2.5.2025

Perustuslakivaliokunta

HE 13/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristöministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle yleisen edun valvonnan järjestämisestä Lupa- ja valvontavirastossa

Tämä lausunto on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa ja se on tarkoitettu täydentämään valtiovarainministeriön valiokunnalle asiassa toimittamaa lausuntoa.

Ympäristöministeriö viittaa Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköstä hallituksen esityksessä (lakiehdotus Lupa- ja valvontavirastosta annettavaksi laiksi 4 §, sen yksityiskohtaiset perustelut ja esityksen säätämisjärjestysperustelut sekä lakiehdotukset ympäristönsuojelulain muuttamisesta 42 § ja 191 § ja vesilain muuttamisesta 11 luvun 6 § ja 15 luvun 2 §) todettuun sekä esittää lisäksi seuraavaa.

Valtion viranomaiset valvovat yleistä etua toimialoillaan. Ympäristöasioissa yleisen edun valvonta kuuluu osana perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteuttamista viranomaisen tehtäviin nimenomaisesti ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain ja vesilain sekä nykyisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain mukaan. Näiden lakien tarkoittamien ympäristöllisten lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen nyt käsillä olevalla esityksellä yhteen virastoon mahdollistaa resurssien hyödyntämisen nykyistä tehokkaammin ja sujuvammin, mutta samalla merkitsee, että yleisen ympäristöedun valvonta on järjestettävä myös uudessa hallinnon rakenteessa. Virastouudistuksesta johtuva prosessuaalisen asetelman muutos edellyttää järjestelyä, jossa perustuslakiin kytkeytyvän yleisen edun valvonnan toteutuminen Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston sisällä turvataan asianmukaisesti.

Hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu esiin yleisen edun erilaisia ulottuvuuksia ympäristöasioissa ja viranomaisten rooleja yleisen edun valvonnassa. Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa on viranomaiselle kuuluva tehtävä, jota ei voida jättää edes osaksi esimerkiksi järjestöjen tai kansalaisten vastuulle. Esityksessä todetaan, että 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 ympäristön tilasta, luonnon arvojen säilyttämisestä, virkistyskäyttöedellytysten turvaamisesta tai kulttuurihistoriallisesti merkittävän maisemakuvan säilyttämisestä. Varsinkin laajoilla hankkeilla on tyypillisesti samanaikaisesti vaikutuksia useampiin yleiseksi eduksi katsottaviin intresseihin. Viranomaiset valvovat omalla toimialallaan edustamaansa yleistä etua, jolloin eri yleiset edut voivat olla myös vastakkaisia. Yleisten etujen valvonnassa onkin osaltaan kyse siitä, että erilaisten yleisten etujen puolesta puhevaltaa käyttävien viranomaisten kantojen perusteella päätöksen tekevä viranomainen tai muutoksenhakutuomioistuin pystyy arvioimaan asiaa monipuolisesti ja kattavasti.

Hallinnollisessa päätöksenteossa viranomaisvalvonnan asema eri suuntaisten intressien lainmukaisen painotuksen varmistamisessa on keskeinen. Yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeuden on katsottu turvaavan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Hallituksen esityksessä tämä on pyritty varmistamaan Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksikön riippumattomalla asemalla ja sen muutoksenhakuoikeudella. Hallinnon avoimuuden kannalta on tärkeää, että yleisten ja yksityisten intressien huomioon ottaminen ja keskinäinen punninta on jatkossakin läpinäkyvää ja todennettavissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa selvennetään, että yksiköllä olisi itsenäinen puhevalta yleisen edun valvonnan asioissa viraston sisäisissä menettelyissä, eikä yksikkö käyttäisi valvontaoikeuttaan viraston ulkopuolisessa laillisuus- ja yleisen edun valvonnassa (Säätämisjärjestysperusteluiden jakso 12.1.3). Muiden viranomaisten tekemien päätösten osalta yleisen ympäristöedun valvonta ja siihen kytkeytyvä muutoksenhakuoikeus kuuluisi Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosastolle, ei sen yleisen edun valvontayksikölle. Selvyyden vuoksi todettakoon myös, ettei yleisen edun valvontayksikölle ole ehdotettu säädettäväksi vireillepano- tai aloiteoikeutta.

Ympäristöluvituksen ja -valvonnan kokoamisen yhteen valtakunnalliseen virastoon arvioidaan nopeuttavan ja sujuvoittavan erityisesti lupamenettelyjä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Lupamenettelyyn liittyvien toimintojen kokoamisen myötä muun muassa viranomaisten välisen koordinaation tarve vähenee ja prosessien kehittäminen helpottuu. Ympäristötehtävien kokoaminen esityksen mukaisesti mahdollistaa myös resurssien hyödyntämisen yhden lupa- ja valvontaviranomaisen mallissa nykyistä tehokkaammin ja sujuvammin. Lupaviranomaisen asiantuntemuksen laajentuminen ei kuitenkaan poista asian ratkaisevasta kokoonpanosta erillistä yleisen edun valvonnan tarvetta.

Yleisen edun valvonnan järjestämiseen aluehallintouudistuksen yhteydessä liittyy kysymys yleistä etua valvovan viranomaisen oikeudesta hakea muutosta lupaviranomaisen antamaan päätökseen. Perustuslaissa tarkoitettuun valtion viimekätiseen vastuuseen nähden on pidetty tärkeänä, että tiettyä lakia valvovalla viranomaisella on mahdollisuus saattaa päätöksen lainmukaisuus riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi myös silloin, kun päätöksen on tehnyt toinen viranomainen. Tämä on lähtökohtana myös yleislainsäädännössä: perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (7 §) mukaan viranomainen saa hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Lupa- ja valvontavirastolailla säädettäisiin, että viraston ympäristötehtäviä hoitavalla toimialalla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö. Yksiköllä olisi itsenäinen puhevalta yleisen edun valvonnan asioissa viraston sisäisissä menettelyissä.

Yleisen edun valvontayksikölle on vesilakia ja ympäristönsuojelulakia koskevan ehdotuksen mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön / ympäristöön tai ympäristön käyttöön. Säännöksissä ei siten rajattaisi kuulemismenettelyä hankkeen tyypin tai koon

perusteella, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että yksikköä kuultaisiin kaikista hankkeista, vaan ainoastaan merkittäviä vaikutuksia omaavista hankkeista. Tämä osaltaan edesauttaisi yleisen edun näkökohtien välittymisen päätöksentekoon jo ennen ratkaisun antamista.

Lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi myös oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Muutoksenhakuoikeutta on siten ehdotettu rajattavaksi, kytkien se painavaan yleiseen etuun tai oikeuskäytännön näkökulmasta erityisen merkittäviin tilanteisiin. Yleisen edun yksikön valitusoikeuden lisämääreiden katsotaan selkeyttävän valitusoikeuden määräytymisen perusteita ja rajaavan muutoksenhaun vain erityisen merkittäviin ja tarkoituksenmukaisiin tilanteisiin.

Lupa- ja valvontaviraston päätöksiin kohdistuvaa valitusoikeutta arvioidaan käytettävän harvoin, mitä kuvastavat vaikutusarvioinneissa esitetyt seikat valitusoikeuden käyttämisestä. Yleisen edun intressit ja asiantuntemus pystytään Lupa- ja valvontavirastossa tuomaan päätösten valmisteluvaiheessa esille nykyistä sujuvammin ja monipuolisemmin ennen päätöksentekoa ja päätöksenteon aikana, minkä arvioidaan merkittävästi vähentävän viranomaisen muutoksenhaun kautta tapahtuvaa tarvetta yleisen edun valvontaan. Esitetyllä järjestelyllä ei hallituksen esityksessä todetun mukaisesti arvioida olevan vaikutusta asioiden käsittelyaikaan Lupa- ja valvontavirastossa.

Vaikutusarviointien mukaan vuosien 2019-2022 aikana aluehallintovirastot antoivat yhteensä noin 4200 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista päätöstä ja samana aikana ELY-keskukset hakivat muutosta vain noin reilussa 1 %:ssa tapauksista. Muutoksenhakutarpeen arvioidaan tästä entisestään vähentyvän virastouudistuksen myötä sekä edellä kuvatun kynnyksen johdosta. Lisäksi on huomattava, että valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti tosiasiassa rajaa myös käytössä oleva valituslupajärjestelmä.

Ympäristöministeriö katsoo, että esityksellä yleisen edun valvonnan järjestämisestä ja muutoksenhakuoikeuksilla turvataan Lupa- ja valvontaviraston päätöksenteossa perustuslailliset ja oikeusvaltion toimintamuotoihin liittyvät edellytykset ja reunaehdot. Ehdotetut säännökset ovat tarkkarajaisia ja perusteltuja. Siltä osin kuin valitusoikeuden rajaukset esityksessä eroavat ympäristönsuojelulain 191 §:ssä ja vesilain 15 luvun 2 §:ssä toisistaan, ehdotukset on tarkoitus oikeusministeriön vastineella hallintovaliokuntaan korjata ja yhdenmukaistaa ympäristönsuojelulain mukaiseksi.