Liite Ympäristöministeriön vastineeseen ympäristövaliokunnalle 2.5.2018

HE14/2018 vp

Ympäristöasioiden yleisen edun valvonnan järjestäminen Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristötoimialalla

1. Aluksi

Valtion lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä LUOVA) ympäristötoimialan tehtävien käytännön järjestäminen ja yleisen edun valvonta perustuvat ehdotettuun lakiin Valtion lupa- ja valvonta-virastosta sekä asianomaisten substanssilakien säännöksiin, joita ei nyt muuteta. Myös toimialan työjärjestyksellä määrätään tehtävien hoitamisesta mukaan lukien yleisen edun valvonnan käytännön toteuttaminen.

Tässä esitettävä perustuu hallituksen esityksen perusteluihin sekä ympäristötoimialan organisoinnin käytännön toteuttamista valmistelevissa projekteissa hahmoteltuihin seikkoihin.

2. Säädösperuste

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta (jäljempänä LUOVA-laki). Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan virastossa on ympäristötoimiala, joka hoitaa 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä, joita ovat mainitun säännöksen mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastolle erikseen säädetyt tehtävät ympäristö-tehtäväalalla.

LUOVA-lain 11 §:n 2 momentin mukaan viraston toimialan työjärjestyksessä ja toimintayksikön työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä toimialan ja toimintayksikön sisäisestä organisaatiosta, toimintojen järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä henkilöstön tehtävistä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toimialan työjärjestyksellä päätettäisiin siten esimerkiksi toimialan sisäisistä yksiköistä, niiden tehtävistä ja johtamisesta sekä mahdollisesta tarkemmasta toimintojen järjestämisestä, henkilöstön sijoittumisesta näihin yksiköihin ja toimenkuvien vahvistamisesta sekä ratkaisuvallan delegoinnista yksikköjen päälliköille ja muille virkamiehille.

LUOVA-lain 7 luvussa säädetään eräiden ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä Valtion lupa- ja valvontavirastossa. Luvun säännökset vastaavat hallituksen esityksellä HE 14/2018 vp kumottavaksi ehdotetun ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa annetun lain (898/2009) säännöksiä. Luvussa säädetään kollegiaalisesta päätöksentekomenettelystä ympäristötoimialan lupa-asioissa, ja LUOVA-lakiin ehdotetut säännökset pysyvät voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavina.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksiin kohdistuva yleisen edun valvonta sisällytettäisiin läpäisevästi viraston lupa- ja muiden asioiden käsittelyn kaikkiin vaiheisiin; erityisesti tämä korostuisi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa. Valtion lupa- ja valvontaviraston omia päätöksiä koskeva yleisen edun valvonta olisi näin ollen osa viraston harjoittamaa laillisuusvalvontaa ja päätösharkintaa. Koska LUOVAlla ei ole muutoksenhakuoikeutta omia päätöksiään koskien, yleisen edun valvonnan ja laillisuusvalvonnan toteutumisedellytysten erityisen järjestämisen tarve korostuu.

Ehdotetun LUOVA-lain sekä substanssilakien säännöksillä luodaan se perusta, jolle yleisen edun valvonta rakentuu. Näiden säännösten mukaan yleisen edun valvonta on, kuten tälläkin hetkellä, viranomaisten tehtävä, jota toteutetaan virkavastuulla osana ympäristötehtävien lupaharkintaa, viranomaisvalvontaa, kehittämistä ja muuta toimialan työtä.

Substanssilakien ohella yleisen edun valvonnan käytännön järjestämisestä voidaan määrätä toimialan työjärjestyksellä, jossa kuvataan ympäristötoimialan yksiköiden toiminta ja vastuut. Työjärjestyksellä varmistettaisiin se, että viraston sisäisissä menettelyissä turvataan eri sektorilakeihin perustuvan yleisen edun valvonnan ja laillisuusvalvonnan toteutuminen läpinäkyvästi ja lähtökohtaisesti kirjallisessa muodossa. Ympäristölainsäädäntö sisältää tyypillisesti erilaisia yleisiä etuja ja intressejä, jotka saattavat olla osin erisuuntaisia ja joita kaikkia tulisi ratkaisutoiminnassa voida edistää. Työjärjestyksellä tuleekin osaltaan varmistaa eri lakeihin perustuvien yleisten edun valvonnan näkökulmien objektiivinen esittäminen.

LUOVAn ympäristötoimialan käytännön toimintatapojen ja prosessien kehittäminen ja toteuttaminen järjestetään osana LUOVAn toimeenpanohanketta. Ympäristötoimialalla toimeenpanon tueksi on lisäksi käynnissä projekteja, joissa suunnitellaan ympäristötoimialan prosesseja.

3. Ympäristötoimialan järjestämisen lähtökohtia

Uudistuksen myötä saavutettava ympäristöasioiden integraatio on omiaan lisäämään toiminnan vaikuttavuutta ja ennakoitavuutta. Uudistuksessa muun muassa parannetaan lupaharkinnan ja valvonnan yhteyttä, jolloin valvonnan käytännöt ja mahdollisuudet otetaan entistä paremmin huomioon jo lupaharkinnassa. Tällöin lupia voidaan valvoa paremmin ja lupamenettely ja valvonta ovat linjassa keskenään. Ympäristötoimialan prosesseja pyritään tarkastelemaan kokonaisuutena, asian vireilletulosta, päätösharkinnasta kuulemisineen ja muutoksenhakuineen päätöksen voimaantuloon saakka. Samoin esimerkiksi luonnonsuojelun viranomaistehtävien hoitaminen muiden lupa- ja valvontatehtävien kanssa viraston samalla toimialalla parantaa mahdollisuuksia ottaa huomioon luonnonsuojelun näkökohdat etupainotteisesti lupamenettelyjen aikana. Tätä kokonaistarkastelua edistää osaltaan myös yhden luukun palvelujen lakihanke, joka mahdollistaisi LUOVAssa käsiteltävien ympäristöllisten lupien yhteiskäsittelyn, silloin kun se on tarkoituksenmukaista. Tämä on omiaan lähentämään lupaprosesseja.

Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen voikin lähtökohtaisesti parantaa mahdollisuuksia järjestää yleisen edun valvonta sekä ympäristösäädösten laillisuusvalvonta kokonaisuutena viraston sisällä etupainotteisesti. Tämä edellyttää uudenlaisia toimintamalleja viraston sisäisessä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

4. Yleisen edun valvonta menettelyn eri vaiheissa

Asian vireilletulo

Jo ennen lupahakemusten vireilletuloa toiminnanharjoittajan ja keskeisten viranomaisten ennakkotapaamisessa voidaan ottaa esille yleisen edun huomioon ottamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten tarvittavia selvityksiä. LUOVAssa korostetaan asiakaslähtöisyyttä, jolloin toiminnanharjoittaja kanssa kommunikointi tapahtuisi ennakkoneuvotteluista alkaen, vuorovaikutteisesti, asian päättymiseen saakka. LUOVAn sisäinen työkulttuuri tulisikin luoda sellaiseksi, että toimitaan avoimesti niin

LUOVAssa sisäisesti kuin asiakkaan suuntaan, ja keskustellen tuodaan esiin asiaan vaikuttavat erilaiset näkökohdat.

Asia tulee vireille, kun asiaa koskeva hakemus saapuu LUOVAan. Asia ohjataan LUOVAn asiakaspalvelullisen toimintatavan kautta sille ympäristötoimialan yksikölle, jolle asia kuuluu. Vastuussa oleva yksikön päällikkö tai muu ratkaisukokoonpanon määrääjä vastaa siitä, että asian ratkaisevat ja käsittelyyn osallistuvat ne virkamiehet, joilla on asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen tai luonnontieteellinen asiantuntemus.

Asian selvittäminen, kuuleminen, lausunnot

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

Yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen vaihe on lausunto- ja kuulemisvaihe, jolloin eri viranomaiset lausunnoissaan ja asianosaiset muistutuksissaan esittävät seikkoja, joilla voi olla vaikutusta lupaharkinnassa. Sen lisäksi, että laissa (ympäristönsuojelulain 42 § ja vesilain 11 luvun 6 §) säädetään ulkopuolisten viranomaisten lausunnoista, on lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta perusteltua, että lausuntovaiheessa tuodaan esille lähtökohtaisesti kirjallisesti myös LUOVAn ympäristötoimialan muiden tehtäväalueiden ja eri sektorilakien näkökohdat asiaan. Tällä varmistetaan se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen ja yleistä etua koskevat näkökohdat sisällytetään täysimääräisesti päätöksentekoon ja että tämä olisi myös jälkikäteen todennettavissa mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa. Tämä voitaisiin lupamenettelyissä toteuttaa käytännössä esimerkiksi laatimalla kunkin asian kannalta relevanteista seikoista (esim. pohjavedet, luonnonsuojelu, melu, ilmanlaatu) muistiot. Muistio liitettäisiin asian käsittelyaineistoon ja se olisi siten osa asiakirjakokonaisuutta, josta hakija antaisi vastineensa. Lisäksi voitaisiin harkita, että näkemykset käsiteltäisiin ja sisällytettäisiin lupapäätökseen, esimerkiksi ratkaisun perusteluihin.

LUOVAn sisäisen, asian kannalta tarpeellisen asiantuntemuksen (mukaan lukien yleisen edun näkökohtien) esittäminen viraston sisällä tulisi toteuttaa sujuvasti. Koska LUOVAssa on aiempia viranomaisia laajemmin eri ympäristöalojen asiantuntemusta, on mahdollista sisäisin käytännöin varmistaa, että tarvittava monipuolinen asiantuntemus asian ratkaisemisessa on käytettävissä. LUOVAn ympäristötoimialan organisaation tuleekin mahdollistaa riittävän laajan asiantuntemuksen ja voimavarojen osoittaminen päätösten valmisteluun. On tärkeää, että voimavaroja pystyttäisiin Luovassa myös käyttämään ja suuntaamaan joustavasti tarpeen mukaan.

Ratkaisukokoonpanot

LUOVA-lain 22 §:n mukaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Asia ratkaistaisiin laajassa kokoonpanossa, jos asian tai hankkeen laatu ja laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hankkeet, joista voi aiheutua merkittäviä päästöjä veteen tai ilmaan, joissa on kysymys merkittävästä jätehuollon järjestämisestä, merkittävästä meluhaitasta, merkittävän luonnonarvon heikkenemisestä tai asiaan liittyy korvauskysymyksiä. Tämä asiantuntemuksen vaatimus turvaa osaltaan myös yleisen edun näkökohtien huomioon ottamista.

Ratkaisukokoonpanoissa hyödynnettäisiin laajasti LUOVAssa olevaa asiantuntemusta, ja kokoonpanoon määrättäisiin mukaan esimerkiksi pohjavesi- tai luonnonsuojeluasiantuntijan silloin, kun se on ratkaistavana olevan asian kannalta tarpeen. Myös esimerkiksi valvontaosaamista voitaisiin määrätä ratkaisukokoonpanoon, jolloin ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan yhteys vaikuttaisi tehokkaasti jo asian käsittelyn alkuvaiheessa ja päätöksen hyväksyttävyys vahvistuisi ja samalla valvonta mahdollisesti myös helpottuisi.

Muutoksenhaku

Kun asian päätösaineistossa on mukana asianmukaisesti kirjallisessa muodossa kaikki asian kannalta tarpeelliset seikat, ovat ne käytettävissä myös muutoksenhakuvaiheessa. Tuomioistuimen pyytäessä eri tahojen tekemien valitusten johdosta Valtion lupa- ja valvontavirastolta vastinetta, se tulisi valmistella hyödyntäen ympäristötoimialan eri alojen asiantuntemusta ja päätöksen harkintavaiheessa laadittuja muistioita. Kun kyseessä olevaan asiaan liittyvät, tyypillisesti eri lakeihin ja tehtäväkokonaisuuksiin perustuvat näkökohdat kirjattaisiin edellä kuvatulla tavalla mukaan käsittelyaineistoon, asian ratkaisemisessa käytetyt seikat ja perusteet olisivat myös selkeästi arvioitavissa muutoksenhakuvaiheessa.

5. Asiakirjajulkisuus

LUOVAssa syntyvät sisäiset asian käsittelyn kannalta relevantit kirjalliset aineistot voisivat olla julkisia jo lupamenettelyn aikana viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 8 kohdan estämättä ottaen huomioon lain 1 §:n julkisuusperiaate.