

1.4.2025

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Viite Kuulemis- ja asiantuntijalausuntopyyntö 17.3.2025

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

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN ASiantuntijalausunto hallituksen esityksestä ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ovat lausuneet aluehallinnon uudistusta koskevan lakiesityksen luonnoksesta osana aluehallintovirastojen yhteistä lausuntoa (Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi, VN/25102/2023). Lausunto on toimitettu 30.8.2024. Saman aikaisesti aluehallintouudistuksen kanssa on vireillä ympäristöministeriön valmistelevana yhden luukun palvelujen lainsäädäntöhanke (YM063:00/2023). Tästä aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ovat vastaavasti antaneet yhteisen lausunnon myös 30.8.2024 Ympäristölupavastuualueiden näkemykset on otettu pääosin huomioon lakien lainvalmistelussa.

Aluehallinnon uudistuksessa perustettavan lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston valmistelu on edennyt hankeryhmän asettaman ympäristöryhmän toimesta osaston palveluiden kuvaamisella ja organisaationmallin laatimisella. Organisaatiokaavion mukaisesti ympäristö- ja vesitalouslupien käsittely tapahtuu viiteen toimialaperusteiseen yksikköön sijoituvissa luparyhmissä. Yksiköissä on luparyhmien lisäksi vaihteleva määrä valvontaryhmiä ja YVA-ryhmiä. Yksiköiden toiminta on rakennettu linjaorganisaation tapaiseksi. Lisäksi ympäristöosastolle tulisi erilliset yksiköt alueidenkäytön, luonnonsuojelun sekä vesien ja merenhoidon tehtäville. Yleisen edun valvontaa tulee hoitamaan lisäksi oma riippumaton yksikkö.

Lupa- ja valvontaviraston valmistelun etenemisen ja etenkin ympäristöryhmän työn ja tuotosten kautta nyt käsittelyssä olevan lakiesityksen sisältöä ja ympäristöosaston toimintaa etenkin ympäristö- ja vesitalouslupien käsittelyssä on mahdollista arvioida tarkemmin kuin lakiluonnoksen kuulemisvaiheessa.

Ympäristöryhmän edelleen perustamat alaryhmät valmistelevat parhaillaan eri yksikköjen tarkempia prosessikuvauksia ja ympäristöosaston työjärjestystä. Näin ollen tässä lausunnossa ei voida vielä yksiselitteisesti arvioida lainsäädännön tai toteutettavan lupa- ja valvontaviraston toimivuutta, koska moni lupaprosessiin liittyvä keskeinen asia on ympäristöasioiden osalta joko osa YLP-lakimuutosta tai työjärjestyksellä tarkemmin määritäviä asioita.

Tässä lausunnossa on arvioitu lakiesitystä aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden toiminnan näkökulmasta. Lausunnon liitteenä on aluehallintovirastojen

peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualueen laatima lausunto, jossa lakiesitystä on arvioitu terveydensuojelun ja sosiaalihuollon näkökulmasta.

Ympäristö- ja vesitalouslupien käsittelystä aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla

Ympäristölupavastuualueet tuovat esiin, että lupa-asioiden käsittelyä on kehitetty aluehallintovirastoissa jatkuvasti. Toiminnan kustannusvastaavuus on parantunut valtakunnallisesti merkittävästi ja käsittelyajat ovat pääasiassa tavoitteiden mukaiset. Ympäristölupavastuualueet ovat yhtenäistäneet toimintojaan ja resursseja tasataan virastojen välillä tarpeen mukaan. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden työn laadusta kertoo mm. se, että päätöksistä valitetaan kohtuullisen harvoin ja niiden pysyvyys valitustuomioistuimessa on hyvä.

Keskeisessä roolissa yksittäisten hakemusten pitkissä käsittelyajoissa on edelleen hakijan asiantuntemuksen vaje ja siitä johtuvat hakemusten puutteet. Aluehallintovirastot ovat jo pitkään pyrkineet korjaamaan tätä sähköisesti saatavilla olevin ohjein ja antamalla hakijoille laajaa neuvontaa hakemusten sisällöstä matalalla kynnyksellä pidettävissä ennakkotapaamisissa.

Yleistä

Aluehallinnon uudistuksella kootaan valtion lupa- ja valvontatehtäviin liittyvä ympäristöalan osaaminen yhteen virastoon. Uudistus mahdollistaa valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön sekä tukee hallitusohjelman tavoitteita investointihankkeiden lupamenettelyn sujuvoittamisen osalta. Uudistuksen myötä resursseja on mahdollista tehokkaasti kohdentaa osaston ydintehtäviin ja tehostaa toimintaa esimerkiksi toimialapohjaisella erikoistumisella.

Lupa-asioiden käsittely lupa- ja valvontavirastossa

Lakiesitys ei säätele yksityiskohtaisesti sitä, miten toiminta organisoidaan ympäristöosaston sisällä. Ennemmin se mahdollistaa organisoitumisen siten, että toiminnassa saavutetaan parhaimmat mahdolliset tulokset

Hankevalmistelussa esitetyssä lupa- ja valvontaviraston organisaatiorakenteessa ympäristöllisten lupa-asioiden käsittely jakautuu edellä kuvatusti viiteen erilliseen linjaorganisaatioina toimivaan yksikköön. Tämä organisaatio ei vastaa ympäristölupavastuualueiden näkemystä siitä, miten lupa-asioiden käsittely olisi tehokkaimmin hoidettavissa valtakunnallisessa virastossa. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet arvioivat, että esitetyssä organisaatiorakenteessa on riski sille, että hallitusohjelman tavoitteita lupamenettelyn sujuvoittamisen suhteen ei saavuteta, ja lupakäsittely voi kokonaisuutena ennemminkin hidastua.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lupamenettelyjen sujuvoittaminen ja tulostavoitteiden täyttyminen edellyttää lupa-asioiden käsittelyä hoitavien luparyhmien toiminnan ja resurssien tehokasta seurantaa ja koordinoimista sekä toiminnan kehittämistä yhtenäisesti kaikkien viiden yksikön osalta yksikkörajojen yli. Lupatehtäville asetettavia tulostavoitteita, jotka tällä hetkellä pitävät sisällään toiminnan ja talouden kannalta keskeisiä tekijöitä, kuten lupatulot, kustannusvastaavuuden ja erityyppisten hakemusasioiden käsittelyajat, on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena. Tulostavoitteiden yksikkökohtainen tarkastelu johtaa toiminnan osaoptimointiin ja epätarkoituksenmukaiseen tavoittelun kiristymiseen ja mahdollisesti myös yksiköiden väliseen epäterveeseen kilpailuun estäen resurssien käytön koko viraston hyväksi.

Ympäristölupavastuualueiden näkemysten mukaan edellä mainitut toiminnallisuudet on toteutettava työjärjestyksessä kaikkia yksiköiden luparyhmiä leikkaavalla poikittaistoiminnalla.

Uudessa organisaatiossa on varauduttava tekemään saatavan toimintatiedon perusteella toiminnan tehostamisen ja kehittämisen kannalta tarvittavia korjausliikkeitä organisaatiossa ja työjärjestyksessä nopeallakin aikataululla viraston perustamisen jälkeen.

Lupa-asioiden ratkaisutoiminnan riippumattomuus

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 4 §:n 3 momentin mukaisesti ympäristöosasto on riippumaton lupa-, hakemus-, ilmoitus- ja valvontatehtäviä hoitaessaan. Saman lain 6 §:n 4 momentin mukaisesti ympäristöosaston osastopäällikkö ei voi ottaa ratkaistavakseen asioita, jotka koskevat hallintopakkoasioita, ilmoitusasioita tai luonnonsuojelulain (9/2023) mukaisia poikkeuslupia.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lakiesitys turvaa riittävällä tavalla lupa-asioiden riippumattoman ja puolueettoman ratkaisun. Tämä on erittäin tärkeää sen varmistamiseksi, että kansalaisten luottamus viranomaistoimintaan pysyy korkealla tasolla.

Tarkemmin asioiden ratkaisemisesta säädetään vireillä olevassa YLP-lainsäädäntöhankkeessa ja ympäristöosaston työjärjestyksellä.

Lausuntomenettelystä luopuminen

Lupaviranomaisena toimivat aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet pyytävät lupakäsittelyn yhteydessä laajasti lausuntoja lupahakemuksesta. Lausuntoa pyydetään myös ELY-keskuksilta. Usein ELY-keskuksen lausunnossa on esitetty keskeisiä lupaharintaan liittyviä vaatimuksia, näkemyksiä ja tietoja mm. ympäristö- tai vesilain mukaisesta toiminnasta ja sen aiheuttamasta pilaantumisen vaarasta, vesien- ja merienhoidosta ja luonnonsuojelusta. Lausunnoilla on ollut iso merkitys lupakäsittelyssä ja etenkin niissä tilanteissa, joissa asian käsittely on jatkunut valitusasiana hallinto-oikeudessa.

Lakiesityksen mukaisesti aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten ympäristölliset tehtävät siirtyvät lupa- ja valvontavirastoon. Lupa- ja valvontavirastossa ei anneta sisäisiä lausuntoja lukuun ottamatta yleisen edun valvontayksikköä. Lupa-asian käsittelykokoonpanoon kuulumattomien viraston ympäristöasiantuntijoiden näkökohtien huomioon ottaminen perustuisi kirjalliseen muotoon. Tästä lupaprosessiin oleellisesti liittyvästä menettelystä ei ole säädetty lakiesityksessä. Asia tulee esiin lähinnä ympäristönsuojelulain 42 §:n muutosta koskevissa perusteluissa (s.499).

Kyseessä on hakemuksen käsittelyyn ja siitä kuulemiseen liittyvä keskeinen prosessivaihe, jolla on olennaista merkitystä lupa-asian ratkaisemisessa. Ympäristölupavastuualueiden näkemyksen mukaan kirjallisesta menettelystä ja sen merkityksestä olisi syytä säätää nyt esitettyä yksityiskohtaisemmin lainsäädännössä, eikä jättää asian merkitystä vain viraston virkamiesten ja hallinto-oikeuksien tekemien tulkintojen varaan. Tarkempi säätäminen on mahdollista tehdä myös YLP-lakipaketin yhteydessä.

Yleisen edun valvonta

Lakiesityksessä on tuotu asianmukaisesti esiin ympäristöasioihin liittyvän yleisen edun valvonnan organisointi ja siihen liittyvät lausuntomenettelyt ja valitusoikeus.

Lakiesityksen mukaisesti yleisen edun valvontayksikön valitusoikeutta lupa- ja valvontaviranomaisen omista päätöksistä on rajattu erilaisilla lisämääreillä.

Asiassa sovellettavina keskeisinä lakeina ovat ympäristönsuojelulaki ja vesilaki.

Ympäristönsuojelulain 191 §:n muutoksessa (s. 1124) asetetut lisämääreet kuuluvat seuraavasti:

Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä:

- *jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan **painavan** yleisen edun turvaamiseksi,*
- *lain soveltamisalaan liittyvien **merkittävien** oikeuskysymysten ratkaisemiseksi*
- *tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.*

Vesilain 15 luvun 2 §:ssä (s.653) valitusoikeuden rajausta ei ole niin merkittävä kuin ympäristönsuojelulaissa on esitetty. Vesilain muutoksessa lisämääreet kuuluvat seuraavasti:

Muutosta Lupa- ja valvontaviraston päätökseen saa hakea myös virastossa yleistä etua valvova yksikkö, jos se on tarpeen:

- *ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi*
- *tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.*

Ympäristö- ja vesitalouslupa-asioiden ratkaiseminen tapahtuu usein molempia lakia soveltavassa yhteiskäsittelyssä. Tämän vuoksi näiden valitusoikeutta rajaavien lisämääreiden on oltava yhtenevät ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa.

Yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuden osalta on vielä pohdittava luoko nykyinen lakiesitys tarpeettomasti eteen tilanteen, jossa valitustuomioistuimien joutuu valituksen käsittelyn yhteydessä ensin arvioimaan valituksenalaisen asian merkittävyyttä ja sitä kautta viranomaisen valitusoikeutta. Valitusoikeutta rajaavien lisämääreiden tarve on muutenkin kyseenalainen, kun valitusoikeus koskee nimenomaan yleisen edun turvaamista.

Lupa- ja valvontavirastolle ei ole tarkoitus asettaa vastaavia rajoituksia silloin, kun valitusoikeus koskee jonkun muun viranomaisen tekemää päätöstä (esimerkiksi kaivoslaki). Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan yleiseen etuun liittyvän valitusoikeuden ei tulisi vaihdella hanketyypeittäin.

Viranomaisen tehtävä lainsäädännössä.

Aiemmassa lainsäädännössä viranomaisen tehtävät ovat olleet selkeästi erotettuna esimerkiksi lupaviranomaisen tai valvontaviranomaisen tehtäviin. Uusi lakiesitys jättää merkittävän osan ympäristönsuojelun tehtävien määrittelystä ja järjestämisestä työjärjestysalalle tai virkamiesten tehtävänkuviin. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 88 §:n, 89 §:n ja 93 §:n muutoksissa hävitetään lain systematiikan ydin, jossa tietyt tehtävät on säädetty lupaviranomaisen tehtäväksi ja tietyt valvontaviranomaisen tehtäväksi. Nyt em. lainkohdissa säädettyjä tehtäviä hoitaa yleisesti lupa- ja valvontavirasto ja asioihin liittyvien eri

viranomaisroolien merkitys aukeaa vain lukemalla ennen muutosta voimassa olleita lakipykälää.

Tämä näyttäytyy ulospäin nykyisestä käytännöstä poikkeavana ja voi joissain tilanteissa heikentää kansalaisten luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Asiassa on erittäin tärkeää, että ympäristöosaston työjärjestys- ja virkamiestasolla tunnistetaan eri tehtäviin liittyvät viranomaisroolit, mikäli lainsäädäntöä tai hallituksen esityksen pykäläkohtaisia perusteluja ei muuteta esitetystä. Virastossa on tunnistettava myös roolien erilaisuudesta mahdollisesti esteellisyyttä aiheuttavat tekijät ja toimittava näissä tilanteissa hallintolain mukaisesti.

Ympäristölupavastuualueen lausuntoa on valmisteltu yhdessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen johtaja Tarja Savean ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen johtaja Teemu Lehikoisen kanssa.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Sami Koivula