Oikeusneuvos Mika Seppälä

11.4.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Korkein hallinto-oikeus lausuu hallituksen esityksestä seuraavan:

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on ollut tilaisuus lausua nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnossaan korkein hallinto-oikeus on pitänyt mahdollisena eri viranomaisten sijoittamista yhteen virastoon, jos samalla huolehditaan siitä, että tehtävien hoidosta ei aiheudu toimivaltaepäselvyyksiä ja päätöksenteko voidaan muutoin järjestää tehokkaaksi ja lainmukaiseksi. Ehdotus merkitsee sinänsä pitkän historian omaavan valtion aluehallintojaon häviämistä lopullisesti.

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

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

Viranomaisten työnjako

Lupa- ja valvontaviraston (LVV) sekä elinkeinokeskusten työnjako vaikuttaa pääpiirteissään helposti hahmotettavalta ja tarkoituksenmukaiselta. LVV:lle pääsääntöisesti kuuluvat määritellyt ennakkovalvontatehtävät, kuten lupa-asiat, valvontatehtävät hallintopakkoviranomaisena ja kunnista tehtävien hallintokantelujen käsittely ja kuntien valvonta. Elinvoimakeskuksen tehtävänä ovat lähinnä edistämistehtävät ja muut kuin valvontaviranomaistehtävät. Tästä pääjaosta on kuitenkin useita eri poikkeuksia, jotka hämärtävät osaltaan tehtäväkokonaisuuksia. Esimerkiksi vesihuoltolain mukainen hallintopakkoviranomainen on esityksen mukaan elinvoimakeskus eikä LVV. Keskeinen ongelma LVV:n ja elinvoimakeskusten toimivallan välillä

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

liittyy yleisen edun valvontaan, johon palataan jäljempänä tässä lausunnossa. Ruokaviraston osalta toimivallan sääntely vaikuttaa esityksessä hyvin perustellulta.

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

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

Ympäristöosaston päätöksenteon riippumattomuus

Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain mukaan ympäristöasiat ratkaistaan ympäristöosastolla, joka on toiminnassaan riippumaton. Sääntelytapa vastaa aluehallintovirastosta annettua lakia sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia. Osaston sisäinen organisointi perustuu työjärjestykseen voimassa olevien lakien tapaan. Voidaan kysyä, onko kaikkien LVV:n tehtävien kannalta hyväksyttävää, että riippumattomuus jää lopulta ratkaistavaksi työjärjestyksellä. Tässä yhteydessä on siksi kovin vaikeaa ottaa yksityiskohtaisesti kantaa siihen, onko osaston sisäisessä organisoinnissa riittävästi otettu huomioon eri tehtäviin liittyviä jännitteitä riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta siten kuin esityksessä erityisesti LVV:n osalta (4.3 §) säädetään.

Oma erityinen ongelmansa liittyy VL:n sisäiseen rakenteeseen, jossa päätöksenteko- ja valvontatehtävät on jo historiallisesti eriytetty eri organisaatioille. Nyt esitetyssä ei ole otettu kantaa siihen, miten valvontaviranomaistehtävät ja päätöksenteko järjestetään osaston sisällä. Esimerkiksi voimassa olevassa laissa valvontaa suorittava viranomainen ei voi ratkaista VL:n mukaista hallintopakkoa. On huomattava, että VL:n aineellisia säännöksiä ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi, vaan ainoastaan korvataan valvontaviranomainen ja lupaviranomainen uudella yhdellä viranomaisella.

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

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

Ratkaisutoiminnan riippumattomuus

Vaikka aluehallintoviraston ympäristövastuualue on tavanomainen hallintoviranomainen ja hallintoasioissa päällikkövirasto, sen ratkaisutoiminta eräissä YSL:n ja VL:n mukaisissa asioissa on säädetty tavanomaisesta poikkeavasti. Syynä on ollut aluehallintoviraston edeltäjänä toimineen ympäristölupaviraston organisaation ja toiminnan perustuminen pitkälti vesioikeuteen tuomioistuimena. Ratkaisut on tehty AVI:ssa esittelystä yhden taikka kahden tai useamman ratkaisijan muodostamassa kollegiaalisessa kokoonpanossa, millä on korostettu ratkaisutoiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta. AVI:ssa ratkaistaviin YSL:n ja VL:n mukaisiin asioihin on sovellettu erityislakina eräiden ympäristöasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia, jota ei ole esitetty muutettavaksi tässä yhteydessä. Luonnos vastaavasta laista on kuitenkin ollut lausunnolla ja korkein hallinto-oikeudella on ollut myös tilaisuus lausua eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annettavasta laista. On vaikea perustella, miksi mainittua lakia ei ole esitetty säädettäväksi tässä yhteydessä. Lakiesityksen puuttuminen tässä yhteydessä vaikeuttaa olennaisesti sen arvioimista, miten päätöksenteko on tarkoitus järjestää.

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

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

Esityksessä on pyritty ottamaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden käsityksiä ratkaisutoiminnan riippumattomuuden takaamiseksi. Toisaalta ratkaisijaksi määräämisen osalta

esitys ei ole selkeä ja riippumattomuuden turvaaminen jää riippumaan osaston työjärjestyksestä ja käytännöistä. *Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sääntelyä olisi perusteltua tarkentaa ja Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 6 §:n 4 momenttia muuttaa siten, että siihen lisätään lupa-asiat.*

Yleistä etua valvova yksikkö

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

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

LVV:n ympäristöosaston yleistä etua valvova yksikkö edustaa lähinnä ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun etua sekä näihin rinnastettavia yleisiä etuja. Ongelmana voidaan pitää erityisesti vesitalousasioissa tapahtuvaa yleisen edun valvontaa, koska LVV:n ja elinvoimakeskusten toimialojen erot eivät ole kaikilta osin selviä. 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. Säännöstä on luettava ja tulkittava yhdessä elinvoimakeskuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan kanssa. Koska elinvoimakeskuksen yleisen edun valvonta tapahtuu korostuneesti VL:n tai YSL:n mukaisessa päätöksenteossa, olisi ollut perusteltua säätää tästä mainituissa laissa.

Tarkoitus ei ole ilmeisesti ollut, että ympäristöosaston yleistä etua valvova yksikkö käyttäisi koko LVV:n puhevaltaa vaan ainoastaan ympäristöosaston puhevaltaa yleisen edun valvonnan osalta. LVV:n toinen osasto toimii myös terveydensuojelun valvojana, jolloin sillä on oma puhevalta ympäristöosastolla tehtäviin ratkaisuihin, ellei tätä ole erikseen suljettu pois lailla. Yleistä etua valvova yksikkö käyttää yleisen edun puhevaltaa vain LVV:n ympäristöosaston omassa päätöksenteossa siten kuin siitä erikseen säädetään, kuten esimerkiksi VL:n ja YSL:n mukaisessa päätöksenteossa. Tämä voidaan johtaa siitä, että yleistä etua valvova yksikkö ei ole varsinaisesti viranomainen siten kuin siitä säädetään muualla laissa. Toisin sanoen se ei ole yleisen edun puhevallan käyttäjänä esimerkiksi TUKES:in kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa. Vastaavasti, kun muussa laissa tai asetuksessa on säädetty lausunnon pyytämisvelvollisuus LVV:ltä (esim. maa-aineslaki 7 § tai ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 12.2 §), ei liene tarkoitettu, että tämän lausunnon antaa yleistä etua valvova yksikkö. Edellä todettu tehtävä

valvoa yleistä etua vain oman viraston päätöksenteossa ei käy ilmi esityksen 4 §:n 4 momentista tai sen yksityiskohtaisista perusteluista.

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

Esityksessä on lähdetty siitä, että yleistä etua valvovalta yksiköltä ei pyydettäisi aina lausuntoa kaikissa ympäristölupa- ja vesilain lupa-asioissa. Tästä säädettäisiin VL 11:6.1:n viimeisessä virkkeessä, jonka mukaan lausunto pyydettäisiin (”yleisen edun valvontayksiköltään”, pitänee olla yleistä etua valvovalta yksiköltään), kun kyse on yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön. Vastaava säännös olisi YSL:ssa. Säännös olisi abstrakti ja kynnys on asetettu hyvin korkealle, mitä on vaikea perustella. Säännöksestä ei todeta mitään luonnonsuojelun intressistä. Säännöstä on vaikea tulkita siten, että esimerkiksi yksittäiseen rauhoitettuun lajiin liittyvät vaikutukset olisivat aina ”huomattavia ja laajalle ulottuvia” vaikutuksia. Esitetty YSL 42 §:n vastaava säännös on hieman laveampi, jolloin huomattavat laajalle ulottuvat vaikutukset ympäristöön, voinevat yleiskielen mukaisesti koskea luonnonsuojelun etua, mutta säännöstä koskee muutoin vastaava ongelma kuin VL:ia.

Toisaalta yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi oikeus hakea muutosta myös muissa tapauksissa kuin niissä, joista siltä on pyydetty lausunto. VL 15:2.2:n mukaan se voisi hakea muutosta, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Voidaan kysyä, pitäisikö lausunnon pyytäminen määritellä yksikertaisemmin esimerkiksi niin, että lausuntoa on pyydettävä, jos se on erityisesti tarpeen asiassa yleisen edun valvonnan kannalta. Tällöin lausunnon pyytämisvelvoite ja valitusoikeus olisivat tasapainoisessa suhteessa toisiinsa.

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 tarpeetonta. Voidaan kysyä aiheellisesti, onko esitetty lausunnon pyytämistä koskeva sääntely tasapainossa eri yleistä etua valvovien tahojen osalta.

Erityisesti VL:n lupa-asioiden käsittelyssä on ollut tavanomaista, että ELY-keskukset antavat lausuntoja myös muissa asioissa, joissa ei ole yleisen edun kannalta merkittäviä näkökohtia. Tällaiset lausunnot ovat usein asiantuntijalausuntojen tyyppisiä, ja niissä on voitu ottaa kantaa esimerkiksi selvitysten oikeellisuuteen ja teknisiin yksityiskohtiin. Näillä lausunnoilla on voinut olla suuri merkitys luvanhakijoiden ja haitan kärsijöiden kannalta. Muutoksenhaussa lausunnoilla on merkitystä arvioitaessa selvitysten ja intressivertailun oikeellisuutta ja riittävyyttä. Esityksessä on säännösten perusteluissa todettu, että olisi edelleen mahdollista, että osaston muilta yksiköiltä pyydettäisiin kirjallisia lausuntoja tai suullisia kannanottoja. Säännöksiä tästä ei kuitenkaan olisi VL:ssa tai YSL:ssä, kuten ei myöskään siitä, että tällaiset lausunnot olisivat osa päätösaineistoa. Päätöksenteon avoimuuden kannalta tällainen piiloon jäävä lausuminen ratkaisuun vaikuttavalla tavalla ei ole asianmukaista.

Esityksessä ei ole käsitelty jatkovalitustilannetta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) 109 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on

kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Yleistä etua valvova yksikkö ei voine olla säännöksessä 1 momentissa tarkoitettu taho. HOL 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Säännöstä pitänee tulkita siten, että LVV:n ympäristöosasto voi valittaa päätöksestä ilman, että siihen sovelletaan YSL:n tai VL:n rajoituksia (vrt. KHO 2022:126 AVIn valitusoikeuden osalta samoin). HOL 109 §:n 3 momentin mukaan viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Mainittua säännöstä pitänee tulkita niin, että yleistä etua valvova yksikkö voi tehdä jatkovalituksen tältä osin, eikä LVV:n ympäristöosastolla olisi oikeutta käyttää sen puhevaltaa jatkovalitustilanteessa. Periaatteessa LVV voi tällöin esiintyä kahtena eri valittajana, mitä ei välttämättä ole pidettävä ongelmana erilaisien intressien vuoksi.

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

Yleisen edun valvonnan järjestäminen elinvoimakeskuksissa

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

Kalatalouden yleisen edun valvonta on eräs keskeinen intressi VL:n mukaisessa päätöksenteossa. Hankkeiden aiheuttamat vaikutukset kalastoon ovat usein merkittäviä tekijöitä esimerkiksi arvioitaessa hankkeiden vaikutuksia vesien tilaan ja hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiseen. Voimassa olevassa VL 1:7:ssä on korostuneesti todettu, että kalatalousviranomainen on erillinen viranomainen, vaikkakin sellaisena toimii ELY-keskuksen e-vastuualue. Esityksen mukaan VL viittaa toisaalta elinvoimakeskuksista annetun lain 2 §:n 2 momentin 3 kohtaan. Kun samalla otetaan huomioon, ettei lain 10 §:n 2 momentin perusteella voida käyttää otto-oikeutta vesitalous- ja kalatalousasioiden yleisen edun puhevallan osalta, niin ainakin periaatteessa kalatalouden etua valvova yksikkö voi siten toimia itsenäisesti.

Elinvoimakeskus olisi myös toiminnanharjoittaja eräiden merkittävien VL:n mukaisten valtiolle myönnettyjen lupien luvanhaltijana. Tällaisten lupien kohteina ovat eräät säännöstelyhankkeet, joihin liittyy usein merkittäviä haittoja kalataloudelle. Tällöin tulisi olla selvää, että kalatalouden edun valvonta järjestetään riippumattomaksi luvanhaltijan intresseistä. Sanottu koskee myös muita elinvoimakeskuksen tehtäviä, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään. Kalatalousviranomaisen edunvalvonta toimii välillisesti myös usein yksityisten kalastusoikeuden haltijoiden puolesta. Esimerkiksi kalatalousviranomaiselle maksettavaksi määrätty kalatalousmaksu käytetään vesialueen kalaston tilan parantamiseen ja se hyödyttää samalla myös yksityisiä hankkeesta 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

säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä ei kuitenkaan lain tasolla ole säännöksiä, joilla estettäisiin keskenään ristiriitaisten tehtävien suorittaminen samalla osastolla.

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

Muutoksenhakua koskevista säännöksistä

Sekä Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 29 §:ssä ja elinvoimakeskuksista annetun lain 26 §:ssä olisi säännös muutoksenhausta virastojen päätöksiin. Edelleen kummassakin laissa (34 § ja 30 §) olisi siirtymäsäännökset muutoksenhakutilanteita varten.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei yleisesti ole perusteita sille, että puhtaissa organisaatiolaeissa säädetään muutoksenhausta. Voimassa olevassa aluehallintovirastoista annetun lain 23 §:ssä on toisaalta vastaava säännös. Muutoksenhaku perustuu kuitenkin aina aineellisiin lakeihin, joissa on oltava asianmukaiset muutoksenhakusäännökset. Jos tällaisia säännöksiä ei ole, HOL:n säännökset tulevat sovellettavaksi täydentävästi. Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, mihin muutoksenhakusäännöksiä siirtymäsäännöksineen tarvitaan. Joskus tämänkaltaisten säännösten tarvetta on voitu perustella esimerkiksi asiakirjajulkisuuteen liittyvillä päätöksillä tai valtion virkamieslain mukaisilla päätöksillä. Esityksen mukainen sääntelytapa voi kuitenkin aiheuttaa epäselvyyttä. Sikäli kuin säännöksellä on tarkoitettu säätää muutoksenhausta vain täydentävästi, se ei tuo mitään uutta verrattuna HOL:iin, joka tulee aina sovellettavaksi toissijaisesti ilman esitettyäkin.

Siirtymäsäännöksen 1 momentille voisi olla teoriassa tarvetta, jos sillä halutaan osoittaa, mihin hallintotuomioistuimeen on valitettava ennen uusien virastojen toiminnan alkamista tehdystä päätöksestä, joista valitusaika on vielä auki. Tällöin siirtymäsäännös voisi olla ehkä tarpeen vain varmuuden vuoksi, jos epäselvyyttä olisi toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Tällainen tilanne voinee syntyä, jos asia ei olisi tullut vireille hallintotuomioistuimessa juuri ennen uusien viranomaisten aloittaessa toimintaansa ja valitus tehtäisiin siksi toiselle hallinto-oikeudelle kuin sille, mille valitus tulisi tehdä uuden viraston päätöksestä. Ongelmaa ei kuitenkaan käytännössä ole, koska asiassa pitää toimia pääsäännön mukaisesti eli valitusosoituksen mukaan ilman lain säännöstäkin. Kun valitus on tullut vireille hallinto-oikeudessa ennen uusien viranomaisten toiminnan alkamista, ei siirtymäsäännökselle ole tarvetta pelkästään viranomaisen nimen vaihtumisen vuoksi. Säännöksiä ei myöskään tarvita sen vuoksi, että hallinto-oikeus mahdollisesti kumoaa ja palauttaa päätöksen uudelle viranomaiselle. On itsestään selvää, että päätös palautetaan sille viranomaiselle, jonka toimivalta vastaa aiemman viranomaisen toimivaltaa.

Siirtymäsäännös ei ole myöskään tarpeellinen sen vuoksi, että LVV:n ympäristöosastolla on erillinen yleistä etua valvova yksikkö, jota mahdollisesti voidaan kuulla muutoksenhaun johdosta. HOL:in prosessisäännökset ovat varsin joustavia ja hallinto-oikeuden prosessijohtoon kuuluu itsenäisesti harkita kuulemisen laajuus. Asiassa ei ole merkitystä sillä, onko päätös tehty ennen uuden viranomaisen toiminnan aloittamista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitetyt säännökset muutoksenhausta siirtymäsäännöksineen eivät vaikuta tarpeellisilta. Säännösten tarvetta pitäisi siksi selvittää tarkemmin.