

## Yleisen edun valvonnan järjestäminen Valtion lupa- ja valvontavirastossa; muokattu ehdotus

### 1. Yleisen edun valvonta eri ympäristölaeissa

Ympäristöasioiden yleinen etu ja sen valvonta perustuu voimassa oleviin vesilain, ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain säännöksiin. Näissä laeissa yleinen etu ja sen valvonta ilmenevät kullekin laille ominaisella tavalla:

**Vesilain** mukainen ratkaisuharkinta perustuu intressivertailuun, jossa punnitaan hankkeesta yleiselle ja yksityiselle edulle saatavia hyötyjä ja niille koituvia menetyksiä keskenään. Ympäristöoikeudellisessa ratkaisuharkinnassa on tyypillisesti kyse laissa säädettyjen reunaedellytysten täyttymisen valvonnasta. Jos edellytykset täyttyvät, on lupa myönnettävä. Vesilain lupaharkintaa koskeva intressivertailusäännöstö jättää enemmän tilaa erilaisten intressien keskinäiselle painoarvopunninnalle ja sitä myötä yleisen edun valvonnalle. Kyse on vesitaloushankkeen vaikutuksista vesiympäristöön, luonnonsuojelullisiin intresseihin, maisemakuvaan, terveyteen, kalastukseen ja muihin vesienkäyttömuotoihin ja siitä, mikä painoarvo näille tulisi ratkaisuharkinnassa antaa.

Voimassaolevan sääntelyn puitteissa asia on järjestetty siten, että vesitalouslupien myöntäminen kuuluu aluehallintovirastoille ja yleisen edun valvonnasta vesitalousasioissa vastaavat ELY-keskukset ja muut valtion viranomaiset toimialansa osalta sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset.

Vesilain intressivertailusäännöstö sekä se seikka, että vesilaki on perinteisesti mahdollistanut hyvinkin syvällisen puuttumisen toisen oikeusasemaan, ovat korostaneet vesiasioissa noudatettavan menettelyn yhtäläisyyksiä tuomioistuimissa noudatettavaan menettelyyn. Tähän on istunut luontevasti se, että ELY-keskukset ovat käyttäneet yleistä etua koskevaa puhevaltaa vesilain mukaisissa menettelyissä. Aluehallintovirasto on päätöksessään antanut eri näkökohdille niille kuuluvan painoarvon. Ratkaisuharkinnan läpinäkyvyyden ja hakijan oikeussuojan näkökulmasta ei ole merkityksetöntä, että yleisen edun osalta puhevaltaa on käyttänyt lupaviranomaisesta erillinen taho.

ELY-keskuksella on oikeus hakea muutosta aluehallintoviraston vesitalousasiassa antamaan päätökseen. Nykyinen viranomaisjärjestelmä on toiminut ympäristöasioissa hyvin ja ELY-keskus on hakenut muutosta aluehallintoviraston tekemään ratkaisuun harvoin. Vesilain osalta muutoksenhakemusten perusteena on ollut esimerkiksi kalataloudellisten vaikutusten tai luonnonsuojelullisten näkökohtien puutteellinen huomioon ottaminen.

**Ympäristönsuojelulaissa** yleisen edun valvonta ja huomioon ottaminen on osa ympäristölupapäätöksentekoa hallintomenettelyineen, muuta ennakkovalvontaa sekä jälkivalvontaa. Yleisen edun toteutumisesta huolehtivat sekä valvontaviranomaiset että lupaviranomaiset. Ympäristönsuojelulaissa kyse ei ole vesilain kaltaisesta intressivertailusta vaan siitä, että viranomaiset huolehtivat ympäristönsuojelulain mukaisten velvoitteiden toteutumisesta viran puolesta, siinäkin tilanteessa, että haitankärsijät eivät ole vaatimuksiaan esittämässä. Yleisen edun valvonnan voidaan katsoa edustavan yleisesti kaikkia haitankärsijöitä ja sillä tavoitellaan yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Haitankärsijänä ei ole lainkaan tai pelkästään joku yksityishenkilö, henkilöryhmä tai jokin tietty omaisuus vaan kohteena on yleisempi kokonaisuus.

Tällä hetkellä ympäristönsuojelulain mukaisessa harkinnassa yleisen edun huomioiminen tapahtuu sekä lupasioihin annettavien ELY-keskusten lausuntojen kautta, että osana aluehallintovirastojen omaa lupaharkintaa. Aiemmin sekä lupa- että valvonta-asiat hoidettiin samassa viranomaisessa ja yleinen etu oli luonnollinen osa kaikkea päätösharkintaa ja viranomaistoimintaa. Tällä tavoin on toimittu kunnissa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa lain säätämistä alkaen, eikä tätä totuttua toimintatapaa olla muuttamassa maakuntauudistuksen yhteydessä. Vuonna 2010 ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen perustamisen yhteydessä lupaharkinta ja valvonta erotettiin toisistaan eri viranomaisiin. Tässä yhteydessä syntyi tarve siirtää lausuntomenettelyjen kautta ELY-keskusten erityisesti valvontaan liittyvää asiantuntemusta, johon sisältyi myös yleinen etu, aluehallintovirastojen lupapäätöksentekoon.

ELY-keskuksilla on ollut tällä hetkellä oikeus valittaa aluehallintoviraston antamasta päätöksestä. Valituksia on tehty verrattain harvoin.

**Luonnonsuojelulaissa** yleinen etu on sisäänrakennettu lain tavoitteisiin, päätöksentekoon ja muutoksenhakuun, ja se ilmenee luonnonsuojelulain pykälien (kieltojen, menettelysääntöjen yms.) kautta.

Luonnonsuojelulain säännökset tulevat tyypillisesti noudatettavaksi eri lakien mukaisissa ympäristön- ja luonnonkäyttöön liittyvissä toiminnoissa, hankkeissa ja/tai suunnitelmissa. Useissa hankkeissa tarvitaan luonnonsuojelulain mukaisen luvan tai muun luonnonsuojelulaissa säädetyn menettelyn lisäksi jonkin muun lainsäädännön mukainen lupa.

Tällä hetkellä luonnonsuojelun laillisuus- ja yleisen edun valvonnasta vastaa ELY-keskus. Luonnonsuojelulain noudattamista valvovalla viranomaisella on oikeus hakea muutosta muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain vastainen. Yleisen edun valvonnan tarkoituksena on varmistaa, viime kädessä muutoksenhaun kautta, viranomaisen toimintamahdollisuus ja päätöksenteon yhtenäisyys tilanteessa, jossa luonnonsuojelulain edellytyksiä ei ole noudatettu. ELY-keskukset ovat kuitenkin hakeneet muutosta aluehallintovirastojen tekemiin ratkaisuihin harvoin. Muutoshakemusten perusteena ovat olleet esimerkiksi puutteellisuudet EU-lainsäädännöstä johtuvien säännösten noudattamisessa.

## **2. Yleisen edun valvonnan toteuttaminen Luovassa**

Valtion lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä Luova) päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuvan yleisen edun valvonnan tarkoituksena on turvata ympäristöllisten ja muiden yhteiskunnallisten erisuuntaisten intressien toteutuminen osana ympäristöasioiden laillisuusvalvontaa. Suurimmassa osassa ympäristöasioita yleisen edun valvonta toteutuu osana lupaharkintaa lupaviranomaisen toimesta. Osassa lupamenettelyjä erilaisten intressien punninnalla on kuitenkin suuri merkitys.

LUOVAn perustaminen mahdollistaa nykyistä tilannetta paremmin eri ympäristölakeihin perustuvan yleisen edun harkinnan osana LUOVAn päätöksentekomenettelyä, sillä uudistuksessa LUOVAan siirtyvät ympäristönsuojelulain ja vesilain luvitus ja valvonta sekä luonnonsuojelulain mukaiset viranomaistehtävät. Luovassa lupaharkinta, valvonta, luonnonsuojeluasiat, ympäristövaikutusten arviointi ja muut asiakokonaisuudet ovat samassa viranomaisessa, hoidettuna ympäristötoimialalla. Synergiahyötyjä saavutettaisiin, kun lupaharkinta ja valvonta hoidettaisiin samassa viranomaisessa ilman raja-aitoja. Töiden organisoimisen ja virkamiehen osaamisen mukaan sama henkilö voisi toimia asiassa luvittajana tai valvojana, taikka molemmissa rooleissa. Asioiden valmistelussa ennakkolisten toimintatapojen rooli korostuisi, sillä asian valmisteluvaiheessa olisi tarpeen ottaa huomioon asian kannalta relevanttia osaamista omaavien asiantuntijoiden näkemykset. Tällaista asiantuntemusta liittyy esimerkiksi käsiteltävänä olevan lupahankkeen vesistöihin tai luontoon kohdistuviin vaikutuksiin.

LUOVAn organisaation ja päätöksentekojärjestelmän valmistelussa korostuu uuden viraston uusien toimintatapojen luonti. Viraston toimintaprosesseja kehitetään vuorovaikutteisiksi viraston sisällä ja suhteessa asiakkaisiin hyödyntäen samalla asiantuntemusta yli yksikkörajojen. Luovan työjärjestyksessä määrättäisiin tarkemmin asioiden valmistelusta ja toimintatavoista, joilla lupakäsittelyjen yhteydessä huomioitaisiin mahdollisimman kattavasti erilaiset näkökulmat.

LUOVAn päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuva yleisen edun valvonta on toteutettavissa useammalla tavalla, sen mukaan, miten vahva ja itsenäinen rooli viraston sisäiselle yleisen edun valvonnalle on tarpeen luoda.

Lausunnolla olleessa ehdotuksessa yleisen edun valvonnasta olisi huolehtinut erillinen yksikkö, joka olisi sijoittunut ympäristötoimialalle. Yksikkö olisi osallistunut yleisen edun valvontaan hallintomenettelyvaiheessa ja sillä olisi ollut myös muutoksenhakuoikeus. Lausuntokierroksella ehdotusta vastustettiin ja toisaalta yleisen edun valvonnan organisointia pidettiin välttämättömänä. Ottaen huomioon kahtiajakautunut lausuntopalaute virkamiestyönä valmisteltiin ehdotus yleisen edun valvonnan asiamiehistä, joiden työ olisi painottunut yleisen edun näkökulman esittämiseen päätösten valmisteluvaiheessa. Asiamiehillä olisi ollut myös muutoksenhakuoikeus LUOVAn päätöksiin yleisen edun perusteella.

Edellä mainitun asiamiesjärjestelmän sijasta yleisen edun valvonta on järjestettävissä myös niin, että yleisen edun valvonta painottuu hallintopäätösten valmisteluvaiheeseen ilman, että yleisen edun perusteella olisi muutoksenhakuoikeus LUOVAn omasta päätöksestä.

Hallintomenettelyvaiheeseen keskittyvä yleisen edun valvonta voitaisiin järjestää siten, että yleisen edun valvonnasta huolehtisivat asian valvojat (vaihtoehto 1) ja toisaalta siten, että yleisen edun valvonta toteutettaisiin viran puolesta osana lupaharkintaa ilman erillistä organisaatiota (vaihtoehto 2).

**Vaihtoehdossa 1** asianvalvojien tehtävät painottuisivat lupaviranomaisen päätöksentekoa edeltävään päätöksen valmisteluvaiheeseen ilman, että heillä olisi muutoksenhakuoikeutta päätökseen yleisen edun valvonnan perusteella. Aiemmin ehdotetussa asiamiesmallissa asiamiesten lailla säädettäväksi ehdotettu itsenäinen asema ja eriyttäminen viraston ympäristötoimialasta perustuivat nimenomaan asiamiehille ehdotettuun muutoksenhakuoikeuteen. Viraston sisäinen muutoksenhakuoikeus olisi edellyttänyt perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti asiamiehille lainsäädäntöperusteista itsenäistä asemaa suhteessa muuhun virastoon. Muutoksenhakuoikeuden poistussa ei asianvalvojien oikeuksista ja velvollisuuksista olisi enää tarpeen säätää laki- tai asetustasolla. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista luoda erillistä asianvalvojien järjestelmää, vaan tällaisen järjestelmän luonti tekisi yleisen edun valvonnan hoitamisesta hallintomenettelyvaiheessa jäykän ilman, että siitä olisi lisäarvoa.

**Vaihtoehdossa 2** yleisen edun valvonta voitaisiin toteuttaa LUOVAssa ympäristötoimialalla ilman erillistä organisointia osana ympäristöluvan ja vesitalousluvan hallintomenettelyjen eri vaiheita. Vaihtoehto 2 ei sisältäisi erillistä asiamies- / asianvalvojajärjestelmää. Seuraavassa kuvataan tarkemmin vaihtoehto 2:sta:

Jo ennen lupahakemusten vireilletuloa toiminnanharjoittajan ja keskeisten viranomaisten ennakkoneuvottelussa tai ennakkotapaamisissa voidaan ottaa esille yleisen edun huomioon ottamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten tarvittavia selvityksiä.

Lupa-asian tultua vireille arvioi lupaviranomainen lupahakemukseen liittyvien tietojen ja selvitysten riittävyyden hakemuksen sovellettavan lainsäädännön pohjalta ottaen huomioon hallintolain säännökset. Tällöin arvioidaan selvitysten riittävyyttä myös yleisen edun valvonnan kannalta.

Yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen vaihe on lausunto- ja kuulemisvaihe, jolloin eri viranomaiset lausunnoissaan ja asianosaiset muistutuksissaan esittävät seikkoja, joilla on vaikutusta yleisen edun valvontaan päätöksenteossa. Vaikka lainsäädännössä (ympäristönsuojelulain 42 § ja vesilain x:x §) säädetäänkin yksinomaan ulkopuolisten viranomaisten lausunnoista, on lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta perusteltua, että tarpeen mukaan myös LUOVAn muiden lakisääteisten tehtävien osalta kommentteja esitetään kirjallisesti. Näin turvataan se, että yleisen edun huomioon ottamiseen liittyvät näkökohdat on tuotu esille kattavasti päätöksentekoa varten. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia päätöksiä tehtäessä voidaan esimerkiksi joutua selvittämään, onko hankkeella tai suunnitelmalla toteuttamisedellytyksiä myös luonnonsuojelulain nojalla. Samoin tulee varmistaa se, että lupakäsittelyn edetessä luonnonsuojelulain edellyttämän poikkeamisen tarve on lupakäsittelijöiden, Luovan luonnonsuojelusta vastaavan yksikön ja toiminnanharjoittajan tiedossa.

LUOVAn muiden ympäristöasioiden päätöksenteosta poiketen eräiden ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä LUOVAssa säädettäisiin LUOVA-lain 7 luvussa. Näiden asioiden monipuolisesta ja syvällisestä asiantuntemuksen tarpeesta säädetään lain 22 §:ssä, jonka mukaan mainittuja asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Tämä vaatimus turvaa osaltaan myös yleisen edun huomioon ottamista.

Ehdotettavaan vaihtoehtoon ei sisältyisi muutoksenhakuoikeutta LUOVAn omista päätöksistä hallinto-oikeuteen. Myöskään nimenomaan yleisen edun valvomiseksi tapahtuva yleinen jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä ei olisi mahdollinen. Sen sijaan LUOVAlla olisi jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus muuttaa tai kumoaa LUOVAn tekemän päätöksen (ympäristönsuojelulain 191 § yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä ja jätelain 138 § yleisen edun valvomiseksi). Vastaavasti aluehallintovirastolla on nykyisinkin jatkovalitusoikeus ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla. On arvioitavissa aiemman käytännön pohjalta, että LUOVAn jatkovalitukset tulevat olemaan harvinaisia. Myös näihin valituksiin tulee sovellettavaksi valituslupajärjestelmä, joka on tulossa voimaan vuoden 2018 alussa.

**Ympäristönsuojelulain 39 §:ssä** säädetään ympäristölupahakemuksesta. Säännöksen mukaan lupahakemus on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle kirjallisesti. Säännöksen mukaan hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi. Hakemuksen laatijalla on oltava riittävä asiantuntemus. Hakemuksesta on käytävä tarvittaessa ilmi, mihin aineistoon ja laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmään annetut tiedot perustuvat.

Säännöksen perusteluihin ehdotetaan täsmennettäväksi, että ympäristönsuojelulain mukaisessa harkinnassa yleisen edun valvonta on olennainen osa lain mukaista viranomaistoimintaa ja päätöksentekoa. Yleisen edun valvonta kattaa kaikki osa-alueet ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan saakka. Ympäristölainsäädäntöön perustuva yleinen

etu on otettava viran puolesta huomioon päätöksentekomenettelyssä. Asiaa käsittelevällä virkamiehillä on oltava riittävä asian ratkaisemisen kannalta olennainen luonnontieteellinen, tekninen ja oikeudellinen asiantuntemus, jonka perusteella on mahdollista arvioida niin selvitysten riittävyttä asian ratkaisemisen kannalta, kuin selvitysten riittävyttä yleisen edun valvonnan kannalta. Virkamies toteuttaa yleisen edun valvontaa arvioidessaan asiassa saatujen selvitysten ja asiakirjojen laatua ja relevanssia. Virkamiehen yleisen edun valvonta ulottuu myös yksittäistä asiaa laajemmalle siten, että sitä arvioidaan ympäröivään yhteiskuntaan ja ympäristöön, jolloin tarkastellaan muun ohella luonnonsuojelua koskevia vaikutuksia viran puolesta, taikka asian ratkaisemisen vaikutuksia mahdollisten haitankärsijöiden näkökulmasta. Samalla selvitetään muun muassa se, että edellyttääkö toiminta muun Luovassa sovellettavan lainsäädännön, kuten esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaista lupaa tai menettelyä.

**Ympäristönsuojelulain 191 §:ssä** säädetään valitusoikeudesta. Säännöksen 1 momentin 5 kohdan mukaan valitusoikeus on yleistä etua valvovilla viranomaisilla. Sen nojalla ympäristönsuojelulain mukaisesta päätöksestä voivat valittaa sellaiset viranomaiset, joiden tulee valvoa yleistä tai julkista etua toimialaansa koskevissa asioissa. Esimerkiksi maakunta, toimiessaan kalatalousviranomaisena, on tässä tehtävässään yleistä etua valvova viranomainen.

Säännöksen 3 momentissa säädetään jatkovalitusoikeudesta. Luovalla ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Vastaava säännös sisältyy myös jätelain 138 §:ään. Yleisen ympäristönsuojeluedun käsite on laaja. Ympäristönsuojelulla pyritään torjumaan ympäristön pilaantumista, jolloin haittaa voivat kärsiä niin ihmiset kuin luonto. Pilaantuminen voi ilmetä konkreettisenä vesistöjen tai maaperän pilaantumisena, luonnon köyhtymisenä tai terveyshaittana. Yleisen ympäristönsuojeluedun piiriin luetaan niin ihmisten terveys kuin luonnon monimuotoisuus ja luonnonsuojelun yleinen etu.

Substanssilakien perusteluja täsmennetään jatkossa erityisesti vesilain osalta.

Tässä järjestelmässä:

- **läpinäkyvyys toteutuu.** Erilaiset näkökulmat huomioidaan prosessin alkuvaiheessa
- **prosessi on sujuva ja ennakoiva.** Eri näkökulmia edustaville tahoille varattaisiin mahdollisuus tulla kuulluksi yhtä aikaa, jolloin yleisen edun huomioiminen ei pidennä lupaprosessin kestoja.
- **dokumentointi toteutuu.** Yleisen edun kuin muiden näkökulmien huomioimisesta jää dokumentti asian käsittelymateriaaleihin.
- **lausuntomenettelyn ohella kehitetään toimintaprosesseja vuorovaikutteisiksi ja avoimiksi.** Lupasiassa tulisi toimia mahdollisimman avoimesti ja vuorovaikutteisesti ja ottaa jo asian alkuvaiheessa eri toimijat ja näkökulmat huomioon. Tämä kehittyy Luovan toimintamallien ja työjärjestyksen laatimisen yhteydessä, ja on otettava huomioon jo organisaatiota rakennettaessa.
- **valvonnan asiantuntemus hyödynnetään lupaharkinnassa osana menettelyä.** Lupamenettely ja lupien laillisuusvalvonta on tarkoitus järjestää siten, että ne ovat samassa yksikössä Luovassa.
- **Yleisen edun valvonnan suhde laillisuusvalvontaan** täsmentyy ja toimintatavat muotoutuvat osana Luovan täytäntöönpanoa.

### 3. Yleisen edun valvonnan organisoinnin vaikutukset lakiin Valtion lupa- ja valvontavirastosta

Liitteestä 1 ilmenevät muutosehdotukset luonnokseksi laiksi Valtion lupa- ja valvontavirastosta. Laista poistettaisiin kaikki asiamiesjärjestelmää koskevat säännökset. Vastaavat poistot tehtäisiin myös yksityiskohtaisiin perusteluihin.

### 4. Yleisen edun valvonta substanssilaissa

Liitteestä 2 ilmenee yleisen edun valvonnan organisoinnista aiheutuvat muutostarpeet ympäristönsuojelulakiin, jätelakiin ja vesilakiin.

### 5. Suhde perustuslakiin

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös velvoittaa julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä kuin hallinnossa ja hallintolainkäytössäkin. Hallinnon kehittämisen näkökulmasta säännös asettaa julkiselle vallalle veloitteen kehittää hallintoa siten, että se turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslain 22 § ei kuitenkaan määritä sitä, miten tuo turvaamisvelvollisuus toteutetaan eikä siitä myöskään ole johdettavissa vaatimusta tietynlaiseen viranomaisjärjestelmään.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Samaisen pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Yleisen edun valvominen ympäristöasioissa toteuttaa osaltaan tätä julkiseen valtaan kohdistuvaa toimeksiantoa.

Yleisen edun valvonnassa ympäristöasioissa on kyse sellaisesta tehtävästä, joka luontevimmin soveltuu viranomaisen hoidettavaksi. Yleisessä edussa on kyse sellaisista yleisistä oikeushyvästä, jotka eivät ole palautettavissa yksittäisten henkilöiden tai henkilöryhmien perustelluiksi vaatimuksiksi. Toisaalta tehtävän hoitaminen edellyttää kokonaisvaltaista käsitystä eri oikeushyvien sisällöstä ja niiden toteutumisen edellyttämän suojan tarpeesta. Tehtävän hoitaminen edellyttää myös laaja-alaista tietoa ympäristön tilasta sekä siihen vaikuttavista tekijöistä. Nämä tiedot eivät ole kaikilta osin julkisia.

Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa voidaan järjestää eri tavoin. Voimassaolevan lainsäädännön mukaisessa useamman viranomaisen mallissa yleisen edun valvonnan osoittaminen lupaviranomaisesta (aluehallintovirasto) erilliselle viranomaiselle (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) on ollut viranomaisten toimenkuvien selkeyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta toimiva ratkaisu. Toisaalta itse aineellisesta sääntelystä johtuu, että lupaviranomaisen on viran puolesta tullut varmistaa luvan myöntämisedellytysten täytyminen, jonka osa yleisen edun toteutuminen on. Lupaharkinnan rakenne ja aineelliset vaatimukset vaihtelevat sovellettavaksi tulevista lainsäädännöstä riippuen ja erot voivat olla suuriakin.

Perustuslaista ei seuraa estettä sille, että lupaviranomaiseen nähden erillistä yleistä etua valvovien asiamiesten järjestelmää ei luoda ja että yleisen edun valvonta on osa lupaharkintaa ja lupa-asian käsittelyä. Merkillepantavaa on, että ehdotus muuttaa erityisesti vesilain osalta lupaviranomaisen tehtäväkentän nykyistä laajemmaksi. Jatkossa lupaviranomaisen on lupa-asian käsittelyn lisäksi myös huolehdittava kaikkien ympäristölakien mukaisessa päätöksenteossa yleisen edun valvonnasta edellä mainitun perustuslain 20 §:n vaatimukset sekä hyvän hallinnon periaatteet (asianosaisten tasapuolinen kohtelu, toimien tarkoitussidonnaisuus ja oikeasuhtaisuus) huomioon ottaen. Yleisen edun valvonnan integroiminen kiinteämmin viranomaisen sisäiseksi toiminnaksi korostaa viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä perustuslain 21 §:n kannalta asianosaisten näkökulmasta.

Viranomaiselle kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamiseen liittyy yleensä myös kysymys viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta. Vastaavasti kuin asianosaisilla, viranomaisella saattaa olla, sen hoidettavaksi säädetty lakisääteinen tehtävä huomioon, tarve saattaa toisen viranomaisen tekemän päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Asiaa koskeva perussäännös sisältyy hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan viranomaisella on muutoksenhakuoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Hallintolainkäyttölain yleissäännöstä täydentävätkin useat erityislaeissa olevat säännökset viranomaisen muutoksenhakuoikeudet (esimerkiksi ympäristönsuojelulain 191 § ja vesilain 15 luvun 2 §).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään useaan otteeseen arvioinut viranomaisen muutoksenhakuoikeuden hyväksyttävyyttä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5/I, PeVL 47/2005 vp, s. 4—5, PeVL 45/2006 vp, s. 3). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. esim. PeVL 22/2013 vp, s. 3—4) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muuten perusteltuna (ks. esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5/I). Ympäristölakien osalta viranomaisen muutoksenhakuoikeuden tarpeellisuuteen ei yleensä ole kohdistunut epäilyksiä (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ympäristönsuojelulain osalta ja PeVL 61/2010 vp vesilain osalta).

Yleisen edun valvonnasta vastaava valtion viranomainen (Luova) ei voisi hakea muutosta lupaviranomaisen (Luova) tekemään ratkaisuun. Perustuslain 21 §:n kannalta ratkaisu ei ole ongelmallinen, eikä ehdotettu muutos rajoita kansalaisten tai muiden viranomaisten oikeutta hakea muutosta valtion lupa- ja valvontaviranomaisen antamaan päätökseen. Näiden tehtäviin ei kuitenkaan kuulu yleisen edun valvonta siinä laajuudessa kuin valtion

viranomaiselle. Ehdotettu ratkaisu merkitsee tässä suhteessa muutosta nykytilaan verrattuna. Jälkikäteen yleisen edun kontrollimahdollisuuden poistaminen korostaa yleisen edun valvonnan merkitystä itse lupamenettelyvaiheessa. Asia on tarkoitus järjestää viraston työjärjestyksellä ja erilaisilla sisäisillä menettelyillä.

## 6. Ehdotuksen vaikutuksia

Nykyisin aluehallintovirastojen tekemiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin päätöksiin kohdistuu ELY-keskusten, kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ja muiden yleistä etua valvovien viranomaisten toimivaltaan kuuluva yleisen edun valvonta sen ohella, että niille kuuluu myös em. lakien mukainen laillisuusvalvonta. Maakuntauudistuksessa samaan valtion viranomaiseen, LUOVAan, on siirtymässä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupatehtävät ja lupien valvonta sekä luonnonsuojelulain mukaiset viranomaistehtävät. Tämä muuttaa sitä, miten yleisen edun valvonta hoidetaan suhteessa laillisuusvalvontaan ja luvitukseen, vaikka lainsäädäntö, johon ympäristöasioiden yleisen edun valvonta pohjautuu, ei lähtökohtaisesti miltään osin muutu uudistuksessa. Tällä ympäristölainsäädännön oikeusharkintaisten tehtävien keskittämisellä samaan valtakunnalliseen virastoon on kokonaisuudessaan myönteisiä vaikutuksia kaikille kohderyhmille ottaen huomioon synergiaedut eri ympäristötehtävien hoidossa.

Kun tarkastellaan hallintouudistusta erityisesti LUOVAn päätöksentekoon kohdistuvan yleisen edun valvonnan kannalta, arvioidaan muutoksella olevan vaikutuksia luvanhakijoihin, muihin asianosaisiin ja yleisöön sekä hallintoviranomaisiin ja hallintotuomioistuimiin. Vaikutukset voivat olla kohteesta riippuen myönteisiä tai kielteisiä.

Luvanhakijoina olevien toiminnanharjoittajien kannalta erillisestä yleisen edun valvonnan perusteella tapahtuvasta viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta luopumisesta olisi jossain määrin myönteisiä vaikutuksia. Luovan päätöksentekomenettelyyn kohdistuva yleisen edun valvonta painottuisi päätöksen valmisteluvaiheeseen, mikä voisi parantaa päätöksen ennakoitavuutta luvan hakijan kannalta. Joissain tilanteissa erillisestä yleisen edun valvontaan perustuvasta viranomaisen valitusoikeudesta luopuminen voisi nopeuttaa lupakäsittelyn kokonaiskestoa. Tällöin nopeutumisen edellytyksenä on, etteivät muut osapuolet ole hakeneet muutosta. Tilastojen mukaan muutosta ympäristönsuojelulain nojalla annettuihin päätöksiin hakee kuitenkin yleisimmin luvanhakija itse. Sen sijaan viranomaisten valitukset ovat harvinaisia.

Merkittävimmit vaikutukset ehdotettavasta yleisen edun valvonnan järjestämisestä kohdistuvat viranomaisiin. Lupaviranomainen, LUOVA, huolehtii lupaprosessia johtavana viranomaisena, että yleisen edun valvonnan näkökohdat sekä asiaan sovellettavan muun ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännön vaatimukset otetaan huomioon lupamenettelyn eri vaiheissa. Erityistä huomiota on mm. EU-oikeudellisten velvoitteiden johdosta kiinnitettävä luonnonsuojelulain mukaisten vaatimusten integrointiin lupaprosessiin viraston sisällä. Eräissä tilanteissa yleisen edun valvonnan integrointi osaksi lupaharkintaa saattaa vaikuttaa tiedonkulun ja edelleen lupamääräysten laadun parantumiseen.

Luvituksen ja valvonnan yhdistäminen valtionhallinnossa samaan viranomaiseen ja sen kautta valitusmahdollisuuden poistuminen johtaisi samanlaiseen tilanteeseen, joka on myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. Näin ollen myönteisenä viranomaisvaikutuksena voidaan pitää myös valtion ja kunnan hallinnon rakenteiden yhdenmukaistumista tältä osin.

Luovan perustamisesta johtuva lupa- ja valvontaviranomaisten tehtävien yhdistäminen ja tätä kautta tapahtuva nykyisin ELY-keskuksilla olevan valitusoikeuden poistuminen heijastuu myös hallintotuomioistuinten eli korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksista Vaasan hallinto-oikeuden tehtäviin. Tarkempaa arviota vaikutuksista on kuitenkin vaikea tehdä.

Nykyinen ELY-keskuksilla oleva valitusoikeuden poistuminen yleisen edun valvonnan kannalta voi käytännössä johtaa ympäristöjärjestöjen valitustarpeen kasvuun. Viranomaisen valitusoikeuden kaventaminen on hallitusohjelmassa, jonka mukaan viranomaisten keskinäisistä valituksista luovutaan. Näin ollen jo toteutettujen eri lainuudistusten (erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain muutos 230/2017) ja tämän ehdotettavan uudistuksen yhteisvaikutukset siirtävät käytännössä ympäristöjärjestöjen vastuulle muutoksenhakua viranomaisilta yleisen edun ja osin myös laillisuusvalvonnan nimissä. Tältä osin muutos vaikuttaa perustuslain 20 §:n 2 momentin toteutumiseen. Säännöksen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevan päätöksentekoon.

## 7. Johtopäätökset

- Virkamiesnäkömyksenä esitetään, että yleisen edun valvonnan järjestämisen kannalta Luovassa ehdotetaan toteutettavaksi vaihtoehdon 2 mukaisesti.
- Koska ehdotus LUOVAn päätöksentekoon kohdistuvasta yleisen edun valvonnasta on muuttunut merkittävästi lausuntokierroksen jälkeen, ehdotuksesta järjestettäisiin keskeisille tahoille (elinkeinoelämä, järjestöt, viranomaiset) kuulemistilaisuus ensi vuoden alkupuolella vielä ennen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyä.

*Lakiehdotus / yleisen edun valvonnan uuden mallin aiheuttamat muutokset*

# Laki

## Valtion lupa- ja valvontavirastosta

### 1 luku

#### Valtion lupa- ja valvontaviraston asema ja tehtävät

##### 1 §

###### *Toiminta-ajatus ja asema*

Valtion lupa- ja valvontavirasto on valtakunnallinen ja monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleistä etua hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Virasto toimii asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä moniammatillista asiantuntemusta hyödyntäen. Viraston toiminta on ennakoivaa ja riskiperusteista.

Virasto on valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa.

-----

### 2 luku

#### Valtion lupa- ja valvontaviraston organisaatio

##### 5 §

###### *Organisaatio*

Valtion lupa- ja valvontavirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten toimialoihin ja toimintayksiköihin. Toimialoilla ja toimintayksiköillä voi olla niiden työjärjestyksessä määrättäviä toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä.

Virastossa on seuraavat toimialat:

- 1) Sosiaali- ja terveystoimiala, joka hoitaa 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä;
- 2) Varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri -toimiala, joka hoitaa 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä;
- 3) Ympäristötoimiala, joka hoitaa 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä ~~lukuun ottamatta 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuille asiamiehille kuuluvia yleisen edun valvontatehtäviä;~~
- 4) Työsuojelun toimiala, joka hoitaa 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä.

Varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri -toimialalla on ruotsinkielinen yksikkö, jonka tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

~~Virastossa on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvovia asiamiehiä. Asiamiehet käyttävät Valtion lupa- ja valvontavirastolle ympäristönsuojelulaissa (527/2014), jätelaissa (646/2011) ja vesilaissa (587/2011) säädettyä yleistä etua valvovan viranomaisen puhevaltaa sekä Valtion lupa- ja valvontavirastolle luonnonsuojelulain (1096/1996) 63 §:ssä säädettyä puhevaltaa silloin, kun kyseessä on Valtion lupa- ja valvontaviraston päätös. Asiamiehillä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. Asiamiesten sijoittumisesta viraston toimintayksikköön säädetään valtioneuvoston asetuksella.~~

Toimialojen pääasiallisista tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Toimintayksiköistä ja niiden pääasiallisista tehtävistä samoin kuin viraston muun organisaation perusteista säädetään valtioneuvoston

asetuksella. Viraston toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palvelujen saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Valtion lupa- ja valvontavirasto toimii kaikissa maakunnissa. Viraston toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

-----

## 9 §

### *Asioiden ratkaisuvalta*

Pääjohtaja ratkaisee asiat, jotka eivät kuulu toimialojen tehtäviin, ellei toisin ole säädetty. Pääjohtaja voi viraston työjärjestyksellä määrätä ratkaisuvaltaansa kuuluvan asian muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Viraston toimialalle kuuluvat asiat ratkaisee toimialan johtaja tai muu virkamies sen mukaan kuin toimialan työjärjestyksessä määrätään, ellei toisin ole säädetty.

~~Lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuille asiamiehille kuuluvat yleisen edun valvonta-asiat ratkaisee johtava asiamies.~~

-----

## 8 luku

### **Erinäiset säännökset**

## 25 §

### *Virkojen täyttäminen*

Valtioneuvosto nimittää Valtion lupa- ja valvontaviraston pääjohtajan valtiovarainministeriön esityksestä. Valtiovarainministeriön on valmistettava esityksensä yhdessä muiden virastoa ohjaavien ministeriöiden kanssa.

Valtioneuvosto nimittää viraston toimialan johtajan toimialan toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa olevan ministeriön esityksestä. Esityksen tekevän ministeriön on valmistettava esityksensä yhdessä muiden virastoa ohjaavien ministeriöiden kanssa ja kuultava viraston pääjohtajaa ennen päätöksentekoa. Toimialojen johtajat, lukuun ottamatta työsuojelun toimialan johtajaa, nimitetään viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi.

Toimintayksiköiden johtajat nimittää pääjohtaja. Toimintayksiköiden johtajat nimitetään viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi.

Toimialan johtajat nimittävät toimialan henkilöstön. Viraston muun henkilöstön nimittää pääjohtaja, jollei viraston työjärjestyksessä toisin määrätä. ~~Lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettut asiamiehet nimittää pääjohtaja ympäristötoimialaa kuultuaan.~~

Valtion lupa- ja valvontaviraston virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

-----

## 26 §

### *Virastoa tai sen virkamiestä koskevan hallintokantelun käsittely*

Valtion lupa- ja valvontaviraston tai sen virkamiehen toiminnasta virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisee pääjohtaja. Viraston työjärjestyksessä voidaan määrätä, että viraston toimialan tai toimintayksikön tai niiden virkamiehen toiminnasta tehdyn hallintokantelun ratkaisee kuitenkin kyseisen toimialan tai toimintayksikön johtaja, lukuun ottamatta toimialan tai toimintayksikön johtajan toimista tehtyä hallintokantelua, jonka ratkaisee pääjohtaja. Pääjohtajan toimista virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisee valtiovarainministeriö.

Työsuojelun toimialasta tai sen virkamiehen toiminnasta virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisee toimialan johtaja. Työsuojelun toimialan johtajasta virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisee sosiaali- ja terveysministeriö.

~~Lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettujen asiamiehen toiminnasta virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisee ympäristöministeriö.~~

Valtion lupa- ja valvontavirastosta tai sen virkamiehen toiminnasta ministeriölle tehdyn hallintokantelun käsittelee ja ratkaisee se ministeriö, jonka toimialaan kuuluvasta asiasta hallintokantelussa on kyse. Ministeriö voi siirtää sille tehdyn hallintokantelun Valtion lupa- ja valvontaviraston käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi lukuun ottamatta viraston pääjohtajan tai työsuojelun toimialan johtajan ~~tai lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettujen asiamiehen~~ toimista tehtyä hallintokantelua.

Hallintokantelun käsittelyssä noudatetaan mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään.

### **Liite 1**



## Liite 2

Muutokset substanssilakeihin:

### Ympäristönsuojelulaki

191 §

#### Valitusoikeus

Valitusoikeus on:

- 1) asianosaisella;
  - 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
  - 3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;
  - 4) toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;
  - 5) asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;
  - 6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;
  - 7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.
- Valtion lupa- ja valvontavirastolla on valitusoikeus kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, 156 d §:ssä tarkoitetun kunnan toimivaltaisen viranomaisen, ympäristöministeriön, valtioneuvoston, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Suomen ympäristökeskuksen päätöksestä.

~~Valtion lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (xx/2018) 5 § 4 momentissa tarkoitetuilla yleistä etua valvovilla asiamiehillä on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.~~

Valtion lupa- ja valvontavirastolla ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. ~~Valtion lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovilla asiamiehillä on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemää päätöstä.~~

**191 §. Valitusoikeus.** Pykälän 1 momentin 4 kohdasta poistettaisiin valtion valvontaviranomainen. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston valitusoikeudesta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, 156 d §:ssä tarkoitetun kunnan toimivaltaisen viranomaisen, ympäristöministeriön, valtioneuvoston, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Suomen ympäristökeskuksen päätöksestä.

~~Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovilla asiamiehillä olisi lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se olisi tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Muutos vastaa ehdotettua vesilain 15 luvun 2 §:n muutosta. Valtion lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 5 §:n 4 momentin perusteluissa edellä (s. XX) on selostettu yleistä etua valvovien asiamiesten muutoksenhakuoikeuden perusteita Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksistä. Tällä hetkellä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus on voinut hakea muutosta aluehallintoviraston päätökseen. Valtion lupa- ja valvontaviraston muutoksenhakuoikeus liittyy sen lakisääteisiin tehtäviin ympäristölupien myöntäjänä ja valvojana. Koska lupa- ja valvontatehtävät yhdistyvät perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon, on tehtävien hoitaminen jatkossa ennakoivampaa ja erilaiset näkökulmat yhteen sovittavampaa. Viranomaisten tehtävät ja keskinäiset toimivaltasuhteet on yleensä järjestetty siten, että viranomaisella on harvoin tarvetta hakea muutosta saman viranomaisen antamaan ratkaisuun. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset ovat hakeneet vuosina 2013-2016 muutosta vain 3 prosenttiin annetuista aluehallintoviraston päätöksistä. Määrä luultavasti vähentyisi vielä jatkossa, kun ennakkolisten menettelyjen ja prosessien yhteensovittamisen kautta muutoksenhaun tarve todennäköisesti vähentyisi entisestään. Pykälän 3 momentissa valtion valvontaviranomainen muutettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirastoksi. Momentissa säädettäisiin lisäksi asiamiehen valitusoikeudesta Vaasan hallinto-oikeuden antamaan päätökseen. Valitusoikeus rajautuisi asiamiehen valvottavaksi säädetyin yleisen edun perusteella vastaavalla tavalla kuin muutoksenhaussa Valtion lupa- ja valvontaviraston päätökseen.~~

*Valitusoikeus*

Valitusoikeus on:

- 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;
- 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä ja säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristö- tai terveysvaikutukset ilmenevät;
- 3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristö- tai terveysvaikutukset ilmenevät;

4) toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

Valtion lupa- ja valvontavirastolla on valitusoikeus kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, kunnan jätehuoltoviranomaisen, ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen, Tullin ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätöksestä.

~~Valtion lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (xx/2018) 5 § 4 momentissa tarkoitetuilla yleistä etua valvovilla asiamiehillä on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.~~

Valtion lupa- ja valvontavirastolla ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen edun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. ~~Valtion lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovilla asiamiehillä on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemää päätöstä.~~

**138 §. Valitusoikeus.** Pykälän 1 momentin 4 kohdasta poistettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston valitusoikeudesta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, kunnan jätehuoltoviranomaisen, ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen, Tullin ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätöksestä.

~~Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovilla asiamiehillä olisi lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se olisi tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Muutos vastaa ehdotettua ympäristönsuojelulain 191 §:n muutosta, sillä useissa käytännön tilanteissa ympäristönsuojelulakia ja jätelakia sovelletaan rinnakkain. Tästä syystä on tarpeen, että ympäristönsuojelulain ja jätelain muutoksenhakua koskevat säännökset vastaisivat tältä osin toisiaan. Valtion lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 5 §:n 4 momentin perusteluissa edellä (s. XX) on selostettu yleistä etua valvovien asiamiesten muutoksenhakuoikeuden perusteita Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksistä.~~

~~Tällä hetkellä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on voinut hakea muutosta aluehallintoviraston päätökseen. Valtion lupa- ja valvontaviraston muutoksenhakuoikeus liittyy sen lakisääteisiin tehtäviin ympäristölupien myöntäjänä ja valvojana. Koska lupa- ja valvontatehtävät yhdistyvät perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon, on tehtävien hoitaminen jatkossa ennakoivampaa ja erilaiset näkökulmat yhteen sovittavampaa. Viranomaisten tehtävät ja keskinäiset toimivaltasuhteet on yleensä järjestetty siten, että viranomaisella on harvoin intressiä hakea muutosta saman viranomaisen antamaan ratkaisuun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat hakeneet vuosina 2013–2016 välillä muutosta vain 3 prosenttiin annetuista aluehallintoviraston päätöksistä. Määrä luultavasti vähentyisi vielä jatkossa, kun ennakkolisten menettelyjen ja prosessien yhteensovittamisen kautta muutoksenhaun tarve todennäköisesti vähentyisi entisestään. — Pykälän 3 momentissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus muutettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirastoksi. Momentissa säädettäisiin lisäksi asiamiehen valitusoikeudesta hallinto-oikeuden antamaan päätökseen. Valitusoikeus rajautuisi asiamiehen valvottavaksi säädetyn yleisen edun perusteella vastaavalla tavalla kuin muutoksenhaussa Valtion lupa- ja valvontaviraston päätökseen.~~

## Valitusoikeus

Muutosta tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa hakea:

- 1) asianosainen;
- 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 3) kunta, jonka alueella vesitaloushanke sijaitsee tai jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 4) valvontaviranomainen;
- 5) muu 11 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleistä etua valvova viranomainen;
- 6) saamelaiskäräjät, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

~~Valtion lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovilla asiamiehillä on oikeus hakea muutosta lupaviranomaisen tekemään päätökseen, jos tämä on tarpeen ympäristönsuojelua tai luonnonsuojelua koskevan taikka muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Valtion lupa- ja valvontavirastolla ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus valittaa sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.~~

## Perustelut

15 luvun 2 §. Vesilain 15 luvun 2 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin valtion lupa- ja valvontaviranomaisen sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen oikeudesta hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemään päätöstä tai kumonnut sen. Valtion lupa- ja valvontaviranomainen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ovat vesilain valvontaviranomaisia ja niillä voi olla tämän tehtävän perusteella tarve saattaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lainmukaisuus korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

~~Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovan asiamiehen oikeudesta hakea muutosta Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemään päätökseen. Yleistä etua valvovan asiamiehen valitusoikeus olisi kvalifioitu. Muutoksenhaku olisi mahdollista yleistä etua palvelevan intressin turvaamiseksi. Ehdotettu säännös supistaisi yleistä etua valvovan tahon muutoksenhakuoikeutta voimassaolevaan sääntelyyn verrattuna.~~

~~Voimassaolevan lainsäädännön puitteissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat hakeneet varsin harvoin muutosta aluehallintovirastojen vesiasioissa antamiin päätöksiin. Maakuntauudistuksessa valtiolle kuuluvat vesilain mukaiset tehtävät ja niitä koskevat resurssit yhdistetään perustettavaan uuteen Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Järjestelyn arvioidaan tehostavan resurssien hyödyntämistä, parantavan erilaisten yleisten intressien huomioon ottamista lupaharkinnassa ja vähentävän tarvetta turvautua muutoksenhakuun. Vesilain 11 luvun 6 §:n mukaan yleistä etua valvovalla asiamiehellä on oikeus käyttää puhevaltaa asiaa koskevassa lupamenettelyssä. Ottaen huomioon tulevan Valtion lupa- ja valvontaviraston rakenne sekä nykyistä viranomaisrakenteen aikana kertynyt oikeuskäytäntö, asiamiehen tarve saattaa lupaviranomaisena toimivan Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksen lainmukaisuus hallinto-oikeuden tutkittavaksi aktualisoituisi harvoin. Muutoksenhakuoikeutta käytettäisiin todennäköisesti tilanteissa, jossa viranomaisen tekemä lupapäätös pohjautuu riittämättömiin selvityksiin tai vahvasti arvosidonnaisiin punnintoihin.~~

Uuden 2 momentin mukaan yleistä etua valvovalla asiamiehellä olisi oikeus hakea muutosta lupaviranomaisen tekemään päätökseen, jos tämä on tarpeen ympäristönsuojelua tai luonnonsuojelua koskevan taikka muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Luettelon kohdat kattaisivat erityyppiset ja laajuiset vesitaloushankkeet, mutta yleisen edun vaatimus rajaa merkittävästi valitusoikeuden piiriä. Lain soveltamiskäytännön yhtenäisyys kriteeri ulottaa valitusoikeuden sellaiseen päätökseen, jossa hankkeen konkreettiset vaikutukset eivät loukkaa yleistä etua, mutta joka poikkeaisi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. Momentissa säädettäisiin lisäksi asiamiehen valitusoikeudesta Vaasan hallinto-oikeuden antamaan päätökseen. Valitusoikeus rajautuisi asiamiehen valvottavaksi säädetyin

~~yleisen edun perusteella vastaavalla tavalla kuin muutoksenhaussa Valtion lupa- ja valvontaviraston päätökseen.~~