



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Nea Miettinen

**Oikeusturvakeinot ympäristölupaprosessissa
valtion aluehallintouudistuksessa**

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Nea Miettinen		
Tutkielman nimi:	Oikeusturvakeinot ympäristölupaprosessissa valtion aluehallintouudistuksessa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	81

TIIVISTELMÄ:

Suomessa on valmisteilla laaja valtion aluehallinnon uudistus, jonka on suunniteltu astumaan voimaan vuonna 2026. Uudistus toteuttaa vuonna 2023 pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitetta vahvistaa alueesta riippumatonta yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä sekä sujuvoittaa lupaprosesseja. Ratkaisuna syntyy uusi valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto, johon kootaan yhteen aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat vastualueen tarkoituksen mukaiset tehtävät sekä Valvira. Uudistus on keskeinen osa Suomen aluehallinnon kehittämistä.

Ympäristönsuojelu on keskeinen julkisen hallinnon tehtävä. Sen toteutuminen nojaa vahvasti lupamenettelyihin, joita nykyinen hajautettu järjestelmä vaikeuttaa. Tulevaan Lupa- ja valvontavirastoon kootaan yhteen ympäristöhallinto, jonka tarkoituksena on tehostaa sekä yhdenmukaistaa käytäntöjä. Ympäristöön kohdistuva päätöksenteko tapahtuu pääosin hallintomenettelyssä, joten ympäristölainsäädännön lisäksi sen tulee noudattaa myös hallintolain asettamia vaatimuksia. Täten sen tulee toteuttaa myös perustuslain 21§ mukaista vaatimusta hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta.

Tutkielmassa metodina käytetään lainopillista menetelmää, joten tutkielmassa tarkastellaan voimassa olevaa oikeutta. Tavoitteena on tulkita voimassa olevaa ympäristö- sekä hallinto-oikeutta erityisesti oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Tutkielma tarkastelee oikeusturva-keinojen toteutumista ympäristölupaprosessissa valtion aluehallintouudistuksessa. Lisäksi tarkastellaan nykyisen järjestelmän pirstaleisuutta ympäristölupaprosessin oikeusturvan näkökulmasta. Tärkeimpänä lähdeaineistona työssä toimivat lainsäädäntö, hallituksen esitykset, oikeuskirjallisuus sekä muut lainvalmistelutyöt. Tutkielmassa käytetään myös havainnollistamisessa oikeuskäytäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia.

Aluehallintouudistus tehostaa hallintoa, yhtenäistää ympäristölupaprosesseja sekä parantaa hallinnon resurssien käyttöä. Asiantuntijuutta voidaan hyödyntää entistä paremmin valtakunnallisesti. Vaikka uudistus vahvistaa oikeusturvaa rakenteellisella tasolla, prosessiin kohdistuvat muutokset ja uudet käsittelytavat voivat samalla vaikeuttaa yksilön mahdollisuuksia käyttää oikeusturvakeinoja. Nykyisen ELY-keskuksen roolia yleisen edun valvojana kavennetaan, ja sen tehtävät siirtyvät viraston sisäiselle yleisen edun valvontayksikölle.

AVAINSANAT: oikeusturva, ympäristöluvat, aluehallinto, hyvä hallinto, uudistukset

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	6
1.2	Tutkimusongelma ja rajaus	8
1.3	Tutkimusmetodi	10
1.4	Tutkielman rakenne	12
2	Valtion aluehallintouudistus	15
2.1	Aluehallintouudistuksen taustat ja tavoitteet	17
2.2	Ympäristöluvut valtion aluehallinnossa	19
2.3	Muutokset hallinnollisessa toimivallassa aluehallintouudistuksessa	24
2.3.1	Lupa- ja valvontavirasto	25
2.3.2	Yhden luukun malli	26
3	Ympäristölupaprosessin oikeusturva ja hyvän hallinnon toteutuminen	28
3.1	Hallintolaki ja sen merkitys ympäristölupaprosessissa	32
3.2	Hallintolain keskeiset periaatteet – hyvä hallinto ja oikeusturva	33
3.2.1	Hyvä hallinto	34
3.2.2	Oikeusturva	36
3.3	Oikeusturvakeinot	37
3.3.1	Oikaisuvaatimus	39
3.3.2	Hallintokantelu	40
3.3.3	Muutoksenhaku	42
3.4	Kansainvälisen ja EU-oikeuden vaatimukset oikeusturvasta ympäristöluvuissa	44
3.4.1	Kansainvälinen oikeus ja oikeusturvan takeet ympäristölupaprosessissa	45
3.4.2	EU-oikeus ja oikeusturvan takeet ympäristölupaprosessissa	47
4	Aluehallintouudistuksen vaikutukset ympäristölupaprosessiin	53
4.1	Muutokset pirstaleisuuteen valtion aluehallinnossa	55
4.2	Muutokset oikeusturvan toteutumisen kannalta	57
4.2.1	Hyvän hallinnon periaatteet aluehallintouudistuksessa	57
4.2.2	Menettelyllisen oikeusturvan tarkastelu	59

4.2.3 Oikeusturvakeinojen kannalta tarkastelu	63
5 Johtopäätökset	67
Lähdeluettelo	75

Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
LSL	Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
PL	Perustuslaki (731/1999)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YSA	Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta (713/2014)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)

Tekoälyä (ChatGPT-4) on hyödynnetty tutkielman laatimisessa kielenhuollossa, jäsentelyn tukena sekä rakenteen ideoinnissa. Tutkielman sisältö sekä johtopäätökset perustuvat täysin tutkielman laatijan omaan analyysiin sekä pohdintaan.

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Ympäristönsuojelu on yksi keskeisistä julkisen hallinnon tehtävistä, ja sen tehokas toteutuminen edellyttää tarkasti säädelyjä menettelyitä¹. Suomessa ympäristölliset luvat ovat hallinnollista ennakovalvontaa ympäristön suojelemiseksi, ja ne ovat keskeisiä välineitä ympäristönsuojelun varmistamisessa². Ympäristölupien avulla ratkaistaan ennakoilaisesti lupa-asiat, joissa arvioidaan toiminnan sallittavuus sekä asetetaan lupamääräykset toiminnan ympäristövaikutusten hallitsemiseksi³. Nykyisessä järjestelmässä ympäristöön liittyvä lupahallinto on hajautettu aluehallintoviranomaisten, ELY-keskusten sekä kuntien ympäristösuojeluviranomaisille⁴, joka hankaloittaa tehokasta käsittelyä⁵ johtuen alueellisesta toimivallasta ja tehtävien hajautumisesta ympäristölupa- ja valvontaprosesseissa⁶.

Suomessa on valmisteilla laaja valtion aluehallinnon uudistus. Vuonna 2023 pääministeri Orpon hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi vahvistaa alueesta riippumatonta yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä sekä sujuvoittaa lupaprosesseja. Pääperiaatteenä tälle kehittämiselle on monialaisuus. Lupa-, ohjaus-, ja valvontatehtävät kootaan uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistyy Valvira, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ympäristö ja luonnonvarat vastuualueen (Y-vastuualue) tarkoituksenmukaiset tehtävät. Valtion aluehallinnon uudistus on keskeinen osa Suomen julkishallinnon kehittämistä, ja se liittyy laajempiin muutoksiin, joiden tavoitteena on parantaa hallinnon tehokkuutta sekä kansalaisten

¹ Ekroos ja muut, 2012, s. 60.

² Kokko, 2017, s. 320.

³ Ekroos ja muut, 2012, s. 561.

⁴ HE 214/2013 vp.

⁵ Attila, 2021, s.7.

⁶ HE 13/2025 vp., s. 152.

palveluiden laatua ja saatavuutta.⁷ Hallitusohjelman linjaukset herättävät kuitenkin kysymyksen siitä, miten laaja-alaisessa hallinnollisessa muutoksessa turvataan perustuslain (731/1999, PL) 21 §:n mukainen oikeusturva ympäristölupaprosessissa.

Oikeusturva on perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus, joka edellyttää, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus hyvään hallintoon. Tämän lisäksi pykälä turvaa myös käsittelyn julkisuuden. Oikeusturvalla pyritään suojaamaan yksilön oikeusasema suhteessa viranomaisen toimintaan.⁸ Perustuslain 22§ mukaisesti julkisella vallalla on velvollisuus turvata perustuslain toteutuminen⁹. Suurin osa ympäristöllisestä päätöksenteosta tapahtuu hallintomenettelyssä, joten siinä sovelletaan yleislakina hallintolakia (434/2003, HL) ja erityisesti keskeisenä periaatteena 6 §:n mukaisia hyvän hallinnon vaatimuksia. Laki on kuitenkin toissijainen muihin lakeihin nähden, joten usein hallintolain säännökset täydentävät erityislainsäädäntöä.¹⁰ Ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL) toimiikin sen erityislainsäädäntönä, joka sääntelee ympäristönsuojelun yleisistä periaatteista, velvollisuuksista sekä yleisistä kielloista. Laki sisältää keskeiset säännökset ympäristöluvasta, sen tarpeesta, myöntämisedellytyksistä, lupamenettelystä sekä muutoksenhausta. Tätä sääntelyä täydentää jälkivalvontaa ja hallintomenettelyä koskeva sääntely.¹¹ Nämä lait luovat oikeudellisen perustan ympäristölupaprosessille ja niiden soveltaminen on olennainen osa oikeusturvan toteutumista.

Ympäristölupaprosessissa keskeisinä viranomaisina toimivat alueelliset viranomaiset, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset¹². Nykyinen eri viranomaistahoille hajautettu lupaprosessi voi kuitenkin heikentää oikeusturvaa, erityisesti prosessin monimutkaisuuden ja pitkien käsittelyaikojen takia¹³. Orpon hallitusoh-

⁷ Valtioneuvosto, 2023, s. 57.

⁸ Mäenpää, 2008, s.10.

⁹ Mäenpää, 2023, s. 865.

¹⁰ Ekroos ja muut, 2012, s. 43.

¹¹ Ekroos ja muut, 2012, s. 543.

¹² Nyholm ja muut, 2016, s. 152.

¹³ Attila, 2021, s. 7.

jelman mukaisella valtion aluehallintouudistuksella pyritään ratkaisemaan näitä ongelmia keskittämällä lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävät uuteen virastoon. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida myös uudistuksen vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen.

Oikeusturvan toteutuminen ympäristölupaprosessissa muodostaa keskeisen osan uudistuksen taustoitusta. Tarkasteluun tulee nykytilan oikeudellisen toimivuuden lisäksi myös se, miten oikeusturvan eri ulottuvuudet toteutuvat sekä nykyisissä että suunnitelluissa rakenteissa. Eri viranomaisten rooli oikeusturvan varmistamisessa on monitahoinen, sillä toisiinsa kytkeytyneet tehtävät kattavat koko prosessin, lupapäätösten valmistelusta aina päätösten valvontaan ja muutoksenhakuprosesseihin.¹⁴

1.2 Tutkimusongelma ja rajaus

Ympäristölupaprosessissa julkiselta hallinnolta edellytetään toiminnan tehokkuutta, tuoksellisuutta sekä asiakaslähtöistä palveluasennetta, mutta samalla toiminnan on täytettävä valtiosäännön mukaiset oikeusturvan perusvaatimukset. Oikeusturvan toteutuminen on keskeinen osa julkisen hallinnon toimivuutta ja luotettavuutta, ja sen turvaaminen on haaste erityisesti muutosten sekä uudistusten aikana.¹⁵

Tutkielma pyrkii tarkastelemaan, miten valtion aluehallinnon uudistuksessa varmistetaan oikeusturvan toteutuminen ympäristölupaprosessissa. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan ympäristölupaprosessin nykyistä oikeusturvan tilaa. Tutkielmassa tavoitteena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisia haasteita oikeusturvakeinojen kannalta on havaittavissa ympäristölupaprosessissa aluehallintouudistuksessa?
2. Miten nykyisen järjestelmän pirstaleisuus ilmenee ympäristölupaprosessin oikeusturvan näkökulmasta?

Näissä asetetuissa tutkimuskysymyksissä keskitytään siihen, miten valmistelussa oleva valtion aluehallintouudistus voi parantaa yksilön oikeusturvaa ympäristölupaprosessissa,

¹⁴ HE 13/2025 vp., s. 152.

¹⁵ Kulla, 2018, s. 1.

ja kuinka se vaikuttaa nykyisiin haasteisiin sekä prosessin tehokkuuteen. Tutkielman tehtävänä on myös jäsentää ja systematisoida oikeusturvan käsitettä ympäristölupaprosessin kontekstissa.

Kaavailtu valtion aluehallinnon uudistus on laaja-alainen, joten tutkimusta on rajattu pelkästään ympäristölupaprosessin oikeusturvakeinojen tarkasteluun. Uudistuksen laajuuden vuoksi tutkielma ei käsittele oikeusturvan toteutumista valtion aluehallintouudistuksessa kokonaisuudessaan. Tarkasteluun oikeusturvan lisäksi tulee, että miten uusi virastorakenne voi muuttaa nykyisiä käytäntöjä. Erityistä huomiota kiinnitetään oikeusturvan kannalta keskeisiin oikeuslähteisiin, kuten perustuslakiin, ympäristönsuojelulakiin ja hallintolakiin, jotka yhdessä muodostavat ympäristölupaprosessien oikeudellisen perustan. Tutkielmassa ei tarkastella kielellisiä oikeuksia, sillä niillä ei ole tässä yhteydessä suoranaista yhteyttä tutkittaviin oikeusturvakeinoihin. Hallituksen esityksessä on pyritty turvaamaan kuitenkin kielelliset oikeudet siirryttäessä valtakunnalliseen malliin¹⁶.

Tutkimuksessa ei käsitellä laajemmin ympäristölupavaatimuksia tai ympäristönsuojelun sisältöön liittyviä asioita, vaan raja-alue pysyy hallinnollisessa menettelyssä ja oikeusturvan varmistamisessa. Erityisenä rajauksena myös se, että tutkimuksessa ei käsitellä kuntien toimintaa ympäristölupaviranomaisena. Koska valtion aluehallinnon uudistus perustuu eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen, tarkastelu painottuu voimassa olevaan oikeuteen ja uudistuksen tavoitteisiin valmisteluaineiston pohjalta. Aluehallintouudistuksessa pääpainon tarkastelu keskittyy pitkälti tulevan Lupa- ja valvontaviraston myötä tuleviin muutoksiin viranomaisrakenteessa, joten tutkimuksessa vain esitellään taustoitusten vuoksi yhden luukun palvelumallin tuomia muutoksia.

Näiden rajausten pohjalta tutkielmassa rakennetaan oikeudellinen viitekehys, jonka avulla tarkastellaan valtion aluehallinnon uudistuksen mahdollisesti aiheuttamia muutoksia ympäristölupaprosessiin tulevaisuudessa sekä hahmotetaan nykyisen hallinnon pirstaleisuutta.

¹⁶ Valtiovarainministeriö, n.d.b.

1.3 Tutkimusmetodi

Pro gradu -tutkielma on tutkimusmetodiltaan lainopillinen työ. Vallitseva tarkastelutapa on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, jonka tarkoituksena on analysoida voimassa olevaa ympäristöoikeutta tulkinnan ja systematisoinnin avulla¹⁷. Systematisointi- ja tulkintakannanotot lainopissa perustuvat joko vallitsevaan, tuomarikunnan hyväksymään oikeuslähde- ja laintulkintaoppiin tai vaihtoehtoisesti kriittisiin ja poliittisesti määriteltyihin oikeuslähde- ja tulkintaoppeihin, joista tulkintaperusteet johdetaan¹⁸. Lainoppi siis muodostaa perusteltuja tulkinnankannanottoja voimassa olevan oikeuden sisällöstä¹⁹. Se kohdistuu yleensä siihen, miten oikeus on käytännössä toteutunut ja millä tavoin sen odotetaan toteutuvan myös tulevaisuudessa²⁰. Lainoppi viittaa voimassa olevien normien järjestämiseen järjestelmälliseksi kokonaisuudeksi, jotta niiden merkityssisällön selvittäminen eli tulkitseminen on mahdollista²¹. Täten lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on esittää oikeudelliset kannanotot sellaisessa muodossa, että ne ovat hyödynnettävissä viranomaisten, tuomioistuinten ja asianajajien tulkinta- ja soveltamistyössä. Voimassa olevan oikeuden tulkinnan lisäksi se siis auttaa myös ennakoimaan sen soveltamista tulevaisuudessa. Tutkielman tarkoituksena on tulkita oikeusturvan toteutumista ympäristölupaprosessissa erityisesti aluehallintouudistuksen kontekstissa. Tämä tekee lainopista relevantin tutkimusmetodin ympäristölupaprosessissa tapahtuvien oikeusturvamuutosten tarkasteluun.

Lainoppi hyödyntää menetelmään oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppeja, joiden avulla määritellään oikeuslähteet, niiden merkitys ja tulkinnan periaatteet²². Tutkielmassa oikeuslähteiden järjestäminen selkeäksi kokonaisuudeksi auttaa hahmottamaan, miten oikeusturva käytännössä on toteutunut ja mitä muutoksia valmisteilla oleva

¹⁷ Kokko, 2017, s. 7.

¹⁸ Siltala, 2001, s. 153–154.

¹⁹ Siltala, 2001, s. 17.

²⁰ Kolehmainen, 2015, s. 3.

²¹ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 37.

²² Määttä & Paso, 2019, s. 8.

aluehallintouudistus voi tuoda ympäristölupaprosessin näkökulmasta. Tutkimuksessa hyödynnetään lainopinmenetelmiä. Ympäristöoikeuden sääntely sijoittuu pääosin osaksi julkisoikeutta, mutta sillä on elementtejä myös yksityisoikeuden puolelta ja kaikista eri oikeudenaloista²³. Pro gradu -tutkielma sijoittuu julkisoikeuden alalle, erityisesti hallinto-oikeuden ja ympäristöoikeuden rajapintaan. Näillä oikeudenalojen rajapinnan nimityksenä voidaan käyttää ympäristöhallinto-oikeutta²⁴. Tutkielmassa keskiössä ovat ympäristöoikeuden säännökset ja niiden tulkinta osana julkisoikeutta.

Lainopillinen tutkimus voidaan jakaa käytännölliseen ja teoreettiseen suuntaukseen. Teoreettinen lainoppi käsittelee oikeudenalan yleisiä oppeja, kun taas käytännöllistä lainoppia voidaan kutsua usein tulkintajuridiikaksi. Määtän näkemyksen mukaisesti teoreettinen lainoppi ei riitä kuvaamaan ympäristöoikeustutkimuksen monimuotoisuutta. Hänen mukaansa myös tulkintajuridisesti painottuneesta tutkimusta kuvaa paremmin termi vaihtoehtoinen lainoppi, joka heijastaa ympäristöoikeuden tutkimuksen monipuolistumista ja lähestymistapojen laajenemista.²⁵ Kolehmainen puolestaan näkee, että vaihtoehtoisessa lainopissa etsitään voimassa olevan oikeuden sisällön sijasta sitä, mitä sen pitäisi olla²⁶. Tutkielmassa hyödynnetään enemmän Määtän näkemyksen mukaista tulkintajuridiikkaa, sillä tarkoituksena on analysoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta erityisesti ympäristölupaprosessiin ja oikeusturvaan liittyen.

Oikeuslähde on Aarnion (2011) tulkinnan mukaan normin tai sitä koskevan kannanoton oikeudellisen aseman perustana toimiva tekijä²⁷. Perinteisen oikeuslähdeopin mukaan on olennaista kiinnittää huomiota mahdollisten ratkaisuperusteiden velvoittavuuteen²⁸. Lainopillisessa työssä tärkeimpänä lähdeaineistona on voimassa oleva oikeus eli lainsäädäntö. Tämän ohella oikeuslähteenä tutkielmassa käytetään lainvalmisteluaineistoa ja korkeimpien oikeuksien ennakkopäätöksiä. Muuna tutkimusta tukevana lähdeaineistona

²³ Kokko, 2017, s. 58.

²⁴ Husa ja Pohjolainen, 2014, s. 218.

²⁵ Määtä, 2016, s. 148.

²⁶ Kolehmainen, 2015, s. 3.

²⁷ Aarnio, 2011, s. 65.

²⁸ Määtä ja Paso, 2019, s. 17.

käytetään oikeuskirjallisuutta ja virallislähteitä. Virallislähteistä aluehallinnon virastojen tuottama materiaali, tilastokeskuksen raportit sekä ministeriöiden julkaisemat materiaalit toimivat tukena lainsäädännön tulkinnan ohella. Lainvalmisteluaineisto toimii pohjana tutkielman tarkastelusta valmisteilla olevan aluehallintouudistuksen myötä, kun voimassa olevaa oikeutta ei ole uudistuksesta vielä saatavilla. Tutkielman aiheella on myös kytköksiä Euroopan unionin (EU) ympäristöoikeuteen sekä kansainvälisiin ympäristösopimuksiin, kuten Århusin sopimus (SopS 122/2004).

Ympäristölupaprosessiin ja oikeusturvaan liittyvää tutkimusta on tehty vuosien saatossa, mutta sen liittäminen aluehallintouudistuksen kontekstiin on vähemmän tutkittua. Aluehallintouudistukset voivat muuttaa merkittävästi hallinnollisia rakenteita, joka voi vaikuttaa myös oikeusturvan toteutumiseen. Tutkimusta aiheesta lähimmäksi osuu Juho Loukialan pro gradu -tutkielma vuodelta 2018, joka tutki ympäristölupaviranomaisen lupaharkintaa hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin näkökulmassa. Kyseisessä tutkielmassa yhdistyy oikeusturvan arviointia ja ympäristölupaprosessia²⁹, mutta näitä ei suoraan yhdistetä toisiinsa, eikä aiheessa käsitellä aluehallinnon uudistuksen yhteyttä. Tuorein aiheeseen liittyvä tutkielma on Lalli Rudolfin Roineen pro gradu -tutkielma vuodelta 2024, joka tutki oikeusturvan toteutumista ympäristöperusoikeuden ja ilmastolain kautta ilmastomuutoksen maailmassa³⁰, mutta tutkimuksessa aihe rajautuu yleisesti ympäristöoikeuteen. Aiheen tutkiminen on ajankohtaisen lisäksi myös merkityksellistä, sillä uudistuksella saattaa olla merkittäviä vaikutuksia sekä oikeusturvan toteutumiseen että ympäristölupaprosessin toimivuuteen.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielman rakenne on suunniteltu siten, että se tukisi tutkimusongelman käsittelyä ja tutustuttaa aiheen omalaatuiseen ulottuvuuteen vaiheittain. Rakenne koostuu kolmesta

²⁹ Loukiala, 2018.

³⁰ Roine, 2024.

pääluvusta, jotka tarkastelevat aihetta eri näkökulmista syventymällä oikeudelliseen ja hallinnolliseen analyysiin.

Ensimmäinen pääluku esittelee valtion aluehallintouudistusta, joka muodostaa tärkeän rajauksen tutkielmaan. Luku käsittelee uudistuksen taustaa, tavoitteita ja sen vaikutuksia hallinnolliseen toimivaltaan. Sen tarkoituksena on avata, miksi aluehallintouudistus on merkityksellinen ympäristölupaprosessin ja oikeusturvan tarkastelun kannalta. Alaluvut keskittyvät erityisesti uudistuksen oikeudellisiin ja hallinnollisiin kytköksiin, jotka yhdessä muodostavat keskeisen kontekstin tutkimusongelmalle. Erityisesti uudistuksen mukana tulevat konkreettiset muutokset aluehallinnon ja ympäristölupaprosessin kannalta on käsiteltyä tässä luvussa.

Toisessa pääluvussa tarkastellaan oikeusturvan toteutumista ympäristölupaprosessin kannalta. Tässä luvussa määritellään tarkemmin ympäristölupaprosessin kokonaisuutta ja sen suhdetta hallintolakiin. Tarkoituksena on arvioida, miten oikeusturvan periaatteet toteutuvat ympäristölupamenettelyssä. Pääpaino on hallintolain keskeisillä periaatteilla sekä niiden vaikutuksella oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Asian hahmottamiseksi oikeusturva ja hyvä hallinto määritellään laajemmin. Tarkastelussa keskitytään hallintolain määrittämiin periaatteisiin ja niiden merkitykseen ympäristölupaprosessien oikeudenmukaisuuden kannalta. Lisäksi tarkasteluun nousee myös se, miten oikeussuojakeinot ja muutoksenhakujärjestelmät toimivat hallintolain näkökulmasta ja mikä niiden merkitys on ympäristölupaprosessissa. Taustoitukseen liitetään aiheen oikeusturvan kytkökset kansainväliseen ympäristöoikeuteen sekä EU-oikeuden vaatimuksien soveltaminen ympäristölupaprosessissa.

Lopuksi kolmannessa pääluvussa keskitytään aluehallintouudistuksen konkreettisiin vaikutuksiin ympäristölupaprosessiin ja oikeusturvan toteutumiseen. Tarkasteluun nousee uudistuksen tuomat muutoksien vaikutus ympäristölupaprosessin näkökulmasta hallinnon pirstaleisuuteen, oikeusturvaan sekä erityisesti oikeusturvakeinoihin.

Viimeisessä luvussa kootaan tutkielman keskeiset havainnot ja vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin eli johtopäätökset aluehallintouudistuksen vaikutuksista ympäristölupaprosessiin ja oikeusturvaan. Tutkimuksen laajempaa merkitystä sekä mahdollisia jatkotutkimuskohteita myös nostetaan käsittelyyn. Tutkielman rakenteen tarkoituksena on tukea tutkimusongelman käsittelyä ja tarjota kattava kokonaisuus, joka syventää aiheen oikeudellista sekä hallinnollista analyysiä.

2 Valtion aluehallintouudistus

Aluehallinnolla tarkoitetaan viranomaisia, jotka toimivat keskushallinnon ja kuntien välissä hoitaen ministeriön tehtäviä alueellisella tasolla³¹. Valtion aluehallinto nyky muodossaan kattaa mannermaalla lähinnä valtion aluehallintoon kuuluvat aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) sekä itsehallinnolliset hyvinvointialueet. Ahvenanmaalla toimii aluehallintovirastoista erillinen Ahvenanmaan valtionvirasto.³²

Viime vuosikymmeninä Suomen aluehallintoa on kehitetty osana laajempia julkisen hallinnon uudistamisprosesseja³³. Uudistukset julkisessa hallinnossa kytkeytyvät tiiviisti muihin yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin³⁴, kuten globalisaatioon, taloudellisiin haasteisiin, väestörakenteen kehitykseen ja digitalisaatioon³⁵. Julkisen hallinnon uudistaminen koostuu tietoisista muutoksista, joilla muutetaan julkisen hallinnon organisaatioiden rakenteita ja toimintaprosesseja. Muutoksilla tavoitellaan julkisen hallinnon parantunutta suorituskykyä, tuloksia ja toimintatapoja. Parantunut suorituskyky liittyy julkisen hallinnon ja sen organisaatioiden resurssien karsimiseen, laadun parantumiseen sekä hallinto-organisaatioiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen.³⁶

Vaikka Suomen aluehallinto on kokenut lukuisia uudistuksia, hallinnon pirstaleisuus on edelleen ratkaisematon ongelma³⁷. Nyholm ja muut (2016) korostavat, että nykyisessä järjestelmässä aluejaot eivät ole yhteneväisiä ja joiden tehtävät voivat olla epäselviä jopa viranomaisille. Pirstaleisuuden seurauksena viranomaisten, yritysten ja kansalaisten on vaikeaa hahmottaa, missä päin maata mistäkin tehtävästä vastataan ja kuka on oikea viranomainen.³⁸

³¹ Nyholm ja muut, 2016, s. 152.

³² Niemivuo, 2022, s. 23.

³³ Niemivuo, 2022, s. 90.

³⁴ Airaksinen, 2018, s. 45.

³⁵ Nyholm ja muut, 2016, s. 199.

³⁶ Stenvall & Virtanen, 2021, s. 15.

³⁷ Nyholm ja muut, 2016, s. 159.

³⁸ Nyholm ja muut, 2016, s. 159.

Suomen aluehallinnon keskeiset ongelmat kiteytyvät epäonnistuneeseen työnjakoon, hallinnon pirstaloitumiseen ja kansanvaltaisuuden puutteeseen, jotka osaltaan heikentävät aluehallinnon toimivuutta. Valtiohallinnon järjestämistapa on organisoitunut alueiden toiminnan mukaisesti sektoreittain, kuitenkin ilman kunnollista aluetason integraatiota. Tämä on lisännyt aluehallinnon pirstaleisuutta sekä heikentänyt sen tehokkuutta. Aluehallinto on ollut pitkään keskeisenä keskustelun aiheena Suomen hallintoa kehittäessä, mutta huolimatta monista uudistuksista sen rakenteet ja toimivuus ovat edelleen keskeneräisiä.³⁹ Pohjimmillaan hallinnon uudistamisessa voidaan katsoa olevan kyse hallinnon muuttamisesta vastaamaan paremmin yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia⁴⁰.

Petteri Orpon hallitusohjelmaan 2023 kirjatun tavoitteen mukaisesti valtion aluehallinnon uudistuksessa kootaan yhteen valtion lupa-, ohjaus-, ja valvontatehtävät uuteen virastoon, johon yhdistetään aluehallintovirastot, Valvira sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät.⁴¹ Täten uusi virasto kokoaa yhteen virastoon ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät. Uudella Lupa- ja valvontavirastolla on valtakunnallinen toimivalta, jossa alueellinen läsnäolo ja toimintakyky turvataan hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueisiin perustuen. Hallitusohjelmaan on kuitenkin kirjattu, että virastolla voi olla tätä laajempi toimipisteverkosto. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään myös alueellisten viranomaisten kanssa toteutettavaan yhteistoimintaa.⁴²

³⁹ Nyholm ja muut, 2016, s. 156–159.

⁴⁰ Nyholm ja muut, 2016, s. 240.

⁴¹ Valtioneuvosto, 2023, s. 57.

⁴² Valtioneuvosto, 2023, s. 58.

2.1 Aluehallintouudistuksen taustat ja tavoitteet

Aluehallinto on jatkuvan uudistamisen kohteena ja viimeisin merkittävä toteutettu valtion aluehallinnon uudistus tapahtui 2010. Kyseisessä uudistuksessa poistettiin läänit, lääninhallitukset ja maaherrat sekä lakkautettiin työvoima- ja elinkeinokeskukset. Lääninhallinnon tilalle muodostettiin uusiksi organisaatioiksi aluehallintovirastot sekä ELY-keskukset. Ahvenanmaalla säilyi maakuntahallinnon rinnalla maaherra, joka johtaa Staten ämbetsverk på Åland valtion virastoa. Tässä 2010 uudistuksessa hävitettiin osittain jo Ruotsin vallan ajoista peräisin olevat vanhat aluejaot sekä hallinnolliset instituutiot. Eduskunnan lähetekeskustelussa vuonna 2010 silloinen hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi kuvasi uudistusta ”itsenäisen Suomen historian mittavimmaksi aluehallintouudistukseksi.”⁴³

Valtiovarainministeriön vuonna 2014 asetetussa Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeessa (VIRSU) havaittiin päällekkäisyyksiä koskien muun muassa ympäristölupahakemusten ratkaisemista. VIRSU- hankkeen tehtäväksi oli selvittää keskushallinnon virastorakenteen kehittämismahdollisuuksia. Aluehallintoa koskevan selvitystyön tavoitteena oli tarkastella asiakkaiden näkökulmasta oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden turvaamista koko maassa. Organisaationäkökulmasta tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää toiminta, vahvistaa poikkihallinnollisuutta ja monialaista yhteistyötä sekä käyttää resursseja joustavasti asiantuntemuksen säilyttäen. Näiden lisäksi toiminnan on oltava tehokasta, taloudellista ja tuottavaa, samalla kun päätöksenteko, alueellinen läsnäolo ja hyvä hallinto turvataan. Hankkeen työn tuloksena annettiin neljä erityyppistä aluehallinnon rakennemallia. Silloinen liikenne- ja kuntaministeri Paula Risikko totesi, että hankkeen tehdystä työstä on paljon hyötyä, kun seuraava hallitus linjaa valtion oman organisaation kehittämistä ja aluehallintoa.⁴⁴

⁴³ Niemivuo, 2022, s. 23–25.

⁴⁴ Valtiovarainministeriö, 2015.

Aluehallinnon uudistukseen pyrittiin myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa 2015, jossa kirjattiin hallituskauden tavoitteeksi lupaprosessien sujuvoittamista. Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa viitataan VIRSU-hankkeen tuomiin epäkohtiin.⁴⁵ Hallitusohjelman toimeenpanoa aluehallintovirastoissa selvitettiin Havi-hankkeessa. Havi-hankkeessa ilmi tuli nykyisen lupa- ja valvontajärjestelmän sisältävän liikaa erillisiä toimijoita ja tasoja, joka tekee kokonaisuudesta haastavan ja epäselvän asiakkaalle.⁴⁶

Näihin epäkohtiin pyrittiin löytämään ratkaisua hallituksen esityksessä (HE 14/2018 vp.), joka sisälsi ehdotukset valtion lupa-, ohjaus-, ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinniseksi⁴⁷. Tarkoituksena oli perustaa Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova)⁴⁸ osana maakunta- ja soteuudistusta 2021 alkaen⁴⁹. Virastoon oli määrä koota valtion lupa-, ohjaus-, ja valvontatehtäviä nykyisistä aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, Valvirasta sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melasta. Nykyisessä muodossa aluehallintovirastot ja Valvira olisivat päättäneet toimintansa.⁵⁰ Tämän uudistuksen myötä käytännössä valtion aluehallinto olisi hävinnyt kokonaan ja hallinto olisi keskittynyt maakunnille. Jäljelle olisi jäänyt Luovan alueellisia toimipisteitä, mutta ne olisivat olleet osa keskushallintoon kuuluvaa viranomaista.⁵¹

Suunniteltu Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi ollut valtakunnallinen, monialainen viranomaisen, joka turvaisi perusoikeudet ja oikeusturvan alueilla toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtävillä⁵². Täten Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi vastannut uuden rakenteen tarpeeseen toimintaedellytysten turvaajana⁵³. Uudistuksella pyrittiin tehostamaan hallintoa ja varmistamaan, että ympäristöhallinto täyttää tietyt

⁴⁵ Valtioneuvoston kanslia, 2015, s. 31.

⁴⁶ Aaltonen ja muut, 2016.

⁴⁷ HE 14/2018 vp.

⁴⁸ Niemivuo, 2022, s. 232.

⁴⁹ Valtiovarainministeriö, 2017.

⁵⁰ Valtiovarainministeriö, 2017.

⁵¹ Niemivuo, 2022, s. 232.

⁵² HE 14/2018 vp.

⁵³ Valtiovarainministeriö, 2017.

menettelylliset vähimmäisvaatimukset⁵⁴. Uuden Valtion lupa- ja valvontavirasto oli tarkoitus voida toimia puolueettomana asiantuntijaviranomaisena, joka jakaa ympäristötietoa ja toimii valvovana asiantuntijaviranomaisena⁵⁵.

Maakuntaudistus kuitenkin kaatui, kun Sipilän hallitus haki eroa maaliskuussa 2019. Eropyyntönsä vuoksi maakuntaudistuksen jatkovalmisteluun ei ollut edellytyksiä. Tämän jälkeen työ suunnattiin valmistelun päättämiseen, tehdyn työn dokumentointiin ja uudistuksen hallittuun alasajoon.⁵⁶

2.2 Ympäristöluvut valtion aluehallinnossa

Valtion aluehallinnossa ympäristölupaprosessissa keskeisessä roolissa on alueelliset viranomaiset, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset⁵⁷. Yhteistyöstä AVI: en ja ELY-keskusten kanssa on säädetty laissa koskien aluehallintovirastoja (896/2009), jonka 17§ mukaisesti aluehallintovirastojen on valtion aluehallintoa koskevissa asioissa toimittava yhteistyössä toimialueensa ELY-keskusten kanssa. Ympäristöasioita hoidetaan neljässä aluehallintovirastossa ja kolmessatoista ELY-keskuksessa. Näiden viranomaisten ympäristötehtävät ovat kytkeytyneet toisiinsa monin eri tavoin, kattaen koko lupaprosessin ennakkomenettelyistä aina jälkivalvontaan saakka.⁵⁸

Ympäristöasioista vastaavan viranomaisen hallinnossa tulisi olla vähintään kolme keskeistä osa-aluetta; valmistelu, päätöksenteko ja päätöksenteon valvonta. Ympäristövalvontakutusten arviointiin ja suunnitteluprosesseihin tulisi voida osallistua toiminnanharjoitta-

⁵⁴ HE 14/2018 vp.

⁵⁵ Kokko, 2017, s. 242.

⁵⁶ Valtiovarainministeriö, 2019

⁵⁷ Nyholm ja muut, 2016, s. 152.

⁵⁸ HE 13/2025 vp., s. 152.

jan lisäksi myös muiden asianosaisten sekä yleisön. Näiden lisäksi myös muiden viranomaisten on voitava antaa lausuntoja valmistelun aikana.⁵⁹ Ympäristöministeriön tehtäväksi kuuluu kehittää sekä ohjeistaa ympäristölupien valvontaa⁶⁰.

Päätöksenteon on perustuttava kattavaan ja laadukkaaseen ympäristötietoon. Asianosaisilla ja tietyillä yleisön edustajilla on oltava oikeus hakea muutosta päätökseen sekä edistää viranomaisen toimia ympäristönsuojelun tehostamiseksi. Menettelyllinen vähimmäismalli mahdollistaa joustavat ratkaisut eri sektoriviranomaisten toiminnassa. Tämä osoittaa, että nykyiseen järjestelmään olisi tarpeen tehdä uudistuksia. Ympäristöprosessien yhtenäistäminen ja yhdenmukaistaminen ennen ja jälkeen päätöksenteon toteuttaisi yleistä ympäristönsuojeluetua⁶¹.

Aluehallintoviranomainen toimii ympäristönsuojelulain (527/2014) (YSL) mukaisena lupaviranomaisena⁶². Vuonna 2010 toteutetussa valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä ympäristölupatehtävät koottiin aluehallintovirastoihin. Ympäristölupavastuualue on perustettu neljään aluehallintovirastoon; Etelä-, Itä-, Länsi- ja Sisä-, sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoihin. Vastuualue on riippumaton toiminnassaan viraston muusta organisaatioista ja tehtävistä.⁶³

Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu lainsäädännön toimeenpano, ohjaus sekä valvonta alueatasolla. Viraston tavoitteena on edistää alueellaan perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, sisäistä turvallisuutta, peruspalveluiden saatavuutta, ympäristön kestäväää käyttöä sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä.⁶⁴ Ympäristölupien kannalta aluehallintovirastolle kuuluvat hankkeet, joista saattaa aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuten YVA-lain alaisille tai IPPC-direktiivin mukaisille toiminnoille. Se myös käsittelee lupia, joiden vaikutukset ulottuvat laajalle alueelle tai joiden ratkaiseminen on

⁵⁹ Kokko, 2017, s. 242.

⁶⁰ Ympäristö.fi, 2024.

⁶¹ Kokko, 2017, s. 242.

⁶² Ekroos ja muut, 2012, s. 586.

⁶³ HE 14/2018 vp.

⁶⁴ Nyholm ja muut, 2016, s. 152.

muutoin perusteltua. Näiden lisäksi AVI käsittelee ympäristöluvat vesitaloushankkeisiin, jotka edellyttävät vesilain mukaista lupaa ja yhteiskäsittelyä ympäristösuojelulain kanssa.⁶⁵ AVI:n toimivaltaan kuuluvat myös vesistön pilaantumista aiheuttavien toimintojen ympäristöluvat (YSL 28.2§) sekä lupahakemukset, joiden tarve perustuu valtioneuvoston YSL 29 §:n nojalla säätämän asetuksen aineluetteloon. Näissä tapauksissa lupahakemus käsitellään aluehallintovirastossa, vaikka muutoin sen toimivalta kuuluisi kunnalle. Lisäksi virasto myöntää luvat pilaantuneiden maa-ainesten käsittelyyn (YSL 78.1.§).⁶⁶ Aluehallintovirastolle ei kuulu lainkaan laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä⁶⁷.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimivat ympäristösuojelulain mukaisina valvontaviranomaisina aluehallintovirastojen antamille ympäristöluville. Nykyisin toiminta on organisoitu ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat vastuualueille (Y-vastuualue), joita hoidetaan 13:sta ELY-keskuksessa. ELY-keskuksen Y-vastuualueen tehtäväkenttään kuuluu YSL:n mukaan laillisuusvalvonta sekä yleisen edun valvonta.⁶⁸ Ympäristöasioissa yleisellä edulla tarkoitetaan yhteisiä, koko yhteiskuntaa koskevia arvoja ja tavoitteita, jotka eivät liity suoraan yksittäisen henkilön etuun⁶⁹. Yleisen edun valvonnasta ympäristö- ja vesiasioissa pohjautuu ELY-keskuksista annetun lain 3 §:n 2 momenttiin. Tämä rooli perustuu ennakkovalvontaa, jossa arvioidaan toiminnan käynnistämisen tai muutoksen vaikutuksia ennen päätöksentekoa. Laillisuusvalvonta puolestaan kohdistuu jo olemassa olevaan tai päättyneeseen toimintaan.⁷⁰

ELY-keskuksilla on keskeinen rooli ympäristölupaprosessissa ja -valvonnassa. Ne laativat ja vastaavat alueensa ympäristölupien valvontasuunnitelmasta, jossa määritellään alueen erityispiirteet, valvonnan tarpeet sekä resurssit ja tavoitteet⁷¹. Yleisen ympäristö-

⁶⁵ Ekroos ja muut, 2012, s. 568.

⁶⁶ Ekroos ja muut, 2012, s. 569.

⁶⁷ Ekroos ja muut, 2012, s. 42.

⁶⁸ HE 14/2018 vp.

⁶⁹ HE 13/2025 vp, s. 255.

⁷⁰ HE 14/2018 vp.

⁷¹ Ympäristö.fi, 2024.

suojelunedun valvojana ELY-keskus voi käyttää puhevaltaa ennen asian ratkaisua. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ELY-keskuksella on vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus ympäristöasioissa.⁷² Tämä rooli korostui myös tapauksessa KHO 2024:12, jossa Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ELY-keskuksella oli oikeus valittaa ympäristösuojeluviranomaisen päätöksestä, perustuen YSL mukaiseen vastuuseen sen yleisen ympäristösuojeluedun valvonnasta⁷³. Lisäksi ELY-keskukset voivat toimia hallintopakkoasioissa sekä rikosasioissa asianomistajana, varmistaen ympäristönsuojelun ja julkisen edun toteutumisen päätöksenteossa⁷⁴.

Yleisen etujen valvonnan kannalta ELY-keskusten tehtävät ympäristön saralta sisältävät kuitenkin keskenään ristiriitaisia elementtejä, sillä ne valvovat yleistä etua eri sektoreilla, kuten kalataloudessa, liikenneasioissa ja luonnonsuojelussa⁷⁵. Tämä monialainen vastuu näkyy myös yhteistyössä AVI:en kanssa ympäristölupaprosessissa, jossa ELY-keskukset antavat asiantuntijalausuntoja lupahakemuksista, valvovat lupaehtojen noudattamista ja aloitteellisesti esittävät lupien tarkastamista. ELY-keskukset voivat jossain tapauksissa myös myöntää itse lupia, kuten maa-aineslain mukaisia ottolupia. Täten ELY-keskusten tehtävät kattavat ennakoivan arvioinnin sekä jälkivalvonnan, mikä vahvistaa ympäristönsuojelun tavoitteiden toteutumista.⁷⁶

Valvontaviranomaisen lupamenettelyssä antaman lupahakemusta koskevan lausunnon merkitys on suuri, sillä se voi tuoda esiin lupahakemuksen valvonnan kannalta tärkeimmät näkökohdat sekä mahdolliset puutteet. Mikäli lupaviranomainen eli AVI järjestää neuvotteluja hakemuksen käsittelyn aikana, ympäristöministeriön suosituksen mukaisesti, tällöin tulisi kutsua myös valvontaviranomaiset mukaan neuvotteluun. Ympäristölupapäätöksen jälkeen on myös suositeltavaa, että valvontaviranomainen ja toiminnanharjoittaja kävisivät läpi lupapäätös ja sitä koskevat määräykset tarkasti. Tällä taattaisiin

⁷² Ahonen, 2015, s. 8–9.

⁷³ KHO 2024:12.

⁷⁴ Ahonen, 2015, s. 8–9.

⁷⁵ Ekroos ja muut, 2012, s. 40.

⁷⁶ Hietämäki ja muut, 2016.

toiminnanharjoittajalle ymmärrys lupaehtoihin ja velvoitteisiin. Neuvottelu voidaan pitää myös valitusaikana. On myös valvontaviranomaisen tärkeä etu olla perillä hankkeen ympäristövaikutusten arviointiprosessista (YVA), jotta se voi tutustua hankkeen vaikutuksiin sekä sisältöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ottaen huomioon käytettävissä olevat resurssit.⁷⁷

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 5 luku 6 § käsittelee tarkemmin valvontaviranomaisen roolia ympäristölupien valvonnassa ja YVA-prosessin merkitystä ympäristösuojelun arvioinnista. Hankkeisiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia, sovelletaan lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017, YVAL). ELY-keskus voi käyttää myös päätöksenteko-oikeuttaan yksittäistapauksissa soveltaa YVA-menettelyä myös hankkeisiin, joilla on mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia⁷⁸.

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset käsittelevät siis samoja ympäristöasioita, mutta niiden tehtävät jakautuvat eri vaiheisiin. Näiden viranomaisten yhteistyötä on pyritty vahvistamaan, mutta YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamisessa on kohdattu edelleen haasteita, erityisesti ennakoinnissa sekä tulosten hyödyntämisessä. Lupa- ja valvontatehtävien sujuvuutta vaikeuttaa alueellisesti rajattu toimivalta ja resurssipula. Nykyinen organisaatiomalli ei tue tehokasta lupaprosessia, asiantuntijuuden hyödyntämistä eikä yhden luukun periaatetta. Ympäristöllisten lupamenettelyiden kehittämistä on selvitetty useissa tutkimus- ja selvityshankkeissa.⁷⁹

⁷⁷ Hietämäki ja muut, 2016, s. 25.

⁷⁸ Ympäristöministeriö, n.d.b.

⁷⁹ HE 13/2025 vp., s. 152–154.

2.3 Muutokset hallinnollisessa toimivallassa aluehallintouudistuksessa

Ympäristötietoisuus on kasvanut, ja sekä yhteiskunta että toiminnanharjoittajat painottavat yhä enemmän kestävästä kehityksestä. Täten ympäristötoimialan toimintaympäristön nähdään muuttuneen haastavammaksi lupa- ja valvontaviranomaisille.⁸⁰

Valtionaluehallinnon yhteinen strategia-asiakirja vuosille 2024–2027 ohjaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten hallitusohjelman toimeenpanossa sekä toiminnan ja rakenteiden uudistamisessa⁸¹. Strategia-asiakirja on virkamiestyönä valmisteltu ja asianomaisten ministeriön hyväksymä. Siinä on kuvattu toimintaympäristön muutokset, strategiset painopisteet sekä arvot.⁸² Sipilän hallitusohjelman 2023 myötä käynnistynyt valtion aluehallinnon uudistaminen näkyy asiakirjassa toimintatapalinjauksina. Uudistuksen jälkeen valtion aluehallinto jatkaa poikkihallinnollista ja monialaista toimintaansa alueilla, samalla kun aluehallinnon virastorakenteita uudistettaessa pyritään säilyttämään toimintakyky ja yhtenäistää toimintoja.⁸³

Aluehallinnon uudistuksessa syntyvä uusi virasto on merkittävä toiminnallinen ja rakenteellinen muutos, sillä uudistuksessa siirrytään alueellisista virastoista valtakunnallisen toimivallan virastoon.⁸⁴ Uudessa virastossa yhdistetään aluehallintoviraston ja ELY-keskusten ympäristövastuualueet, joka tarkoittaa myös ympäristölupaprosessin siirtymistä yhdelle viranomaiselle. Viraston tehtäväkenttä laajenee nykyiseen järjestelmään verrattuna.⁸⁵

⁸⁰ Kleemola, 2025, s. 12–13.

⁸¹ Työ- ja elinkeinoministeriö, n.d.

⁸² Niemivuo, 2022, s. 395.

⁸³ Työ- ja elinkeinoministeriö, n.d.

⁸⁴ Kleemola, 2025, s. 38.

⁸⁵ Valtiovarainministeriö, n.d.a.

Muutoksen myötä ympäristölupien myöntäminen, valvonta sekä muut ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät keskitetään yhdelle viranomaiselle. Tämä edistää valtakunnallisesti yhtenäisempää ja tehokkaampaa toimintaa.⁸⁶ Samalla muodostetaan myös kymmenen alueellista elinvoimakeskusta, jotka keskittyvät alueellisen elinvoiman edistämiseen ja elinkeinojen tukemiseen⁸⁷. Elinvoimakeskus siirretään loput ELY-keskusten tehtävät, jotka eivät siirry Lupa- ja valvontavirastolle⁸⁸.

Aluehallinnon rakenneuudistus tähtää lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja prosessien sujuvoittamiseen, minkä tarkoituksena on parantaa palveluja kansalaisille ja yrityksille alueesta riippumatta. Ympäristölupaprosessit järjestetään uudistuksen myötä aiempaa selkeämmin ja keskitetympin, mikä voi puolestaan parantaa päätösten ennustettavuutta ja toimintatehokkuutta.⁸⁹ Koska uuden viraston toiminta ja tehtävien järjestely on rakennettava kokonaan uudelle pohjalle, nykyisten virastojen rakenteita ei voida siirtää sellaisenaan osaksi uutta organisaatiota⁹⁰.

2.3.1 Lupa- ja valvontavirasto

Lupa- ja valvontavirasto tulee olemaan valtakunnallinen ja monialainen valtion keskusvirasto, joka tekee alueellista yhteistyötä muiden viranomaisten, kuntien, hyvinvointialueiden, elinkeinoelämän ja kansalaistoiminnan kanssa. Ympäristön osalta lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluu ympäristön ja luonnon suojelun sekä ympäristövaikutusten arviointiin liittyviä tehtäviä, alueidenkäytön ja rakentamisen ohjausta, vesien- ja merenhoidon lupa-, suunnittelu-, ja valvontatoimintaa sekä vesitalouteen liittyviä ympäristön käyttöön ja suojeluun liittyviä tehtäviä.⁹¹ Vaikka virastolla on valtakunnallinen toimi-

⁸⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024.

⁸⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024.

⁸⁸ HE 13/2025 vp., s. 1.

⁸⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024.

⁹⁰ Kleemola, 2025, s. 29.

⁹¹ Valtiovarainministeriö, n.d.a.

valta, sen alueellinen läsnäolo ja asiantuntemus turvataan hyvinvointialueiden yhteistoi-
minta-alueisiin perustuen, mutta virastolla voi olla kuitenkin tätä laajempi toimipistever-
kosto⁹².

Lupa- ja valvontaviraston viranomaiset tuottavat yhdessä kokonaispalvelua, joka edellyt-
tää tehokasta koordinoitua, menettelyiden yhdistämistä ja tarvittaessa näiden yhteen-
sovittamista. Tässä tulee relevantiksi viraston ympäristömenettelyiden toiminta yhden
luukun periaatteella. Uuden viraston perustaminen tarjoaa mahdollisuuden sujuvoittaa
ympäristöön liittyviä palveluprosesseja sekä vahvistaa asiantuntijuuden hyödyntämistä.

93

2.3.2 Yhden luukun malli

Yhden luukun mallin toteuttaminen ympäristöasioissa tähtää osaltaan ympäristöproses-
sien yhtenäistämiseen ja yhdenmukaistamiseen ennen ja jälkeen päätöksenteon⁹⁴.

Ympäristöministeriö vastaa yhden luukun palveluiden lainsäädäntöhankkeesta, jonka ta-
voitteena on sujuvoittaa valtakunnallisen lupa- ja ohjaus-, ja valvontaviranomaisten mal-
lissa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Lisäksi hankkeessa valmis-
tellaan yhden luukun palvelua edistäviä lakeja. Yhden luukun mallin mukaisesti uusi lupa-,
ohjaus- ja valvontaviranomainen hoitaisi jatkossa useiden ympäristöä koskevien lakien
mukaisia viranomaisia tehtäviä, esimerkiksi ympäristösuojelulain (527/2014) mukaisia
viranomaistehtäviä. Valtion aluehallintouudistuksella ei ole tarkoituksena muuttaa val-
tion ja kuntien ympäristöllisten viranomaistehtävien toimivaltasuhteita.⁹⁵

Tavoitteena ympäristöasioissa on yhden luukun palvelu eli jatkossa yksi valtakunnallisen
toimivallan omaava valtion ympäristöviranomainen vastaa lupa- ja muiden menettelyjen

⁹² Kleemola, 2025, s. 10.

⁹³ Kleemola, 2025, s. 16–17.

⁹⁴ Kokko, 2017, s. 243.

⁹⁵ Ympäristöministeriö, n.d.c.

etenemisestä ja koordinoinnista. Asiakkaalle tarjotaan siis kokonaispalvelua, jossa samaan asiointikokonaisuuteen kuuluvat ympäristölliset menettelyt tuotetaan toisiinsa kytkeytyvänä kokonaisuutena. Tarkoituksena on yhdistää YVA-menettely, Natura-arviointi, ympäristö- ja vesiluvat, luonnonsuojelun poikkeusluvut sekä niihin liittyvä valvonta saumattomaksi palveluksi.⁹⁶ Alueidenkäytön, luonnonsuojelun ja vesienhoidon asiantuntemus otetaan huomioon osana palvelua⁹⁷. Yhdistämällä keskeiset ympäristölupamenettelyt varmistetaan, että lupahakemus johtaa yhteen päätökseen ja valitusmahdollisuuteen.⁹⁸

Yhden luukun palvelujen lainsäädäntöhankkeessa valmistellaan säännöksiä, jotta uusi ympäristölupaviranomainen voisi käsitellä hankkeen eri lakeihin perustuvia lupahakemuksia yhdessä⁹⁹. Hanke kytkeytyy pääministeri Orpon hallitusohjelman 2023 tavoitteisiin koskien luvitusta koskevia kirjauksia¹⁰⁰. Se toimii yhteistyössä lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen ympäristöalatyöryhmän kanssa¹⁰¹.

⁹⁶ Ympäristöministeriö, n.d.c.

⁹⁷ Kleemola, 2025, s. 16.

⁹⁸ Ympäristöministeriö, n.d.c.

⁹⁹ Ympäristöministeriö, n.d.c.

¹⁰⁰ Ympäristöministeriö, 2023.

¹⁰¹ Kleemola, 2025, s. 10.

3 Ympäristölupaprosessin oikeusturva ja hyvän hallinnon toteutuminen

Ympäristösuojelulain (527/2014, YSL) nojalla myönnetty lupa on ympäristölupa. Se on hallintopäätös, jonka tulee täyttää hallintopäätöksille säädetyt vaatimukset, jotka ilmevät hallintolaista sekä ympäristönsuojelulainsäädännöstä ja -asetuksista. Viranomaisen ratkaisee ennakkollisesti ympäristölupamenettelyssä, sallitaanko ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, sen harjoittamisen edellytykset ja lupamääräyksien täyttymisen.¹⁰²

Luvan tarpeesta eli lupakynnyksestä, lupamenettelystä sekä luvan myöntämisen aineellisista hankintaperusteista säädellään ympäristönsuojelulaissa¹⁰³. Ympäristölupaa käsittelevä viranomainen määräytyy luvanvaraisen toiminnan ja sen koon mukaan. Tämä jakautuminen perustuu ympäristösuojelulain 34 § ja valtioneuvoston ympäristönsuojeluasetuksen (YSA 713/2014) 1. lukuun.¹⁰⁴

Ympäristölupa-asian käsittely lupaviranomaisessa sisältää useita eri vaiheita, jotka saattavat vaihdella eri lupahakemusten ja sitä käsittelevän viranomaisen kohdalla¹⁰⁵. Ympäristölupamenettely käynnistyy, kun ympäristönsuojelulain 39§ mukaisesti hankkeesta vastaavan kirjallinen hakemus toimitetaan toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle¹⁰⁶. Hakemuksen sisällöstä määritellään YSL 35.2§ ja sen sisältövaatimuksia täsmennetään tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksessa.¹⁰⁷ Ympäristölupahakemukseen on liitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä säädetyin lain (468/1994, YVAL) 19 §:n mukainen arviointiselostus ja 23 §:ssä tarkoitettu yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä arviointiselostuksesta sekä tarvittaessa luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL)

¹⁰² Ekroos ja muut, 2012, s. 576.

¹⁰³ Ekroos ja muut, 2012, s. 561.

¹⁰⁴ Aluehallintovirasto, 2024.

¹⁰⁵ Ekroos ja muut, 2012, s. 573.

¹⁰⁶ Kokko, 2017, s. 194.

¹⁰⁷ Ekroos ja muut, 2012, s. 570.

65 §:ssä tarkoitettu Natura 2000 -alueita koskeva arviointi ennen kuin päätös voidaan tehdä¹⁰⁸.

Lupaviranomainen tarkistaa hakemuksen ja voi tarvittaessa pyytää hakemuksen täydentämistä. Hakemuksen täydentämisestä säädelään YSL 40 §. Pykälän mukaan, mikäli hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, on hakijalle varattava tilaisuus täydentää hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa. Lisäksi lupaviranomainen voi käydä täydentämiseen liittyen neuvotteluita toiminnanharjoittajan kanssa. Luvan hakijan vastuulle jää osoittaa hakemuksessa, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät sekä toimitettava riittävät selvitykset asian ratkaisemista varten. Määräajassa täydentämättä jäänyt hakemus voidaan jättää tutkimatta.¹⁰⁹ Tämän alustavan käsittelyn jälkeen lupaviranomaisen on käynnistettävä lupamenettely¹¹⁰.

Lupaviranomainen pyytää tarvittavat lausunnot ja huolehtii ympäristölupahakemuksen sekä sen hakemusasiakirjojen nähtävillä olon kuulutuksesta¹¹¹. Lausunnoilla tarkoitetaan eri viranomaisten ja asiantuntijalaitosten lupahakemuksessa esittämiä kannanottoja. Tästä lausuntomenettelystä säädelään YSL 36 §, jossa määritellään ne viranomaiset, joilta lupaviranomainen on velvollinen pyytämään lausunnon. Aluehallintoviraston tulee aina pyytää lausuntoa kunnalta, jonka alueelle hanke sijoittuu sekä kyseisen alueen ELY-keskuksesta, jonka toimialueelle toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä. Tarvittaessa lausunto tulee pyytää myös vaikutusalueen kunnilta, mikäli hanke ulottaa vaikutukseltaan muihin kuin hankkeen sijoituskuntaan. Tämän lisäksi on pyydettävä lausunto kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilta. YSL 39§ velvoittaa lausunnon pyytämistä myös muilta yleistä etua valvoilta viranomaisilta kuten Metsähallitukselta, Museovirastolta, Väylävirastolta sekä muilta.¹¹² Lupaviranomaisella on mahdollisuus myös oman harkinnan mukaisesti pyytää muita asian selvittämiseksi tarvittavia lausuntoja¹¹³.

¹⁰⁸ Kokko, 2017, s. 194.

¹⁰⁹ Kokko, 2017, s. 195.

¹¹⁰ Ekroos ja muut, 2012, s. 573.

¹¹¹ Kokko, 2017, s. 195.

¹¹² Ekroos ja muut, 2012, s. 573.

¹¹³ Ekroos ja muut, 2012, s. 543–544.

Ympäristönsuojelulaissa on säädetty myös yhteiskäsittelytilanteista, jossa toisen luvanvaraisen hankkeen toiminnan lisäksi tarvitaan myös ympäristölupa. Tällöin molemmat lupahakemukset voidaan käsitellä samanaikaisesti ympäristölupaviranomaisen toimesta. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan siltä osin kuin hankkeessa on kyse ympäristönsuojelulain mukaisesta toiminnasta. Tilanteita, jossa on useita ympäristölupaa edellyttäviä hankkeita vireillä samanaikaisesti samassa viranomaisessa, voidaan ne käsitellä yhdessä. Tästä säädetään tarkemmin YSL 40§. Puolestaan eri toimintoja koskevat lupa-asiat ratkaistaan eri päätöksillä, mutta lupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon hankkeiden yhteisvaikutukset.¹¹⁴

Hallintolakia ja muuta yleistä hallintolainsäädäntöä sovelletaan ympäristönsuojelulakia täydentävästi tiedon kokoamisessa ja kuulemisessa. Virallisperiaatteen puitteissa lupaviranomainen voi hankkia asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä tai korvausasiassa määrätä käynnistettävän selvitysmenettelyn. Ennen asian ratkaisemista lupaviranomaisen on varattava asianosaisille tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Tämän lisäksi on varattava yleisölle eli muille kuin asianosaisille tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Kenellä tahansa on oikeus kuitenkin pyynnöstä saada tieto tietyllä alueella vireille tulleista ympäristölupa-asioista sähköisesti viranomaisen tietojärjestelmän mahdollisuuksien rajoissa.¹¹⁵

Ympäristölupamenettely päättyy varsinaisesti päätöksestä tiedottamiseen¹¹⁶. Ympäristölupaa koskevat päätökset annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella¹¹⁷. Ympäristönsuojelulain 44§ mukaisesti kuulutus tulee tiedottaa noudattaen hallintolain 62 a §, joka käsittelee julkista kuulutusta. Hallintolain mukaisesti julkinen kuulutus sekä hakemusasiakirjat on oltava nähtävillä 14 vuorokautta yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosi-

¹¹⁴ Ekroos ja muut, 2012, s. 573.

¹¹⁵ Kokko, 2017, s. 196.

¹¹⁶ Kokko, 2017, s. 196.

¹¹⁷ Mäenpää, 2021, s. 345.

vuilla. Ympäristönsuojelulaki vaatii lupahakemusasiakirjojen oltavan nähtävillä vähintään 30 päivän ajan verkkosivujen lisäksi myös toiminnan vaikutusalueen kunnissa, kuntalain (410/2015) 108 § mukaisesti. Näiden lisäksi YSL 44§ velvoittaa tiedotettavan kuulutuksen ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Poikkeuksena tälle veloitteelle on, jos lupahakemuksen merkitys on vähäinen tai sen julkaiseminen ei ole muuten tarpeen.¹¹⁸

Julkisen kuulutuksen lisäksi YSL 85 § mukaisesti lupapäätös on lähetettävä hakijalle, valvontaviranomaisille, asiassa yleistä etua valvoville viranomaiselle sekä niille, jotka ovat päätöstä erikseen pyytäneet. Lupaviranomainen voi myös järjestää yleisötilaisuuden lisänä täydentävänä osana tiedotusmenettelyä. Ympäristönsuojelulakiin on myös kirjattu, että valtioneuvoksen asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuulutuksesta ja sen julkaisemisesta sekä muusta lupahakemusta koskevasta tiedottamisesta. Kuuluttamisen tavoitteena on turvata, että asianosaiset ja muut tahot voivat esittää käsityksensä lopullisesta lupahakemuksesta. Tälle esittämistapaa ei ole tarkemmin määritelty ympäristönsuojelulaissa, mutta pääsääntöisesti ne tulee tehdä kirjallisessa muodossa ja toimittaa lupaviranomaiselle kuulutuksessa annetussa määräajassa.¹¹⁹

Valitusaika alkaa julkipano hetkestä ja mikäli päätöksestä ei valiteta, saa lupapäätös lainvoiman 30 päivän kuluttua antamispäivästä¹²⁰. Lupaviranomaisen tulee toimittaa tieto lupapäätöksestä kaikille asianosaisille. Lainvoimaiseen päätökseen voi hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta.¹²¹

Ympäristölupamenettelyssä on käytössä myös etusijamenettely, jossa tietyt hankkeet voivat saada etusijan aluehallintovirastossa. Etusijamenettelyä hyödynnetään vihreän siirtymän hankkeissa (2023–2026), kriittisen raaka-aineiden hankkeissa sekä nettonolla-

¹¹⁸ Kokko, 2017, s. 196.

¹¹⁹ Ekroos ja muut, 2012, s. 575.

¹²⁰ Ekroos ja muut, 2012, s. 576.

¹²¹ Kokko, 2017, s. 196.

hankkeissa. Etusijan tavoitteena on varmistaa, että lupahakemus käsitellään aluehallintovirastossa tavallista nopeammin. Tämän menettelyn saamisen edellytyksistä ja hakeemisesta on annettu erilliset ohjeet. Muutoin lupamenettely ja -harkinta etenevät normaalin käytännön mukaisesti.¹²²

3.1 Hallintolaki ja sen merkitys ympäristölupaprosessissa

Hallintolain soveltamisala ulottuu koko julkishallintoon¹²³ ja sitä sovelletaan useiden oikeusturvaan liittyvien asioiden käsittelyyn hallinnossa¹²⁴. Laki voidaan tulkita jakautuvan kahteen päälohkoon, hyvän hallinnon perusteisiin ja hallintomenettelyn säännöksiin. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaiken tyyppiseen hallintotoimintaan. Hallintomenettelyn määritellään hallintolain 2.1§ mukaisesti olevan hallintoasiassa noudatettava menettely.¹²⁵ Vaikka hallintolaki on hallintomenettelyn yleislaki, sitä sovelletaan toissijaisesti (HL 5.1§), jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä. Hallintolain mukaisia hyvän hallinnon perusteita sovelletaan laaja-alaisesti julkishallinnossa, vaikka siitä ei juuri säädellä muissa laeissa.¹²⁶

Ympäristöön liittyvä päätöksenteko tapahtuu pääosin hallintomenettelyssä, joka kattaa myös lupa-asiat. Täten ympäristölupiin sovelletaan yleislakina hallintolakia, joka toimii kuitenkin toissijaisena muihin lakeihin nähden. Erityislainsäädäntö täten täsmentää hallintomenettelyä ja ristiriitatilanteissa syrjäyttää yleiset hallintolain säännökset, jotka muutoin toimivat täydentävänä säädäntöä.¹²⁷ Vaikka ympäristöoikeudellisilla ja hallinto-oikeudellisilla periaatteilla oikeudellisesti suojattava kohde poikkeaa toisistaan, niitä molempia noudatetaan ympäristöllisessä lupa-asioiden ratkaisemisessa¹²⁸.

¹²² Aluehallintovirasto, 2025.

¹²³ Hollo, 2018, s. 71.

¹²⁴ Mäenpää, 2021, s. 45.

¹²⁵ Hollo, 2018, s. 71.

¹²⁶ Hollo, 2018, s. 96.

¹²⁷ Ekroos ja muut, 2012, s. 43.

¹²⁸ Kokko, 2017, s. 161–162.

3.2 Hallintolain keskeiset periaatteet – hyvä hallinto ja oikeusturva

Hallintolaki keskittyy hallintomenettelyn sääntelyyn, yhdistäen sen moninaiset tavoitteet. Lain valmistelussa painotettiin oikeussuojan tehostamista¹²⁹. Hallinto-oikeudelliset periaatteet suojaavat hallintotoimen kohteena olevaa yksityishenkilöä asettamalla viranomaisille harkintavallan rajat¹³⁰. Ne ovat arvoperustaltaan sidoksissa oikeudenmukaisuuden vaatimukseen¹³¹. Hallintolain keskeinen tehtävä on Hallintolain 1§ mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä turvata oikeusturva hallintoasioissa. Tavoitteiden taustalla on perustuslain 21§, joka määrittelee oikeuden hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Tämän lisäksi hallintolain tarkoituksena on myös pyrkiä parantamaan hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta.¹³²

Hallintoasioiden käsittelyssä oikeusturvaa turvataan jo viranomaisvaiheessa menettelyllisin keinoin. Hallintolaissa keskeisimmät oikeusturvan takeet liittyvät asianmukaiseen menettelyyn ennen päätöksentekoa. Nämä ennakkolliset oikeusturvakeinot koskevat asian vireillepanoa, asian selvittämistä, käsittelyn tasapuolisuutta ja puolueettomuutta sekä varsinaista päätöksentekoa. Lisäksi hallintolaissa säädetään päätöksenteon jälkeisistä oikeusturvakeinoista, kuten virheiden korjaamisesta, päätöksen oikaisemisesta ja hallintokantelusta.¹³³

Oikeussuojatavoitteen ensisijaisuus korostaa perinteistä näkemystä, jonka mukaan menettely tukee aineellisen oikeuden toteutumista. Menettelysäännökset ovat kuitenkin sitovia. Niiden noudattaminen antaa viranomaiselle hyvät mahdollisuudet saada riittävästi oikeaa tietoa, kun päätöksenteko perustuu asianmukaisiin perusteisiin ja päätös muodostuu sisällöltään oikeaksi.¹³⁴ Menettelysääntelyn tärkeimpänä tehtävänä voidaan

¹²⁹ Kulla, 2024, s. 83.

¹³⁰ Kokko, 2014, s. 161.

¹³¹ Kulla, 2024, s. 114.

¹³² Mäenpää, 2021, s. 69.

¹³³ Mäenpää, 2021, s. 413.

¹³⁴ Kulla, 2024, s. 83.

pitää oikeusturvan toteuttamista. Hallintoviranomaisen kanssa asioivan oikeusturvan taakamiseksi on tärkeää, että asioivan menettelyllinen asema määritellään selkeästi ja ennakoitavasti.¹³⁵

Moderni hallinto korostaa ennakoivaa lähestymistapaa, jossa asianmukainen menettely ja hyvän hallinnon toteutuminen varmistetaan jo etukäteen. Tämä painotus täydentää perinteisiä oikeusturvakeinoja, jotka keskittyvät jälkikäteiseen korjaamiseen. Oikeusturvan tavoitteena on tarjota asiakkaille joustavat ja tehokkaan mahdollisuuden edistää asioiden käsittelyä, samalla huomioiden heidän yksilölliset tarpeensa ja käsiteltävien asioiden erityispiirteet. Menettelyllinen oikeusturva edistää hyvän hallinnon toteuttamista, ja laadukas hyvä hallinto vähentää osaltaan tarvetta turvautumista oikeusturvakeinoihin.¹³⁶ Ympäristöasioissa keskeinen menettelyllinen oikeus on perustuslaissa korostettu yksilön mahdollisuudesta vaikuttaa omaan elinympäristöönsä¹³⁷.

3.2.1 Hyvä hallinto

Hyvä hallinto on moniulotteinen käsite, joka kattaa menettelylliset oikeusturvakeinit, viranomaistoiminnan ohjaavat periaatteet sekä demokratian ulottuvuuden. Siihen sisältyy yksilön oikeus vaikuttaa itseään koskevien asioiden käsittelyyn. Tämä oikeus pohjautuu perustuslain säännöksiin osallistumisoikeuksista. osallistumisoikeuksia. Perustuslain mukaisesti tulee edistää yksityisen henkilön ja julkisen vallan välistä vuorovaikutussuhdetta.¹³⁸ Hallintolain perusteluissa tarkennetaan sen tarkoittavan hallinnon asiakkaan ja viranomaisen yhteistyön lisäämistä sekä asiakkaan tukemista itsenäisessä asioiden hoidossa¹³⁹.

¹³⁵ Kulla, 2024, s. 83.

¹³⁶ Mäenpää, 2021, s. 73–74.

¹³⁷ Ekroos ja muut, 2012, s. 61

¹³⁸ Niemivuo ja muut, 2010, s. 89–90.

¹³⁹ HE 72/2002 vp., s. 44.

Hyvän hallinnon perusteet on hallintolain toisen luvun mukaisesti tarkoitettu täydentämään hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä. Tällä tarkoitetaan, että perusteet otetaan huomioon menettelysäännösten rinnalla.¹⁴⁰ Hallituksen esitykseen (72/2002) on kirjattu hyvän hallinnon perusteiden olevan toiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Hyvän hallinnon perusteisiin on listattu hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Näiden lisäksi hallintoasian käsittelyä koskevissa yleisissä periaatteissa vaatimuksena on oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen, käsittelyn viivytyksettömyys sekä esteellisyysperusteiden huomioon ottaminen. Hyvän hallinnon taakkeksi PL 21 §:n 2 momentissa on vaadittuna oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus saada perusteltu päätös, jotka ovat myös osa hyvän hallinnon vaatimuksia.¹⁴¹

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat kirjattuna hallintolain 6 §. Säännökseen sisältyy viisi oikeusperiaatetta; objektiviteettiperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Nämä luetellut oikeusperiaatteet tarjoavat erilaisia näkökulmia harkintavallan asianmukaiseen käyttöön. Hallinnon oikeusperiaatteiden tehtävänä on ohjata viranomaisille lainsäädännössä annettua tulkintavapautta.¹⁴²

Muut hallintolain 2 luvun mukaiset periaatteet eivät puolestaan liity harkintavallan käyttöön. Ne lähinnä ohjaavat menettelytapoja, jotka koskevat viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välistä vuorovaikutusta. Hyvän hallinnon keskeinen laatuominaisuus on sen kyky sopeutua ja vastata kansalaisten odotuksiin. Nykyään hallinto mielletään hallinnon asiakkaiden palvelemisena, mikä ilmenee HL 7§ määritellyssä palveluperiaatteessa ja palvelun asianmukaisuudessa. HL 7§:n tarkoituksena on turvata viranomaispalveluiden saatavuus ja huomioida asiakkaiden tarpeet, myös sähköisessä asiointissa.¹⁴³

¹⁴⁰ Kulla, 2018, s. 99.

¹⁴¹ Mäenpää, 2024, s. 10.

¹⁴² Koivisto, 2014, s. 118.

¹⁴³ Kulla, 2024, s. 138.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon keskeisimmät periaatteet on tarkoitettu keskeisimmiksi oikeudellisiksi osatekijöiksi¹⁴⁴ ja tätä luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan myös hyvän hallinnon osakysymyksiä on jätetty säänneltäväksi muualla lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä¹⁴⁵. Koska hyvän hallinnon käsite voidaan tulkita olevan joustava ja epämääräinen käsite, voidaan hyvän hallinnon perusteiden näkökulmasta tulkita myös HL 5 luvun asian käsittelyä koskevat vaatimukset olevan osa hyvän hallinnon vaatimuksia. Asian käsittelyä koskevat vaatimukset osittain täsmentävät perustuslain 21§ lueteltujen oikeusturvan elementtejä. HL 5 luvussa säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä ja julkisuudesta, tiedusteluihin vastaamisesta, asioiden käsittelystä yhdessä, tulkitsemisestä ja kääntämisestä sekä esteellisyydestä¹⁴⁶.

3.2.2 Oikeusturva

Oikeusturvalla tarkoitetaan yleisesti yksilön oikeuksien suojaa, jonka oikeusjärjestelmä pyrkii takaamaan julkisen vallan käyttöä vastaan. Oikeussuojajärjestelmän tarkoituksena on varmistaa hallinnon toiminnan lainmukaisuus ja oikeudenmukaisuus suhteessa kansalaisiin. Oikeusturva voidaan jakaa ennakolliseen (preventiiviseen) ja jälkikäteiseen (repressiiviseen) oikeusturvaan.¹⁴⁷

Hallintotoiminnassa oikeusturvalla tarkoitetaan keinoja ja menettelyjä, joiden avulla varmistetaan yksityisten ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen¹⁴⁸. Menettelyllisten perusteiden näkökulmasta oikeusturvan kannalta on olennaista, että hallintolaissa määritellään hallinnon asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet sekä viranomaisen menettelytavat ja hyvän hallinnon periaatteet. Hallintoasian käsittelyssä oikeusturvan varmistaminen edellyttääkin hallintolain menettelysäännösten huomioimista. Jälkikäteinen oikeusturva voidaan varmistaa myös hallintolaissa säädettyjen menettelyjen kautta, korjaamalla päätöksessä ilmenevä

¹⁴⁴ Koivisto, 2014, s. 135.

¹⁴⁵ Kulla, 2024, s. 111.

¹⁴⁶ Koivisto, 2014, s. 135.

¹⁴⁷ Määttä ja muut, 2018, s. 43.

¹⁴⁸ Mäenpää, 2023, s. 303.

virhe ja oikaisuvaatimusmenettelyllä. Ympäristölupaprosessissa tämä ilmenee muutoksenhakuoikeuden ja valitusoikeuden kautta sekä riippumattoman tuomioistuimen käsittelyllä.¹⁴⁹ Muutoksenhakuvaiheessa tärkein keskeinen laki on hallintoprosessilaki eli laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL)¹⁵⁰.

Oikeusturvaa koskeva sääntely on keskeistä ihmisten oikeusaseman kannalta. Perustuslain 21§ oikeusturvaa koskeva sääntely koostuu yleissäännöksestä, jossa on asetettu vaatimukset asianmukaiseen ja ripeään käsittelyyn, tuomioistuinten toimivallan perustuminen lakiin, oikeus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös riippumaton lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon turva. Täten säännös sisältää yleissäännöksen myös yksilön oikeudesta saada itseään koskeva lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Perustuslain 21 § esittää täten kolme tärkeää vaatimusta hallintotoimintaa ohjaavina periaatteina; menettelyn asianmukaisuuteen, oikeus saada asiansa käsiteltäväksi ja menettelyn nopeuteen.¹⁵¹

3.3 Oikeusturvakeinot

Oikeusturvakeinoilla pyritään ensisijaisesti turvaamaan yksilön oikeuksia ja niiden toteutumista, mutta ne tukevat samalla myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista¹⁵². Hallinto-oikeudessa oikeusturvakeinoilla tarkoitetaan mekanismeja, joiden avulla voidaan kyseenalaistaa ensiasteen päätöksen sisältö ja saada se arvioitavaksi uudelleen¹⁵³.

Hallintolaissa säädetään menettelyllisistä oikeuksista hallintomenettelyssä sekä eräistä oikeusturvakeinoista, kuten päätöksen korjaamisesta ja oikeusvaatimuksesta. Lisäksi oikeusturvaa voidaan edistää hallintokantelulla. Näiden avulla voidaan edistää ja varmistaa

¹⁴⁹ Mäenpää, 2021, s. 173.

¹⁵⁰ Mäenpää, 2021, s. 3.

¹⁵¹ Husa ja Pohjolainen, 2014, s. 159, 235.

¹⁵² Mäenpää, 2021, s. 3.

¹⁵³ Koivisto, 2014, s. 55.

menettelyllisten oikeuksien toteutumista asian käsittelyn aikana.¹⁵⁴ Jälkikäteisestä oikeusturvasta päätöksen korjaamiseen liittyvistä perusteista ja menettelystä säädetään hallintolain 8 luvussa, oikaisuvaatimusmenettelystä 7a luvussa ja hallintokantelusta 8b luvussa. Muut jälkikäteiset takeet on pääasiassa määritelty laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL) eli hallintoprosessilaissa sekä erityislaeissa. Hallintoprosessilaki on erityisesti muutoksenhakuvaiheessa keskeisin laki oikeusturvamenettelyn kannalta, jota sovelletaan hallintotuomioistuimissa.¹⁵⁵

Lisäksi jälkikäteisen oikeusturvan takeena voidaan pitää myös oikeutta saada korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen virheellisen toiminnan johdosta. Perustuslain 118 §:n mukaisesti sille, jolle viranomaisen toiminta tai laiminlyönti aiheuttaa vahinkoa on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta. Oikeuden toteuttamista määritellään lähinnä vahingonkorvauslaissa, mutta myös erityissäännöksillä voidaan perustaa oikeus saada korvaus tai hyvitys. Esimerkiksi ympäristövahingoista säädetään laissa ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994).¹⁵⁶

Hallintomenettelyssä virheellisen hallintopäätöksen ja menettelyvirheen korjaamiseksi käytettävissä on kaksi pääasiallista oikeusturvakeinoja. Ensimmäinen on viranomaisen sisäinen korjausmenettely, jossa päätöksen tehnyt viranomainen voi itse oikaista virheen hallintomenettelyssä. Toinen menettelyvaihtoehto on valittaa päätöksestä hallintotuomioistuimeen, joka voi kumota lainvastaiseksi arvioimansa päätöksen tai tietyin rajoituksin muuttaa sitä. Hallinnon laillisuusvalvojilla tai yleisillä tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa muuttaa tai korjata hallintopäätöstä.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Mäenpää, 2021, s. 3, 10.

¹⁵⁵ Mäenpää, 2021, s. 413.

¹⁵⁶ Mäenpää, 2021, s. 412.

¹⁵⁷ Mäenpää, 2021, s. 413.

Ympäristölupaprosessissa oikeusturva ilmenee varmistamalla, että päätöksenteko on avointa, osallistavaa sekä lainmukaista, sekä antamalla asianosaisille ja yleisölle mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja hakea muutosta niihin. Näillä toimilla pyritään tasapainoitamaan niin ympäristönsuojelun, yksilön oikeudet kuin taloudellinen toiminta.¹⁵⁸

3.3.1 Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimuksella voidaan vaatia viranomaiselta hallintopäätöksen muuttamista tai kumoamista¹⁵⁹. Se on osa erityisiä yleistä muutoksenhakua täydentäviä menettelyitä muutoksenhakekeinoista¹⁶⁰. Hallintolailla (434/2003) säädetään hallintopäätöksen oikaisemisesta hallintomenettelyssä. Virheen oikaiseminen kuuluu asian päättäneelle viranomaiselle tai erityiselle oikaisuviranomaiselle. Oikaisuvaatimuksesta säädetään erikseen asia- tai viranomaiskohtaisesti. Hallintolaissa määritellään tietyt menettelyt ja aikarajat oikaisuvaatimuksen tekemiselle.¹⁶¹ Päätöksen täytäntöönpanoa ei voida toteuttaa, mikäli se ei ole vielä lainvoimainen ja siitä on tehty hallintolain mukainen oikaisuvaatimus. Täten oikaisuvaatimus lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Oikaisuvaatimusviranomaisen voi HL 49 f 3 § nojalla antaa määräyksen täytäntöönpanosta ja kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.¹⁶²

Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) säädellään oikaisuvaatimuksen mahdollisuudesta, mutta itse oikaisuvaatimuksen tekeminen toteutuu hallintolain sääntöjen mukaisesti. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä laillisuus- sekä tarkoituksenmukaisuusperusteella. Laillisuusperusteita on yleisen periaatteen mukaisesti subjektiivisen oikeuden loukkaaminen, menettelyvirhe, toimivallan ylitys sekä päätöksen sisällöllinen lainvastaisuus.¹⁶³

¹⁵⁸ Kokko, 2017, s. 13–28.

¹⁵⁹ Mäenpää, 2021, s. 342.

¹⁶⁰ Kokko, 2017, s. 219.

¹⁶¹ Kulla, 2018, s. 317–318; 320.

¹⁶² Kulla, 2018, s. 324.

¹⁶³ Kulla, 2018, s. 322.

Hallintolain 49b §:n mukaan hallintopäätökseen ei voida hakea muutosta, jos siihen voi laatia oikaisua. Muutoksenhaku valittamalla on mahdollista vasta sen jälkeen, kun oikaisuvaatimuksen perusteella on annettu uusi päätös. Mikäli oikaisua ei ole vaadittu oikaisuvaatimusajan kuluessa, asianosainen menettää mahdollisuutensa normaaliin muutoksenhakuun. Ainoastaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa hakea muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen. Mikäli oikaisuvaatimusviranomaisen on muuttanut tai kumonnut päätöksen, valitusoikeuden saa myös sellainen henkilö, jolla on HOL 7§ 1 momentin mukainen valitusoikeus asiassa. Hallintoprosessilain mukaisesti oikaisuvaatimuksen tekijä saa esittää uusia perusteita valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä, jos oikaisuvaatimuksen johdosta ei ole muutettu tai kumottu. Myös uuden vaatimuksen esittäminen on mahdollista, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan.¹⁶⁴

Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on vähentää tarvetta raskaampaan ja hitaampaan valitusmenettelyyn. Sen pyrkimyksenä on myös laajentaa oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalaa, koska hallintomenettelyssä pystytään nopeammin korjaamaan selviä virheitä. Oikaisuvaatimusmenettelyn johdosta asianosaisen oikeusturva voidaan jo turvata ilman oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimessa.¹⁶⁵

3.3.2 Hallintokantelu

Hallintokantelu on ilmoitus viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta toiminnasta tai velvollisuuksien laiminlyönnistä. Sitä voidaan käyttää myös tuomaan esiin muita hallinnollisia epäkohtia. Hallintokantelusta on säädetty hallintolain 8 a luvussa. Se on hallinnon laillisuusvalvonnassa yksityisille tärkein oleva valvonta- ja oikeusturvakeino.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Kulla, 2018, s. 324–325.

¹⁶⁵ Mäenpää, 2021, s. 433.

¹⁶⁶ Mäenpää, 2024, s. 477.

Oikeus hallintokanteluun on kenellä tahansa, ja sen kohteena voi olla mikä tahansa viranomaisen tai sen palveluksessa olevan toiminta. Kyseessä voi olla siten niin kirjallinen päätös kuin toimenpide. Kantelun voi tehdä myös viranomaisen toimimattomuudesta ja virkatehtävien huonosta hoitamisesta tai virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä.¹⁶⁷ Rajoituksena on kuitenkin kahden vuoden vanhentumisaika, joka lasketaan kantelun kohteena olevasta päätöksestä tai muusta virkatoimesta. Yli kahta vuotta vanhemman asian kantelun tutkiminen edellyttää erityistä syytä.¹⁶⁸

Hallintolain kaikkia säännöksiä ei sovelleta hallintokantelun käsittelyssä, vaikka se on hallintomenettelyä.¹⁶⁹ Hallintolaissa 53 b § kantelumenettely on määritelty joustavammin. Itse hallintokanteluun annettavan päätöksen ei katsota sisältävän suoranaista päätöstä kenenkään edusta oikeudesta tai velvollisuudesta.

Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino eikä kantelulla voida kumota tai muuttaa viranomaisen päätöstä tai tuomioistuimen ratkaisua. Kantelun avulla voi tuoda esiin koetun epäkohdan sitä valvovan viranomaisen tietoon. Sen perusteella valvova viranomainen voi antaa virheellisestä menettelystä viranomaiselle esimerkiksi huomautuksen.¹⁷⁰ Hallintolain 53d § mukaisesti päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla¹⁷¹.

Kantelu koskien ympäristöhallinnon viranomaista tai virkamiehen lainvastaisesta, virheellisestä tai epäasianmukaisesta menettelystä voi tehdä ylimmille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Tämän lisäksi ympäristöministeriö voi käsitellä hallinnonalansa viranomaisia koskevia kanteluja.¹⁷²

¹⁶⁷ Mäenpää, 2024, s. 477.

¹⁶⁸ Kulla, 2018, s. 378.

¹⁶⁹ Mäenpää, 2024, s. 478.

¹⁷⁰ Ympäristöministeriö, n.d.a

¹⁷¹ Kulla, 2018, s. 381.

¹⁷² Ympäristöministeriö, n.d.a.

Kansallisten keinojen lisäksi kantelu on myös ylikansallinen instituutio. Eräisiin ylikansallisiin valvontaelimiin voi tehdä ilmoituksen suomalaisen viranomaisen päätöksen tai toimenpiteen loukkaavuudesta koskien ihmisoikeuksia ja vapauksia. Näitä ilmoituksia käsittelee Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.¹⁷³

3.3.3 Muutoksenhaku

Oikeusturva edellyttää, että hallinnossa sekä oikeudenkäynnissä on oikeus muutoksenhakuun¹⁷⁴. Perustuslaissa on turvattu yleinen valitusoikeus. Tämän mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitteleyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaisessa toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Yleiseen valitusoikeuteen kuuluu myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumaton lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) sääntelee myös, että hallintopäätöksiin saa hakea muutosta, ellei poikkeuksellisesti toisin säädetä.¹⁷⁵ Ympäristöluvan ollessa hallintopäätös, siihen sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Hallintovalituksessa voidaan riitauttaa päätöksen lainmukaisuus sekä tarkoituksenmukaisuus. Muutoksenhaku hallintovalituksessa on luonteelta reformatorinen eli muutoksenhakutuomioistuin voi muuttaa päätöksen sisältöä.¹⁷⁶ Hallintolainkäyttölain mukaisesti valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja voi vaatia päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä sekä

¹⁷³ Kulla, 2018, s. 381.

¹⁷⁴ Saraviita, 2011, s. 287.

¹⁷⁵ Ekroos ja muut, 2012, s. 52.

¹⁷⁶ Kokko, 2017, s. 220.

tehdä muun sivuvaatimuksen. Muutoksenhakija voi esittää myös uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, ellei se johda asian muuttumiseen.¹⁷⁷ Hallintovalituksessa muutoksenhakuoikeus kuuluu pääsääntöisesti asianosaisille¹⁷⁸. Asianosaisten valitusoikeus tarkoittaa, että päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tämän lisäksi valitusoikeus on myös viranomaisella.¹⁷⁹

Ympäristölupien kohdalla perustuen ympäristönsuojelulakiin valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁸⁰ Ympäristönsuojelulain mukaisesti valitusoikeus on ELY-keskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen ympäristöviranomaisilla. Valitusoikeus koskee myös viranomaisia, jotka eivät valvo asian yleistä etua. Lisäksi YSL 191 § mukaisesti valtion valvontaviranomaisella ja kunnan suojeluviranomaisella on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemään päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Ympäristönsuojelulaissa 191 § on laajennettu valitusoikeus asianosaisten lisäksi myös muille rajatuille osapuolille. Tähän kuuluu valvontaviranomaiset rekisteröidyt ympäristönsuojelujärjestöt tai säätiöt sekä toiminnan sijaintikunnat sekä muut kunnat, joiden alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät. Lisäksi myös yleistä etua valvovat viranomaiset, saamelaiskäräjät sekä kolttien kyläkokous kuuluvat laajennetun valitusoikeuden piiriin.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa (KHO: 2020:167) käsiteltiin YSL 191§ mukaista laajennettua valitusoikeutta koskien Utin lentoaseman ympäristöluvan tarkastelua.

¹⁷⁷ Ekroos ja muut, 2012, s. 49.

¹⁷⁸ Kokko, 2017, s. 220.

¹⁷⁹ Ekroos ja muut, 2012, s. 53.

¹⁸⁰ Ekroos ja muut, 2012, s. 49.

Tapauksessa linjattiin, että rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka toimialue sääntöjen mukaan oli koko Suomi ja jonka tarkoituksena oli ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu ja terveysuojelu oli pykälässä tarkoitettu oikeus aloitteen tekemiseen lentoaseman ympäristönluvan muuttamiseen. Valitusoikeus ei kuitenkaan koskenut yhdistystä, joka harjoitti lentokentällä merkittävää osaa ympäristöluvan kattamasta toiminnasta ja joutui toiminnassaan noudattamaan ympäristöluvassa annettuja määräyksiä. Kyseisen luvan lupamääräysten noudattamisesta vastasi lentoasematoiminnan harjoittaja luvanhaltijana, joten itse yhdistykselle ei suoraan aiheutunut ympäristöluvasta oikeuksia tai velvoitteita.

181

3.4 Kansainvälisen ja EU-oikeuden vaatimukset oikeusturvasta ympäristöluvissa

Nykyisin ympäristöongelmat ovat yhä selkeämmin ylikansallisia¹⁸². Valtioiden on tärkeää tehdä kansainvälisiä sopimuksia, jotka tähtäävät ympäristön suojelemiseen yli valtiorajojen. Kansainväliset ja EU-oikeuden sääntelyn tasot luovat tärkeän viitekehyksen ympäristölupaprosessin toteutumiselle sekä myös oikeusturvalle hallintomenettelyssä. Kansallista tasoa ohjaavat niin kansainväliset sopimukset kuin EU-oikeuden vaatimukset lainsäädäntöön sekä viranomaisille.¹⁸³

¹⁸¹ KHO: 2020:167.

¹⁸² Ekroos ja muut, 2012, s. 69.

¹⁸³ Kokko, 2017, s. 33.

3.4.1 Kansainvälinen oikeus ja oikeusturvan takeet ympäristölupaprosessissa

Kansainvälisillä oikeusturvakeinoilla on keskeinen merkitys myös hallintoasioissa¹⁸⁴. Kansainvälisten sopimusten toimeenpano ja käytännön toteutus perustuu lopulta kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallinen sääntely puolestaan muodostuu kansainvälisten sopimusten asettamien velvoitteiden pohjalta. Sopimusvaltiolla on velvollisuus säätää lakeja ja määräyksiä, jotka vastaavat sopimusten vaatimuksia. Tällaisten toimien avulla hallitaan ympäristövaikutuksia, jotka voivat ulottua muiden valtioiden alueille, sekä suojellaan arvokkaita luontoalueita määriteltyjen kriteerien perusteella.¹⁸⁵

Ympäristöasioissa merkittävä Suomea sitova kansainvälinen sopimus on Århusin sopimus (SopS 122/2004), joka on yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Sopimuksen tavoitteena on edistää nykyisen ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä¹⁸⁶. Hallintomenettelyn kannalta Århusin sopimuksen artikla 6 §, joka koskee yleisön osallistumista erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon, on merkittävä. Artikla voidaan kytkeä kansalliseen oikeusturvaan, sillä se takaa sopimusvaltion kansalaisille ja ympäristöjärjestöille oikeuden osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Sopimuksen mukaisesti viranomaista veloitetaan varmistamaan, että julkisuus, kuuleminen ja osallistuminen toteutuvat. Århusin sopimuksessa tarkoitetut hankkeet vaativat Suomessa yleensä ympäristöluvan sekä mahdollisesti muitakin ympäristöllisiä lupia.¹⁸⁷ Kyseisen sopimuksen periaatteet näkyvät kansallisissa säädöksissä; ympäristönsuojelulaki, laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA) ja hallintolainkäyttölaki.

Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus (75/1976) voidaan tulkita täydentävän tätä kansainvälistä oikeusturvakehystä. Sopimuksen tarkoituksen on rajoittaa rajat ylittävien

¹⁸⁴ Mäenpää, 2008, s. 237.

¹⁸⁵ Ekroos ja muut, 2012, s. 74.

¹⁸⁶ Ekroos ja muut, 2012, s. 73.

¹⁸⁷ Kokko, 2017, s. 195.

ympäristöhaittojen syntymistä, jolloin sen keskeisenä periaatteena on yhdenmukainen kohtelu sopimusvaltioiden kansalaisten kesken. Tätä sopimuksen sisältöä tulee noudattaa hallintoasioissa lupa- ja muutoksenhakumenettelyissä.¹⁸⁸ Århusin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi tähän tehtiin lainmuutoksia, joilla laajennettiin järjestöjen valitus-oikeutta. Nämä kaksi kansainvälistä sopimusta ovat näin ollen vaikuttaneet oikeusturva-kehitykseen myös ympäristölupien kannalta. Nykyisin EU-sääntely sisällöltään vastaa pääosin Århusin sopimusta.¹⁸⁹

Oikeusturvasta on säädetty myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS). Sopimuksen 6(1) artikla tuo mukanaan vaatimuksen muutoksenhakumahdollisuuden olemassaolosta ja sitä tulee soveltaa myös hallintoasioista valitettaessa. Se määrittelee oikeusturvan laadulliset vähimmäiskriteerit.¹⁹⁰

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) jäsenmaat sopivat vuonna 2015 kestävän kehityksen toimintaohjelmasta ja tavoitteista, joka kantaa nimeä Agenda 2030 – kestävän kehityksen tavoitteet. Agenda 2030 ohjaa kestävän kehityksen edistämistä vuosina 2016–2030. Toimintaohjelman ja tavoitteiden pyrkimyksenä on poistaa äärimmäinen köyhyys maailmasta ja turvata hyvinvointi ympäristölle kehittäväällä tavalla. Tavoite 16 painottaa oikeusvaltiota, avointa ja osallistavaa päätöksentekoa sekä tehokkaita ja vastuullisia instituutioita¹⁹¹, jotka ovat keskeisiä myös ympäristölupaprosessissa. Avoimuuden edistäminen voidaan nähdä lupapäätösten julkisena saatavuutena, mikä mahdollistaa myös osallistua kansalaisten ja yhteisöjen tiedonsaannin¹⁹². Osallistumisoikeuden vahvistaminen Suomessa näkyy esim. Århusin sopimuksen mukaisina järjestelyinä. Sen avulla kansalaiset ja ympäristöjärjestöt voivat osallistua lupaprosessiin ja tuoda esiin näkemyksiään hankkeiden ympäristövaikutuksista. Toimiva muutoksenhakujärjestelmä on myös omiaan turvaamaan oikeusturvaa. Kansallisessa ympäristölupaprosessissa tämä ilmenee,

¹⁸⁸ Ekroos ja muut, 2012, s. 73.

¹⁸⁹ Ekroos ja muut, 2017, s. 13, 75.

¹⁹⁰ Koivuoluoma ja muut, 2020, s. 94.

¹⁹¹ Yhdistyneet kansakunnat, 2015, s. 27

¹⁹² Mäenpää, 2021, s. 345.

että yksityishenkilöillä ja muilla yhteisöillä on mahdollisuus valittaa lupapäätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen.¹⁹³

3.4.2 EU-oikeus ja oikeusturvan takeet ympäristölupaprosessissa

Kansainvälisten sopimusten lisäksi myös EU-oikeus vaikuttaa hallintomenettelyyn EU-oikeuden ja Euroopan neuvoston oikeuden kautta¹⁹⁴. EU-oikeus vaikuttaa hallinnon oikeusturvajärjestelmän rakenteeseen asettamalla vaatimuksia oikeusturvalle. Nämä vaatimukset koskevat oikeusturvan saatavuuden, vastaavuuden ja tehokkuuden suhteen.¹⁹⁵ Oikeusturvaa koskeva unionin oikeus on vähitellen muotoutunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta¹⁹⁶.

EU-oikeudelle on olennaista, että oikeusturva on toimiva käytännön toteutumisen ja yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi jäsenvaltioissa. Oikeusturvalla on EU-oikeudessa yksilön oikeuksia suojaamisen lisäksi selkeästi järjestelmällinen ja tavoitteellinen tehtävä. Oikeusturvamenettely pyrkii takaamaan yksilön ja yrityksen kannalta lainmukaisen ratkaisun yksittäistapauksessa sekä tukemaan unionin tehokasta ja yhdenmukaista toteutumista. Nämä tavoitteet ovat keskeisiä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ymmärtämiseen.¹⁹⁷

Hallintoviranomaisen on noudatettava EU-oikeuden menettelyvaatimuksia soveltaessaan EU-oikeutta tai siihen perustuvaa kansallista lainsäädäntöä, tai jos asialla on vaikutusta EU-oikeuden täytäntöönpanoon. Lisäksi Euroopan neuvosto on antanut hallintomenettelyä koskevia suosituksia, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on merkitystä hallintomenettelyssä.¹⁹⁸ EU-oikeuden yhteys hallintomenettelyyn

¹⁹³ Kokko, 2017, s. 196.

¹⁹⁴ Mäenpää, 2021, s. 12.

¹⁹⁵ Koivuluoma ja muut, 2020, s. 94.

¹⁹⁶ Mäenpää, 2011, s. 406.

¹⁹⁷ Mäenpää, 2011, s. 405.

¹⁹⁸ Mäenpää, 2021, s. 12.

konkretisoituu erityisesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa keskeisiksi oikeusperiaatteiksi ovat muotoutuneet lainalaisuus-, suhteellisuus-, oikeusvarmuus-, luottamuksensuoja-, ja yhdenvertaisuusperiaate. Nämä periaatteet ovat vahvasti läsnä myös kansallisessa hallintolaissa (HL 6§), mikä ilmentää EU-oikeuden periaatteiden ohjaavaa ja täydentävää vaikutusta kansallisessa hallintomenettelyssä, osaltaan vahvistaen myös oikeusturvan toteutumista.¹⁹⁹

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) artikla 41 koskee oikeutta hyvään hallintoon. Tätä artiklaa ei ole osoitettu jäsenvaltiolle, vaan ainoastaan unionin toimielimille. Se kuitenkin ilmentää unionin oikeuden yleistä periaatetta. Kansallisten viranomaisten on otettava hallintomenettelyssä huomioon hyvän hallinnon perusvaatimukset EU-lainsäädännön ja muiden EU-oikeudellisten sääntöjen soveltamisessa. Hallintoasioiden käsittelyssä kansallisesti keskeisiä ovat erityisesti puolustamisoikeudet.²⁰⁰ Puolustamisoikeuksilla tarkoitetaan yksityisen asianosaisen menettelyoikeuksia hallintoasian käsittelyssä sekä hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä²⁰¹.

Suomen perustuslain (731/1999) 21 § Oikeusturva ja EU:n perusoikeuskirjan 41 § Oikeus hyvään hallintoon säännökset ovat sisällöllisesti samankaltaisia. Molemmat turvaavat oikeuden oikeudenmukaiseen käsittelyyn, oikeuden tulla kuulluksi, vaatimuksen saada perusteltu päätös, kielivaatimus sekä oikeuden vahingonkorvaukseen.²⁰² Hallintolain perusteluissa löytyy myös viittaus Euroopan unionin perusoikeuskirjan artiklaan 41 §, jonka todetaan vahvistaneen hyvän hallinnon periaatteiden merkitystä tosiasiallisesti²⁰³.

Perusoikeuskirjan artikla 47 puolestaan käsittelee oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artiklassa on määritelty oikeusturvan taakat, jotka koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia. Jäsenvaltioita se koskee vain, kun

¹⁹⁹ Kokko, 2017, s. 161.

²⁰⁰ Mäenpää, 2021, s. 12–13.

²⁰¹ Mäenpää, 2021, s.16.

²⁰² Mäenpää, 2021, s. 20.

²⁰³ Niemivuo ja muut, 2010, s. 89–90.

perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaan jäsenvaltiot soveltavat EU-oikeutta. Tämän kytkös hallintopäätöksiä koskevassa prosessissa tulee siitä, että kansallisten viranomaisten toiminnasta merkittävä osa sisältää EU-oikeuden soveltamiseksi luokiteltavaa toimintaa, oikeusturvan EU-oikeudellisilla takeilla sekä perusoikeudella oikeusturvaan on laajasti merkitystä.²⁰⁴

Ympäristöasioista säännellään useilla EU-direktiiveillä ja -asetuksilla, jotka määrittävät merkittävästi lupa- ja valvontamenettelyitä²⁰⁵. Direktiivit toimeenpanee EU:n jäsenvaltio kansallisella sitovalla lainsäädännöllä²⁰⁶. Tämä kokonaisuus on jatkuvasti monimutkaisu ja asettaa yhä suurempia haasteita sekä valvoville viranomaisille että toiminnanharjoittajille²⁰⁷. Euroopan unionin ympäristöoikeutta sovelletaan käytännössä yhdessä kansallisten oikeusjärjestyksen kanssa. Rinnakkain soveltaminen kattaa sekä perus- ja ihmisoikeudet että tavanomaisen lainsäädännön. EU:ssa ja Suomessa päätöksenteossa huomioidaan myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.²⁰⁸

Eurooppalaisen ympäristöoikeuden ohjaus kattaa säännösten ohella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) ja unionin tuomioistuimen (EUT:n) tuottamat päätökset. Mikäli EU:n ympäristösääntelyä ei noudateta Suomessa, ympäristöasiaa koskevalla yleisöllä on kaksi keskeistä keinoa saattaa asia tutkittavaksi, kantelu Euroopan komissiolle sekä ennakkoratkaisun hakeminen EU-tuomioistuimelta. Viranomaisen laiminlyötyä EU-oikeuden noudattamista voi tehdä kantelun Euroopan komissiolle. Muutoksenhaussa voi puolestaan pyytää kansalliselta tuomioistuimelta ennakkoratkaisun hakemista EU-tuomioistuimelta. Nämä keinot eivät ole suoria oikeusturvakeinoja, mutta ne tukevat oikeusturvan toteutumista varmistamalla EU-oikeuden asianmukaisen soveltamisen.²⁰⁹

²⁰⁴ Mäenpää, 2011, s. 407.

²⁰⁵ Kleemola, 2025, s. 12.

²⁰⁶ Kokko, 2017, s. 423.

²⁰⁷ Kleemola, 2025, s. 12.

²⁰⁸ Kokko, 2017, s. 423.

²⁰⁹ Kokko, 2017, s. 236.

Kantelut Euroopan komissiolle voivat johtaa muodollisen rikkomusmenettelyn käynnistymiseen. Tällöin komissio antaa kirjallisen perustellun lausunnon sen jälkeen, kun jäsenvaltiolle on varattu tilaisuus esittää huomautuksensa. Jos jäsenvaltio ei noudata komission asettamaa määräaikaa, komissio voi viedä asian Euroopan unionin tuomioistuimeen (EUT) ja nostaa kanteen jäsenmaata vastaan. Mikäli jäsenvaltio laiminlyö korjaavat toimet, komissio voi nostaa uuden kanteen. Se voi johtaa maksuvastuuseen korvauksista tai sakoista EUTI:n päätöksen perusteella jäsenvelvoitteen rikkomisesta. Kantelija ei saa suoraa oikeutta vaatia korvausta tai vahingonkorvausta, sillä korvauksen saamiseksi on vietävä asia kansalliseen tuomioistuimeen kansallisessa lainsäädännössä asetetussa määräajassa. Ympäristöasioista on Suomessa tehty muutamia kanteluita Euroopan komissiolle. Komission kanteluilla on siis ollut vaikutusta kansallisten viranomaisten toimintaan sekä lainsäädäntöön. Kantelu voi edistää jäsenmaan EU-lainsäädännön noudattamista, vaikka kantelusta ei nosteta kannetta EUTI:ssa.²¹⁰

Ennakkoratkaisupyynnö tehdään yksinomaan kansallisen tuomioistuimen harkinnasta ja toimesta. Kansallinen tuomioistuin kysyy EUTI:lta EU-tasoisien oikeustositseikan sisällöstä ja tulkinnasta. Oikeudelliselta luonteeltaan ennakkoratkaisu on sitova ennakkopäätös. Ympäristöasioihin liittyvät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat tyypillisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston antamia direktiivejä.²¹¹ Esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden tapaus (KHO 2009:51), jossa vireillä oleva ympäristölupa-asia koski yhtiön toimintakokonaisuutta, johon kuuluivat samalla alueella sijaitsevat kaasutinlaitos ja voimalaitos. Asiasta pyydettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisua Euroopan parlamentin ja neuvoston jätteenpoltosta 4.12.2000 antaman direktiivin 2000/76/EY tulkinnasta. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus varmisti ennakkoratkaisumenettelyllä, että ympäristölupapäätös perustui EU-oikeuden mukaisiin vaatimuksiin ja yhdenmukaiseen sääntelytulkintaan. Tämä osaltaan vahvisti asianosaisen oikeusturvaa.²¹²

²¹⁰ Kokko, 2017, s. 238.

²¹¹ Kokko, 2017, s. 240.

²¹² KHO 2009:51.

Ympäristödirektiiveistä merkittävimpiä ympäristölupien oikeusturvan kannalta on mainittava Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -direktiivi (2001/42/EY) ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisen direktiivi (IPPC-direktiivi) (2008/1/EY). Molempien direktiivien ytimenä on lupajärjestelmä.²¹³ YVA-direktiivin tavoitteena on edistää ympäristönsuojelua ottamalla ympäristön näkökohdat osaksi päätöksentekoprosessia, kun hyväksytään niin julkisia kuin yksityisiä hankkeita, joiden mahdolliset vaikutukset ympäristöön on arvioitava²¹⁴. Sen mukaan lupamenettelyt tulee koordinoita. IPPC-direktiivin rooli puolestaan on ollut merkittävä kansallisen ympäristölupajärjestelmän kehittämisessä. Direktiivin mukainen lupajärjestelmä edellytti, että lupien myöntäminen ja ehdot on koordinoitava, mikäli ympäristön lupaviranomaisia on useita sekä lupien on sisällettävä vaatimukset ympäristön suojelemiseksi.²¹⁵ Tämä direktiivin vaatimukset on täytäntöön pantu nykyisellä ympäristönsuojelulla²¹⁶.

Nykyisin IPPC-direktiivi on osa teollisuuden päästöjen yhdenmukaista ehkäisemistä ja vähentämistä koskevaa direktiiviä (IED- direktiiviä) (2010/75/EU), joka täsmentää IPPC-direktiivin säännöksiä²¹⁷. IED-direktiivi on lisännyt täsmällisempiä vaatimuksia ja tuonut lisää avoimuutta, valvontaa ja osallisuuden mahdollisuuksia, jotka ovat tärkeitä myös oikeusturvan kannalta. Sen myötä BAT-päätelmistä tuli sitovia, joka on vähentänyt lupaviranomaisen harkintavaltaa määriteltäessä ympäristölupia. Osaltaan tämä on siis lisännyt oikeusvarmuutta ja varmistanut, että ympäristönsuojelu on yhdenmukaisempaa ja tiukempaa kaikissa EU-maissa. Direktiivi on myös parantanut lupien valvontaa, koska se sisältää jatkuvan valvonnan ja raportoinnin vaatimuksen. Suomessa valvonnan kansallisella tasolla tämä ei kuitenkaan ollut suuri muutos, sillä direktiivin mukaiset menettelyt olivat jo suurelta osin käytäntöä. Direktiivin myötä käytäntö kirjattiin säännöstasolle. IED-

²¹³ Ekroos ja muut, 2012, s. 81; Kuusiniemi ja muut, 2013, s. 274.

²¹⁴ EPNDir 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011.

²¹⁵ Kuusiniemi ja muut, 2013, s. 275.

²¹⁶ Ekroos ja muut, 2012, s. 81–82.

²¹⁷ Puheloinen ja muut, 2011, s. 5.

direktiivillä haluttiin lisätä myös lupapäätösten tiedottamista yleisön saataville muun muassa internetin välityksellä toimivaltaisen viranomaisen saattamana.²¹⁸

Euroopan unionin vaikutus on vahvasti myös esillä ympäristölupamenettelyn etusijamenettelyssä²¹⁹. Vihreän siirtymän hankkeiden etusijaperiaate edellyttää DNSH-periaatteen eli ”ei merkittävää haittaa” periaatteen toteutumista²²⁰. DNSH-periaatteesta säädetään Kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa. Taustalla vihreän siirtymän toteuttamisessa on myös EU:n rahoitus. Toinen ympäristölupien etusijamenettelyssä on kriittisten raaka-aineiden hankkeet, josta on säädetty vuonna 2024 voimaan tulleilla Kriittisten raaka-aineiden EU-asetuksella. Jäsenvaltioilta asetukset edellyttää kansallisen keskitetyn asiointipisteen määrittämistä 25.2.2025 mennessä. Tämä kriittisten yhteyspisteviranomaista koskeva esitys on osa hallituksen toimia lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi. Yhteyspisteviranomaiseksi Suomessa on asetettu Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, jonka tehtävä siirtyy aluehallintouudistuksen myötä uudelle Lupa- ja valvontavirastolle vuodesta 2026 alkaen. Etusijamenettely voidaan katsoa osaltaan toteuttavan PL 20 § säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle oikeus ympäristöön kiirehtimällä ympäristölupamenettelyä. Se edistää myös PL 21 §:n mukaista oikeusturvan vaatimusta sekä HL 23§ turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.²²¹

²¹⁸ Puheloinen ja muut, 2011, s. 33–34.

²¹⁹ Aluehallintovirasto, 2025.

²²⁰ HE 128/2022 vp.

²²¹ Ympäristöministeriö, n.d.b.

4 Aluehallintouudistuksen vaikutukset ympäristölupaprosessiin

Valtion aluehallintouudistus on vastaus pitkään jatkuneeseen tarpeeseen selkeyttää ja tehostaa julkisen hallinnon rakenteita, erityisesti ympäristölupajärjestelmän ja siihen liittyvän viranomaistoiminnan osalta. Uudistuksella puututaan hallinnon pirstaleisuuden vähentämiseen, vahvistamaan kansalaisten oikeusturvaa sekä turvataan osaltaan myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Hallituksen esityksessä (HE 13/2025 vp.) korostetaan, että nykyisen viranomaisrakenteen AVI:en ja ELY-keskusten välinen työnjako on muodostunut pullonkaulamaiseksi ongelmaksi, joka vaikeuttaa tehokasta, ennakoivaa ja yhdenmukaista päätöksentekoa.²²²

Hallintorakenteen hajanaisuus on noussut esiin useissa selvityksissä ja arvioissa. Jo ennen edellistä aluehallintouudistusta muun muassa Hollo (2009) on todennut, että ympäristöhallinnon monitasoinen viranomaisjärjestelmä on järjestetty tehottomasti ja organisoitu hajanaisesti. Lupaprosessit voivat olla raskaita, sillä yksi hanke voi vaatia useita eri lupia ja hyväksyntöjä eri tahoilta. Tämä hidastaa päätöksentekoa ja kuormittaa sekä kansalaisia että hallintoa.²²³ Myös Sipilän hallituskaudella käynnistetty Havi-hanke nosti esiin ratkaisukäytäntöjen alueellisen vaihtelevuuden sekä ehdotti lupa- ja valvontatehtävien keskittämistä samalle viranomaiselle. Yhdistämällä lupa- ja valvontatoimintaa Havi-hankkeen raportin mukaan voidaan saavuttaa synergiaetuja, tehostaa toimintaa ja resurssien käyttöä, parantaa kokonaisuuksien hallintaa, ennakointia ja tiedonkulkua sekä vahvistaa osaamista.²²⁴ Tätä linjaa tukee myös Kleemola (2025) ympäristöministeriön julkaisussa koskien ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamalleissa. Kleemola arvioi, että valvonnan kytkeminen lupaprosessiin edistää sen

²²² HE 13/2025 vp, s. 98.

²²³ Hollo, 2009.

²²⁴ Aaltonen ja muut, 2016, s. 46.

tarkoituksenmukaisen toteutumisen varmistamista, lupakäsittelyssä huomioitavan kohteen tuntemusta sekä jälkivalvonnan toteutumista lupapäätöksen mukaisesti.²²⁵

Hallintorakenteiden selkeyttämisen lisäksi on tärkeää huomioida uudistuksen vaikutukset oikeusturvaan. Oikeusturvan toteutuminen ja hallinnon tehokkuus kohtaavat monia haasteita nykyisessä ympäristölupajärjestelmässä. Kulla (2018) tuo esiin erityisesti sen, että oikeusturvan suurimpana ongelmana on kansalaisten vaikeudet monimutkaisessa ja vaikeasti hallittavassa palvelujärjestelmässä. Tämä erityisesti korostaa tarvetta selkeyttää ja parantaa hallinnon prosesseja, jotta ihmiset voivat saada oikeuksiaan toteutettua ilman turhaa byrokratiaa.²²⁶ Ympäristölupajärjestelmän selkeyttäminen onkin keskeinen osa oikeusturvan vahvistamista. Koivisto (2014) kuitenkin muistuttaa, että pelkkä rakenteellinen tai lainsäädännöllinen muutos ei itsessään riitä. Oikeusturva ja hyvä hallinto voivat joutua ristiriitaan resurssipulan ja taloudellisen tehokkuuden vaatimusten kanssa. Jos viranomaisilla ei ole riittävästi resurssien tehtäviensä hoitamiseen, ei pelkkä lainsäädännön muuttaminen riitä tilanteen korjaamiseen. Lainsäädännön muuttamisen lisäksi tarvitaan myös käytännön ratkaisuja hallinnon toimivuuden parantamiseksi.²²⁷

Airaksisen (2009) näkemyksen mukaan hallinnon uudistamiseen liittyy tietynlaista vaihtokauppaa. Hajauttaminen voi osaltaan edistää paikallistason vastuuta ja asiantuntijuutta, mutta samalla se voi myös kasvattaa pirstaleisuutta. Keskittämisellä puolestaan voidaan saavuttaa hallittavuutta, mutta se saattaa etäännyttää asiantuntemuksen kenttää.²²⁸

Valtion aluehallintouudistus pyrkii osaltaan vastaamaan moniin nykyisen järjestelmän haasteisiin kokoamalla lupa- ja valvontatehtäviä yhteen, yhdenmukaistamalla käytäntöjä ja yksinkertaistamalla hallintorakenteita. Hallituksen esityksessä linjataankin, että siinä ehdotetaan muutoksia valtion lainsäädännön toimeenpano-, lupa- ja valvontatehtävien

²²⁵ Kleemola, 2025, s. 15.

²²⁶ Kulla, 2018, s. 12.

²²⁷ Koivisto, 2014, s. 115.

²²⁸ Airaksinen, 2009, s. 45–46

hoitoon. Täten esityksellä ei voida katsoa olevan perusoikeuksien toteutumien valvonnan alaan ja sisältöön suoria tai epäsuoria kielteisiä vaikutuksia. Muutoksilla voidaan kuitenkin arvioida olevan perusoikeuksia tukeva vaikutus.²²⁹

Hallituksen esityksessä korostetaan, että viranomaisten toiminnassa on noudatettava hallinnon lainmukaisuusperiaatetta. Tämä edellyttää hallinnon yleislakien soveltamista kaikessa viranomaistoiminnassa. Esityksessä todetaan myös se, että se täyttää perustuslain mukaiset oikeussuojakeinojen vaatimukset eikä sisällä rajoituksia näihin oikeussuojakeinoihin.²³⁰

4.1 Muutokset pirstaleisuuteen valtion aluehallinnossa

Valtionhallinnon rakenteiden kehittämisessä on edetty hallinnonalat ylittävän kokoamisen periaatteen mukaisesti. Aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin on yhdistetty aiempia sektorikohtaisia viranomaisia, joka on osaltaan lisännyt poikkihallinnollisuutta. Vaikka virastoilla on säilynyt alueellinen toimivalta, osa tehtävistä on kuitenkin keskitetty valtakunnalliseksi. Resurssien väheneminen hallinnossa on johtanut juuri tehtävien keskittämiseen.²³¹

Valtion aluehallinnon rakenne ja tehtävienjako ovat monimutkaisia ja epäselviä johtuen virastokohtaisista eroista vastuualueissa, toiminnan keskittämisessä ja erikoistumistehtävissä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp.) todetaan, ettei ympäristötehtävissä lupa- ja valvontaviranomaisten määrä, aluejako sekä tehtävien jako aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä eivät tue sujuvaa lupamenettelyä, investointien käynnistymistä, asiakaslähtöisyyttä, asiantuntijuuden hyödyntämistä eikä yhden luukun palvelumallia. Kyseinen järjestelmä aiheuttaa haasteita myös hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamisessa. Aluehallintovirastojen välillä on todettu olevan usean vuoden ajan toistuvasti isoja eroja

²²⁹ HE 13/2025 vp., s. 530.

²³⁰ HE 13/2025 vp., s. 543.

²³¹ HE 13/2025 vp., s. 94.

asioiden käsittelyajoissa, koskien myös ympäristöluvitusta. Käsittelyaikojen erot eivät ole poistuneet, vaikka virastoissa on viime vuosina tehty toimia yhdenmukaistamiseksi, tehostamiseksi sekä osaamisen hyödyntämisessä virastojen kesken. ²³²

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti uuden valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi varmistaa alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Ympäristöhallinnon viranomaisrakennetta kaavaillaan muutettavaksi niin, että valtion lupa- ja valvontatehtävät kuuluisivat samalle valtakunnalliselle viranomaiselle. Lupa- ja valvontavirasto vastaisi erityisesti ympäristönsuojelutehtävistä. Tämä sisältää ympäristövahinkojen ja –haittojen ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvät tehtävät, vesilain lupa- ja valvontatehtävät, ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn (YVA) kytkeytyvät tehtävät, luonnon monimuotoisuuden suojelun viranomaistehtävät sekä korvausasiat, alueiden käytön valvonta ja ohjaus sekä rakentamisen ohjaus ja rakennussuojelu, ilmastotoimien koordinointi, jätelainmukaiset tehtävät, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja vesien tilan seuranta sekä muut ympäristöministeriön toimialaerikoistumistehtävät. ²³³ Lisäksi virastolle kuuluisivat myös ympäristölainsäädäntöön perustuvat yleisen edun valvontaan sekä EU-ympäristölainsäädäntöön kuuluvat tehtävät²³⁴.

Osana aluehallintouudistusta ja Lupa- ja valvontavirastoa valmistellaan myös yhden luukun toimintamallia, jossa asiointi sekä ympäristölupien tapahtuu keskitetysti ja digitaalisesti käyttäjälähtöisen lupaprosessin kautta. Lainsäädäntöön tehdään myös muutoksia koskien lakia lupamenettelyistä, jossa yhdistetään laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta ja muita yhden luukun mallia edistäviä lakeja. Kyseisessä laissa säädetään tarkoituksenmukaisista ja tehokkaista luvituksen menettelysäännöistä. ²³⁵

²³² HE 13/2025 vp., s. 97, 134.

²³³ HE 13/2025 vp., s. 131.

²³⁴ Luonnos hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi, 2024, s. 63.

²³⁵ HE 13/2025 vp., s. 520.

Aluehallintouudistuksen myötä uusi valtakunnallinen virasto voidaan nähdä mahdollisuutena kehittää toiminnan tehokkuutta sekä laatua, joka puolestaan mahdollistaa käytössä olevien resurssien kohdentamisen tarpeiden mukaisesti ja joustavasti koko valtakunnanalueelle²³⁶. Uudistus nähdään vahvistavan asiakkaiden oikeusturvaa sekä tekevän hallintotoiminnasta nykyistä ennakoitavampaa, koska se pyrkii yhtenäistämään ja tehostamaan käsittelyprosesseja sekä yhdenmukaistamaan lain tulkintaa eri puolilla maata valtakunnallisen toimialan myötä²³⁷. Tämän aluehallintouudistuksen voidaan nähdä siis luovan ratkaisun ympäristöhallinnon pirstaleisuuteen.

4.2 Muutokset oikeusturvan toteutumisen kannalta

Oikeusturva ympäristölupaprosessissa ilmenee varmistamalla, että päätöksenteko on avointa, osallistavaa sekä lainmukaista, myös asianosaisille ja yleisölle on annettava mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin sekä hakea muutosta niihin. Muutoksilla hallintorakenteisiin ja lupaprosessiin on suora sekä välillinen vaikutus oikeusturvaan.²³⁸ Oikeusturvan toteutumista tarkastellaan kolmen keskeisen näkökulman kautta; hyvän hallinnon periaatteiden, menettelyllisen oikeusturvan sekä oikeusturvakeinojen kannalta.

4.2.1 Hyvän hallinnon periaatteet aluehallintouudistuksessa

Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti marraskuussa 2024 antamassaan lausunnossa (Dnro VN/31244/2024-VNK-2) huomiota aluehallintouudistusta koskevan esitysluonnoksen puutteisiin. Lausunnossa todettiin, että esityksen luonnoksen kieli ja esitystapa eivät olleet riittävän selkeitä, eikä vaikutuksia hallinnon asiakkaiden ja palveluiden tuottajien näkökulmasta ollut avattu riittävästi. Arviointineuvoston mukaan lakiehdotuksessa ei ollut tarkennettu riittävästi, miten muutokset parantaisivat hyvän hallinnon periaatteita ja asioiden käsittelyn joutuisuutta muutoksen jälkeen.²³⁹

²³⁶ HE 13/2025 vp, s. 195.

²³⁷ HE 13/2025 vp., s. 197.

²³⁸ Kokko, 2017, s. 13–28.

²³⁹ Savolainen, 2024b.

Esitysluonnoksessa ei ollut riittävän selvästi esitetty esimerkkejä tyypillisistä lupa- ja kan-
teluasioista, joita kansalaiset ja yritykset saattavat vireille. Epäselvyyttä kohdistui siihen,
että aiheutuuko näihin prosesseihin merkittäviä muutoksia kansalaisten ja yritysten nä-
kökulmasta. Tämän kaltainen epäselvyys voi heikentää yksilöiden ennakointia asioiden
käsittelyn muutoksista sekä miten se vaikuttaa heidän oikeuksiinsa. Arviointineuvosto
painotti myös riskien arvioinnin tärkeyttä oleellisena osana oikeusturvan takaamista. Uu-
distuksen tulee edistää oikeudenmukaisuutta ja ennakoitavuutta, jotta oikeusturva voi
toteutua.²⁴⁰

Hallituksen esitystä (HE 13/2025) täydennettiin arviointineuvoston lausunnon johdosta.
Esityksessä on nyt kuvattu tarkemmin nykytilan haasteet eri virastoissa, uudistuksen vai-
kutukset virastojen toimintaa, ympäristöön sekä yhteistyörakenteisiin. Tämän lisäksi on
myös kuvattu esimerkinomaisesti virkamiesten mahdollisia tehtävänkuvamuutoksia ja
keskeisiä asiaryhmiä aluehallintovirastoissa.²⁴¹

Hyvän hallinnon periaatteen toteutuminen nostetaan hallituksen esityksessä esiin erityi-
sesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.²⁴² Tämä on puolestaan kytköksissä perustuslain
6§, jonka mukaan kaikkia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Perustuslakivaliokunta on
nostonut esiin, että lainvalmistelussa tulee huomioida ihmisten eri maan osissa olevien
yhdenvertainen kohtelu sekä heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoi-
keuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Esityksessä katsotaan, että
uudistus tukee viraston tehokasta järjestämistä ja edistää lainmukaisten perustehtävien
laadukasta toteuttamista. Uudessa valtakunnallisessa virastorakenteessa henkilöresurs-
sien kohdentaminen tukee toiminnan tehokkuutta sekä mahdollistaa perusoikeuksien
turvaamisen.²⁴³

²⁴⁰ Savolainen, 2024b.

²⁴¹ HE 13/2025 vp., s. 31–32.

²⁴² HE 13/2025 vp., s. 528 – 529.

²⁴³ HE 13/2025 vp., s. 147.

Toinen kytkös yhdenvertaisuuteen voidaan havaita myös olevan ympäristöhallinnon keskittämisen kautta syntyvällä ratkaisukäytännön yhdenmukaistumisella²⁴⁴. Täten uudistus parantaisi erityisesti PL 21 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta saada asia käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Näin ollen uudistus voisi parantaa hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista erityisesti oikeusturvan, palveluiden laadun ja tuloksellisuuden edistämisen osalta, kuten HL 1§ edellyttää²⁴⁵.

4.2.2 Menettelyllisen oikeusturvan tarkastelu

Preventiivistä eli ennakoivaa oikeusturvaa pyritään varmistamaan menettelyllisillä toimilla, joilla varmistetaan yksilöiden oikeusturvan toteutuminen jo lupaprosessin aikana.²⁴⁶ Ympäristölupamenettelyissä tämä toteutetaan erityisesti menettelyllisin keinoin, joiden tarkoituksena on vähentää tarvetta käyttää jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja.

Uudistuksessa syntyvä uusi ympäristöhallinnon viranomaisrakenne aiheuttaa muutoksia ympäristöluvista valvontaan, lausuntomenettelyyn sekä yleisesti lupajärjestelmään. Muutoksilla tavoitellaan parantunutta hallinnon tehokkuutta, selkeämpää rakennetta sekä ennakoivaa oikeusturvaa. Valvonnan ja lupakäsittelyn yhteistyön edistämistä pidetään tärkeänä osana uudistusta. Valvonta edistää lupakäsittelyssä olemassa olevan kohteen tuntemista jo lupakäsittelyssä sekä jälkivalvonnan toteutumista.²⁴⁷

Valtion viranomaisilla on perinteisesti ollut ympäristöasioissa velvollisuus valvoa yleistä etua. Yleisen edun valvonta tarkoittaa viranomaisten toimintaa, jossa eri tahot valvovat ja edistävät lakiin perustuen oman tehtäväalueensa mukaista yleistä etua. Laissa koskien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskuksia) on säädetty niiden roolista ympäristö- ja vesiasioiden valvojana. Valvonta koskee erityisesti lupamenettelyitä, joka

²⁴⁴ HE 13/2025 vp., s. 147.

²⁴⁵ Mäenpää, 2024, s. 10.

²⁴⁶ Mäenpää, 2021, s. 3, 10.

²⁴⁷ Kleemola, 2025, s. 15.

on keskeinen mekanismi erilaisten intressien huomioon ottamiseen. Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa kytkeytyy myös perustuslakiin. Nykyisessä järjestelmässä yleisen edun toteutumisesta ympäristöasioissa huolehtii lupaviranomaisten lisäksi valvontaviranomaiset. Valvontaviranomaisten valitusoikeus on katsottu turvaavan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon laillisuusvalvontaa sekä EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa.²⁴⁸

Valtion aluehallintouudistus muuttaa merkittävästi ympäristöhallinnon yleisen edun valvonnan rakenteita, kun ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue siirretään osaksi Lupa- ja valvontavirastoa. Tämä uudistus korostaa entisestään tarvetta järjestää yleisen edun valvonta selkeästi ja tehokkaasti.²⁴⁹

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ympäristölainsäädäntöön perustuvan yleisen edun valvonnan varmistamiseksi Lupa- ja valvontavirastoon perustetaan itsenäinen yleisen edun valvontayksikkö. Valvontayksiköllä on itsenäinen puhevalta ympäristöasioiden valvonnasta viraston sisällä, mutta se ei osallistu viraston ulkopuoliseen laillisuus- tai yleisen edunvalvontaan. Yksiköllä on myös yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisovalta. Sen toiminta tulee järjestää niin, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus ovat turvattuina. Täten sille ei saa antaa muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa sen roolin tai tehtävien asianmukaisen hoidon. Esityksen kirjausten perusteella voidaan tulkitä ympäristöosaston yleisen edun valvontayksikön vahvistavan yleisen edun valvonnan asemaa osana uutta viranomaisrakennetta. Uudessa Lupa ja valvontaviraston ympäristöosaston yleisen edun valvonnasta sekä puheenvallan käyttämisen tehtävästä tullaan säättämään ympäristönsuojelulaisissa (21 § 2 mom.).²⁵⁰

²⁴⁸ HE 13/2025 vp., s. 255, 532.

²⁴⁹ HE 13/2025 vp., s. 533.

²⁵⁰ HE 13/2025 vp., s. 255,534,552.

Samalla ympäristövalvonnan toimintamalli uudistuu siirtymällä alueellisista valvontaohjelmista valtakunnalliseen valvontaohjelmaan. Aiemmin ympäristön valvonta oli jaettu alueellisiin ohjelmiin, joiden valvonnasta vastasivat tietyillä alueilla sen alueen aluehallintovirasto ja ELY-keskukset. Valtakunnallisessa valvontaohjelmassa valvonta hoidetaan koko maan tasolla yhden ohjelman puitteissa.²⁵¹ Tämä voi siis osaltaan parantaa valvonnan yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta.

Merkittävä muutos tapahtuu myös ympäristölupaprosessin lausuntomenettelyssä.

Nykyisen järjestelmän mukaisesti ympäristölupahakemuksesta on aina pyydettävä lausunto sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Eesityksen mukaisesti jatkossa kyseinen lausunto pyydetäisiin vain tarvittaessa eli tapauskohtaisen harkinnan perusteella.²⁵² Ympäristölupaharkintaan liittyvä lausuntovelvollisuus perustuu ympäristösuojelulain 42 §:ään, ja lain 48 §:n mukaan lupaviranomaisen on otettava huomioon kaikki annetut lausunnot arvioidessaan luvan edellytyksiä. Tämän toiminnan kytkös oikeusturvaan on perustunut juuri ennakkolliseen oikeusturvan varmistamiseen. Nyt vastaava tehtävä siirtyy viraston sisäisesti toimivalle yksilölle²⁵³.

Ympäristölupamenettelyssä halutaan korostaa viraston sisäisen asiantuntijatoiminnan merkitystä sekä prosessien sujuvoittamista. Uudistuksessa tullaan lisäämään ympäristönsuojelulakiin säännökset, joiden mukaan yleisen edun valvontayksikköä on kuultava lupamenettelyvaiheessa tietyin ehdoin. Kyseessä tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä hanke tai hanke, jolla voi olla merkittäviä tai laajalle ulottuvia vaikutuksia ympäristöön tai sen käyttöön. Lupa- ja valvontaviraston on huolehdittava siitä, että näissä tilanteissa varataan yksikölle mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ennen päätöksentekoa. Viraston vastuulle kuitenkin jää harkita, että onko lupahakemuksen tehnyt hanke sellainen, joka edellyttää valvontayksikön kuulemistä.²⁵⁴ Uudella toimintamallilla pyritään

²⁵¹ HE 13/2025 vp, s. 147.

²⁵² Savolainen, 2024a.

²⁵³ HE 13/2025 vp, s. 534.

²⁵⁴ HE 13/2025 vp s. 498.

mahdollistamaan nopeampi reagointi eri ympäristökysymyksiin²⁵⁵, kun hallinnollista taakkaa kevennetään lupa-asioissa²⁵⁶.

Uudistetussa viranomaisrakenteen myötä ympäristölupaprosessin valmistelussa korostuu hallinnon avoimuus ja oikeusturvan toteutuminen. Se tukee myös Århusin ympäristösopimuksen keskeisiä periaatteita²⁵⁷ sekä EU-lainsäädännön velvoitteita²⁵⁸. Århusin sopimuksen mukaisesti kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä tulee olla oikeus saada tieto ympäristöasioista, mahdollisuus osallistua päätöksentekoon sekä saada tehokas oikeusuoja ympäristöä koskevissa asioissa²⁵⁹. Tavoitteisiin pyritään uudistuksessa varmistamalla, että olennainen valmisteluaineisto on julkista ja päätöksenteko perustuu läpinäkyvästi dokumentoituun aineistoon. Aineistot ovat hakijan sekä asianosasten ja muun yleisön saatavilla pyydettyinä. Julkisuus toteutetaan jo valmisteluvaiheessa.²⁶⁰

Lupamenettelyä pyritään sujuvoittamaan myös kehittämällä sähköistä lupajärjestelmää sekä yhden luukun asiointimallia. Näillä toimilla pyritään yhdenmukaistamaan ympäristöön liittyviä prosesseja sekä parantaa lupapäätösten laatua.²⁶¹ Tähän kehittämiseen kuuluu myös kansallisen Luvat- ja valvonta -palvelun kokonaisuuden luominen, jonka tarkoituksena on vastata erityisesti lupaprosessin alkuvaiheen ohjaukseen ja neuvonnan tarpeeseen. Se tukee niin asiantuntijuuden hyödyntämistä, että asiakkaan lupahakemuksen vireille laittoa.²⁶²

Uuden viraston rinnalla valmisteltava yhden luukun asiointimalli mahdollistetaan kokoomalla yhteen ympäristöön liittyvät lupamenettelyt. Tällä mahdollistettaisiin ympäristö-,

²⁵⁵ Kleemola, 2025, s. 17.

²⁵⁶ HE 13/2025 vp., s. 498.

²⁵⁷ Ekroos ja muut, 2012, s. 73

²⁵⁸ HE 13/2025 vp., s. 499.

²⁵⁹ Ekroos ja muut, 2012, s. 73

²⁶⁰ HE 13/2025 vp., s. 499.

²⁶¹ HE 13/2025 vp., s. 147.

²⁶² Kleemola, 2025, s. 20.

vesi-, ja luonnonsuojelulain mukaisten lupahakemusten yhteiskäsittelyä.²⁶³ Tämä osataan voi sujuvoittaa lupamenettelyä. Yhden luukun asiointimallin valmistelussa on kiinnitetty myös huomiota viraston toimimiseen EU-säädöksiin mukaisena yhteyspisteviranomaisena²⁶⁴.

Kokonaisuutena siis voidaan nähdä aluehallintouudistuksen pyrkivän selkeyttämään monimutkaiseltakin vaikuttavaa ympäristöhallintoa, kun ympäristöasioiden lupakäsittely sekä valvonta keskittyvät yhteen samaan viranomaiseen. Uusi rakenne purkaa hallinnon kankeutta mahdollistamalla asiantuntijuuden keskittämisen, nopeamman reagoinnin sekä vahvemman preventiivisen oikeusturvan toteutumisen ympäristöhallinnossa.

4.2.3 Oikeusturvakeinojen kannalta tarkastelu

Hallituksen esityksessä kirjataan, että esitys täyttää perustuslain mukaisten oikeuskeinojen vaatimukset. Täten esityksen ei nähdä sisältävän rajoituksia oikeussuojakeinoihin.²⁶⁵ Hallintolaissa hallintomenettelyssä toteutettavat oikeusturvakeinoihin lueteltuna on oikaisuvaatimusmenettely sekä päätöksiin korjaaminen. Lisäksi voidaan käyttää myös hallintokantelua.²⁶⁶ Tämän lisäksi jälkikäteisiin oikeusturvan takeisiin lasketaan mukaan myös oikeus saada korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen virheellisen toiminnan johdosta²⁶⁷.

Uudistuksessa ei tapahdu suoranaisia muutoksia ympäristösuojelulakiin koskien oikaisuvaatimusta, hallintokantelua tai oikeuteen saada korvausta.²⁶⁸ Näitä koskeviin pykäliin syntyy lähinnä tehtävän siirtymisen vuoksi maininnat valtion ympäristölupaviranomaisesta sekä valtion valvontaviranomaisesta korvataan Lupa- ja valvontavirastolla.²⁶⁹

²⁶³ Luonnos hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi, 2024, s. 1.

²⁶⁴ Luonnos hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi, 2024, s. 67.

²⁶⁵ HE 13/2025 vp, s. 534.

²⁶⁶ Mäenpää, 2021, s. 3, 10.

²⁶⁷ Mäenpää, 2021, s. 412.

²⁶⁸ HE 13/2025 vp.

²⁶⁹ HE 13/2025 vp, s. 501 & 505.

Viranomaisrakenteen uudistus ja erityisesti yleisen edun valvonnan muutokset vaikuttavat siihen, miten ympäristölupapäätöksiin liittyvä muutoksenhakuoikeus jatkossa järjestetään. Nykyisessä järjestelmässä ELY-keskukset ovat valvontaviranomaisen asemassa ja saaneet valitusoikeuden aluehallintoviraston antamiin ympäristölupapäätöksiin yleisen edun valvonnan perusteella. Tämä valitusoikeus kokee uudistuksen yhteydessä muutoksia.

Uudistuksen yhteydessä muutettavaksi asetettuihin ympäristösuojelulakiin, vesilakiin sekä luonnonsuojelulakiin säädettäisiin valvovan yksikön oikeudesta valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä. Valitusoikeus koskisi tilanteita, joissa se on tarpeen luonnonsuojelun, ympäristönsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, merkittävien oikeuskysymyksiin liittyvän lain soveltamisen tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Täten yleistä etua valvovan yksikön muutoksenhaku on tarkoitettu kohdistumaan sellaisiin päätöksiin, joilla on olennainen vaikutus lain suojaamien oikeushyvien toteutumiseen tai oikeudellisen ohjauksen johdonmukaisuuteen. Yksikön vastuulle jää tehdä arvio, onko päätös kokonaisuutena tai jokin sen määräys siinä määrin ristiriidassa ympäristönsuojelun tavoitteiden kanssa, että sen saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi perusteltua. Valitusoikeus kattaa myös tilanteet, joissa päätös sisältää oikeudellisesti merkittävän tulkintakysymyksen. Tämän kaltainen tilanne voi liittyä EU-oikeuden sääntelyyn suhteessa kansalliseen ja sillä voi olla laajempia vaikutuksia vastaavien asioiden ratkaisemiseen jatkossa. Lisäksi tarve varmistaa hallintokäytännön johdonmukaisuus tukee valitusoikeutta, jos viranomaisen päätös poikkeaa aiemmasta linjasta ilman riittäviä perusteita, mikä voisi horjuttaa oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta.²⁷⁰

Muutoksen myötä viranomaisen valitusoikeutta rajattaisiin nykytilaan nähden. Lupa- ja valvontaviraston kynnys valittaa omista valtion lupaviranomaisen tekemistä päätöksistään ympäristö- ja vesilupien osalta nousee. Tuomioistuimiin täten saattaa päätyä suhteessa muiden kuin valvovan viranomaisen nimissä tehtyjä yleisen edun turvaamiseksi

²⁷⁰ HE 13/2025 vp., s. 504-505.

tehtyjä valituksia. Esityksessä nostetaan tämän kaltaisen mahdollisen negatiivisen vaikutuksen vaikuttavan oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen. Aluehallintouudistuksen kuitenkin nähdään edistävän merkittävästi ympäristöllistä päätöksentekoa, kun yleisen edun intressit sekä laaja asiantuntemus pystytään hyödyntämään jo valmisteluvaiheessa ja päätöksenteon aikana. Lisäksi rajattua valitusoikeutta perustellaan sillä, että viranomaisten tekemät valitukset muutoksenhaussa johtavat selvästi useammin päätöksen sisällön muuttumiseen kuin yksityishenkilöiden tekemät valitukset. Vaikka nykyisessä järjestelyssä ELY-keskukset ovat valittaneet melko harvoin aluehallintovirastoten päätöksistä, tehdyt valitukset ovat kuitenkin johtaneet päätösten muuttamiseen. Tämä viittaa valitusoikeuden tärkeydestä.²⁷¹

Voidaan tulkita, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta ongelmallisena ympäristölainsäädännön yhteydessä, sillä se ei ole lausunnoissaan koskien kokonaisuudistuksia erikseen puuttunut tähän. Esityksessä kuitenkin nostetaan esiin, että viranomaisen mahdollisuus valittaa omasta päätöksestään voi herättää kysymyksiä puolueettomuudesta sekä asianmukaisesta päätöksenteosta. Yleisen edun varmistamiseen on kuitenkin katsottu riittävän, että valitusoikeutta käyttää viranomaisen sisällä erillinen ja riippumaton yksikkö.²⁷²

Hallituksen esityksessä vastaavasta järjestelmästä, jossa organisaation sisäinen riippumaton yksikkö on erillinen, tuodaan esimerkkinä Verohallinnon hallinnollinen suhde veronsaajien oikeudenvallontayksikköön. Perustuslakivaliokunta lausunnossaan ei nähnyt tällaista järjestelyä PL 21 § mukaisen oikeusturvan näkökulmasta ongelmallisena.²⁷³

Kyseisessä lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota vain siihen, että yksikön toimintaa koskevat kantelut tulisi ohjata valtiovarainministeriön käsiteltäväksi²⁷⁴.

²⁷¹ HE 13/2025 vp., s. 504, 533-534.

²⁷² HE 13/2025 vp., s. 533.

²⁷³ HE 13/2025 vp., s. 533.

²⁷⁴ PeVL 5/2008 vp.

Lainsäätäjältä edellytetään valitsevan sellainen vaihtoehto, joka edistää parhaiten perusoikeuksien toteutumista. Täten esityksessä on pyritty lainsäädäntötasolla varmistamaan, että yleisen edun valvonta ja muutoksenhakuoikeudet toteutuvat perustuslain ja oikeusvaltion vaatimusten mukaisesti. Viranomaisen sisällä toimiva yleisen edun valvontayksikö säilyttää viranomaisella mahdollisuuden saattaa ympäristöä koskevat, yleisen edun kannalta merkittävät päätökset tuomioistuimen arvioitavaksi.²⁷⁵

Kyseinen järjestely on poikkeuksellinen, koska valitusmahdollisuus kohdistuu saman viranomaisen tekemään päätökseen. Esityksessä oletetaan, että viraston oma päätöksenteko ja valmisteluprosessit turvaavat jo itsessään yleisen edun. Tämä perustellaan sillä, että viraston asiantuntemus on valtakunnallisesti hyödynnettävissä, ja yleinen etu tulee huomioiduksi jo lupapäätöksen valmistelussa ja ennakkolisessä menettelyssä. Täten soveltamiskäytännössä ei pitäisi esiintyä alueellista vaihtelua. Esityksessä arvioidaan, että Lupa- ja valvontaviraston omiin päätöksiin kohdistuvaa valitusoikeutta tullaan hyödyntämään harvoin.²⁷⁶

²⁷⁵ HE 13/2025 vp., s. 543.

²⁷⁶ HE 13/2025 vp., s. 235.

5 Johtopäätökset

Suomen aluehallintoa on kehitetty useampaan kertaan osana julkisen hallinnon uudistuksia, mutta sen toimivuudessa ja rakenteissa on yhä merkittäviä ongelmia. Hallinnon pirstaleisuus, epäonnistunut tehtävienjako sekä heikko kansanvaltaisuus ovat keskeisiä aluehallinnon haasteita. Ne osaltaan heikentävät viranomaistoiminnan tehokkuutta sekä vaikeuttavat palveluiden saavutettavuutta.

Nykyinen aluehallinnon järjestämistapa on pitkälti sektoreihin jakautunut ilman riittävää yhteistä aluetason koordinaatiota. Tähän liittyviä ongelmia pyritään ratkaisemaan Orpon hallituksen hallitusohjelmassa uudistamalla valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä keskittämällä ne uuteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon. Uudistuksella tavoitellaan selkeämpää, yhtenäisempää ja tehokkaampaa aluehallintoa, jossa pyritään vahvistamaan viranomaisten yhteistyötä ja alueellista toimintakykyä.

Yksi merkittävimmistä muutoksista Lupa- ja valvontaviraston myötä kohdistuu ympäristöhallintoon. Uudistuksen myötä ympäristöasiat siirtyvät Lupa- ja valvontaviraston alaisuuteen, mikä muuttaa nykyistä viranomaisrakennetta merkittävästi. Tällä hetkellä ympäristölupaprosessi on jakautunut Aluehallintovirastojen (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) kesken. AVI toimii valtion ympäristölupaviranomaisena ja ELY-keskus valtion valvontaviranomaisena. Viranomaisten välinen yhteistyö on lakisääteistä ja kattaa koko prosessin valmistelusta päätöksentekoon ja jälkivalvontaan saakka.

Perustuslain 20 § (731/1999) mukaisesti julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämän perusoikeuden toteutuminen edellyttää, että ympäristönsuojelussa käytetyt prosessit ovat toimivia, ennakoitavia ja osallistavia.

Ympäristönsuojelun tehokas toteutuminen edellyttää selkeää työnjakoa, viranomaisten vuorovaikutusta sekä asiantuntijuuden hyödyntämistä prosessin kaikissa vaiheissa. Nykyinen toimintamalli ympäristölupaprosessissa kohtaa kuitenkin useita haasteita, erityisesti ympäristövaikutusten arviointien (YVA) ja lupamenettelyjen yhteensovittamisessa, ennakkoinnissa sekä myös resurssien riittävydessä. Näihin haasteisiin pyritään vastaamaan uudessa mallissa kehittämällä viranomaisyhteistyötä ja sujuvoittamalla lupamenettelyä valtakunnallisesti yhtenäisempään suuntaan.

Ympäristöluvat on tässä keskeinen julkisen hallinnon työkalu, jolla varmistetaan, että toiminta tapahtuu ympäristön kannalta kestäväällä tavalla ja lainsäädännön edellyttämässä raameissa. Ympäristölainsäädännön lisäksi ympäristölupien tulee täyttää myös hallintolain vaatimukset, sillä ympäristölupa on hallintopäätös.

Hallintolain (434/2003) keskeinen tavoite on edistää hyvää hallintoa ja turvata yksilön oikeusturva hallintoasioissa. Lain taustalla vaikuttaa perustuslain 21§ koskien oikeusturvaa, joka määrittää yksilön oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, ilman aiheutonta viivytystä ja toimivaltaisen viranomaisen toimesta. Hallintolaki korostaa oikeusturvan vahvistamista nimenomaan menettelyllisin keinoin. Menettelylliset keinot kuten asian selvittäminen, tasapuolinen ja puolueeton käsittely, kuuleminen ja päätösten perusteleminen, ovat keskeisiä hallintopäätöksiä tehdessä. Tämän lisäksi hallintolaissa säädetään päätöksenteon jälkeisistä oikeusturvakeinoista. Oikeusturvan kannalta on olennaista, että hallintolaissa määritellään hallinnon asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet sekä viranomaisen menettelytavat ja hyvän hallinnon periaatteet.

Oikeusturvakeinoilla hallintoasioissa tarkoitetaan mekanismeja, joiden avulla ensiasteen päätös voidaan kyseenalaistaa ja saada uudelleen arvioitavaksi. Hallintomenettelyssä oikeusturvakeinoiksi hallintolain perusteella määritellään oikaisuvaatimusmenettely ja päätösten korjaaminen. Lisäksi voidaan käyttää myös hallintokantelua oikeusturvan taakamiseksi. Jälkikäteisenä oikeusturvakeinon takeena voidaan pitää myös oikeutta saada

korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen virheellisen toiminnan johdosta, joka pohjautuu perustuslain 118§.

Ympäristölupaprosessissa oikeusturva toteutuu siten, että päätöksenteko on läpinäkyvää, osallistavaa ja lain mukaista. Asianosaisille ja yleisölle tarjotaan mahdollisuus osallistua prosessiin ja vaikuttaa päätöksiin sekä hakea muutosta niihin. Oikeusturvakeinoina ympäristölupaprosessissa toimivat oikaisuvaatimusmenettely sekä päätöksen korjaaminen. Lisänä oikeusturvan takaamiseksi voidaan käyttää hallintokantelua sekä kantelua Euroopan komissiolle. Näiden menettelyiden kautta pyritään turvaamaan ympäristönsuojelun, yksilön oikeuksien ja taloudellisen toiminnan välinen tasapaino.

Tutkielman aiheena oli tutkia ympäristölupaprosessissa tapahtuvia muutoksia aluehallintouudistuksen myötä sekä taustoittaa nykyisiä hallinnon ongelmakohtia sekä niiden kytköksiä oikeusturvaan. Tämän myötä tutkimuksessa perehdyttiin aluksi nykyiseen valtion aluehallintoon, tulevaan uudistukseen sekä erityisesti ympäristöhallinnon järjestämiseen. Hallinnon rakenteen kartoittamisen jälkeen edettiin ympäristölupaprosessiin ja sen kytköksiin oikeusturvan kanssa. Kun aiheen kokonaisuus oli rakennettu, siirryttiin valtion aluehallinnon myötä syntyvien uudistuksien tarkasteluun ympäristölupaprosessissa.

Tutkimuksen ensimmäiseksi tutkimuskysymykseksi asetettiin; Millaisia haasteita oikeusturvakeinojen kannalta on havaittavissa ympäristölupaprosessissa aluehallintouudistuksessa? Tarkasteluun nostettiin Hallituksen esitys (HE 13/2025), joka koski valtion aluehallintouudistusta koskevaa lainsäädäntöä. Tässä hallituksen esityksessä tarkastelu keskittyi erityisesti ympäristölupaprosessia koskeviin lainsäädännön muutoksiin. Jotta tutkimuskysymyksen mukaisia haasteita oikeusturvakeinoissa voitiin tarkastella kokonaisvaltaisesti, tutkimuksessa otettiin huomioon myös muutokset hyvän hallinnon periaatteiden ja menettelyllisen oikeusturvan näkökulmasta.

Ympäristölupaprosessissa kohdistui muutoksia valvontaan, lausuntomenettelyyn sekä lupajärjestelmään. Yleisen edun valvonta muuttuu merkittävästi, kun ELY-keskuksen Y-

vastuualue yhdistetään osaksi Lupa- ja valvontavirastoa. Hallituksen esityksen mukaisesti virastoon perustetaan sisäinen yleisen edun valvontayksikkö, jonka tehtävänä on valvoa yleisen edun toteutumista ympäristöasioissa, erityisesti lupamenettelyissä. Yleisen edun järjestäminen ELY-keskuksen y-vastuualueen yhdistämisen myötä osaksi Lupa- ja valvontavirastoa muuttuu merkittävästi.

Tutkielmassa havaittiin, että uudistukset voivat muodostaa riskejä oikeusturvan toteutumiselle. Tämä näkyy myös yksityisten tarpeessa turvautua oikeusturvakeinoihin. Hallinnollinen keskittäminen, lupamenettelyyn kohdistuvat muutokset ja uudenlaiset valvontajärjestelyt luovat itsessään uuden pelikentän oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Toiseksi tutkimuskysymykseksi asetettiin, miten nykyisen järjestelmän pirstaleisuus ilmenee ympäristölupaprosessin oikeusturvan näkökulmasta. Hallinnon pirstaleisuutta havainnollistettiin kuvaamalla nykyisen aluehallinnon ongelmakohtia, aluehallintouudistuksen taustoja sekä sen ilmenemistä ympäristölupaprosessissa. Pirstaleisuutta tarkastellaan myös eri tutkijoiden näkökulmien kautta sekä tulevan uudistuksen myötä.

Ympäristölupaprosessin näkökulmasta nykyinen aluehallinnon rakenne on selkeästi pirstaleinen, mikä osaltaan on heikentämään oikeusturvan toteutumista. Valtiohallinto on organisoitu sektoreittain ilman selkeää aluetason integraatiota, mikä on lisännyt hallinnon hajanaisuutta. Erityisesti ympäristöasioissa tämä näkyy siten, että sekä AVI:t ja ELY-keskukset käsittelevät samoja asioita, mutta eri vaiheissa ja toisistaan osin irrallisina prosesseina.

Prosessin sujuvuutta heikentää alueellisesti rajattu toimivalta ja resurssipula. Niiden on havaittu olevan monimutkaisia ja toimivan hitaasti. Pirstaleisuus heijastuu päätöksenteon ennakoitavuuteen, läpinäkyvyyteen ja yhdenvertaisuuteen, jotka ovat oikeusturvalla keskeisiä.

Tutkimuksessa esiin nousee hallinnon selkeä tarve aluehallinnon rakenneuudistukseen sekä lupaprosessien selkeyttämiseen. Uusi Lupa- ja valvontavirasto mahdollistaa yhtenäisemmät ja tehokkaammat toimintakäytännöt valtakunnallisesti. Ympäristöasioiden keskittämisen myötä voidaan nähdä tuovan ratkaisuja nykyisiin ongelmiin, mutta mahdollisesti myös aiheuttavan uusia. Lainsäädännön näkökulmasta uudistus on teorian tasolla kunnossa, mutta käytäntö ja aika näyttää kuinka hyvin uudistus saadaan onnistumaan. Uuden viraston kokoaminen jo olemassa olevista yksiköistä tuo asiantuntijuuden saman organisaation alle, mutta sisäinen toiminta tulee kertomaan, että kuinka hyvin saadaan asiantuntijuutta todellisuudessa hyödynnettyä.

Yksi lupa, yksi viranomainen, yksi valitus- periaate herättää perusteltuja huolenaiheita oikeusturvan toteutumisesta, erityisesti valvonnan riippumattomuuden ja päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta. Yleisen edun valvontatehtävien siirtyminen sisäiselle yksikölle saattaa kaventaa päätösten ulkoista tarkastelua. ELY-keskusten aiempi mahdollisuus valittaa AVI:n lupapäätöksistä on toiminut tärkeänä ulkoisen valvonnan mekanismina ympäristöluvuissa. Tästä nousee pohdintaan, että täyttääkö uusi menettely PL 21 §:n vaatimuksen asianmukaisesta menettelystä.

Sisäinen yksikkö lupaviranomaisen kohdalla nostaa esiin sen, että miten päätösten laatua ja lainmukaisuutta jatkossa arvioidaan. Vaikka muodollisesti yksityisten oikeusturvakeinot säilyvät uudessa mallissa, keskittämislle voi olla käytännön vaikutuksia yksilön kokemaan oikeusturvaan ja mahdollisuuteen vaikuttaa ympäristöä koskeviin hallintopäätöksiin.

Tehokkuuden lisääntyminen ympäristölupaprosessissa ei kuitenkaan automaattisesti takaa oikeudellisesti laadukkaita päätöksiä. Ympäristöhallinnon keskittäminen voi parantaa osaltaan prosessien hallittavuutta monimutkaisten hallintorakenteiden purkamisen myötä, mutta toisaalta hitaampi hajautettu hallintorakenne voi tukea oikeusturvaa sen monivaiheisuuden ja viranomaisten erillisyyden kautta.

Erillisen valvontaviranomaisen muuttaminen viraston sisäiseksi yleisen edun valvontayksiköksi, joka tekee valvottavat päätökset, herättää kysymyksen sen kyvystä säilyttää aito riippumattomuus ja puolueettomuus. Vaikka Verohallinnossa on hallinnollinen suhde veronsaajien oikeudenvälvontayksikköön, onko se suoraan verrannollinen ympäristöhallinnon kaltaiseen valvontaan. Nykyistä ELY:jen roolia ympäristölupaprosessissa uudistuksen mukaisessa järjestelyssä on selkeästi kavennettu. Tulevassa prosessissa on rajattu kuulemista, lausuntomenettelyä, valvontaa sekä valitusoikeutta. Lausuntomenettelyä nykyisellään on pidetty merkityksellisenä osana oikeusturvan takaamista, sillä sen avulla on voitu tuoda esiin lupahakemuksen valvonnan kannalta tärkeimmät näkökohdat sekä mahdolliset puutteet. Kun lausunnon antaminen ei ole enää pakollinen osa lupamenettelyä, vaan jää yksikön harkinnan varaan, saattaa tämä nostaa kynnystä puuttua vähäisempiin epäkohtiin.

Esiin nousee myös kansainväliset ja EU-oikeudelliset velvoitteet oikeusturvan toteutumisen tarkastelussa. Lisätutkimuksissa olisi aiheellista arvioida, että täyttyvätkö niiden vaatimukset todellisesti uudessa hallintomallissa toiminnan käynnistyttyä.

Kun aidosti ulkopuolinen valvontataho poistuu, se voi vaikeuttaa oikeusturvan toteutumisen arviointia. Lupa- ja valvontavirastolla sekä yleisen edunvalvonnan yksiköllä on oikeus käyttää omiin tulkintoihinsa perustuvia menettelyvaiheita tietyissä lupamenettelyvaiheissa. Niitä kohdistuu hallintopäätöksen ennakkolliseen, että jälkikäteiseen vaiheeseen. Rajaukset oikeuksiin, jotka perustuvat näihin arviointien pohjalta, saattaa heikentää oikeusturvan toteutumista. Käytännössä uudistuksessa voi käydä niin, että oikeusturvavakeinoin joudutaan tukeutumaan enemmän jatkossa. Tämä saattaa myös nostaa tarpeen käyttää useammin kansainvälisiä oikeusturvamekanismeja, kuten EU-komission kantelua viranomaisen toimista.

Jatkotutkimuksissa olisi tärkeää tarkastella, miten näin mittava uudistus vaikuttaa käytännön toimintaan sen toteutumisen jälkeen. Ympäristölupaprosessissa valvontavastuun

siirtyminen sisäiseksi toiminnaksi herättää kysymyksiä siitä, miten tällainen järjestely vaikuttaa hallinnon läpinäkyvyyteen, oikeusturvan toteutumiseen, riippumattomuuteen sekä mahdollisesti kansalaisten luottamukseen viranomaistoimintaan. Tutkimuskohteenä voidaan tarkastella sisäisen valvonnan laatua, yksikön riippumattomuutta sekä niiden vaikutuksia päätöksentekoon ja näin ollen myös ympäristölupien lainmukaisuuteen.

Oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää selvittää, miten yksityisen oikeus käyttää oikeusturvakeinoja uudessa hallintorakenteessa. Vaikka muodollinen valitusoikeus säilyy, hallinnon keskittäminen saattaa heikentää yksittäisten toimijoiden käytännön mahdollisuuksia kyseenalaistaa päätöksiä tehokkaasti. Esimerkiksi ELY-keskusten tekemät valitukset ovat monissa tapauksissa osoittautuneet tarpeellisiksi, mutta uudessa mallissa yksikön rajattu valitusoikeus saattaa heikentää todellista yleisen edun valvontaa yksityisten näkökulmasta. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida myös, että ovatko nykyiset oikeusturvakeinot riittävän tehokkaita turvaamaan yksilön oikeudet keskitetyimmässä hallintomallissa.

Valtion aluehallintouudistus todetusti selkeyttää ja tehostaa hallinnon rakenteita. Aluejakojen muuttaminen valtakunnalliseen malliin mahdollistaa koko maan kattaman yhdenmukaisemman lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien toteutumisen. Keskittäminen ratkaisee hallinnon kohtaamia pirstaleisuuteen liittyviä ongelmia. Aluerajojen purku mahdollistaa hallinnonrakenteen jäykkyyden poistumisen ja resurssien paremman kohdistamisen sekä asiantuntijuuden laajemman hyödyntämisen. Hallinnon uudistuminen tältä kannalta parantaa siis prosessien selkeyttä sekä yleisesti oikeusturvan toteutumisen mahdollisuuksia valtakunnallisesti.

Ympäristöhallinnon kokoaminen yhteen mahdollistaa nopeamman reagoinnin ympäristöä koskeviin asioihin, kun virastorakennetta uudistetaan ja prosesseja yksinkertaistetaan. Viranomaisten päällekkäisiä tehtäviä puretaan pois ja tehostetaan asioiden käsittelyä uusilla toimintamalleilla.

Ympäristölupaprosessiin kohdistuvat muutokset ovat laaja-alaisia ja näiden arviointi oikeusturvan toteutumisen kannalta ovat merkittäviä. Vaikka muutokset toteuttavat lain-säädännön näkökulmasta oikeusturvaa, useampien uusien rajoitusten myötä on vaikeaa arvioida todellista toteutumista. Tämä haastaa yksilöiden oikeusturvakeinojen käyttämistä. Hallinnon tuloksellisuutta tärkeämpi tavoite tulisi olla hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen.

Lähdeluettelo

- Aaltonen, E., Karhunen, M., Savolainen, T., Lehikoinen, R., Forsman, L. (2016). Hallitusohjelman toimeenpano aluehallintovirastoissa. Havi-selvityshankkeen loppuraportti. *Aluehallintovirastojen julkaisuja*. Noudettu 28.3.2025 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f2788785-f516-4d96-8e37-f7a6d556225e/b5bbdb9b-f394-41bb-94a1-70fad3b31dc9/JUL-KAISU_20160201061502.PDF
- Aarnio, A. (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Ahonen, J. (2015). Valvontaviranomainen yleisen edun valvojana ympäristölupaprosessissa – esimerkkinä jätevedenpuhdistamoiden typenpoisto. *Ympäristöjuridiikka*, 2–3, 6–51.
- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Aluehallintovirasto. (2024). *Ympäristölupa*. Päivitetty 6.5.2024. Noudettu 2.1.2024 osoitteesta <https://avi.fi/asioi/henkiloasiakas/luvat-ilmoitukset-ja-hakemukset/vesi-ja-ymparisto/ymparistolupa>
- Aluehallintovirasto. (2025). *Etusija ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyissä*. Päivitetty julkaisu. Päivitetty 25.3.2025. Noudettu 31.3.2025 osoitteesta <https://avi.fi/etusija-ymparisto-ja-vesitalouslupamenettelyissa>
- Attila, M. (2021). *Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020*. Ympäristöministeriön julkaisuja, 35. Noudettu 26.11.2024 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163634/YM_2021_35.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ekroos, A. Kumpula, A., Kuusiniemi, K. & Vihervuori, P. (2012). *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. Sanoma pro.
- Hietämäki, M., Siili-Hakkarainen, L., Lahtela, J., Järvinen, K., Vanala, T., Serenius, K., & Leinonen, K. (2016). *Ympäristövalvonnan ohje*. Ympäristöhallinnon ohjeita, 2. Ympäristöministeriö.

- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. Johdatus julkis-oikeuteen. Talentum. Alma Talent. 4.uudistettu painos.
- Kleemola, J. (2025). *Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamallit*. Ympäristöministeriön julkaisuja,3. Ympäristöministeriö.
- Koivisto, I. (2014). *Johdatus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Koivuluoma, A., Paso M, Saukko, P., Tarukannel, V. & Tolvanen, M. (2020). *Hallintolainkäyttö*. Alma Talent.
- Kokko, K. (2017). *Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria*. Edita
- Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Edilex.
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent.
- Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. & Vihervuori, P. (2013). *Ympäristöoikeus*. Oikeuden perusteokset. Sanoma Pro Oy.
- Loukiala, J. (2018). *Ympäristölupaviranomaisen lupaharkinta hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin näkökulmasta*. [pro gradu, Itä-Suomen yliopisto]. Noudettu 03.12.2024 osoitteesta https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/20109/urn_nbn_fi_uef-20181009.pdf
- Mäenpää, O. (2008). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäenpää, O. (2011). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Talentum cop. 3. uudistettu painos.
- Mäenpää, O. (2021). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent.
- Mäenpää, O. (2024). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 7.*, uudistettu painos. Edita.
- Määttä, T. & Paso, M. (2019). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Määttä, T. (2016). *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Miettinen, T. Edilex.

- Määttä, T., Tolvanen, M., Kolehmainen, A., Kosonen, J., Väätänen, U. & Keinänen, A. (2018). Oikeudellisen ajattelun perusteita. *Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja*, 30.
- Niemivuo, M. (2022). *Uusi aluehallinto – Hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon?*. Kauppakamari.
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). *Hallintolaki*. Alma Talent Oy.
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K., Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma.
- Puheloinen, E., Ekroos, A., Warsta, M., Watkins, G., Harju-Oksanen, M., Dahl, O. (2011). *Teollisuuden päästödirektiivin (IED) voimaansaattaminen ja muita ympäristönsuojelulain kehittämisajatuksia*. Ympäristöministeriön raportteja,6. Noudettu 25.3.2025 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41377/YMra_6_2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Roine, L. (2024). *Ympäristöperusoikeus, ilmastolaki ja oikeusturva*. [pro gradu, Lapin yliopisto]. Noudettu 03.12.2024 osoitteesta https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/66244/Roine_Lalli%20Rudolf.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. Talentum. 2. painos.
- Savolainen, J. (2024,a). Ehdotus ympäristölupamääräysten tarkistamisesta lausunnoille 10.joulukuuta 2024 asti. *Edilex*. Julkaistu verkossa 30.10.2024. Noudettu 28.2.2025 osoitteesta [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/93444?all-words=ymp%C3%A4rist%C3%B6lupa&offset=1&perpage=20&sort=relevance&types\[\]=127%3Afi&types\[\]=127%3Afi%2C151%3Afi&types\[\]=151%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041261](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/93444?all-words=ymp%C3%A4rist%C3%B6lupa&offset=1&perpage=20&sort=relevance&types[]=127%3Afi&types[]=127%3Afi%2C151%3Afi&types[]=151%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041261)
- Savolainen, J. (2024,b). Lainsäädännön arviointineuvosto; Aluehallintouudistuksen riskien arviointi on puutteellista. *Edilex*. Julkaistu verkossa 14.11.2024. Noudettu 31.1.2025 osoitteesta [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/93648?all-words=aluehallintouudistus&offset=1&perpage=20&sort=relevance&years\[\]=2024&years\[\]=2025&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041932](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/93648?all-words=aluehallintouudistus&offset=1&perpage=20&sort=relevance&years[]=2024&years[]=2025&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041932)

- Siltala, R. (2001). *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen. Hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa*. Tietosanoma.
- Työ- ja elinkeinoministeriö & valtiovarainministeriö. (2025). *Hallitus uudistaa valtion aluehallintoa – tavoitteena sujuvampi luvitus ja yhdenmukaisempi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta*. Julkaistu verkossa 13.3.2025. Noudettu 25.3.2025 osoitteesta <https://vm.fi/-/hallitus-uudistaa-valtioon-aluehallintoa-tavoitteena-sujuvampi-luvitus-ja-yhdenmukaisempi-sosiaali-ja-terveydenhuollon-valvonta>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). *Hallituksen esitys. Hallituksen esitys valtion aluehallinnon uudistuksesta yhtenäistää palveluja ja tekee luvituksesta aiempaa sujuvampaa – esitys laajalle lausuntokierrokselle*. Julkaistu 20.6.2024. Noudettu 7.2.2025 osoitteesta https://tem.fi/-/10623/hallituksen-esitys-valtioon-aluehallinnon-uudistuksesta-yhtenaistaa-palveluja-ja-tekee-luvituksesta-aiempaa-sujuvampaa-esitys-laajalle-lausuntokierrokselle?utm_source=chatgpt.com
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (n.d.). *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteinen strategia antaa suunnan valtion aluehallinnon toiminnalle*. Noudettu 11.2.2025 osoitteesta <https://tem.fi/aluehallintovirastojen-ja-ely-keskusten-strategia-asiakirja>
- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. Valtioneuvoston julkaisuja,58. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Valtioneuvoston kanslia. (2015). *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Noudettu 28.1.2025 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi+FI+YHDISTETTY+netti.pdf>
- Valtiovarainministeriö. (2015). *Valtion keskus- ja aluehallinnon virastorakenteen uudistusta selvittänyt raportti valmistui*. Julkaistu 5.2.2015. Noudettu 31.1.2025 osoitteesta <https://vm.fi/-/valtioon-keskus-ja-aluehallinnon-virastorakenteen-uudistusta-selvittanyt-raportti-valmistui>

- Valtiovarainministeriö. (2017). *Luova-hanke. Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohanke*. VM189:00/2017. Noudettu 29.1.2025 osoitteesta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM189:00/2017>
- Valtiovarainministeriö. (2019). *Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus ajetaan hallitusti alas – tehtyä työtä voidaan hyödyntää*. Julkaistu verkossa 8.3.2019. Noudettu 5.3.2025 osoitteesta <https://vm.fi/-/sipilan-hallituksen-maakunta-ja-sote-uudistus-ajetaan-hallitusti-alas-tehtya-tyota-voidaan-hyodyntaa>
- Valtiovarainministeriö. (2022). *Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja,36. Noudettu 27.3.2025 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164046/VM_2022_36.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Valtiovarainministeriö. (n.d.)a. *Valtion aluehallinnon uudistamisen lainsäädäntöhanke*. VM114:00/2023. Noudettu 6.10.2024 osoitteesta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM114:00/2023>
- Valtiovarainministeriö. (n.d.)b. *Lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston toimeenpanohanke*. Noudettu 18.2.2025 osoitteesta <https://vm.fi/lupa-ohjaus-ja-valvontaviraston-toimeenpanohanke>
- Yhdistyneet kansakunnat. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Noudettu 15.1.2025 osoitteesta https://kestavakehitys.fi/documents/2167391/2186383/Agenda2030_ep%C3%A4virallinen+suomen-nos.pdf/707fe444-6540-49d6-86a3-fd6bee1cf345/Agenda2030_ep%C3%A4virallinen+suomennos.pdf?t=1461157452000
- Ympäristö.fi. (2024). *Ympäristöluvan valvonta*. ELY-keskukset. Julkaistu 1.3.2024. Päivitetty 12.11.2024. Noudettu 3.2.2025 osoitteesta <https://www.ymparisto.fi/fi/luvat-ja-veloitteet/ymparistolupa/ymparistoluvan-valvonta>
- Ympäristöministeriö. (n.d.a). *Kantelun tekeminen viranomaisen tai virkamiehen menettelystä*. Noudettu 17.3.2025 osoitteesta <https://ym.fi/ymparistohallinto/kantelut>
- Ympäristöministeriö. (2023). *Yhden luukun palvelujen hanke*. Noudettu 12.2.2025 osoitteesta <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM046:00/2023>

Ympäristöministeriö. (n.d.b). *Ympäristövaikutusten arviointia koskeva lainsäädäntö. Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi*. Noudettu 4.2.2025 osoitteesta <https://ym.fi/ymparistovaikutusten-arviointia-koskeva-lainsaadanto>

Ympäristöministeriö. (n.d.c). *Yhden luukun palvelut ja sujuvat lupamenettelyt*. Noudettu 12.2.2025 osoitteesta <https://ym.fi/yksiluukku>

Virallislähteet

EPNDir 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011.

HE 128/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hankkeiden väliaikaista etusijaa aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023–2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023–2028 koskevaksi lainsäädännöksi.

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

HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus-, ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 196/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamisesta

HE 214/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamiseksi.

Luonnos hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto-
kierroksella 20.6. – 12.8.2024.

PeVL 5/2008 vp - HE 148/2007 vp.

VM 114:00/2023 Valtion aluehallinnon uudistamisen lainsäädäntöhanke

VM040:00/2014 Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshanke.

Oikeuskäytäntö

KHO 2024:12

KHO 2009:51