EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO

8.4.2025

Viite: EOAK/1936/2025

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ (HE 13/2025 VP) EDUSKUNNALLE VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Pyydettynä lausuntona esitän seuraavat asiat ainoastaan ympäristöasioiden järjestämisen näkökulmasta.

1 TAVOITE

Esitetty Lupa- ja valvontaviraston perustaminen vaikuttaa erityisen merkittävästi alueellisen ympäristöhallinnon viranomaisiin kokoamalla yhteen aluehallintovirastojen ja tietyt ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävät. Esityksen tavoitteena on toteuttaa osaltaan hallitusohjelmaa, jonka mukaan ympäristölupakäsittely (lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävät) kootaan juridisesti yhtenä viranomaisena toimivaan valtakunnalliseen kokonaisuuteen, jossa hyödynnetään monipaikkaisen työskentelyn mahdollisuuksia. Investointien edistämiseksi edetään kohti yhden luukun mallia, jossa asiointi ja lupien hakeminen tapahtuu keskitetysti ja digitaalisesti yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen lupaprosessin kautta. Yhdellä viranomaisella on vastuullaan lupaprosessin eteneminen ja koordinointi tarvittavine selvityksineen.

Esityksen tavoitteena on myös tehostaa ja yhdenmukaistaa viraston valtakunnallista ohjausta, edistää kansalaisten ja yritysten yhdenvertaisuutta yhtenäisen lupa- ja valvontatoiminnan myötä. Hallituksen esityksen mukaan muutoksen tavoitteena on entistä tehokkaammin mahdollistaa viraston koordinoitu ja tehokas strateginen ohjaus, tavoitteiden asettaminen ja niiden seuranta.

Lupa- ja valvontaviraston valtakunnallista toimialuetta voi lähtökohtaisesti pitää hyvänä ratkaisuna. Valtion lupa- ja valvontatehtävistä ympäristöalalla

lupa- ohjaus- ja valvontatehtäviä ovat keskeisesti ympäristönsuojelutehtävät mukaan lukien ympäristövahinkojen ja -haittojen ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvät tehtävät, luonnon monimuotoisuuden suojelun viranomaistehtävät sekä korvausasiat, vesilain lupa- ja valvontatehtävät, ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn (YVA) kytkeytyvät tehtävät, alueiden käytön valvonta ja ohjaus sekä rakentamisen ohjaus ja rakennussuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja vesien tilan seuranta, ilmastotoimien koordinointi, jätelain mukaiset tehtävät sekä muut ympäristöministeriön toimialaerikoistumistehtävät, joihin kuuluu myös korvausten maksua koskevia tehtäviä. Virastolle kuuluisivat myös ympäristölainsäädäntöön perustuvat yleisen edun valvonnan tehtävät.

ELY-keskusten virastokokonaisuuden arvioinnissa (TEM:n julkaisuja 2024:1) on tuotu esiin havainnot mm. vuonna 2010 perustettujen virastojen erillisyydestä, keskittämisen tuomasta lisätarpeesta johtamiselle, vuorovaikutukselle ja viestinnälle sekä poikkihallinnollisuuden tuomat haasteet niin johtamisen kuin tietojen jakamisen suhteen.

Arvioinnissa on esimerkiksi tuotu esiin, että organisaation toimivuuden ja prosessien sujuvuuden näkökulmasta on olennaista, että ne rakentuisivat yhdenmukaiselle rakenteelle. Käytännössä tämä tarkoittaa tarvetta määritellä toimialueet yhdenmukaisesti ja lähtökohtaisesti niiden toiminnot tulisi olla samoja.

Elinvoimakeskusten osalta tavoite ei esityksen perusteella toteudu. Elinvoimakeskuksia olisi vähemmän kuin nykyisiä ELY-keskuksia ja valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin keskusten nimien ja toimialueiden lisäksi keskusten yhtenäisestä osastorakenteesta. Elinvoimakeskuksilla olisi kuitenkin nykyisten ELY-keskusten tapaan useita keskitettyjä tehtäviä, mikä tarkoittaa sitä, että elinvoimakeskukset olisivat keskenään erilaisia ja eri kokoisia.

Pidän tärkeänä, että nykyiseen moniministeriöohjaukseen liittyvät haasteet ja ELY-virastokokonaisuuden arvioinnissa esitetyt näkökohdat olisi otettu huomioon nyt tehtävässä uudistuksessa.

Hallituksen esityksen mukaan jatkossa keskitettyjen tehtävien määrää pyritään rajoittamaan laissa säädetyin kriteerein ja tarkastelemaan mahdollisuuksia keskitettyjen tehtävien vähentämiseen. Esityksestä saa käsityksen, että hallinnon rakenne tai tehtäväjärjestelyt eivät nyt käsittelyssä olevassa esityksessä olekaan vielä loppuun saakka valmistellut elinvoimakeskusten osalta.

2 YMPÄRISTÖALAN TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMINEN

Esityksen mukaan eräiden tehtävien hoitaminen tapahtuisi molemmissa perustettavissa virastoissa.

Lupa- ja valvontavirasto hoitaisi alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtäviä. Vastaavasti elinvoimakeskuksia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 1 mom. 6 kohdan mukaan elinvoimakeskus hoitaisi sille säädettyjä luonnon monimuotoisuuden hyvän tilan edistämisen sekä kulttuuriympäristön hoidon, vesien ja meren hyvän tilan edistämisen, alueidenkäytön ja ilmastotyön edistämisen sekä ympäristökasvatuksen edistämisen tehtäviä. Elinvoimakeskuksen tehtävänä olisi lisäksi alueiden kehittäminen (2 §:n 2 mom.1 k.).

Näin ollen ELY-keskusten nykyisten tehtävien osalta alueidenkäyttöä koskevat tehtävät jaetaan lupa- ja valvontavirastoon ja elinvoimakeskuksiin. Merkityksellisen tästä jaosta tekee käytännön kannalta se, että nykyisin ELY-keskuksissa alueidenkäytön valvonta- ja edistämistehtäviä hoidetaan samoilla resursseilla. Lisäksi edistämistehtävä on lausunto- ja neuvottelumenettelyihin liittyvä olennainen osa, jonka toteuttamiselle yksistään olisi luotava myös sisältö.

Esityksessä on todettu, että aineellisoikeudellista sääntelyä ei muuteta tässä yhteydessä. Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitu, että erityisesti ELY-keskusten eräiden ympäristö-vastuualueen tehtävien jakautuessa kahden viraston kesken tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota organisaatioiden käytännön yhteistyön kehittämiseen.

Kiinnitän huomiota siihen, että toimintakulttuuriin ja yhteistyön kehittämiseen liittyvät toimet uudistuksessa ovat paitsi väistämättömiä myös välttämättömiä.

Viranomaisten toimivallanjakoon ja tehtäviin liittyvät kysymykset nyt käsiteltävässä esityksessä eivät voi jäädä hallinnon sisäisten sääntöjen ja toimintakulttuurin kehittämisessä ratkaistavaksi. Tehtävien ja toimivallanjaon selkeän määrittelyn merkitys korostuu niissä asioissa, joissa tehtävät jakautuvat kahteen virastoon.

Alueidenkäytön tehtävien ohella esimerkiksi luonnonsuojelun toteutuksen sekä laji- ja luontotyyppisuojelun osalta tehtävät hajautuisivat jatkossa elinvoimakeskuksiin sekä Lupa- ja valvontavirastoon. Esimerkiksi luonnonsuojeluun liittyvistä tehtävistä yksityisen suojelualueen perustaminen silloin kun se tapahtuu maanomistajan hakemuksesta tai kuuluisi vapaaehtoisten suojeluohjelmien toteuttamiseen, kuuluisi elinvoimakeskuksen toimivaltaan.

Virastojen väliset lausuntotarpeet eivät välttämättä tehosta taikka sujuvoita virnaomaistoimintaa.

Ympäristöalan viranomaistoimintojen hajautumisen vaikutuksia olisi tullut arvioida vielä viranomaisten yhteistyön ja yleisen edun valvonnan kannalta ottaen huomioon asiantuntemuksen, laillisuusvalvonnan ja operatiivisen ohjauksen eriytymisen saman substanssin osalta eri virastoihin, jotka myös on tarkoitus olla eri tavalla johdettuja ja resursoituja.

Esityksessä olisi tullut huomioida myös se, ettei sääntelyllä luoda tarvetta kokonaan uusille resursseille tehtäviä jakamalla eri viranomaisiin, kuten alueidenkäytön edistämisessä.

Kiinnitän huomiota siihen, että alueidenkäyttölain 18 §:ssä määritellyissä ELY-keskuksen tehtävissä alueidenkäyttöä koskien ELY-keskuksen tehtävänä on edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun järjestämistä ja valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Voimassa olevissa säädöksissä ELY-keskusten alueidenkäytön valvontatehtävä ei sisällä alueidenkäytön ohjaustehtävää.

Lausuttavana olevien säädösehdotusten perusteella on mahdollista, että luonnonsuojelutehtävien toimivallan hajauttaminen voi vaarantaa myös käytettävissä olevan asiantuntemuksen riittävyyden.

Olen laillisuusvalvontakäytännössä kiinnittänyt huomiota ELY-keskuksen lainvastaiseen menettelyyn METSO-ohjelmaan kuuluvan yksityisen suojelualueen perustamista koskevassa asiassa, jossa kysymys oli päätöksen perustelemisesta ja kuulemismenettelystä. Tapauksessa suojeluarvojen täyttymisen osalta päätöksessä ei ilmennyt, miten suojeluarvot oli selvitetty ja tarkastettu (EOAK 7729/2022).

Luonnonsuojelun ohjelmallinen toteuttaminen lainmukaisesti edellyttää jatkossakin, että luonnonsuojelun alueellisten ja usein pinta-alaperusteisten tavoitteiden saavuttaminen ei irtaudu suojeluarvojen riittävästä selvittämisestä ja perustamisedellytysten harkinnasta.

Lupa- ja valvontaviraston ympäristöalan tehtävien keskittämisessä on mahdollista saavuttaa sujuvuutta, mutta kiinnitän huomiota siihen, että tehtävien keskittäminen ja aiemmin erillisten viranomaisten toiminnan muuttuminen uuden viranomaisen yhdeksi sujuvaksi menettelyksi ei tapahdu lainsäädännöllisten edellytysten täyttyessä itsestään.

Ympäristölupien ja -valvonnan menettelyjen sujuvoittaminen edellyttää tietoista virkamiesten toimintatapojen muutosta sekä muutosten johtamista käytännöllisten työntekemisedellytysten (asianhallintajärjestelmät, asiakaspalvelut, tiedottaminen jne.) ohella.

Ympäristötehtävien siirtäminen ehdotetulla tavalla pääosin Lupa- ja valvontavirastoon erilleen elinkeinojen edistämistehtäviä hoitavista alueellisisti elinvoimakeskuksista, voi aiheuttaa tiedonkulun ja muun vuorovaikutuksen vähenemistä ja elinkeinoelämän alueellisen tilannekuvan ja -ymmärryksen heikkenemistä lupaviranomaisessa.

Esityksen vaikutusten arvioinnissa olisi tullut ottaa kantaa, miten edellä mainitut asiat ympäristöasioissa, joissa alueellisen erityisosaamisen tarve korostuu, turvataan valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston toiminnassa.

3 YLEISEN EDUN VALVONNAN ORGANISOINTI

Esityksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtäviä hoitavalla toimialalla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö. Tällä olisi itsenäinen ratkaisuvalta yleisen edun valvonnan järjestämisestä. Tarkoituksena on turvata laissa yksikön toiminnan järjestäminen siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus kyseisissä tehtävissä on turvattu, eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Esityksessä on katsottu, että yleistä etua valvovan yksikön näkemyksen selvittäminen ennakollisesti tukee Lupa- ja valvontaviraston lupaharkintaa ja samalla vähentää mahdollista myöhempää tarvetta saattaa Lupa- ja valvontaviraston päätöksen lainmukaisuus valituksella tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kuulemisoikeuden lisäksi yleisen edun valvontaan liittyy kiinteästi oikeus hakea muutosta viranomaisen tekemään päätökseen. Yleistä etua valvovan viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta on säädetty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa ja useissa aineellisissa laeissa.

Kiinnitän huomiota siihen, että kansallisen ympäristölainsäädännön puitteissa on tavanomainen järjestely, että viranomainen voi sille osoitettujen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi hakea muutosta toisen viranomaisen tekemään päätökseen. Tätä viranomaisten välistä muutoksenhakuoikeutta on arvosteltu pääasiassa viranomaisten yhteistyön puuttumiseen liittyvin argumentein.

Koska viranomainen (Lupa- ja valvontavirasto) ei voi hakea muutosta omaan päätökseensä, edellyttää myös muutoksenhakuoikeudesta säätäminen asiassa puhevaltaa käyttävän tahon järjestämistä muodollisesti asian ratkaisevasta tahosta erilleen.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan lähinnä yksikön nimeä ja toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Pidän ehdotettua julkista valtaa käyttävän valvontayksikön perustamista valtion keskushallintoviranomaisen sisään poikkeuksellisena. Tavanomainen ratkaisu olisi järjestää yleisen edun valvonta hierarkkisesti siten, että ylempi viranomainen valvoo alempaa hallinnon viranomaista.

Nyt Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvonta kohdistuu myös saman valtion keskushallintoviranomaisen toimien valvontaan, jonka osa se itse on.

Valvontaviranomaisen riippumattomuuden sisältö ei käy selkeästi ilmi esityksestä. Epäselväksi esityksessä jää, miten yleistä etua valvovan yksikön riippumattomuus ja puolueettomuus turvattaisiin niin, että hallinnon asiakkaan näkökulmasta yksikön toiminta ei näyttäytyisi osana hallintotoimintaa, kun otetaan huomioon, että ehdotettu sääntelyratkaisu sisältää muun ohella yleistä etua valvovan viranomaisen kuulemisvelvoitteita lupa- ja hakemusasioissa. Kiinnitän huomiota myös siihen, että yleistä etua valvovalle viranomaiselle on ympäristölainsäädännössä osoitettu merkittävää toimivaltaa ei ainoastaan valitusoikeuksien muodossa, vaan hallintotoimintaan liittyen eri säädösten mukaisista kuulemismenettelyistä vireillepano-oikeuteen.

Pidän tärkeänä, että lainsäädännössä huomioidaan viranomaisen organisaatiossa ja tehtävissä valvovan viranomaisen riippumattomuus ja mahdollisuus arvioida objektiivisesti yleisen edun kannalta muun muassa muutoksenhakuoikeuden käyttöä myös tilanteissa, joissa viraston sisällä on intressiristiriitoja.

4 LUPA- JA VALVONTAVIRASTON JA ELINVOIMAKESKUSTEN TOIMEENPANO JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

Esityksen mukaan toimialasidonnaisten palveluiden osalta käytössä on lukuisia sähköisiä rekisterejä, järjestelmiä ja palveluja sekä sähköisen asioinnin ja käsittelyn sekä niihin liittyvien tukipalveluiden tuottamisen ratkaisuja. Esimerkiksi ympäristötehtävissä KEHA-keskuksen lisäksi toimialasidonnaisia järjestelmiä ja palveluja tuottavat Suomen ympäristökeskus ja Metsähallitus.

Esityksen mukaan toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi ja riskien hallitsemiseksi näiden olemassa olevien ratkaisujen käyttöä on tarkoitus jatkaa uudessa virastossa sen ensimmäisinä toimintavuosina ja järjestelmien uusintaa, sulauttamista ja muuta kehittämistä toteuttaa voimaantulosta alkavan siirtymäajan puitteissa kustannustehokkaasti eri järjestelmien elinkaaret huomioiden.

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain ehdotetun 32 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueilta sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta virastoon siirtyvien tehtävien hoitamisen edellyttämät vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain tullessa voimaan virastolle.

Virastolle siirtyvät 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tämän lain voimaantuloon mennessä muodostuneet arkistot, rekisterit ja tietoaineistot, ellei niitä koskevista vastuista ja velvollisuuksista tämän tai muun lain nojalla erikseen säädetä tai muuta sovita.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut sopimukset ja sitoumukset siirtyvät virastolle kuitenkin vain, jollei niiden sisällöstä muuta johdu.

Perustelujen mukaan ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueilla vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät lain voimaan tullessa virastolle. Samoin siirtyisivät siirtyvien toimialojen arkistot, rekisterit ja tietoaineistot virastolle.

Kiinnitän huomiota siihen, että esityksessä ei ole esitetty, miten uudistuksen voimaan tullessa välttämättömät viranomaisten rekistereihin liittyvät tietojen käyttöoikeutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevat kysymykset ratkaistaan tai miten esimerkiksi arkistojen ja rekisterien jakaminen eri viranomaisiin jaettujen tehtävien osalta on ajateltu toteutettavan, kun otetaan huomioon esityksessä todettu periaate järjestelmien siirrosta sellaisenaan.

Hallinnon asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta pidän tärkeänä, että lainsäädännössä turvataan ongelmaton asian vireille saattaminen sekä jo olemassa olevan ympäristötiedon käyttö asian käsittelyssä. Myös asian käsittelyn viivytyksettömyys edellyttää, että perustettavien virastojen sisäinen organisoituminen ja mm. tiedonhallinta on järjestetty ennen virastojen toiminnan aloittamista.

Ehdotetuissa siirtymäsäännöksissä säädettäisiin myös valtiovarainministeriön ja muiden viraston osastojen toimialaohjaavien ministeriöiden toimivallasta määrätä yksikön päälliköt tehtävään, jos lain vahvistaminen ja voimaantulo viivästyisivät taikka yksikön päällikön virkoja ei ehdittäisi täyttämään ennen virastolain voimaantuloa.

Esityksen mukaan tarkoituksena olisi, että valtiovarainministeriö ja muut viraston osastoja toimialaohjaavat ministeriöt käyttäisivät sisäistä ilmoittautumismenettelyä, jolla kartoitettaisiin viraston osastojen työjärjestyksien mukaisten yksiköiden päällikön tehtävistä kiinnostuneet. Mikäli sisäistä ilmoittautumista ei ehditä suorittamaan, määräys annettaisiin lakkaavien virastojen johdolta saatujen tietojen perusteella, virkamiehen suostumukseen perustuen. Ehdotettujen siirtymäsäännösten perusteella ministeriöt voivat ratkaista virastoa oikeudellisesti sitovasti viraston käynnistämisen kannalta välttämättömät asiat, joita koskevat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät virastolle. Tämä koskee myös yksikön päälliköiden määräämistä tehtävään, mikäli lakien vahvistamisen ja voimaantulon välille jäisi vain vähän aikaa. Ehdotetut siirtymäsäännökset mahdollistavat tehtävämääräyksien antamisen nopeallakin aikataululla.

Kiinnitän huomiota perustuslain 125 §:n 2 momentin säännökseen yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin sekä julkista hakumenettelyä edellyttäviin säännöksiin virkamieslainsäädännössä. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi viraston perustamiseen liittyvien aikataulusyiden vuoksi myös viran kelpoisuusvaatimuksista ja päätöksen perustelemista koskevista velvoitteista poikkeamisen.

Vahvana lähtökohtana sääntelyssä tulisi olla, että kaikilla julkisyhteisöjen virkasuhteisista tehtävistä kiinnostuneilla on mahdollisuus osallistua hakumenettelyyn.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Esittelijäneuvos
Susanna Wähä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.