

23.8.2016

Ympäristöministeriölle

kirjaamo@ym.fi



Ympäristösuojeluviranhaltijoiden lausunto ”Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa” -selvityksestä (Dnro YM4/065/2014)

Selvitys on monilta osin erittäin ansiokas. Siinä on tunnistettu kehitysmahdollisuuksia ja niihin liittyviä haasteita myös kunnallisen toimijan näkökulmasta. Kiitämme myös työn julkistamistilaisuudesta ja sen verkkoon nauhoittamisesta.

PROSESSISTA

Kuuleminen päätösluonnoksesta sekä muut erot tiedottamisessa verrattuna nykyiseen ympäristölupaprosessiin voivat avata uusia haasteita. Nykyisin vakiintuneesti ympäristölupaprosessissa viranomaisen tekee hakemuksen ja siihen liitettyjen selvitysten perusteella rajauksen asianosaisista eli toiminnan oletetusta vaikutuspiiristä. Tätä asianosaispiiriä tiedotetaan erillistiedoksiannolla hakemuksen vireilläolosta ja samalla annetaan mahdollisuus ottaa kantaa. Nyt esitetystä mallista vireille tulosta tiedotettaisiin vain yleisölle. Toki tieto vireille tulosta voi tätäkin kautta saavuttaa osan vaikutuspiiriä. Edelleen jos tulevaisuudessa yleisölle tiedottaminen hoidetaan kunnan sähköisen ilmoitustaulun kautta, on se ehdottomasti nykyaikana jo parempi kuin pelkkä paperien ilmoitustaulu, mutta varmaan aiheuttaa kriittistä suhtautumista varsinaisen vaikutuspiirin asianosaisissa, joiden tiedotus tavallaan käsittelyn alkuvaiheessa huononee. Esityksen mukaan nämä asianosaisiksi harkitut saisivat sitten myöhemässä vaiheessa kommentoitavakseen viranomaisen laatiman luonnoksen päätöksestä. Tämä on kokonaan uusi vaihe ja on omiaan pitkittämään prosessin kokonaisuutta. Vaikka päätösluonnoksesta kuuleminen ehkä parantaa asianosaisten käsitystä ympäristöluvan sisällöstä ja ehkä päätösten laatuakin, viranomaiseen voi kohdistua myös aiempaa voimakkaampaa painetta.

KOORDINOIVAN VIRANOMAISEN TOIMINTAEDELLYTYKSISTÄ

Koordinoivan viranomaisen rooli ja tehtävät on esitetty ja perusteltu siten, että arviot uuden menettelyn tuomista hyödyistä vaikuttavat kahdella reunaehdolla käytännössäkin realistisilta.

Ensimmäinen reunaehto on toimiva sähköinen asianhallinta- ja päätöksentekojärjestelmä. Järjestelmän tulee olla sellainen, että hakija voi laittaa asiansa vireille ja liittää materiaalinsa omaan hakemukseensa. Järjestelmän käyttöliittymän on oltava tarpeeksi yksinkertainen ja käyttäjäänsä neuvova. Samaa järjestelmää käyttää suoraan myös hakemuskokonaisuuteen ratkaisuehdotuksia tai lausuntoja tuottavat muut viranomaiset. Hyvin samankaltainen järjestely on jo nyt valtiolla käytössä, jonka kautta myös yleisö ja asianosaiset pääsevät tutustumaan hakemusmateriaaleihin ja jättämään kannanottojaan. Viranomaiset jotka antavat päätösehdotuksia, tuottavat ne suoraan omaan kohtaansa järjestelmässä. Käytössä on jo ohjelmia, jotka koostavat lupapäätöksen eri osioihin syötetyistä tiedoista. Eli lupapäätöksen kasaaminen palasista on jo tietoteknisesti käytössä.

Tämä sama järjestelmä myös mahdollistaa hankekokonaisuuden dynaamisuuden sillä, että toiminnanharjoittajan on mahdollista päivittää toiminnan kuvaustaan myös päätöksenteon jälkeen, kuten selvityksessäkin on visioitu. Toimintakokonaisuuden valvontatiedot myös tallennetaan tähän samaan

järjestelmään. Sen enempää sähköistä asiointia koskevaa taustaselvitystä (Warsta 2016) kertaamatta, on asiaa siinä käsitelty kattavasti.

Toinen reunaehto on koordinoivan viranomaisen riittävät resurssit. Kuten selvityksen kappaleista 7.11 ja 8.7 on mahdollisesti ymmärrettävissä, kaikissa kunnissa ei ole käytettävissä riittävää resurssia toimia koordinoivana viranomaisena. Laillisuusharkintainen päätöksenteko olisi myös hyvä saada rakenteellisesti politisoitumisen ulottumattomiin. Koordinoiva viranomainen ehdotetusti valmistelisi päätöksestä ainakin yhden osion ja kasaisi muiden viranomaisten ratkaisuehdotusten pohjalta ratkaisun kokonaisuuden. Uuden menettelysäädöksen muotoilussa tulee tarkoin harkita, mikä tulee olemaan koordinoivan viranomaisen mahdollisuus vaikuttaa lopullisen ratkaisun muihinkin kuin itse valmistelemiinsa osioihin.

Ympäristölainsäädäntö on monilta osiltaan hyvinkin yksityiskohtainen ja kehitystarpeeksi on noussut prosessien sujuvoittaminen ja yhtenäistäminen. Todella hyvä, että tässä selvityksessä on myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen olemassaolo ympäristöllisten menettelyjen kokonaisuudessa huomioitu. Käynnissä olevissa kehityshankkeissa olisi hyvä harkita, missä määrin on perusteltua ylläpitää useammalla taholla toimivaa ympäristönsuojeluviranomaisorganisaatiota.

Erittäin epätoivottavaa resurssien haaskausta on ELY:n ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten näkemyserot kenen hoidettavaksi mikäkin asia kuuluisi. Resursseja kuluu myös osaltaan siihen, että vaikka vastuutaho olisikin selvillä, saada kyseinen taho asiaa hoitamaan. Erilaisista resursseista johtuen peruskunnan alueella akuutein meneillään oleva ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttava toiminto saattaa olla ELY:n priorisoinneissa niin matalalla, että sitä voi olla vaikea saada toimimaan asiassa. Tällainen tapahtuma on ikävä konkretisointi siitä, että ympäristönsuojelun kokonaisuuden resurssointi ei ole kohdallaan. Kunnan ja valtion ympäristöviranomaisen yhdistämistä voitaneen pohtia tulevaisuudessa, mutta siihen ei tule lähteä ellei ole varmuutta resurssien säilymisestä nykyisellä tasolla.

Olennaista on, että päätöksenteossa käytettävä tieto ei perustu vain rekistereihin, vaan on oikeasti kohdetta ja sen vaikutuksia kuvaavaa. Nykyisellään valtionhallinnon tai kuntien rekisterit eivät ole sellaisella tasolla, että tietoa ympäristövaikutuksista tai luontoarvoista olisi riittävästi niistä saatavilla. Tiedon tehokkaampaan siirtymiseen tietojärjestelmiin tulee panostaa. Silti paikallistuntemuksen ja ympäristöasiantuntijuuden hyödyntämiseen jatkossa tulisinkin panostaa ja myös valtionhallinnossa tulisi ymmärtää niiden arvo. Tiedossamme ei ole selvitystä, missä olisi tutkittu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen AVI:lle antamien lausuntojen sisältöjen vaikutusta lupapäätöksen sisältöön. On todennäköistä, että vaikutus on ollut varsin vähäinen. Tämä on harmi ja heijastaa suhtautumista. Laillisuusharkintaisessa prosessissa olennaista on, että päätöksentekijällä on tarpeelliset selvitykset ja tiedot päätöksensä pohjaksi.

On erittäin tärkeää, että maankäytön suunnittelun prosessin yhdistämistä ympäristölupaprosessiin pohditaan. Suomessakin on hyvä varmistaa, että maankäytön asioita ei ratkaista tyhjiössä suhteessa ympäristölupaprosessiin.

Kantamme ”Menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävään vaihtoehtoon” riippuu siitä, miten laaja kokonaisuus yhdistävään sääntelyyn on tarkoitus ottaa. Lähtökohtaisesti näkökohta sääntelyn yhdistämisestä on hyvä, mutta toisaalta yhdistämisessä helposti menetetään osa erillislakien ohjausvaikutuksista.

LUONNONSUOJELUSTA

Kannamme huolta erityisesti siitä, että Suomen ympäristölupaprosessissa luonnonarvojen huomioiminen on ollut perinteisesti huonosti säänneltyä. Tämä on selkeä puute, jota pyrittiin viime ympäristönsuojelulakikierroksella korjaamaan. Lopputuloksena oli luonnonarvojen huomioiminen lähinnä turvetuotannossa. Tämä on täysin riittämätöntä. Ympäristölupaprosessin tulee lähteä liikkeelle toiminnan sijoittamisen ja päästöjen luontovaikutusten huomioimisesta. Huomioitavaa on, että myös maankäytön suunnittelun prosessissa luonnonympäristöön liittyvät kysymykset jäävät monesti lapsipuolen asemaan, kun päätöksiä alueiden käytöstä tehdään.

Selvitystä näyttäisi vaivaavan tietynlainen näköharha siinä, mitkä ovat luonnonnsuojelulain ennakkovalvonta menettelyt ja luvat. Prosesseissa ei tosiaan ole tarve vain myöntää poikkeuslupia. Olennaista luonnonnsuojelun prosessien kannalta ovat rauhoitettujen ja erityisesti suojeltujen lajien, suojeltujen luontotyyppien sekä erilaisten luonnonnsuojelu- ja Natura-alueiden lähtökohtainen turva. Olennaista on yhdentää juuri tämä ympäristölupaprosessiin.

Luonnonnsuojelulain luvituksen yhdentämisestä koordinoivan viranomaisen riittävästä asiantuntemuksesta tulee varmistua. Monesti ympäristölupia käsittelevät henkilöt ovat vain heikosti perehtyneet luonnonnsuojelukysymyksiin. Toki tämä on korjattavissa koulutuksella. On huomioitava myös kunnissa ympäristölautakuntien kautta tuleva paine ohjailta päätöksentekoa laillisuustekijöiden ulkopuolisilla tekijöillä. Tätä taustaa vasten yhden luukun periaate ei välttämättä ole edistystä, vaan saattaa johtaa ympäristönsuojelun tilan heikentymiseen jatkossa.

Huomiotamme kiinnitti, että valtionhallinnosta ei selvityksen mukaan tuoteta tilastotietoa luonnonnsuojelun päätöksistä. Tämä seikka tulee pikimiten korjata. Samoin tulee organisoida järjestelmä, joka kerää tietoa myös kuntien tekemistä luonnonmuistomerkki- ja Naturaan liittyvistä päätöksistä.

MUISTA HUOMISTA

Sähköisen palveluiden kehittämisessä tulee pitää tavoite kirkaana eikä siirtyä keskeneräisiin järjestelmiin ennen kuin järjestelmien toimivuus on käytännössä koeteltu ja eteenpäin kehitetty. On ensiarvoisen tärkeää, että sähköinen asiakirjahallinta ulotetaan koskemaan myös kuntia. Tästä on tarve myös säätää lailla, muuten on vaarana, että järjestelmiä ei hankita eikä niiden käyttöön kouluteta. Järjestelmien tulee helpottaa myös virkamiesten työtä asiakkaiden saaman hyödyn ohella.

Jätteeksi luokittelun selkeyttäminen on erittäin tärkeää. Asiaan liittyvät epäkohdat ja epäselvyydet vievät paljon ympäristönsuojeluviranomaisen resurssia suhteessa asian aiheuttamaan ympäristöriskiin. Näin on esimerkiksi ylijäämämaiden hallinnan kanssa.

LOPUKSI

Vaikka yhden luukun periaate kuulostaa hyvältä, Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry. on huolestunut siitä, että yhden luukun periaatteen nojalla pyritään aktuaalisesti heikentämään ympäristölainsäädäntöä. Mielestämme yhden luukun periaatetta tärkeämpi asia olisi laajentaa ja yksinkertaistaa keinoja, joilla ympäristölainsäädännön noudattamista jättämiseen voitaisiin tehokkaasti puuttua ja toisaalta tutkintaprosessien jouduttamiseen.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n puolesta,

Heli Jutila
puheenjohtaja

Kirsi Järvinen
sihteeri

Tiedoksi: Suomen Kuntaliitto

Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry on perustettu 1981 ja toimii ympäristönsuojelussa eri hallinnonaloilla työskentelevien henkilöiden yhdyssiteenä järjestämällä kokous-, esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia sekä kursseja. Yhdistyksen tavoitteena on edistää ympäristönsuojelualalla toimivien ammatillista osaamista sekä tehdä ympäristönsuojelualaa tunnetuksi. Tällä hetkellä yhdistyksessä on jäseniä noin 220.