Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Lausunto Dno KEHA/595/2018

4.4.2018

Eduskunta
Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pirkanmaan elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto HE 14/2018

Pirkanmaan ELY-keskus on tutustunut hallituksen esitykseen ja lausuu siitä käsityksenään seuraavaa.

Esityksen mukaan on tarkoitus jakaa nykyisten elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät perustettavien uusien maakuntien ja uuden LUOVA-viraston hoidettavaksi ja samalla uudistaa merkittävästi alueellisten ympäristö- ja luonnonvaratehtävien hoitoa.

Esityksen vaikutuksen arvioinnin mukaan uudistus parantaa välillisesti ympäristön tilaa. Muutos on kuitenkin niin merkittävä, että siirtymävaiheeseen liittyy myös toiminnan käynnistymisen riskejä.

Ympäristöasioiden siirtyminen aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista yhteen LUOVA-viranomaiseen parantaa toiminnan sujuvuutta. Näin osaltaan saavutetaan merkittäviä synergiaetuja, kun lupa- ja valvontatehtävät ovat hallinnollisesti samassa viranomaisessa. Toisaalta etenkin uuden maakunnan tehtävien hoidon edellytyksiin liittyy vielä runsaasti kysymyksiä (mm. toimintatavat tehtävien siirtyessä valtion viranomaiselta kunnalliseen päätöksentekoon, maakuntien välinen ja maakunnan ja LUOVAn yhteistyö), joihin vastauksia saadaan vasta tuonnempana.

Maakuntauudistus henkilöstönäkökulmasta

Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus siirtää ELY-keskuksista uusiin perustettaviin maakuntiin noin 1000 toimintamenoilla palkattua henkilöä, josta ympäristövastuualueiden henkilöstöä on noin 400 htv. Vastaava määrä, noin 400 htv, siirtyy ympäristöasiantuntijoita myös LUOVA-virastoon. Henkilöstö siirtyy uuden työantajaorganisaatioiden palvelukseen liikkeenluovutusperiaatteen mukaisesti. LUOVA-virastossa tehtävät jatkuvat valtion virkamiehinä, mutta uusissa maakunnissa siirrytään kunnalliseen järjestelmään. Koska liikkeenluovutusperiaate takaa siirtyvälle henkilöstölle voimassa olevat palvelussuhde-edut ainoastaan nykyisen, 31.3.2020 päättyvän sopimuskauden loppuun, on maakuntaan siirtyvällä henkilöstöllä huoli virkasuhteen muuttumisesta työsopimussuhteiseksi sekä uuden palkkausjärjestelmän ja uudenlaisen kunta- ja maakuntatyöntekijäin virkaehtosopimuksen käyttöönotosta.

Maakuntauudistuksen johdosta ei tavoitella henkilöstövähennyksiä. Hallintotehtävien keskittäminen maakuntatasolla tulee kuitenkin poistamaan päällekkäisiä tehtäviä ja tehostamaan

toimintaa. Käytännössä tämä puolestaan voi johtaa henkilöstötarpeen ja määrän vähenemiseen tulevaisuudessa.

Muutos on suuri nimenomaan ELY-keskusten ympäristöasiantuntijoille, jotka ovat nyt erkanemassa kahteen suuntaan uusiin organisaatioihin. Aluehallinnossa virkavastuulla toimineille viranhaltijoille päätöksenteon politisoituminen ja edunvalvonta tuovat maakunnassa uusia näkökulmia työn tekemiseen. Epävarmuus ja huoli tulevasta on henkilöstön piirissä kuitenkin ilmeinen.

Ympäristötehtävien jakautuessa maakuntaan ja LUOVAan on välttämätöntä turvata hyvä yhteistyö, riittävä alueellinen asiantuntemus ja toiminnan sujuvuus. Muutostilanteessa syntyy uudenlainen yhteydenpitotarve maakuntien ja LUOVAn asiantuntijoiden kesken. Erityisesti luonnonsuojelutehtävissä sekä vesienhoidon ja vesiensuojelun tehtävissä tiivis yhteistyö maakunnan ja LUOVAn asiantuntijoiden kesken on välttämätöntä. Alueiden käytön tehtävien roolit ja yhteistyötarve ovat toistaiseksi vielä kovin epäselviä, mikä herättää henkilöstössä erityistä huolta.

Maakuntien yhteistyö

Pirkanmaalla siirtyminen maakuntaan tapahtuu saman toimialueen puitteissa, mutta monen muun ELY-keskuksen alueella tehtävien ja henkilöstön siirtäminen on hankalampaa, koska henkilöstöä jaetaan useampaan maakuntaan. Jokaiseen maakuntaan ei ole kohdennettavissa riittävästi asiantuntemusta, joten maakuntien kesken on välttämätöntä synnyttää yhteistyömenettelyitä.

Maakuntien välinen yhteistyö on tarpeen etenkin vesisektorilla niin vesien ja merenhoidon tehtävissä kuin vesi- ja kalatalouden tehtävissä. On luontevaa koota yhteistyö vesistöalueittain järkeviksi kokonaisuuksiksi, jotta vesien ja luonnonvarojen hoito voidaan toteuttaa tarpeista lähtien. Tätä tavoitetta tukee hyvin sekä MMM:n vesi- ja kalataloustehtävien yhteistyötä koskeva erityislaki että vesien- ja merenhoidon lainsäädäntöön ehdotetut muutokset.

Valmistelussa on tärkeä pitää huolta siitä, että maakuntien yhteistyöalueet muodostetaan kunkin tehtäväalueen tarpeista siten, että tarpeellinen ja riittävä asiantuntemus saadaan järjestettyä. Näin ollen nimenomaan vesistö- ja valuma-aluekokonaisuudet ovat luonteva vesiyhteistyön pohja – ei esimerkiksi SOTE-tehtävien hoitamiseen valmisteltavat yhteistyöalueet.

Vesi- ja kalataloustehtävien osalta on parhaillaan käynnissä maakuntien yhteistyön valmistelu eri puolella Suomea. Toivottavaa on, että yhteistyömenettelyt olisivat eri alueilla jatkossa pitkälti samankaltaiset, mutta kunkin alueen asiakastarpeiden mukaiset. Lisäksi olisi toivottavaa, että maakunnat organisoituisivat yhteistyön järjestämisen kannalta mahdollisimman samankaltaisesti; nyt tämä vaikuttaa kovin epävarmalta.

Maakunnan tehtäviin liittyviä huomioita

Ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen

Ympäristötiedon tuottamisen ja ympäristötietouden parantamisen tehtävissä on jossain määrin epäselvää roolit ja vastuut maakunnan ja LUOVAn kesken. Maakunnan tähän tehtävään liittyvissä perusteluissa on varsin hyvin kuvattu maakunnan ympäristötehtäväkokonaisuutta eri-

tyisesti vesitehtävissä. Muilta osin jää hieman epäselvyyttä maakunnan roolista – ja toisaalta myös LUOVAn roolista ja vastuusta ympäristötiedon tuottamisessa.

Ympäristötiedon tuottamisessa keskeinen osa on ympäristöseurantojen järjestäminen ja tiedonhallinta. Jatkossa uudet maakunnat järjestävät julkiset ympäristöseurannat mutta LUOVAn tehtävänä on organisoida toiminnanharjoittajien velvoitteinaan tuottamien ympäristötarkkailujen tiedonhallinta. Näiden yhteensovittaminen on tärkeää, jotta ympäristöseurantojen kokonaisuus ja hyödyt tulisivat hoidettua täysimääräisesti.

Vesien- ja merenhoidon tehtävät

Yksi merkittävimmistä uusille maakunnille siirrettävistä ympäristötehtävistä on vesien- ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen. Näissä tehtävissä on tärkeää osallistua lausunnonantajana LUOVAssa tapahtuviin lupaprosessiin vesiin vaikuttavan toiminnan osalta. Vesien- ja merenhoidosta vastaavana viranomaisena maakunnilla tulee olla myös muutoksenhakuoikeus LUOVAn antamiin päätöksiin. Tämä oikeus jää kuitenkin epäselväksi, sillä mm. ehdotetun ympäristönsuojelulain 191 §:ssä ei ole maakuntaa mainittu tahona, jolla on oikeus valittaa YSL:n nojalla annetusta päätöksestä.

Alueiden käytön tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on tehty kuluvalla hallituskaudella runsaasti uudistuksia ja uudistukset jatkuvat tässä hallituksen esityksessä. Lakiesitysten ongelmallisia kohtia viranomaisvalvonnan kattavuuden kannalta on käsitelty hyvin Eija Mäkisen selvityksessä "Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille" (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018).

Mäkisen raportissa esitetyt näkökohdat tulisi ottaa vakavasti. ELY-keskuksen käsityksen mukaan lakiesityksen esittämässä muodossa jatkossa ei olisi juuri minkäänlaista valvonnallista roolia sen enempää LUOVAlla kuin uusilla maakunnillakaan. Mäkisen toteamalla tavalla toimivaltasäännökset ovat osittain epäselvät ja sääntelyssä on katvealueita. Toimivaltasäännökset eivät selkeästi määritä, minkä viranomaisen tehtävänä on alueidenkäytön valvonta, mitä valvonta koskee, millä viranomaisilla on valvontavelvollisuus ja siihen liittyen valitusoikeus. Tämä MRL:n valvonnan epäselvyys huolettaa paitsi ELY-keskusten asiantuntijoita niin myös useita kuntia, jotka ovat kokeneet ELYn asiantuntemuksen ja tuen tarpeelliseksi.

Luonnon monimuotoisuuden edistäminen

Maakuntien luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävälle ei ole käytännössä määritelty vaatimuksia ja tehtävien hoidolle jää maakunnan tehtäviä koskevassa lakiesityksessä liikaa tulkinnallista väljyyttä.

Luonnonsuojelulain 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu maakuntaan siirtyvän luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävän sisältöä. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on todettu, että ELY-keskusten käytettävissä olevien voimavarojen niukkuudesta johtuen nykyisessä toiminnassa ovat painottuneet luonnonsuojelulain mukaiset viranomaistehtävät. Lakisääteiset rajoitukset eivät kuitenkaan perustelujen mukaan yksin ole riittäviä luonnon monimuotoisuuden suojelun tavoitteiden saavuttamiseksi ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi tarvitaan myös lakiesityksen perusteluissa kuvattua toimintaa uusissa maakunnissa. Ongelmana kuitenkin on resurssien riittävyys. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu esille, ELY-keskuksilla on nykytilanteessa niukasti resursseja muihin kuin lakisääteisiin tehtäviin. Luonnonsuojelutehtävissä toimivan henkilöstön jakautuminen LUOVAan ja maakuntiin ai-

heuttaa haasteita sekä lakisääteisistä viranomaistehtävistä että maakuntien edistämistehtävästä suoriutumiselle.

Neuvotteleminen maanomistajien kanssa yksityismaan luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksestä ja aluetta koskevista korvauksista annettaisiin luonnonsuojelulain 24 §:n muutoksella maakunnan tehtäväksi. Valtion lupa- ja valvontavirasto kuitenkin tekisi päätöksen luonnonsuojelualueen perustamisesta. Sopimuksen tekeminen alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta olisi lausunnolla olleesta hallituksen esitysluonnoksesta poiketen maakunnan tehtävä. Toimivallan jako maakunnan ja Valtion lupa- ja valvontaviraston kesken jää epäselväksi. Olisiko Valtion lupa- ja valvontavirasto sidottu maakunnan ja maanomistajan alueen rauhoitusmääräyksistä ja korvauksista tekemään sopimukseen? Tämä on esittelijän ja ratkaisijan vastuun kannalta ongelmallista. Toisaalta jää epäselväksi, mikä merkitys rauhoitusmääräyksistä ja korvauksista sopimisella on, jos ratkaisun määräysten sisällöstä ja korvauksen määrästä tekee toinen viranomainen.

Luonnonsuojelun toteuttamistehtävien osalta kokonaisuus jää epäselväksi, eikä luonnonsuojelualueen perustamisprosessin jakaminen kahden viranomaisen kesken edistä hallinnon sujuvuutta eikä resurssien tehokasta käyttöä. Luonnonsuojelualueverkoston toteuttamisessa suunnitelmallisuus ja valtakunnallinen ohjaus on kuitenkin tärkeää, ja menettelyt tulisivat olla valtakunnallisesti yhtenäiset.

Lisäksi on huomionarvoista, että bio- ja kiertotalouden edistämistehtävää ja ilmastotyötä ei ole kirjattu uusien maakuntien tehtäviin - eikä myöskään LUOVAn tehtäviksi. Näiden tehtävien tunnistaminen maakunnan tehtäväalalla kuitenkin varmistaisi riittävän panostuksen myös näihin tehtäviin ja osaltaan takaisi Suomen kunnianhimoisia tavoitteita näillä sektoreilla.

LUOVA-laki ja yleisen edun valvonta

Pirkanmaan ELY-keskus on antanut valtiovarainministeriön järjestämässä kuulemistilaisuudessa 19.1.2018 kommentteja yleisen edun järjestämisestä LUOVA-virastossa erityisesti yleisen edun valvojan kokemustensa perusteella. Kuulemistilaisuuden perusteella nähtiin tarpeelliseksi, että jatkovalmistelussa mm. panostetaan ehdotuksen vaikutusarviointiin. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan vaikutusarviointi on kuitenkin jäänyt osin puutteelliseksi.

Lakiehdotuksessa on tehty substanssilakeihin runsaasti muutoksia, mutta pääosin vain vaihtamalla ELY-keskuksen ja AVIen tilalle uusi LUOVA-virasto. Toisaalta LUOVA-lakiin on kirjattu erityisesti viranomaisen valvontarooliin liittyviä muutoksia, jotka eivät kaikilta osin ole linjassa substanssilakien kanssa. Haasteen aiheuttaa etenkin se, että LUOVA-virastoa koskevan lainsäädännön HE-perustelussa on rajattu valvontaviranomaisroolia ja jätetty tehtävien hoidon järjestämistä työjärjestyksen varaan, mutta toisaalta substanssilakeihin on tehty lähinnä vain "viranomaisen nimiä koskevia muutoksia". Näin muodostuu ristiriita esimerkiksi siten, että mm. vesilaki osoittaa valtion valvontaviranomaisen ja toisaalta lupaviranomaisen roolit itsenäisempinä kuin mitä LUOVA-lakiehdotuksen perustelu antaa ymmärtää. Substanssilakeihin tehdyt riittämättömät muutokset eivät siten toteuta LUOVA-virastoa aiotussa laajuudessaan, vaan tämän hetkisellä lakiehdotuspaketilla saavutetaan hyvän hallinnon kannalta aiotut tavoitteet vain osittain. Substanssilakien sisältö tulisi uudistaa kauttaaltaan viittauksineen ja rooleineen, jotta uudistuksella tavoitetut muutokset toteutuisivat aidosti. Tämän hetkiset muutokset toteuttavat muutoksen lähinnä organisatorisesti mutta eivät käytännön toiminnan kannalta.

Lakimuutoksen näkökulma on kauttaaltaan hyvin paljon ympäristölupamenettelyn ennakkovalvonnassa ja jälkivalvonnan rooli ei ole selkeästi ilmaistu. Jälkivalvonnassa yhteistyö eri toimijoiden ja jatkossa siten myös maakunnan kanssa on avainasemassa, tähän konkreettiseen yhteistyöhön ei kuitenkaan anneta selkeitä suuntaviivoja. Tähän nähden muutosvuosi 2020 on turhan pian ja silloin on epävarmaa, voidaanko asiakkaita palvella parhaimmalla tavalla.

Yksi esimerkki koskee vesilain ehdotuksen ja LUOVA-lakiehdotuksen perusteluiden välistä haasteetta: miten hoidetaan käytännössä asiat, joissa LUOVA-virastolla on valvojana vireillepano-oikeus (VL:n mukainen hakemus, esimerkiksi hallintopakko-asia), ja toisaalta LUOVA-virasto on myös lupaviranomainen. Vireille panijalla kuuluisi olla myös oikeus tarvittaessa hakea muutosta vireille-panemassaan asiassa, mutta LUOVA-lain ehdotuksen mukaan näin ei olisi. Substanssilakiin on näin jätetty poistettavaksi aiottua valitusoikeutta koskeva viittaus, mikä kertoo siitä, että uudistus olisi toteutumassa vain osittain. Jos muutos toteutetaan nyt ehdotetusti, niin LUOVAlla on vireillepano-oikeus VL:n asiassa, toisaalta se käsittelee itse asian, mutta sillä olisi myös valitusoikeus omaan ratkaisuunsa.

Ratkaisukokoonpano

Pirkanmaan ELY-keskus esittää harkittavaksi, että ratkaisukokoonpano –termin sijaan mietittäisiin jotain muuta termiä, koska ratkaisukokoonpano viittaa nykykäytäntöihin AVIssa. Uudessa LUOVAssa kuitenkin rakennetaan uudet menettelyt uusien voimavarojen ja asiantuntemuksen pohjalta.

Ympäristölupa-asioiden pääsääntöiseen käsittely- /ratkaisukokoonpanoon tulisi kuulua myös valvonta-asiantuntemus, jotta lupapäätösten laatua voidaan aidosti parantaa. Selkeintä olisi, jos säännös otettaisiin lain tasolle eikä jättää ratkaisukokoonpanon ratkaisukysymystä toimialan työjärjestyksen varaan.

Yleisen edun valvonta

LUOVA-lain 22 §:n sanamuoto ”asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus” ei sisällä suoraan yleisen edun huomioon ottamista eikä riitä, että tämä tulkintatapa esitetään hallituksen esityksessä lain taustalla. Yleisen edun huomioiminen tulisi kirjata lakiin suoraan eikä esittää tätä tulkintaa vain taustalla olevissa materiaaleissa. ELY-keskus esittääkin yleisen edun valvonnan tehtävän toteamista LUOVA-lain 1 §:ssä.

ELY-keskuksessa ja sen edeltäjässä alueellisessa ympäristökeskuksessa on tehtävien eriyttämisen tarvetta pohdittaessa päädytty sellaiseen tulkintaan, että yleisen edun valvonta on ennakkovalvontaa, jota toteutetaan lupaviranomaisen lupaharkinnan yhteydessä ja siihen liittyvässä muutoksenhaussa (muutoksenhaku lupapäätökseen voi luonnollisesti perustua myös puhtaasti laillisuusnäkökohtiin). Lupapäätöksen tultua lopulliseksi ja siten noudatettavaksi siirrytään jälkivalvontaan / laillisuusvalvontaan, jossa valvotaan luvan määräysten sekä lakien ja alemman asteisten normien noudattamista. Jälkivalvonnassa ei toimenpiteitä voida perustaa yleiseen etuun, vaan niiden perusteeksi tulee löytyä jokin säännös tai lupamääräys. Vaikka jälkivalvontakin luonnollisesti toteuttaa yleistä etua, ei sitä ole perusteltua lukea yleisen edun valvonnaksi siinä mielessä kuin mistä nyt on kysymys.

Lisäksi on huomattava, että vesilain luparatkaisussa intressivertailu on ratkaisukokoonpanossa tehtävää punnintaa, jossa yleistä etua punnitaan suhteessa yksityiseen etuun, kun taas valvontatehtävänä yleisen edun valvonnalla on selkeämmin vain yleisiä etuja puolustava näkökulma. Siksi valtion yleisen edun valvonta ei voi aidosti toteutua vain ratkaisukokoonpanolla.

Lakiehdotuksen vaikutusarviossa mainitaan, että ”vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei säädettäisi, yleisen edun valvonnan näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon”. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan kerrota, mikä tämä kirjallinen muoto olisi. Tämä jää konkretian tasolla hyvin vajavaiseksi, eikä anna ohjeita viranomaiselle käytännön toimintaa varten. Yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen vaihe on lausunto- ja kuulemisvaihe, jossa esitetään päätöksentekoa varten yleisen edun valvontaan vaikuttavia seikkoja. ELY-keskus pitää tärkeänä, että mahdollista kirjallista kommentointimenettelyä vielä tarkennettaisiin.

Lopuksi

Pirkanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan hallituksen esityksessä HE14/2018 on kysymys laaja-alaisesta uudistuksesta, jossa on paljon hyviä aineksia ympäristötehtävien hoidon kehittämiseksi. Kuitenkin uudistuksen merkittävyyteen suhteutettuna olisi suotavaa, uudistuksen käynnistysvaiheeseen vuonna 2020 jäisi vähemmän epäselvyyksiä ja kysymyksiä, kuin miltä nyt vaikuttaa.

ELY-keskus toteaa vielä, että kaiken kaikkiaan hallituksen esityksen vaikutusarvio on varsin suppea ja yleisellä tasolla, joten vaikutukset jäävät epäselviksi. Esitetyt muutokset mm. yleisen edun valvovan viranomaisen toimivallasta ovat niin merkittäviä, että asiassa tulisi tehdä perusteellinen vaikutusarvio. Vaikutusten arvioinnissa tulisi myös arvioida LUOVA-lain ehdotuksen yhteisvaikutuksia MRL:n muutoksen kanssa.

Olli Madekivi
Ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen johtaja
Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus