

HE 13/2025 vp
Puheenjohtaja Hanna Halmeenpää
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Eduskunnan hallintovaliokunnalle 10.4.2025



Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Tässä lausunnossa keskitytään ympäristöllisten lupa- ja valvonta-asioiden keskeisiin hallinnollisiin elementteihin.

Ympäristöhallinnon uusi virastorakenne

Aluehallintouudistuksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta sekä sujuvoittaa lupaprosesseja. Esityksen mukaan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät Valvirasta, aluehallintovirastoista sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaisista tehtävistä kootaan uuteen monialaiseen lupa- ja valvontavirastoon. ELY-keskusten muista tehtävistä kootaan monialainen valtion aluehallinto elinvoimakeskuksiin. Aluehallinnon uudistuksen myötä perustettava lupa- ja valvontavirasto yhdessä yhden luukun lainsäädäntöhankkeen ehdotusten kanssa voi hyvin toteutettuna ja resursoituna osaltaan edistää luvituksen ja lupavalvonnan sujuvuutta ja yhdenmukaisuutta. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että aluehallintouudistuksen päämääränä tulee olla myös keskeisten ympäristötavoitteiden, kuten luontokadon ja ilmastokriisin pysäyttäminen ja vesien hyvän tilan saavuttaminen.

Luonnonsuojeluliitto ehdottaa, että uudistuksen keskeisten tavoitteiden edistämiseksi lupa- ja valvontavirastoon (LVV) yhdistettäisiin myös nykyiset Tukesin ympäristölliset lupatehtävät (malminetsintälupa, kaivoslupa, kemikaaliturvallisuuslupa). Tällöin kaikki malminetsinnän ja kaivoshankkeiden luvitus ja valvonta, Säteilyturvakeskuksen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä lukuun ottamatta, käsiteltäisiin johdonmukaisesti ja yhden luukun periaatteella samassa virastossa muiden ympäristöllisten lupa-asioiden kanssa.

Luonnonsuojeluliitto myös ehdottaa, että eläinten hyvinvointia ja eläinkokeita koskevat aluehallintovirastojen nykyiset tehtävät sijoitettaisiin Ruokaviraston sijaan lupa- ja valvontavirastoon, jonne muutkin AVI:en tehtävät siirretään.

Yleisen edun valvonta ja puhevalta

Yleisen edun itsenäinen ja riippumaton valvonta on valtion ympäristöviranomaisen lakisääteinen tehtävä organisaatorakenteesta riippumatta. Lupamenettelyn ”laadunvarmistus” ei voi siirtyä vain haitankärsijöiden, kansalaisten, ympäristöjärjestöjen ja muiden vastuulle. Yleisten etujen valvontaa toteutetaan itsenäisin asiantuntijaviranhaltijan lausunnoin lupamenettelyjen yhteydessä sekä viimekädessä ja tarvittaessa käyttäen viranomaisen muutoksenhakuoikeutta. Luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä, että lupa- ja valvontaviraston organisaatioon ehdotetun yleisen edun valvontayksiköstä sekä sen asemasta säädetään selkeästi ja yksiselitteisesti.

Ehdotettu Laki lupa- ja valvontavirastosta, 2 luku, ehdotettu 4 § (Organisaatio)

Ympäristöosastolla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yleisen edun valvontayksikkö. Yksiköllä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. Yksikön toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Yleisen edun valvontayksikön itsenäisen ja riippumattoman aseman toteutumiseksi Luonnonsuojeluliitto ehdottaa seuraavia pykälämuutoksia:

Vesilaki, 11 luku, ehdotettu 6 § (Lausunnot)

Hakemuksesta on pyydetty lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskuksesta sekä asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta (LISÄYS:) sekä Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun yksiköltä, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeeton. Yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydetty lausunto valtioneuvostolta. (POISTO: ~~Lupa- ja valvontaviraston on varattava yleisen edun valvontayksikölleen tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön~~)

Vesilaki, 15 luku, ehdotettu 2 § (Valitusoikeus)

Muutosta Lupa- ja valvontaviraston päätökseen saa hakea myös viraston yleisen edun valvontayksikkö, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan (POISTO: ~~painavan~~) yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamiseen liittyvien (POISTO: ~~merkittävien~~) oikeuskysymysten selvittämiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Ympäristönsuojelulaki, ehdotettu 42 § (Lausunnot)

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, Lupa- ja valvontaviraston on pyydetty lausunto (LISÄYS:) Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun yksiköltä, hakemuksessa tarkoitetun toiminnan sijaintikunnalta ja tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta.

(POISTO: ~~Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, Lupa- ja valvontaviraston on varattava yleisen edun valvontayksikölleen tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta ja hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia ympäristöön tai ympäristön käyttöön.~~)

Ympäristönsuojelulaki, ehdotettu 191 § (Valitusoikeus)

Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan (POISTO: ~~painavan~~) yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien (POISTO: ~~merkittävien~~) oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Luonnonsuojeluliitto perustelee pykälämuutosehdotuksiaan seuraavasti. Eri viranomaisilla on Suomessa ollut laaja toimivalta valvoa erilaisten ja erisuuntaistenkin yleisten etujen toteutumista muun muassa ympäristö- ja vesilupaprosesseissa, kaava- ja muissa maankäyttöasioissa. Valtion viranomaisen lakisääteinen tehtävä on jatkossakin riippumattomasti ja itsenäisesti valvoa yleistä etua. Näin on myös minkään muun säädöksen rajoittamatta lausumalla lupahakemuksista, joissa tarkoitettu toiminta voi vaikuttaa yleisiin etuihin sekä viimekädessä ja tarvittaessa hakemalla lupapäätöksiin muutosta.

Nykyinen lainsäädäntö tai ehdotetut lakimuutokset eivät määrittele käsitettä *painava yleinen etu*. Sen sijaan nykyisen ja ehdotetun lainsäädännön mukaan viranomaistoiminnassa huolehditaan, valvotaan ja käytetään puhevaltaa *yleisen edun* toteutumisessa.

Esimerkiksi:

Vesilaki, luku 11, ehdotettu 9 § (Viranomaisen puhevalta): *Lupa- ja valvontavirasto valvoo yleistä etua lupa- ja valvontatehtävissä.*

Ympäristönsuojelulaki, ehdotettu 21a § (Lupa- ja valvontavirasto): *Lupa- ja valvontavirasto huolehtii toiminnassaan ja päätöksenteossaan ympäristönsuojelun yleisen edun toteutumisesta sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa.*

Luonnonsuojelulaki, ehdotettu 9 § (Luonnonsuojelun valtion viranomaiset): *Lupa- ja valvontavirasto edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä maiseman suojelua, vastaa tässä laissa sille säädetyistä viranomaistehtävistä, valvoo tämän lain säännösten noudattamista ja käyttää luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa sekä tukee mahdollisuuksien mukaan kunnan toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.*

Tulkinnanvaraista ja epätäsmällistä ilmaisua *painava yleinen etu* ei tule lakiin säätää.

Myöskään oikeuskysymysten merkittävyydestä ei voida lakiin säätää yksiselitteisesti, eikä ole tarkoituksenmukaista luoda eri tulkintoja mahdollistavaa ja siten pikemminkin epäselvyyttä ja muutoksenhakutarvetta lisäävää kuin sitä vähentävää lainsäädäntöä käyttämällä epätäsmällistä sanamuotoa *merkittävä* oikeuskysymys.

Epäselvät yleisen edun yksikön lausunto- ja valitusoikeuden rajoitukset kuormittaisivat myös tuomioistuimia ja lisäisivät riskiä lupa- ja tuomioistuinkäsittelyjen venymiselle. Tuomioistuimet joutuisivat ensin pohtimaan muutoksenhakuoikeutta ja sitten vasta pääsisivät itse pääasiaan.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 504) mukaan: "Aluehallintovirastot antoivat vuosina 2019-2022 yhteensä 4199 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista päätöstä. Samana aikana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hakivat muutosta 52 päätökseen, mikä on vain reilu yksi prosentti tapauksista. Valitusten osuus on jatkuvasti vähentynyt viime vuosien aikana. Valituksista valtaosa johti päätöksen tarkistamiseen tai kumoamiseen, mikä tarkoittaa, että valitukset ovat olleet perusteltuja ja tehokkaita. Valtion aluehallinnon uudistuksen myötä muutoksenhakutarpeen arvioidaan konkretisoituvan entistä harvemmin."

Yleistä etua valvovat viranomaiset ovat siis käyttäneet muutoksenhakuoikeutta harkiten ja perustellusti. Viranomaisten tekemät valitukset johtavat selvästi useammin päätöksen sisällön muuttumiseen muutoksenhaun myötä kuin yksityishenkilöiden tekemät valitukset.

Lupa- ja valvontaviraston voimavarat

Ilman riittäviä henkilöresursseja, sujuva ja oikeusvarma luvitus sekä lupavalvonta ei voi toteutua heikentämättä viranomaistyön laatua ja luotettavuutta. Laadukas ja kestävä lupamenettely on yhteiskunnassa kaikkien etu. Riittävien resurssien puuttuessa, mutta lisääntyvien etusijamenettelyjen ja tiukentuvien määräaikojen yleistyessä kiireessä tehty heikkolaatuiset lupapäätökset joutuisivat alttiiksi muutoksenhauille ja vireillepanoille.

Vaikka resursseista ei säädetä aluehallintouudistuksen lakipaketissa, Luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä, että lupa- ja valvontaviranomaisen henkilöresurssit eivät uudistuksen myötä ainakaan heikkene. Kun lupa- ja valvontatehtäviä halutaan nopeuttaa ja sujuvoittaa, edellyttää se paremminkin henkilöresurssin selvää lisäämistä lupaviranomaisessa.

Selvitettäessä syitä yli vuoden kestävien ympäristölupaprosessien kestolle, havaittiin merkittävimmäksi lupaviranomaisesta johtuvaksi syyksi esittelijän liian suuri työkuorma eli suuri lupakäsittelyjen määrä viranhaltijaa kohden. Merkittävimmäksi luvan hakijasta johtuvaksi syyksi lupakäsittelyn pitkälle kestolle todettiin lupahakemuksen sisältämien tietojen puutteellisuus ja joissakin tapauksissa myös niiden ristiriitaisuus (Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35).

Henkilöresursointia tulee lakiuudistuksen yhteydessä korostaa myös siksi, että onnistunut organisaatiomuutos vaatii aina erityisiä voimavaroja. Uusien virastojen perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on iso työ. Se vaatii myös käyttövaroja mm. yhtenäisten järjestelmien ja menettelyjen kehittämiseen.

Muut huomiot

Uudistuksen heikkoudeksi voi katsoa sen, että luonnonsuojelun asiantuntijaviranhaltijat hajaantuvat kahteen eri virastoon. Monessa nykyisessä ELYssä tarpeisiin nähden riittämättömästi resursoitu luonnonsuojelun asiantuntijahenkilöstö on jakanut tehtäviä keskenään. Jatkossa tämä pieni kriittinen asiantuntijaresurssi jakaantuu lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten kesken. Tämä voi olla ongelmallista erityisesti paikallisten ja alueellisten ekologisten erityispiirteiden tuntemuksen ja viranomaistyössä huomioimisen kannalta. Tästä syystä on erityisen tärkeää seurata uudistuksen vaikutuksia luonnonsuojelun ja muiden ympäristötavoitteiden toteutumiseen.

Luonnonsuojeluliitto korostaa, että sujuvan, luotettavan ja korkealaatuisen ympäristöllisen lupamenettelyn tärkeimpiä edellytyksiä ovat lupa- ja valvontaviranomaisen riittävät resurssit, yleistä ympäristöetua valvovan viranomaisen itsenäinen ja riippumaton asema sekä kansalaisten perusoikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskeviin suunnitelmiin, virastorakenteesta ja lainsäädännön muista yksityiskohdista riippumatta.

Lisätiedot

- puheenjohtaja Hanna Halmeenpää, p. 050 5644 122, hanna.halmeenpaa@sll.fi
- toiminnanjohtaja Tapani Veistola, p. 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi