

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet antavat seuraavan yhteisen lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Kohta: Yleisiä huomioita esityksestä

Lain muutoksen tarkoituksena on tukea lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välisen yhteistyön tiivistämistä. Kyseessä on periaatteessa jo vallitseva, asetustasolla säädetty nykytila. Yhteistyötä lupaviranomaisen, valvovan viranomaisen sekä hakijan välillä on lakiesityksessä kuvatulla tavalla jo tähänkin asti harjoitettu. Aluehallintovirastot pitävät viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tärkeänä lupakäsittelyn kaikissa vaiheissa ja ovat yhtä mieltä esityksen kanssa siitä, että tiedon jakamisella voidaan lisätä ymmärrystä kulloinkin käsillä olevasta asiasta ja yhteistyö voi parantaa asian käsittelyn sujuvuutta. Tämä korostuu etenkin epäselvissä ja vielä täsmentymättömissä asioissa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että säätämällä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, neuvotteluista ja keskustelusta lupa-asioissa ei vaaranneta viranomaisten riippumattomuutta. Näin tuleekin olla. On myös tärkeää, että keskustelut ja neuvottelut eivät johda toimivaltarajojen hämärtymiseen.

Esityksen mukaisesti lain tasolle nostettuna aiemmin asetustasolla olleen säännöksen velvoittavuus kasvaa ja se lienee tarkoituskin. On huomioitava, että se samalla tuo lupaprosessiin yhden lisävaiheen. Muutoksella voi siis positiivisista vaikutuksista huolimatta olla jonkin verran asian käsittelyaikaa pidentävä vaikutus. Jotta siltä vältytään, tulisi pääsäännön edelleen olla, että asian käsittelyyn tarvittava tieto kävisi ilmi lupahakemuksesta ja viranomaisten antamista lausunnoista.

Ehdotetun ympäristönsuojelulakiin lisättävän 44 b §:n mukaisesti merkittävää muutosta nykykäytäntöön ei asian selvittämisen vaiheessa ole odotettavissa, sillä jo nyt neuvotteluja asian selvittämiseksi käydään tarvittaessa sekä valvontaviranomaisen että hakijan kanssa ja valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen väliset epäviralliset keskustelut asian selvittämiseksi ovat myös tavanomaista toimintaa. Nyt ehdotettu säännös on sijoitettu lupamenettelyä koskevaan 5 lukuun. Säännösehdotuksessa viranomaisia ei yksilöidä, mikä poikkeaa luvun muista säännöksistä. Tämä jättää epäselvyyttä siitä, kenellä on prosessin johdollinen vastuu yhteydenpitoon koskevassa asiassa. Asia tulisi aluehallintovirastojen mielestä selkiyttää ja prosessin johto määritellä ainakin valtion viranomaisten kyseessä ollessa lupaviranomaiselle. Yhteydenpidon luonteesta mahdollisesti aiheutuvan epäselvyyden välttämiseksi lienee kuitenkin syytä vielä harkita, onko epävirallisista keskusteluista säätäminen lain tasolla välttämätöntä.

Voimassa olevaan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ään verrattuna merkittävin muutos esityksessä on velvoite tehdä yhteistyötä myös lupaharkintavaiheessa. Lupaharkinta on osa asian ratkaisemista ja tapahtuu asian riittävän selvittämisen jälkeen.

Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n mukaisesti tehtävä yhteistyö ei koske lupaharkintaa.

Lupaharkintavaiheessa käytävät neuvottelut ja keskustelut sekä näihin mahdollisesti liittyvä asiakirjojen laadinta, uudelleen kuuluttaminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen saattavat pidentää käsittelyaikaa ja lisätä virastojen työmäärää ja olla osittain päällekkäistä varsinaisen lausuntovaiheen kanssa.

Aluehallintovirastot esittävät vielä, että selkeyden vuoksi, jos esitetyn mukaisesti yhteydenpidosta lupaharkintavaiheessa on tarpeen säätää, tulisi se tehdä asiaa koskevassa ympäristönsuojelulain luvussa 6.

Kohta: Kommentit pykäliin ja perusteluihin

Ympäristönsuojelulain 44 b ja 115 e § ja säännöskohtaiset perustelut

Hallituksen esityksen sivulla 12 YSL 44 b §:n perusteluja koskien on todettu, että "Säännöstä täsmennettäisiin ensiksi siten, että neuvotteluja ja keskusteluja olisi käytävä tarvittaessa, kun voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n säännöksen mukaan neuvotteluja voidaan järjestää tarvittaessa. Säännöksen sanamuodon muuttamisella velvoite neuvotteluiden ja keskusteluiden käymiseen olisi aikaisempaa selkeämpi, ja lähtökohtaisesti lupa-asiasta tulisi neuvotella tai keskustella valvontaviranomaisen kanssa. Kuitenkaan jokaisen lupa-asian yhteydessä neuvotteluja tai keskusteluja ei ole tarpeellista käydä, ja sen vuoksi säännöksessä on voimassa olevan pykälän tavoin sana tarvittaessa. Esimerkiksi rutiiniluontoisissa tai hyvin selkeissä tapauksissa neuvottelut ja keskustelut eivät välttämättä olisi tarpeellisia".

Säännöksen muotoilu poikkeaa ympäristönsuojelulain 5 luvussa nyt käytössä olevasta tavasta, jonka mukaan viranomainen on aina täsmällisesti nimetty. Esityksessä on siten jäänyt epäselväksi, kenen aloitteesta neuvotteluja ja keskusteluja käydään. Onko lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto prosessia johtava taho, siis se, joka on aloitteellinen neuvottelujen ja keskustelujen järjestämiselle. Asia on syytä täsmentää, jos lakiin lisätään ehdotettu 44 b §.

Aluehallintovirastot katsovat, että yhteistyöhön tulee kaikkien viranomaisten olla aloitteellisia ja valvontaviranomaisen on myös tuotava aktiivisesti lupaviranomaisen tietoon lupa-asiaa koskevat merkittävät seikat. Neuvottelut ja keskustelut lisäävät esityksen tapaan ymmärrystä ja voivat parantaa lupamääräysten valvottavuutta. Toisaalta ne lisäävät lupakäsittelyn vaiheita ja voivat siten pidentää käsittelyaikaa.

Esityksen sivulla 12 on todettu: "Esimerkiksi lupamääräysten yhdenmukaisen ymmärtämisen kannalta keskustelut lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä voivat olla tarpeen". Aluehallintovirastot korostavat, että ratkaisukokoonpanot ovat asiaa ratkaistessaan riippumattomia, joten keskustelut eivät voi tuottaa oikeutettuja odotuksia esimerkiksi lopullisen lupamääräyksen muotoilun suhteen.

Esityksen sivun 13 mukaan "Ympäristönsuojeluasetukseen aiemmin sisällytettyä, voimassa olevaa yhteistyömahdollisuutta on sitä säädettäessä perusteltu seuraavasti:" – –

Neuvotteluista olisi laadittava muistio, joka liitettäisiin lupa-asiaa koskeviin asiakirjoihin". Perustelu on edelleen paikkansa pitävä ja asianmukainen myös tässä esityksessä, mutta viranomaiselle jätetään harkintavaltaa keskusteluista laadittavan muistion tarpeellisuudesta. Muistio epämuodollisemmista keskusteluista, esimerkiksi puhelinkeskusteluista tai sähköposteista, voidaan laatia ja lisätä asian käsittelyaineistoon, mutta tämä ei olisi pakollista".

Koska voimassa olevassa ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ssä ei ole säännöstä epävirallisista keskusteluista, ei sen kohdalla ole muistion laatimiseen liittyvää epäselvyyttä. Jos ympäristönsuojelulakiin lisätään nyt ehdotettu 44 b §, jossa on säädetty myös epävirallisista keskusteluista, olisi prosessia johtavan viranomaisen täsmentäminen edellä esitetyn mukaisesti tärkeää, jotta epäselvyyttä käytävän yhteydenpidon luonteesta, ja niin ollen muistion laatimisesta, ei synny. Tällä varmistettaisiin hallinnon avoimuus lupa-asian käsittelyssä. Muistion laatimista asian ratkaisemiseen vaikuttavista neuvotteluista ja keskusteluista edellyttää osapuolille lailla turvattu oikeus saada tieto kaikista niistä selvityksistä, joihin päätös perustuu. Joskus muistion laatimista parempi ratkaisu voi olla, että ELY-keskus täydentää jo asiassa antamaansa lausuntoa.

Epävirallisten keskustelujen käymiseen asian käsittelyn aikana ei ole ollut tähänkään asti mitään estettä. Mikäli tästä kuitenkin on tarpeen säätää lailla, tulisi menettelysäännöksen muodostaa itsenäinen kokonaisuus niin, että menettelyn sisältövaatimukset ovat yksiselitteisiä. Hallintolain 42 §:n mukaisesti tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Tämä tarkoittaa, että myös asian käsittelyyn liittyvät epävirallisemmat keskustelut on kirjattava tai rekisteröitävä silloin, kun ne vaikuttavat asian ratkaisemiseen.

Esityksessä ei ole esitetty muutoksia ympäristönsuojelulain 96 §:ään. Ympäristönsuojelulain 96 §:ä sovelletaan muun muassa 89 §:n mukaisiin asioihin, joissa niin ikään voi olla tarve esitetyn 44 b §:n mukaisille menettelyille. Voisi olla tarpeen harkita, olisiko YSL 96 §:ään lisättävä selventävä viittaus esitettyyn 44 b §:ään. Ylipäätään hallituksen esitysluonnoksessa ei ole juurikaan huomioitu muita kuin "tavanomaisia" lupa-asioita.

Ympäristönsuojeluasetuksen 13 § koskee lupa-asian ja ilmoituksen käsittelyä. 13 §:n 2 momentissa, jossa neuvotteluista säädetään, on viitattu hallintolain 31 §:ään. Hallintolain 31 § on luvussa 6, joka koskee asian selvittämistä ja asianosaisten kuulemista. Myös ympäristönsuojeluasetuksen 13.2 §:ssä käsitellään asian selvittämiseksi järjestettäviä neuvotteluja ja yleisön kuulemistilaisuuksia. YSA 13.2 §:n mukaan tilaisuuksissa voidaan jättää muistutuksia ja mielipiteitä.

Asiaa on käsitelty esityksen luvussa 2. Sen sivulla 6 todetaan "Viranomainen voi myös järjestää ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n mukaisesti yleisön kuulemistilaisuuden, jos asian selvittämisen katsotaan vaativan laajemman yleisön kuulemista tai asiasta keskustelemista." Tässä yhteydessä esitetty sana "keskusteleminen" poikkeaa YSA 13.2 §:n tarkoituksesta. YSA 13.2 §:ssä tai sitä koskevassa perustelumuistiossa ei mainita

keskusteluja. Mitä ilmeisimmin siinä tarkoitettua yleisötilaisuudesta pidetään pöytäkirjaa, jolloin jätetyt muistutukset ja mielipiteet kirjataan. Asiat eivät siis jää keskustelun tasolle, vaan ne tulevat huomioon otetuiksi lupakäsittelyssä. YSA 13.2 §:n perustelumuistio vahvistaa myös käsitystä, että kyseinen menettely on tarkoitettu nimenomaan asian selvittämisvaiheeseen, kun siinä sanotaan, että "[n]euvotteluilla voitaisiin esimerkiksi pyrkiä selvittämään hakemukseen mahdollisesti liittyviä puutteellisuuksia tai epäselvyyksiä. Neuvottelujen kautta myös valvonnassa kertyvä tieto luvanvaraisesta toiminnasta voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä."

Esityksen sivulla 6 on todettu: "Lupa- ja valvontaviranomaisen välinen neuvottelu lupa-asiasta asian käsittelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa on mahdollista jo nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin sääntelyn mukaan." YSA 13.2 §:n mukainen neuvottelu kuuluu kuitenkin asian selvittämisvaiheeseen, ei myöhempään ratkaisuvaiheeseen johon lupaharkinta kuuluu. Lupaharkintaa koskee YSL:n luku 6 ja HL 7 luku. Siihen ei YSA 13 §:ssä ole viitattu, joten ehdotettu uusi 44 b § laajentaa neuvottelut ja epäviralliset keskustelut koskemaan myös ratkaisuvaihetta. Esityksen 44 b §:n yksityiskohtaisten perusteluiden kolmannessa kappaleessa on todettu, että "Säännöksessä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää, että keskusteluja ja neuvotteluja olisi tarpeen käydä myös varsinaista lupaharkintaa varten." Kyseessä on merkittävä muutos, jolla voi olla vaikutusta asianosaisten ja myös hakijan asemaan, jos ratkaisu voi perustua kirjaamattomiin lähteisiin (keskusteluihin). Voimassa olevan YSL:n mukaisesti ratkaisu perustuu lupaviranomaisen saamiin asiakirjoihin ja päätöksen perustelut noudattavat HL:n 7 luvun vaatimuksia.