1.4.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

HE 13/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

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.

2. Yleisen edun valvontayksikön organisatorinen riippumattomuus ja puolueettomuus

4. 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 ratkaisuvalta. 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.

5. Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi samanaikaisesti, joskin organisatorisesti (sisäisesti) eriytetysti, sekä ympäristöllisenä (YSL, LSL ja VL) lupaviranomaisena että muutoksenhakuviranomaisena **myöntämiensä** lupien osalta[1]. Sikäli kuin nykyiset aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävät siirretään lupa- ja valvontavirastolle, on tämä nykyisin eri viranomaisille kuuluvien tehtävien sulautuminen osaksi samaa organisaatiota

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

(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)

6. 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.

7. 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.

8. 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 ongelmallisena** toiminnan läpinäkyvyyden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta.[2]

9. Tähän on pyritty vastaamaan ehdotetun lain 4.3 §:n seuraavalla kohdalla:

10. > ” - - Ympäristöosastolla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yleisen edun valvontayksikkö. Yksiköllä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvalta. **Yksikön toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa**

[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 §).

näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.” (korostus tässä)

11. Tämän sinänsä tarpeellisen ja välttämättömän säännöksen tarkempaa merkityssisältöä ei ole avattu hallituksen esityksen perusteluissa juuri lainkaan. Näiltä osin viittaan hallituksen esityksen sivuille 255 (yksityiskohtaiset perustelut) ja 534 (säätämisjärjestys).

12. 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?

13. Jo yleisen edun valvontayksikön nimi ”yleisen edun valvontayksikkö” sisältää tietynlaisen assosiatiivisen ilmaisun 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, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun” turvaamiseen.

14. 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.

15. 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):

16. > ”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.”

17. 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]

18. 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).

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

19. 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 alueelle, jossa ei voida sanoa suoraan, mikä sen suhde on johonkin painavaan yleiseen etuun.

20. 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 virkistyskäyttöedellytysten 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.

21. On erittäin tärkeää huomata, että yleinen etu tulee jo nyt ottaa huomioon päätöksenteossa ja näitä valvovat nykyiset viranomaiset (mm. ELY-keskus). Esimerkiksi ympäristönsuojalelulain 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.

22. 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).

23. 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.

24. 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 toteamallani tavalla varsin vaikeaselkoiseksi.

25. **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.

26. 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?

27. 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)

28. Edellä mainittu on totta. Valitusoikeuden tosiasiallisen merkityksen kannalta on kuitenkin olennaista se, että valitusoikeuden olemassaolo luo tosiasiassa 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 huomioon[4]. Kyseinen mekanismi on tuotu esille hallituksen esityksen perusteluissa (ks. erit. s. 535). Vaikutus 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.

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

5. Perustuslakikysymyksistä

30. Yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuteen liittyy myös perustuslakikysymyksiä, joita on arvioitu erityisesti hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sivuilla 531–535. En tässä arvioi perustuslakikysymyksiä tarkemmin. Totean kuitenkin, että vaikka perustuslain ympäristövastuulla (PL 20 §) voidaankin perustella yleisen edun valvonnan tarpeellisuutta, ei ympäristövastuusta tai perusoikeuksista laajemminkaan johdu vaatimusta organisoida hallinto juuri tietyllä tavalla (ks. näin myös HE, s. 533).

[4] Esimerkiksi jos yleisen edun valvontayksikkö ilmaisee lupavaiheen kuulemisessa käsityksenään hankkeen olevan ”painavan yleisen edun vastainen”, voi luvan valmistelevalle taholle 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.

Nähdäkseni **nyt esitetyn kaltainen malli ei ole suoraan johdettavista näistä vaatimuksista, vaan perustuslain puitteissa mahdollista olisi organisoida malli muullakin tavoin**.

6. Lopuksi

31. Lausuntoni koskee erittäin rajatusti vain valtion lupa- ja valvontavirastosta koskevaa lakia ja virastoon sijoittuvaan erityisesti yleisen edun valvontayksikköä. Kyse on uudentyyppisestä toimijasta ympäristöoikeuden kentällä, vaikka sille siirtyykin jo nykyisin mm. ELY-keskuksilla olevia tehtäviä (valitusoikeuksia). Ympäristöllisen lupajärjestelmän sujuvuuden ja ennakoitavuuden kannalta tätä koskevaan sääntelyyn on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Olen lausunnossani kiinnittänyt huomiota kohtiin, jotka mielestäni ansaitsevat periaatteellisempaakin huomiota sääntelyn selkeyden kannalta.

Helsingissä 1 päivänä huhtikuuta 2025



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

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto