen sisältyvään ehdotukseen laiksi valtion lupa- ja valvontavirastosta sekä siinä ehdotettuun **yleisen edun valvontayksikköön**.
2. Kyse ei ole näiltä osin vain hallinnollisteknisestä uudistuksesta, vaan lakiesityksellä luotaisiin osittain uuden tyyppinen toimija ympäristöoikeudelliseen lupajärjestelmään.
3. Varsinkin lupajärjestelmän sujuvoittamistavoitteiden kannalta valvontayksikköä koskevan sääntelyn selkeyteen ja vaikutuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.
4. Käsittelen ensin ehdotusta hiukan yleisemmin ympäristöoikeudelliselta kannalta (luvut 2–4) ja sitten (luku 5) perustuslakikysymysten osalta.

2. Yleisen edun valvontayksikön organisatorinen riippumattomuus ja puolueettomuus

5. Lakiesityksen 4.4 §:n mukaan ympäristöosastolla olisi yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova **yleisen edun valvontayksikkö**. Yksiköllä olisi säännöksen mukaan yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisovalta. Yksikön toiminta olisi järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä olisi turvattu eikä yksikölle saisi antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.
6. Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi samanaikaisesti, joskin organisatorisesti (sisäisesti) eriytetysti, sekä ympäristöllisenä (YSL, LSL ja VL) lupaviranomaisena että muutoksenhakuviranomaisena **myöntämiensä** lupien osalta¹. Sikäli kuin nykyiset

¹ Yleisen edun valvontayksiköllä ei ilmeisesti kuitenkaan olisi muutoksenhakuoikeutta **muiden** viranomaisten tekemien päätösten, kuten kuntien tekemien kaavoitus- ja rakentamisen lupapäätösten osalta. Sen sijaan lupa- ja valvontavirastolla olisi muutoksenhakuoikeus nykyisen alueidenkäyttölain ja rakentamislain mukaisesti samalla tavoin kuin ELY-keskuksilla on tälläkin hetkellä voimassa olevan sääntelyn mukaan. Näin ollen lupa- ja valvontavirastolla olisi valitusoikeus esimerkiksi ns. suunnittelutarveratkaisuiden osalta **vain** silloin, kun kyse on valtakunnallisesta tai maakunnallisesti merkittävästä hankkeesta (RakL 180.1 § 8 kohta ja RakL 4.2 §), mutta ei esimerkiksi ”painavan yleisen edun turvaamiseksi”. Lupa- ja

aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävät siirretään lupa- ja valvontavirastolle, on tämä nykyisin eri viranomaisille kuuluvien tehtävien sulautuminen osaksi samaa organisaatiota (lupa- ja valvontavirastoa) sinänsä ymmärrettävää. Lakiesityksen mukaan viraston ”sisäinen” muutoksenhakuoikeus olisi kuitenkin erityislaatuinen. Sen korostamiseksi valitusoikeus on ehdotettu rajattavaksi vain tiettyihin laissa yksilöityihin tilanteisiin. (s. 154)

7. Yleisen edun valvontayksikkö voisi hakea muutosta lupa- ja valvontaviraston antamaan päätökseen 1) ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, 2) lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi tai 3) lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Edellytykset olisivat lakiesityksen mukaan toisiinsa nähden itsenäisiä. Tämä tarkoittaisi, että yhdenkin edellytyksen täyttyminen olisi riittävää. (s. 354 ja 504) Nämä muutoksenhakuoikeuden määräytymisperusteet säädettäisiin muutettavaksi ehdotetuissa vesilain 15:2:ssä, ympäristönsuojelulain 191 §:ssä ja luonnonsuojelulain 135 §:ssä.
8. Kysymys olisi siten siitä, että lupa- ja valvontaviraston ympäristö -toimialan (ks. lakiehdotuksen 3.1 § 3 kohta) myöntämästä vesilain, ympäristönsuojelulain tai luonnonsuojelulain mukaisesta luvasta syntyisi lupa- ja valvontaviraston samaisen ympäristötoimialan yleisen edun valvontayksikölle oikeus valittaa päätöksestä edellä mainituin perustein.
9. Hieman kärjistäen ja riippuen siitä, miten ympäristötoimialan toiminta käytännössä organisoidaan, voi syntyä asetelma, jossa saman viraston vierekkäisissä työhuoneissa olevat henkilöt yhtäältä myöntäisivät ja toisaalta valittaisivat toistensa päätöksistä. Samat henkilöt siis käytännössä valvoisivat toistensa tekemien päätösten lainmukaisuutta. On selvää, että **asetelma voi näyttäytyä ulkoapäin tarkasteltuna vähintäänkin ongelmallisenä** toiminnan läpinäkyvyyden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta.²
10. Tähän on pyritty vastaamaan ehdotetun lain 4.3 §:n seuraavalla kohdalla:

valvontaviraston ja elinvoimakeskusten rooli mm. valitusoikeuksien osalta tulee kuitenkin arvioitavaksi parhaillaan vireillä olevan alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä ja tähän jakoon voi tulla muutoksia (s. 521).

² Vaikka kyse olisi muodollisesti eri yksiköistä, olisivat ne kuitenkin osa samaa lupa- ja valvontavirastoa, jota johtaisi ja jonka työjärjestyksestä päättäisi pääjohtaja (ks. ehdotuksen 4 §, 5 § ja 8.3 §).

11. ” - - Ympäristöosastolla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yleisen edun valvontayksikkö. Yksiköllä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. **Yksikön toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.**” (korostus tässä)
12. Tämän sinänsä tarpeellisen ja välttämättömän säännöksen tarkempaa merkityssisältöä ei ole avattu hallituksen esityksen perusteluissa juuri lainkaan. Näiltä osin viitataan hallituksen esityksen sivuille 255 (yksityiskohtaiset perustelut) ja 534 (säättämisjärjestys).
13. Yleisen edun valvontayksikön itsenäisyyttä on sinänsä pyritty korostamaan lupavirastolain johtamista koskevan 3 luvun ja virkojen täyttämistä koskevan 6 luvun sääntelyn kautta. Esimerkiksi asioiden ratkaisuvallalta (6.3 §) on säädetty niin, että yleisen edun valvontayksikölle kuuluvia asioita eivät voi ratkaista viraston muut henkilöt. Toisaalta 5 §:n valossa näyttäisi siltä, että yleisen edun valvontayksikön johtaja kuitenkin vastaa yksikkönsä tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta pääjohtajalle. Näiden muodollisten vaatimusten valossa voidaan arvioida yleisen edun valvontayksikön riippumattomuuden ja puolueettomuuden (”erillisyyden muusta viraston organisaatiosta”) muodostuvan vaikeasti hahmottuvaksi.
14. Säännöksen konkreettista merkityssisältöä olisi syytä vielä selventää. Laista ja sen perusteluista tulisi käydä ilmi, millä keinoin valvontayksikön eriyttäminen tehdään. Nyt siinä on säädetty vain tavoitteesta, joka tulee toiminnan järjestämisessä saavuttaa. Voidaan jopa ajatella, että valvontayksikön **eriyttämisen tapa tulisi säätää lain tasolla**, eikä jättää määräytymään viraston työjärjestyksen ja muiden järjestelyiden tasolla.

3. Mikä on se yleinen etu, jota yleisen edun valvontayksikkö valvoisi?

15. Jo yleisen edun valvontayksikön nimi ”yleisen edun valvontayksikkö” sisältää tietynlaisen assosiativisen ilmaisen yksikön tehtävistä, vaikka nimikkeestä ei yksikön tehtäviä ja toimivaltaa voidakaan oikeudelliselta kannalta suoraan päätellä. Sen sijaan valitusoikeuden ilmaisevissa, muutettavaksi ehdotettavissa säännöksissä (ehdotuksen VL 15:2, YSL 191 § ja LSL 135 §) valitusoikeus on tarkemmin kytketty ”ympäristönsuojelun, luonnon-suojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun” turvaamiseen.

16. Ilmeisesti säännöksissä on kysymys ensisijaisesti valvontayksikön valitusoikeuden määrittävistä prosessuaalisista säännöksistä. Valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuus arvioitaisiin – ilmeisesti – kyseiseen päätökseen sovellettavien sektorilakien (VL, YSL ja VL) aineellisten säännösten pohjalta. Arvioin, että on kuitenkin todennäköistä, että sektorilakien omien yleisten etujen vaatimusten ja valvontayksikön valitusoikeuksien ilmaisevan yleisen edun kriteerien abstraktiudesta johtuen valvontayksikön valitusoikeuden määrittävien säännösten tulkinta ”painavasta yleisestä edusta” tulee niin sanotusti rakenteistumaan osaksi sektorilakien mukaisten yleisten etujen arviointia. Näin ollen valvontayksikön valvottavana olevan yleisen edun tarkempi määrittely on keskeistä.
17. Yleisen edun käsite ja sen määrittely muodostuu keskeiseksi koko valvontayksikön luonteen ja sen valitusoikeuksien konkreettisen määräytymisen kannalta. Hallituksen esityksessä on kuvattu yleisen edun merkityssisältöä seuraavasti (s. 255 ja 532):
18. ”Yleinen ja yksityinen etu ovat keskeisiä käsitteitä ympäristöoikeudessa. Yksityinen etu viittaa tietyn yksityisen henkilön tai tahon intressiin, kun taas yleisellä edulla ympäristöasioissa tarkoitetaan niitä yhteiskunnan näkökulmasta tärkeitä oikeushyviä, jotka eivät ole välittömästi palautettavissa yksittäisten kansalaisten tai muiden tahojen yksityiseksi eduksi. Kyse voi olla esimerkiksi tietynlaisesta virkistyskäyttöedellytysten ympäristön turvaamisesta tilasta, tai luonnon arvojen kulttuurihistoriallisesti säilyttämisestä, merkittävän maisemakuvan säilyttämisestä. Varsinkin laajoilla hankkeilla on tyypillisesti samanaikaisesti vaikutuksia useampiin yleiseksi eduksi katsottaviin intresseihin.”
19. Kuvaus on totta, mutta se on dikotominen – siis kahtia jaotteleva. Siinä yleinen etu määritellään yksityisen edun vastakohdaksi. Tällaisia asetelmia voidaan sinänsä osoittaa olevan olemassa ja jaottelu on sikäli perusteltu lähtökohta. Ympäristöoikeudessa on hahmotettu esityksessä todetun lisäksi se, että **yleinen ja yksityinen etu** voivat tarkoittaa soveltamistoiminnassa joskus myös **samaa asiaa** eli ne eivät välttämättä ole keskenään ristiriitaisia (vrt. yksityisen energialaitoksen rakentaminen, joka tuottaa energiaa yhteiskunnan tarpeisiin). Niin ikään ympäristöllisiin seikkoihin kytkeytyvät **yleiset edutkin** voivat olla **keskenään ristiriitaisia** (vrt. yhteiskunnallisesti tärkeän infrastruktuurihankkeen toteuttaminen vs. maisemakuvan säilyttäminen taikka uusiutuvan energian, kuten vesivoiman, rakentaminen, vs. vesialueisiin liittyvien ekologisten intressien turvaaminen).³

³ Yleisen edun määrittelyn vaikeutta ja ristiriitaisuutta ympäristöoikeudessa on kuvattu osuvasti esimerkiksi, tänäänkin vielä ajankohtaisessa, artikkelissa Majamaa, Vesa: Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Teoksessa Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo, Helsinki, 1987, s. 259–272. Perustuslain ympäristövastuuseen (PL 20

20. Hyvä kuvaus yleisen edun monitulkintaisuudesta ja ristiriitaisuudesta ympäristöoikeudessa sisältyy ympäristövaliokunnan lausuntoon YmVL 24/2018 vp, s. 4–5. Lausunto koski sittemmin rauennutta esitystä HE 14/2018 vp, jolla olisi luotu maakuntauudistuksen yhteydessä ns. LUOVA-virasto. Jälkimmäinen olisi ollut luonteeltaan pääosin samankaltainen kuin nyt ehdotettu lupa- ja valvontavirasto sekä siihen sisältyvä yleisen edun valvontayksikkö. Erona oli se, että LUOVA:lle ei ehdotettu nyt esitettävällä tavalla erillistä valitusoikeutta yleisen edun nimissä. Ympäristövaliokunta katsoi, että yleinen etu voitiin turvata muullakin tavoin.
21. Käytännössä monet ”yleisen edun” sisällä tapahtuvista ratkaisuista eivät olekaan niinkään oikeudellisia, vaan myös poliittisia ja muita arvostuksia sisältäviä. Yleisen edun sisällä joudutaan tekemään arvostuksenvaraisia ratkaisuita siitä, miten yleisen edun kanalta perusteltuja **vaihtoehtoisia intressejä arvotetaan keskenään**. Tästä nähdäkseni seuraa se, että nyt ehdotetun kaltaisen yleisen edun valvontayksikön tekemät kannanotot ja muut ratkaisut tulisivat olemaan aina jossain määrin **arvostuksenvaraisia** (poliittisia).
22. On mielestäni yhteiskuntapoliittisesti periaatteellisesti iso kysymys, missä määrin tällaista nyt esitettyä melko laveaa valtaa halutaan antaa yksittäiselle viranomaiselle ja missä määrin kysymys on siinä määrin laajemmista yhteiskunnallisista kysymyksistä, että ne tulisi ohjata poliittisesti valittujen päätöksentekijöiden ratkaistavaksi (valtioneuvosto yms.). Näin siis siinä tapauksessa, että liikutaan arvostuksenvaraisella alueella, jossa ei voida sanoa suoraan, mikä sen suhde on johonkin painavaan yleiseen etuun.
23. Tätä korostaa se, että yleisen edun sisältöä ei ole lakiesityksessä rajattu tiettyjen intressien tai lakien mukaisten seikkojen huomioon ottamiseen, vaan yleisen edun merkityssisältö on jätetty liki täysin avoimeksi. Valitusoikeuden määräytymistä ei myöskään ole kytketty hankkeen vaikutuksiin tai esimerkiksi suhteellisuusperiaatteeseen. Näin ollen valvontayksikön valitusoikeus syntyisi aina, kun kyseessä on ”painava yleinen etu”, vaikka hanke olisi vaikutuksiltaan ja laajuudeltaan suppea (esimerkiksi virkistyskäyttöödedellytysten turvaaminen vaikutuksiltaan vähäisessä maanmuokkaustoiminnassa). Ilmeisesti myöskään painavan yleisen edun arvioinnissa ei, ainakaan säännösehdotusten valossa (joka on näiltä osin jokseenkin epäselvä), otettaisi huomioon hankkeesta yksityisille tai yleisemminkään aiheutuvia hyötyjä, vaikka nämä ylittäisivät ympäristölliset haitat.

§) liittyvästä eräänlaisesta sisäisestä kollisiosta on käyty oikeuskirjallisuudessa myös keskustelua. Ks. esim. Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuuden suoja, Helsinki 2023, s. 175 (av. 390).

24. On erittäin tärkeää huomata, että yleinen etu tulee jo nyt ottaa huomioon päätöksenteossa ja näitä valvovat nykyiset viranomaiset (mm. ELY-keskus). Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 21.2 §:n mukaan ELY-keskus käyttää ”**ympäristönsuojelun** yleisen edun” puhevaltaa, vesilain 11:9:n mukaan puhevaltaa käyttävät ”yleistä etua valvovat valtion viranomaiset **toimialallaan**”, luonnonsuojelulain 9.2 §:n mukaan ”**luonnonsuojelun** yleisen edun” puhevaltaa käyttää ELY-keskus. Näissä on kysymys sektorilakien mukaisista, eräänlaisista ”erityisistä yleisistä eduista”, jotka tule jo nykyisin ottaa huomioon.
25. Yleisen edun valvonnan lisäksi yleinen etu tulee ottaa **lupaharkinnassa ja lupapäätöksessä** huomioon siten kuin kussakin sektorilaissa säädetään. Yleinen etu on osa lupaharkintaa, joka on luonteeltaan oikeusharkintaa. Esimerkiksi vesilaissa tämä yleisten etujen huomioon ottaminen perustuu VL 3:4.1:n säännöksen toiseen kohtaan eli niin sanottuun intressivertailuun. Säännöksen mukaan lupa myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.
26. Yleisen edun valvontayksikölle annettava valitusoikeus – ja käytännössä sen tehtäväkenttä – olisi luonteeltaan nykyiseen nähden ”yleisemmän yleisen edun valvontaa”. Tämä tulee ilmi erityisesti valitusoikeuden ilmaisevista säännösehdotuksista, joiden mukaan valvontayksiköllä olisi muutoksenhakuoikeus ”ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai **muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun** turvaamiseksi” (ks. ehdotetut muutokset YSL 21.2 §:n, VL 11:9:n ja LSL 9.2 §:n osalta sekä edellä tämä lausunto).
27. Uudella sääntelyllä luotaisiin siis jo olemassa olevien yleisten etujen valvomiseksi ”vielä yleisempi yleinen etu”. Näyttää siltä, että lakiesitys mahdollistaa yleisen edun valvontayksikölle valitusoikeuden syntymisen sellaisin yleiseen etuun kiinnittyvin perustein, jotka ovat enemmän tai ainakin jotain muuta kuin sektorilakien (LSL, YSL, VL) mukaiset ”erityiset yleiset edut”. Tällainen ehdotettu sääntelytapa, vaikka sitä voitaisiinkin perustella, on nähdäkseni omiaan hämärtämään eri ympäristölakien välistä systematiikkaa. Tämä osaltaan heikentää eduskunnan säätämien lakien vaikuttavuutta, kun niiden soveltamisaloista voitaisiin täytäntöönpano- ja soveltamisvaiheessa *de facto* poiketa.
28. Sinänsä lakiesityksellä rajoitetaan viranomaisen (tulevan valvontayksikön) valitusoikeuksia näissä asioissa nykytilaan nähden, kuten hallituksen esityksessä todetaan (ks. esim. s. 534). Tämä on kuitenkin eri asia kuin se, että esityksen myötä yleisen edun määrittely muodostuu mielestäni edellä jo toteamani tavalla varsin vaikeaselkoiseksi.

29. **Pidän esitystä nyt esitetyssä muodossa ongelmallisena.** Yleisen edun sisältö jää – sen yleisesti tunnustettu ristiriitaisuus huomioon ottaen – esityksessä aivan liian abstraktille tasolle ja todennäköisesti määräytyväksi varsin arvostuksenvaraisesti käytännössä lupa- ja valvontaviraston sisäisessä prosessissa. Yleisen edun valvontayksilön valvottavana olevan yleisen edun suhde sektorilakien mukaisin yleisiin etuihin jää epäselväksi. Viimeksi mainittu on omiaan hämärtämään ympäristölakien välistä systematiikkaa. Nämä ongelmat koskevat nähdäkseni valvontayksikön roolia yleisemmin osana lupa- ja valvontaviraston toimintaa, mutta konkreettisesti sille säädettäviä valitusoikeuksia.

30. Ongelmia voitaisiin vähentää esimerkiksi täsmentämällä yleisen edun sisältöä aineellisin kriteerein ja/tai kytkemällä valitusoikeus vaikutuksiltaan laajamittaisiin hankkeisiin sekä selkeyttämällä yleisen edun valvontayksikön valvoman yleisen edun suhdetta sektorilakien (YSL, LSL ja VL) mukaan huomioon otettaviin yleisiin etuihin.

4. **Mikä merkitys valvontayksikön valitusoikeudella käytännössä olisi?**

31. Hallituksen esityksessä on todettu, että nykyisin valvovat viranomaiset valittavat harvoin toisten viranomaisten ympäristöllisistä lupapäätöksistä. Samalla on todettu, että valitukset ovat kuitenkin johtaneet päätösten kumoutumiseen tai muuttumiseen. Niin ikään on todettu, että nyt ehdotetun yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuden käyttämisen edellytykset ovat korkeammalla tasolla nykyiseen sääntelyyn nähden. Esityksessä on arvioitu, että valitusoikeutta tultaisiin todennäköisesti käyttämään harvoin. (s. 535)

32. Edellä mainittu on totta. Valitusoikeuden tosiasiallisen merkityksen kannalta on kuitenkin olennaista se, että valitusoikeuden olemassaolo luo tosiasiaassa yleisen edun valvontayksikön kannanotoille jo lupavaiheessa painavan roolin. Jos niitä ei oteta huomioon, on lupapäätöksen tekijän kannalta silloin ”uhkana” se, että valvontayksikkö tulee valittamaan päätöksestä, ellei kannanottoja ole riittävällä tavalla otettu huomioon⁴. Kyseinen mekanismi on tuotu esille hallituksen esityksen perusteluissa (ks. erit. s. 535). Vaikutus

⁴ Esimerkiksi jos yleisen edun valvontayksikkö ilmaisee lupavaiheen kuulemisessa käsityksensä hankkeen olevan ”painavan yleisen edun vastainen”, voi luvan valmistelevalla taholla syntyä paine hylätä lupahakemus, vaikka luvan myöntämiselle ei olisi sektorilaista (esim. LSL, YSL tai VL) johtuvia ilmeisiä esteitä. Lupa jää tällöin myöntämättä ja jos luvanhakija haluaisi testauttaa päätöksen lainmukaisuuden, olisi tämän valitettava hylkäävästä päätöksestä. Ellei hakija valita luvasta, silloin ”painava yleisen edun vastaisuus” rakenteistuu osaksi lupapäätösharkintaa, vaikka kyse onkin ”vain” valitusoikeuden olemassaolosta.

voidaan nähdä yhtäältä hyvänä, kun valvontayksikön ei tarvitse valittaa päätöksestä. Toisaalta sääntely voidaan nähdä ongelmallisena, jos yleisen edun nimissä tehdyt kannanotot korostuvat lupapäätöksissä liiaksi ohi sovellettavan sektorilain (YSL ym.) säännösten.

33. Voidaan sanoa, että **todennäköisesti yleisen edun konkreettinen sisältö tullaan suu- relta osin määrittelemään siinä viraston sisäisessä lupamenettelyprosessissa, jossa lupa- ja valvontaviraston lupia myöntävä osasto kuulee yleisen edun valvontayksik- köä**. Valitusoikeuden käytännön toimintaa ohjaavaa vaikutusta ei siten tule päätellä vain sillä perusteella, kuinka usein valitusoikeutta on käytetty tai tultaisiin käyttämään.

5. Yleisen edun valvontayksikkö ja sen valitusoikeus perustuslakikysy- myksenä

5.1 Johtuuko PL 20 §:stä vaatimus valitusoikeuden säätämiselle?

34. Kiinnitän huomiota vain lupa- ja valvontavirastoon luotavaan yleisen edun valvontayk- sikköön ja sille säädettävään oikeuteen valittaa tietyin edellytyksin samaisen viraston toi- sen osaston tekemästä päätöksestä. Yleisen edun valvontayksikön tehtäviä ja valitusoi- keutta on tarkasteltu hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ympäristövas- tuun (PL 20 §) (s. 531–535), mutta ei muiden perusoikeuksien kannalta. Keskeinen pe- rustuslaillinen kysymys koskee sitä, johtuuko PL 20 §:stä, erityisesti sen 2 momentista, vaatimus ehdotetun yleisen edun valvontayksikön luomiselle valitusoikeuksineen niin, että muutoin ehdotus muodostuisi perustuslain (PL 20 §:n) vastaiseksi. Siis niin, että se pois jätettäessä lakiesitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.
35. Se mitä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 531–535) on todettu ym- päristövastuun (PL 20 §) sisällöstä ja kehityksestä alkuperäisestä pikemmin julistuksen- omaisesta säännöksestä normatiivisesti velvoittavaksi on mielestäni asianmukaisesti ku- vattu. Kiinnitän kuitenkin erityistä huomiota seuraaviin esityksen toteamuksiin:
36. ”Yleisen edun toteutumisesta huolehtivat ympäristöasioissa sekä valvontaviran- omaiset että lupaviranomaiset. Yleisen edun valvonnan järjestämiseen valtion alue- hallintouudistuksen yhteydessä liittyy erityisesti kysymys yleistä etua valvovan

viranomaisen oikeudesta hakea muutosta lupa- tai muun viranomaisen antamaan päätökseen. **Perustuslaissa tarkoitettuun** valtion viimekätiseen **vastuuseen nähden on pidetty välttämättömänä**, että valtion valvontaviranomaisella on mahdollisuus saattaa yleistä etua koskeva ympäristöä koskevan päätöksen lainmukaisuus riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi myös silloin, kun päätöksen on tehnyt valtion viranomainen.” (s. 533) (korostus MH)

37. ”Kuitenkin **ympäristöperusoikeuden takaaminen** edellä kuvatusti **edellyttää** yleisen edun **valitusoikeutta** myös Lupa- ja valvontaviraston omista päätöksistä.” (s. 535) (korostus MH)
38. Samassa yhteydessä perusteluissa todetaan lisäksi seuraavaa:
39. ”Yleisen edun valvominen ympäristöasioissa toteuttaa osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiseen valtaan kohdistuvaa toimeksiantoa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös velvoittaa julkista valtaa järjestämään hallinnon siten, että se turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Osana perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumista ja julkisen vallan turvaamisvelvoitteen toteuttamista viranomaisilla katsotaan olevan lakisääteinen yleisen edun valvontatehtävä toimialallaan. **Julkiseen valtaan kohdistuva vaatimus** järjestää hallinto perusoikeudet ja ihmisoikeudet turvaavalla tavalla tai hallinnon järjestämistä koskeva perustuslain 11 luku **ei velvoita järjestämään viranomaisrakenteita tietyllä tavalla**. Perustuslain näkökulmasta on kuitenkin merkityksellistä, turvaako esitetty hallintorakenne perusoikeudet ja ihmisoikeudet perustuslain 2, 20 ja 22 §:n edellyttämällä tavalla.” (s. 532–533) (korostus MH)
40. Säättämisyjärjestysperusteluissa on siis yhtäältä katsottu PL 20 § ja 22 §:stä **johtuvan** jopa välttämätön **velvollisuus** valitusoikeuden säätämiseksi. Toisaalta on kuitenkin katsottu, että perustuslaki **ei velvoita** järjestämään viranomaisrakenteita tietyllä tavalla.
41. Lisäksi perusteluissa on viitattu siihen, että
42. ” Yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeuden on katsottu turvaavan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Suomen oikeusjärjestelmässä **viranomaisen valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin perusrakenteisiin**, mikä ilmenee oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:stä.” (s. 533) (korostus MH)

43. Viittaus viranomaisen valitusoikeuden merkitykseen nykyisessä lainsäädännössä pitää paikkansa, varsinkin ympäristölainsäädännön osalta. Kyse on kuitenkin lakitasoisesta sääntelystä, joka ei sellaisenaan rajoita lainsäätäjän mahdollisuutta muuttaa lakia.
44. Arvioni siitä, edellyttääkö PL 20 § ja 22 §:n muodostama sääntelykokonaisuus (”perustuslaki”) yleisen edun valvontayksikölle säädettävää valitusoikeutta, on seuraava.
45. Ympäristövastuuta koskevan PL 20 §:n sanamuodosta tai sen säätämishetken perusteluista (HE 309/1993 vp, s. 66–67) ei voida johtaa sellaista selvää tulkintaa, jonka mukaan PL 20 §:n säännös edellyttäisi **perustuslaillisena vaatimuksena** viranomaiselle säädettävää mahdollisuutta valittaa toisen viranomaisen päätöksestä. Vaikka perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kehittänyt ympäristövastuusäännöstä velvoittavampaan suuntaan (ks. HE 14/2025 vp, s. 531–532), se ei ole ottanut sellaista kantaa, että ympäristövastuusta johtuisi velvollisuus säätää viranomaiselle kyseisen kaltainen valitusoikeus. Kuten hallituksen esityksessä siteeratusta valiokunnan käytännöstä ilmenee, perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen lausunnoissaan (s. 533–544).
46. Perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n (ent. HM 16 a §) perusteluissa todetaan, että ”Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Valittavat keinot saattavat myös vaihdella huomattavasti. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.” (HE 309/1993 vp, s. 75). Tästäkään vaatimuksesta ei siten voida johtaa vaatimusta juuri tietynlaisten keinojen käyttämiseen.
47. Niin yleisen edun valvonta kuin siihen ehdotettu yleisen edun valvontayksikön valitusoikeus voidaan **perustuslain** estämättä toteuttaa jollakin muullakin tavalla kuin säätämällä nyt ehdotetulla tavalla yleisen edun valvontayksiköstä valitusoikeuksineen. Myös **ympäristöoikeudellisen** järjestelmän kannalta tämä on mahdollista tehdä muullakin tavoin. Viittaan näiltä osin esimerkiksi ympäristövaliokunnan lausuntoon, jonka se on antanut vuonna 2018 silloin ehdotetusta ns. LUOVA-virastosta osana maakuntauudistusta⁵:

⁵ LUOVA (lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto) olisi vastannut pääpiirteittäin nyt ehdotettu lupa- ja valvontavirastoa ympäristöosastoineen ja yleisen edun valvontayksiköineen kuitenkin siten, että LUOVA:lla ei olisi ollut valitusoikeutta nyt yleisen edun valvontayksikölle ehdotetulla tavalla. Ks. HE 14/2018 vp.

48. ”Edellä sanottuun argumentaatioon viitaten valiokunta pitää mahdollisena esitettyä ratkaisua, johon valitusoikeutta ei sisälly, edellyttäen, että samalla huolehditaan päätöksenteon järjestämisestä siten, että yleiset edut tunnistetaan, arvioidaan ja otetaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla tehokkaasti huomioon. Tämän tulee tapahtua avoimesti ja läpinäkyvästi ja siten, että niitä koskevat asiakirjat ovat saatavissa mahdollisen myöhemmän muun tahon muutoksenhaun aineistoksi tai annettujen tietojen täsmällisyyden varmistamiseksi. Asiakirjojen saatavuus on tärkeää muutoksenhakuvaiheessa, mutta niistä on hyötyä myös lupamenettelyn loppuvaiheessa, esimerkiksi kun toiminnanharjoittaja antaa vastinetta ympäristönsuojelulain nojalla ja vesilain 11:8 §:n nojalla. Viraston sisäisiä menettelytapoja ja työjärjestystä laadittaessa on tähän kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta varmistetaan yleisen edun näkökohtien ja laillisuusvalvonnan läpinäkyvä ja riippumaton toteutuminen ottaen huomioon ympäristöasioiden laatu ja usein lähtökohtainen intressikonfliktiasetelma. Lisäksi ratkaisukokoonpanoa koskevan sääntelyn tulee taata, että tarvittava asiantuntemus on siinä mukana siten kuin edempänä esitetään. On myös tarpeen erityisesti seurata sitä, miten yleisen edun valvontaan liittyvät erilaiset näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon.” (YmVL 24/2018 vp, s. 6–7)
49. Kuten siteeratusta ympäristövaliokunnan lausunnosta ilmenee, yleisestä edusta johtuvat vaatimukset on mahdollista ottaa huomioon ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa muillakin tavoilla. Kyse ei toki ole perustuslakivaliokunnan kannanotosta, mutta lausunto kuvastaa sitä, että ympäristöoikeudellisen järjestelmän kannalta yleinen etu voidaan huomioida muillakin sääntely- ja organisointitavoilla. Olennaista on, että muu sääntely tunnistaa yleisen edun ja siitä johtuvat vaatimukset otetaan tehokkaasti huomioon.
50. Nähdäkseni valitusoikeuden säätämistä voidaan sinänsä perustella PL 20 §:ään ja PL 22 §:ään kiinnittyvillä perusteilla, mutta säätäminen **ei ole perustuslain edellyttämää** siten, että valitusoikeuden säätämättä jättäminen sellaisenaan olisi perustuslain vastaista. Jos valitusoikeutta ei säädettäisi, tulisi PL 20 § ja 22 §:stä johtuvat vaatimukset pyrkiä turvaamaan muulla tavoin, kuten menettelysäännöksiä kehittämällä (ks. yllä kohta 48)⁶.
51. *Jos valitusoikeuden säätäminen katsottaisiin perustuslain edellyttämäksi, tarkoittaisi se nähdäkseni tällöin ensinnäkin PL 20 §:n tulkinnallista kehittämistä sellaiseen suuntaan, joka ei nähdäkseni saa ainakaan selvää tukea säännöksen sanamuodoista, perusteluista tai valiokunnan omasta aiemmasta käytännöstä. Toiseksi se tulisi todennäköisesti*

⁶ Tässäkin kohden on kuitenkin korostettava sitä, että jo alkuperäiset lupapäätökset tulee kunkin sektorilain mukaan tehdä yleinen etu huomioon ottaen. Yleinen etu on siis jo lupaharkintaa ohjaava oikeudellinen kriteeri, jonka loukkaaminen voi johtaa päätöksen kumoutumiseen (esim. VL 3:4.1). Lupapäätökseen kohdistuva viranomaisvalvonta tai sen puuttuminen ei muuta tätä oikeudellista lähtökohtaa.

tarkoittamaan, että perustuslaista johtuisi jatkossa velvollisuus säätää viranomaiselle valitusoikeus toisen viranomaisen tekemiin päätöksiin ympäristöasioissa laajemminkin.

5.2 Johtuuko PL 20 §:stä vaatimus yleisen edun valvontayksikön perustamiselle?

52. Nähdäkseni edellä todettu koskee samalla tavoin yleisempää kysymystä siitä, edellyttävätkö ympäristövastuu (PL 20 §) ja turvaamisvelvoite (PL 22 §) ylipäänsä erityisen yleisen edun valvontayksikön luomista esitetyllä tavalla. Nähdäkseni lainsäätäjällä on näiltä osin perustuslain estämättä liikkumavaraa siinä, miten ympäristövastuusta johtuvat vaatimukset otetaan lainsäädännössä huomioon ja miten niiden toteutuminen turvataan. Toisin sanoen perustuslaista ei johdu vaatimusta organisoida yleisestä edusta (ml. ympäristövastuusta) johtuen ympäristöllistä lupa- ja valvontajärjestelmää juuri tietyllä tavalla.
53. Yleisen edun valvontayksikön luomisella, joka on yksi mahdollinen tapa organisoida ympäristöllinen lupa- ja valvontajärjestelmä, voidaan sinänsä edistää yleisestä edusta (ml. ympäristövastuusta) johtuvien vaatimusten huomioon ottamista. Tällainen organisaatio- ja päätöksentekorakenne **ei ole** kuitenkaan sellaisenaan **perustuslain edellyttämää**. Vaatimukset voidaan toteuttaa perustuslain estämättä muullakin tavoin. Näiltä osin viitataan edellä siteeraamaani ympäristövaliokunnan lausuntoon (YmVL 24/1018 vp).

5.3 Viranomaisen valitusoikeuden suhde yksilön oikeusturvaan

5.3.1 Lähtökohdat ja hyvän hallinnon (PL 21.2 §) vaatimus

54. Kuten hallituksen esityksessä siteeratusta (s. 533) perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenee, perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisena ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21.1 §:ssä vaaditun **asianmukaisen menettelyn** kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on kuitenkin pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta mahdollisena, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin taikka jos viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja

luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna. (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9, PeVL 48/2017 vp, s. 5–6, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10).

55. Valiokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 47/2005 vp (s. 5) lisäksi katsonut, että perustuslain 21.2 §:ssä turvattujen **hyvän hallinnon** takeiden kannalta ei ole asianmukaista, jos muutoksenhakuoikeutta käyttäisi päätöksen tehneen viranomaisen (Ilmailuhallinnon) piirissä toimiva virkamies. Valiokunta katsoi, että hyvän hallinnon kannalta muutoksenhakuoikeuden käyttäjänä tulisi olla esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään vakiintuneesti korostanut hyvän hallinnon vaatimuksia. Näihin on katsottu kuuluvan muun ohella vaatimus siitä, että viranomaisen toiminnan tulee olla asianmukaista ja johdonmukaista.⁷
56. Esityksen mukaan yleisen edun valvontayksikkö voisi hakea muutosta lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston tekemään päätökseen. Kuten edellä (luku 2) tuotiin esille, yleisen edun valvontayksikkö on viraston sisäisesti tarkoitettu eriyttää ympäristöosaston päätöksenteosta. Vaikka näin on, niin siitä huolimatta luvan myöntävä ja siitä valittava viranomainen ovat osa samaa lupa- ja valvontavirastoa. Luvanhakijan näkökulmasta voi syntyä vaikutelma, jossa nämä eri osastot kuitenkin enemmän tai vähemmän samastuvat.
57. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun virastorakenteen ja yleisen edun valvontayksikön asemaan liittyvää kysymystä hyvän hallinnon kannalta (PL 21.2 §). Nähdäkseni ehdotettu rakenne, jossa valitusoikeutta käyttää sellaisen yleisen edun valvontayksikön virkamies, joka on osaa samaa organisaatiota päätöksen tehneen ympäristöosaston kanssa, **voi muodostua ongelmalliseksi** nimenomaan hyvän hallinnon kannalta, johon myös EIT:n oikeuskäytännössään kehittämä johdonmukaisuuden vaatimus liittyy. Kysymys on siitä, miltä menettely näyttää luvanhakijana olevan asianosaisen kannalta.
58. Hyvän hallinnon kannalta parempi ratkaisu olisi, jos muutoksenhakuoikeutta käyttäisi lupa- ja valvontavirastoon nähden organisatorisesti erillinen yksikkö (virkamies).

⁷ Ks. esim. Fener Rum Erkek Lisesi Vakfi v. Turkki (2007), kohta 46, Novoseletskiy v. Ukraina (2005), kohta 102, Beyeler v. Italia [suuri jaosto] (2000), kohta 114 ja Bistović v. Kroatia (2007), kohta 35.

5.3.2 Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti (PL 21.1 § ja EIS 6 (1) art.)

59. Hyvän hallinnon ohella viranomaisen valitusoikeus on merkityksellinen PL 21.1 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeusturvan kannalta.
60. Ympäristönsuojelu- ja vesilakien nojalla myönnettyt luvat koskevat käytännössä jotakin taloudellista toimintaa ja sen mahdollistamista. Lupamenettelyyn samoin kuin mahdolliseen muutoksenhakuun liittyy siten sillä tavoin taloudellisen edunsuovan viranomaistoimen elementtejä, että ne ovat merkityksellisiä esimerkiksi omaisuudensuojaa, elinkeinovapautta ja oikeusturvaa koskevien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kannalta. Lupajärjestelmää ja muutoksenhakuoikeuksia ei siten tule tarkastella vain ympäristövastuusta johtuvien vaatimusten kannalta, vaikka nämä ilman muuta muodostuvat keskeisiksi. **Järjestelmää on tarkasteltava punniten erilaisia vaatimuksia suhteessa toisiinsa.**
61. Suomessa ei ole lainvalmistelussa tai perustuslakivaliokunnan käytännössä juurikaan tarkasteltu kysymystä siitä, miten muille kuin asianosaisille (kuten kunnan jäsenille, muille viranomaisille jne.) lainsäädännössä annettuja valitusoikeuksia ympäristöasioissa tulisi arvioida luvanhakijan omaisuudensuojan, elinkeinovapauden tai oikeusturvan kannalta. Voin tyytyä näiltä osin viittamaan ympäristöministeriölle vuonna 2024 laatimaani selvitykseen kaavoituksen valitusoikeuksien tarkentamismahdollisuuksista. Olen selvityksessäni korostanut sitä, että valitusoikeusjärjestelmää – kun toiminnan taustalla lähes poikkeuksetta on aina taloudellinen toiminta, joka vieläpä kohdistuu toiminnanharjoittajan omaisuuteen ja elinkeinotoimintaan – tulee tarkastella myös näiden kannalta⁸.
62. En sano sitä, että PL 21.1 §:stä tai EIS 6 artiklan 1 kohdasta johtuisi sellaisenaan este säättää yleisen edun valvontayksikölle valitusoikeutta PL 20 §:n nimissä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että nyt ehdotettuun sääntelytapaan **voi liittyä ongelmia** ensin mainittujen kannalta. Tämä on otettava huomioon punnittaessa PL 20 §:stä ja

⁸ Häkkinen, Martti: Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa, oikeudellinen selvitys, ympäristöministeriön julkaisuja 2024:30, Helsinki 2024, s. 96–102. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-180-1>

oikeusturvasta (PL 21.2 § ja EIS 6 artiklan 1 kohta) johtuvia vaatimuksia keskenään. Kiinnitän huomiota esimerkinomaisesti seuraaviin kahteen oikeusturvakysymykseen:

- 63. 1) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6 (1) artiklan tulkinnan osalta kehittämäs ns. *equality of arms* -vaatimus; ja
- 64. 2) Viranomaisen valitusoikeuden seurauksena pitkittyvä lupa- ja valitusprosessi, joka voi muodostua ongelmalliseksi oikeudenkäynnin keston kannalta.

1) EIS 6 (1) artikla ja *equality of arms*

- 65. Yleisen edun valvontayksikkö olisi eriytetty lupa- ja valvontaviraston lupapäätöksiä tekevän ympäristöosaston toiminnasta. Muodollisesta erottelusta huolimatta kyse on kuitenkin saman viraston piirissä – mahdollisesti jopa samassa rakennuksessa – työskentelevistä ihmisistä. Vaikka ratkaisuvälillä olisikin eriytetty, molemmilla tahoilla kuitenkin voi olla pääsy viraston tietoihin sekä oikeus hyödyntää näitä omassa toiminnassaan. Käytännössä näitä eri henkilöitä ja heidän työnjakoaan voi olla vaikea erottaa toisistaan.
- 66. Eri osastojen henkilöiden muodollinen erottelu voi näyttäytyä ainakin valitusta hallinto-oikeudessa käsiteltäessä erikoiselta. Jos kysymys on myönnetystä luvasta, lupa- ja valvontaviraston ympäristöosasto ikään kuin ”puolustaa” päätöstään hallinto-oikeudessa, vaikka tämän on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 37.3 §:n mukaan sinänsä toimittava totuudenmukaisesti. Toisaalta yleisen edun valvontayksikön tehtävä on pikemmin ”yleisen edun” valvonta, ei niinkään yleisten ja yksityisten etujen kokonaisvaltainen valvonta, ja sen nimissä vaatia tehdyn päätöksen kumoamista tai muuttamista. Samalla kuitenkin HOL 37.3 §:n säännös velvoittaa viranomaisen ottamaan oikeudenkäynnissä huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Luvanhakijana olevan asianosaisen kannalta nämä viraston sisäiset roolit voivat näyttäytyä **ristiriitaisilta**.
- 67. Asianosaisen kannalta voi olla vaikea hahmottaa sitä, missä määrin alkuperäinen lupapäätöksen tehnyt ympäristöosaston virkamies voi esimerkiksi avustaa yleisen edun valvontayksikön virkamiestä valitusprosessissa. Niin ikään epäselvyyttä voi aiheuttaa se, missä määrin yleisen edun valvontayksiköllä on pääsy sellaisiin viraston yhteisiin tietoihin ja resursseihin, joihin vastaavasti asianosaisella ei ole samanlaista pääsyä. Epäselvää

voi olla myös se, missä määrin yleisen edun valvontayksikkö toimii valitusasiassa ikään kuin yleisen edun ”asianajajana” ja missä määrin puolueettomana viranomaisena. Nähdäkseni yleisen edun valvontayksikön nimi viittaisi siihen, että yksikön tarkoituksena on hoitaa tai ajaa yleisen edun, mutta ei kokonaisvaltaisesti myös yksityisen edun asiaa.

68. Viraston, sen eri osastojen ja virkamiesten roolien vaikeaselkoinen kietoutuminen voi joissakin tapauksissa synnyttää oikeusturvaongelmia asianosaisen kannalta. Näiltä osin voidaan viitata ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltyyn juttuun *Yvon v. Ranska* (2003)⁹. Kyseessä on ihmisoikeustuomioistuimen luokituksessa johtava tapaus, johon se on sittemmin oikeuskäytännössäänkin viitannut. Tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin antoi Ranskan valtiolle langettavan tuomion EIS 6 artiklan 1 kohdan pohjalta kehittämänsä *equality of arms* -vaatimuksen (”osapuolten tasa-arvo”) perusteella. Vaatimus on osa laajempaa artiklaan perustuvaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (fair trial) vaatimusta¹⁰.
69. Tapauksessa oli kysymys pakkolunastuksesta ja pakkolunastajana toimineen valtion eri viranomaisten rooleista pakkolunastusmenettelyssä (oikeudenkäynnissä). Valtio oli pakkolunastanut valittajalta maaomaisuutta. Valtiota pakkolunastusmenettelyssä edusti finanssihallinnon **tarkastaja**, mutta samaisen finanssihallinnon **komissaari** toimi asiassa arvonmäärityksen asiantuntijana. He toimivat tapauskohtaisesti vaihdellen samassa hallinnollisessa yksikössä, mutta eri tehtävissä. Ihmisoikeustuomioistuimessa valittaja vaati korvausta korotettavaksi sillä perusteella, että finanssihallinnon komissaari ei ollut asiassa riippumaton asiantuntija, vaan tosiasialla hän ajoi samoja päämääriä (matalampaa korvausta) kuin valtio pakkolunastajana. Valittaja katsoi komissaarin olevan tosiasialla määräävässä asemassa (dominant position), vaikka olikin muodollisesti asiantuntija.¹¹
70. Menemättä yksityiskohtiin ihmisoikeustuomioistuin perusteli langettavaa tuomiotaan sillä, että tosiasialla valittaja sai vastaansa sekä finanssihallinnon tarkastajan että arvonmäärityskomissaarin samasta hallinnollisesta yksiköstä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi heidän saavan merkittävän edun päästessään käsiksi viraston käytössä olevaan tietoon. Lisäksi komissaarilla oli lainsäädännöstä johtuen määräävä (dominant) asema omaisuuden arvonmäärityksessä pakkolunastusmenettelyssä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi

⁹ Osoitteessa: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61053>

¹⁰ Kohta 31 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

¹¹ Kohta 22 ja 30–32.

tämän rikkovan osapuolten välistä tasapainoa eli *equality of arms* -vaatimusta. (ks. alla kohta 37) Ranska joutui sittemmin muuttamaan kansallista lainsäädäntöään muuttamalla finanssikomissaarin asemaa sekä helpottamalla pääsyä ns. kauppahintatilastoihin¹².

71. “37. In sum, the expropriated party in compensation proceedings is faced not only by the expropriating authority but also by the Government Commissioner; the Government Commissioner and the expropriating authority (which, in certain cases, is represented by an official from the same administrative entity as the Government Commissioner) enjoy significant advantages as regards access to relevant information; in addition, the Government Commissioner, who is simultaneously both an expert and a party to the proceedings, occupies a dominant position in the proceedings and wields considerable influence with regard to the court’s assessment (see, *mutatis mutandis*, *Bönisch v. Austria*, judgment of 6 May 1985, Series A no. 92). In the Court’s opinion, all this creates an imbalance detrimental to the expropriated party that is incompatible with the principle of equality of arms. Consequently, it concludes that in this case there has been a breach of this principle and a violation of Article 6 § 1 of the Convention.”¹³
72. Tapauksen pohjalta voidaan tehdä se johtopäätös, että samaan viranomaiseen organisoidut erilaiset tehtävät, joissa saattaa esiintyä intressiristiriitoja viraston sisällä ja suhteessa yksityiseen asianosaiseen, voivat muodostua ongelmallisiksi EIS 6 (1) artiklan – ja tietysti sitä vastaavan PL 21.1 §:nkin – kannalta. Ongelmallisuuksien välttämiseksi tulisi myös pyrkiä varmistamaan se, että viranomaisilla ja yksityisillä on *equality of arms* -vaatimuksen kannalta lainsäädännöllisesti tasapuoliset asemat sekä pääsy tarvittaviin tietoihin.
73. Yleisen edun valvontayksikön ja sen valitusoikeuden kannalta, kun nämä ehdotetaan organisoitavaksi samaan lupa- ja valvontavirastoon, on nähdäkseni tietynasteista oikeudellista riskiä siinä, että em. kaltaisia ongelmallisuuksia voi tapauskohtaisesti ilmetä.

2) EIS 6 (1) artikla ja pitkittynyt oikeudenkäynti

74. Kiinnitän huomiota myös siihen, että vaikka viranomaisen valitusoikeuksia yleisen edun valvonnassa voidaan perustella ympäristövastuun (PL 20 §) edistämisellä, yleisen edun turvaaminen **valitusoikeuksin** voi johtaa ongelmallisuuksiin oikeusturvavaatimusten (esim. EIS 6 artiklan 1 kohta) kannalta valitusten aiheuttamien pitkittyvien prosessien kannalta. Tältä kannalta katsoen perustellumpaa olisi ympäristövastuun ja oikeusturvan

¹² Ks. Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuusdensuoja, Helsinki 2023, s. 459.

¹³ Kohta 37.

kannalta kehittää yleisen edun huomioon ottamista niin, että **yleinen etu otettaisiin huomioon asianmukaisesti jo lupapäätöstä tehtäessä ilman tarvetta valittamiselle.**

75. Suomi on saanut langettavan tuomion ihmisoikeustuomioistuimessa jutussa *Huoltoasema Matti Eurén Oy ja muut v. Suomi* (2010)¹⁴. Tapauksessa huoltoasemakiinteistön omistajan tuli kansallisen lain mukaan hakea ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa toiminnalleen. Kunnan ympäristölupaviranomainen myönsi luvan, josta ympäristökeskus valitti hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ei kumonnut lupaa, mutta muutti sen ehtoja. Ympäristökeskus valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kumosi koko lupapäätöksen ja palautti asian lupaviranomaiselle. Omistaja haki uutta ympäristölupaa, jonka lupaviranomainen myönsi uusin ehdoin. Ympäristökeskus valitti jälleen päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka ei kumonnut lupaa, mutta muutti sen ehtoja. Ympäristökeskus valitti luvasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kumosi koko lupapäätöksen. Tämän KHO:n päätöksen jälkeen huoltoasematoiminta määrättiin lopetettavaksi.¹⁵
76. Huoltoaseman omistaja katsoi ihmisoikeustuomioistuimessa, että menettely loukkasi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kohtuullisen ajan vaatimusta. Lisäksi tämä katsoi, että luvan epäämisestä johtunut huoltoaseman määrääminen suljettavaksi loukkasi omaisuudensuojaa (P1A1). Ihmisoikeustuomioistuin antoi valtiolle langettavan tuomion 6 artiklan 1 kohdan kohtuullisen ajan vaatimuksen rikkomisen perusteella, kun koko prosessi – kahteen kertaan kaikki valitusasteen läpikäytynä – oli kestänyt yhteensä yli kuusi (6) vuotta ja kuusi (6) kuukautta.¹⁶ Sen sijaan omaisuudensuojan osalta se ei katsonut loukkausta olevan olemassa, koska ympäristöluvan epääminen perustui sen arvion mukaan kansallisessa laissa säädetyllä tavalla pohjaveden suojaamiseen¹⁷.
77. Ihmisoikeustuomioistuin ei sinänsä siis kritisoinut ratkaisun aineellisoikeudellista lopputulosta eli ympäristöluvan epäämistä ja huoltoasemakiinteistön sulkemista. Tältä kannalta voidaan tietysti sanoa, että ympäristökeskuksen valitusoikeuden kautta aineellinen ympäristölainsäädäntö lopulta toteutui. Toisaalta kansallinen prosessi, jossa tämä todettiin, muodostui ihmisoikeustuomioistuimen mukaan EIS 6 artiklan 1 kohdan vastaiseksi.

¹⁴ Osoitteessa: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96741>

¹⁵ Kohdat 7–17.

¹⁶ Kohdat 29 ja 33–34.

¹⁷ Kohdat 35–40.

Ratkaisu nähdäkseni osoittaa sen, että viranomaisen valitusoikeuksien varaan rakentuva yleisen edun (ympäristöintressien) **valvontamekanismi voi sinänsä olla perusteltavissa ympäristöllisillä syillä, mutta se voi synnyttää toisaalta oikeusturvaongelmia.**

5.3.3 Johtopäätös

78. Sikäli kuin pyritään PL 22 §:n edellyttämällä tavalla turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on yleisen edun valvontamekanismia säädettäessä otettava huomioon ympäristövastuun (PL 20 §) ohella muutkin perusoikeudet, kuten oikeusturva (PL 21.1 § ja EIS 6 artiklan 1 kohta) ja hyvä hallinto. Tällaista oikeuselementtien arviota ei hallituksen esitykseen nyt sisälly lainkaan. Viranomaisen valitusoikeuksia ei voida ikään kuin optimoida tarkastelemalla rajatusti vain ympäristövastuusta johtuvia vaatimuksia.

6. Yhteenveto

79. Totean lausuntoni yhteenvetona tiiviisti seuraavaa:
80. 1) Yleisen edun valvontayksikkö organisoidaan osaksi lupa- ja valvontavirastoa. Yleisen edun valvontayksikkö on pyritty eriyttämään ratkaisuvallaltaan viraston ympäristöosastosta, joka tekee varsinaiset lupapäätökset. Niin ikään valvontayksikkö on pyritty eriyttämään muutoin lupa- ja valvontavirastosta, vaikka se onkin osa jälkimmäistä. Nähdäkseni on selvää, että ehdotettu organisointitapa tulee muodostamaan erikoisia asetelmia erityisesti toiminnan läpinäkyvyyden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta. Saman viraston eri henkilöt yhtäältä tekevät ja toisaalta valittavat toistensa päätöksistä.
81. 2) Yleisen edun valvontayksikön nimi ja sen valitusoikeuden määrittävän yleisen edun käsite on ympäristöoikeudessa abstrakti, monitulkintainen ja sisäisesti ristiriitainenkin. Siinä mielessä valvontayksikön tehtävien ja valitusoikeuksien rakentaminen tällaisen käsitteen varaan on nähdäkseni omiaan synnyttämään epäselvyyksiä. Epäselvää on esimerkiksi se, onko yleisen edun valvontayksikkö luonteeltaan taho, joka ”asianajaa” vain yleisen edun asiaa, vai tuleeko sen kuitenkin ottaa huomioon yksityisetkin intressit. Jos tarkoitus on ensimmäinen, silloin vastaavasti korostuvat asianosaisen oikeusturvatarpeet.

82. 3) PL 20 §:stä (ympäristövastuu) ei nähdäkseni johdu lain sanamuodot, esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen ehdotonta velvollisuutta ehdotetun kaltaisen valitusoikeuden säätämiseksi yleisen edun valvontayksikölle. Ympäristövastuusta johtuvat vaatimukset voidaan toteuttaa muullakin tavoin. PL 20 §:stä ei myöskään johdu vaatimusta luoda nyt esitetyn kaltaista yleisen edun valvontayksikköä, vaan vastaavat tavoitteet voidaan saavuttaa perustuslain estämättä muullakin sääntelytavoilla. Vaatimusta ei liioin johdu PL 22 §:stä. Eri asia on, että näiden säätämistä voidaan perustella PL 20 § ja 22 §:ään kiinnityvillä syillä, mutta velvollisuutta ei ole olemassa. Samalla on otettava huomioon myös esimerkiksi oikeusturvavaatimukset (mm. PL 21 §) eli tulee suorittaa ns. punninta arvioinnin kannalta keskeisten perusoikeuksien välillä. Ympäristövastuuta ei voida tarkastella eristämällä se muusta perusoikeusjärjestelmästä.
83. Selvyyden vuoksi korostan, että eri ympäristölakien päätöksenteossa tulee jo nyt lain voittamana ottaa huomioon yleisestä edusta johtuvat vaatimukset (esim. VL 3:4.1), eikä tähän ehdoteta muutoksia. Yleisen edun valvontayksikössä ja sen valitusoikeudessa on kyse tähän **viranomais**päätöksentekoon kohdistuvasta **viranomais**valvonnasta. Vaikka valvontayksikköä ja sen valitusoikeutta ei luotaisi, ei yleinen etu oikeudellisena vaatimuksena katoa. Päätöksenteon laillisuuskontrolli (ml. yleinen etu) tapahtuisi tällöin kuitenkin lupatyyppejä koskevien valitusoikeuksien ja niiden käyttämisen mukaan.
84. 4) Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut sitä, johtuuko PL 20 §:stä tai perustuslaista muutoin velvollisuus säätää viranomaiselle oikeus valittaa toisen viranomaisen päätöksestä. Jos ja kun tällaista arviota tehdään, on huomattava, että viranomaisen valitusoikeutta ei voida tarkastella vain PL 20 § ja 22 §:n kannalta eristäen se perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta. Huomioon on otettava perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (esim. PevL 15/2011 vp, s. 5 ja PeVL 47/2005 vp, s. 5) myös esimerkiksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset (PL 21 § ja EIS 6 artiklan 1 kohta). Nähdäkseni näistä voi johtua vaatimuksia, jotka voivat osaltaan rajoittaa tapaa, jolla yleisen edun valvontayksikkö tulisi organisoida, samoin kuin sen valitusoikeuden laajuudelle.
85. Viimeksi mainittu arviota ei ole lainkaan tehty hallituksen esityksessä.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2025



Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM