Ympäristöministeriö

Sisäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Sisäministeriö toteaa asiassa seuraavaa:

Ympäristöministeriön hankkeen tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyitä sovittamalla eri lupahakemusten käsittelyä yhteen. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin sovittamalla samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen. Lisäksi esitykseen sisältyvät ehdotukset YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamiseksi.

Esityksen mukaan, yhteensovittamisen edellytyksenä olisi, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslain mukaista lupaa ainesten ottamiseen. Yhteensovittaminen voisi tulla sovellettavaksi, jos hankkeelle haetaan samanaikaisesti lisäksi joko luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa rakentamiselle, kaivoslain mukaista lupaa taikka vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa. Mainittuihin lakeihin ehdotetaan sisällytettäväksi tarvittavat säännökset uuden lain soveltamisesta.

Lisäksi esityksessä on todettu, että ympäristönsuojelulakia, vesilakia ja luonnonsuojelulakia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksillä, jotka mahdollistavat valtion lupa- ja valvontavirastossa luonnonsuojelulain mukaisen laji- tai luontotyyppisuojelusta poikkeamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhdessä ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen lupahakemuksen kanssa.

Sisäministeriö pitää esityksiä sinänsä kannatettavina, asiassa on kuitenkin huomioitava eri viranomaisten erityispiirteet ja mahdolliset säädöksiin liittyvät toiminnalliset rajoitteet. Edelleen lupien ja valvonta-asioiden tulee olla hallinnollisesti selkeitä ja selvästi säädettynä. Myös itse hallintopäätösten tulee olla laadultaan laadukkaita sekä selkeitä, mutta myös yhdenvertaisia, jolloin kussakin tilanteessa oleva kansalainen ja toimivaltainen tulkitseva viranomainen pystyy tulkitsemaan annettuja päätöksiä oikein sekä oikeusturvaa palvelevalla tavalla. Myös tulevan lupaviranomaisen sääntelyn osalta tulisi varmistaa toimiva sähköinen asiointi ja päällekkäisyyksiä karsivat toiminnallisuudet.

Sisäministeriö pitää kannatettavana hallituksen esitysluonnoksessa mainittua ns. yhden luukun periaatetta, jossa asiointi eri viranomaisissa voi tapahtua sähköisesti. Lausuttavana olevaa hanketta varten on laadittu Itä-Suomen yliopistossa selvitys, jonka mukaan yhden luukun malli rakentuu kolmen ydinmenettelyn varaan: ympäristölupa, maa-aineslupa ja vesilupa. Raportin mukaan muut ympäristölliset menettelyt voidaan yhdistää näihin menettelyihin, joihin luetetaan raportin mukaan mm. kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset menettelyt. Toteuttamisvaihtoehtoina mainitaan menettelyjen käyttöönotto joko yhdellä kertaa tai jaksotetuksi kahdessa tai kolmessa vaiheessa. Vaiheittainen yhdentäminen olisi mahdollista aloittaa ydinmenettelyjen ja muiden kiinteästi ympäristöministeriön hallinnonalaan liittyvien lakien mukaisten menettelyiden yhdentämisellä. Toisessa vaiheessa voitaisiin yhdentää muiden ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvia menettelyjä ja kolmannessa vaiheessa mukaan otettaisiin muut merkitykselliset menettelyt. Keskeistä on sähköisen asioinnin kehittäminen.

Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa on lähdetty em. menettelyjen osalta suoraan kerralla toteutuksesta, eikä ulkopuolelle jääviä menettelyjä ole tarkasteltu. Sisäministeriö kannattaa selvityksessä mainittua vaiheittaista etenemistä, koska silloin varmistetaan kehitysvaiheessa olevan sähköisen järjestelmän valmistuminen huomioiden samalla sekä maakuntauudistus että valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen, mitkä ovat kaavaillun asiointiuudistuksen kannalta reunaehtoja. Hallituksen esityksellä on tarkoitus toteuttaa hallitusohjelman strategisia tavoitteita. Hallituksen 28.4.2017 päivittämässä toimintaohjelmassa yhtenä toimeenpantava kokonaisuutena mainitaan ympäristöllisiä lupia (ympäristölupa, vesitalouslupa, luonnonsuojelulain poikkeuslupa, maa-aineslupa, rakennuslupa) koskevan yhden luukun palvelujen toteuttaminen.

Nyt lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos on huomattavasti laajempi kuin edellä mainittu, kun siihen on otettu mukaan myös kaivoslain ja osa kemikaaliturvallisuuslain mukaisista turvallisuutta koskevista menettelyistä. Juuri turvallisuutta käsittelevän kemikaaliturvallisuuslain menettelyjen osalta sisäministeriö pitää ongelmallisena, että hallituksen esitysluonnos koskee vain laajamittaisia lupamenettelyjä, eikä mukaan ole otettu lupamenettelyyn rinnastettavaa ilmoitusmenettelyä pelastusviranomaiselle.

Pelastuslaitokset käsittelevät vuosittain noin 1000 lupamenettelyyn rinnastettavaa ilmoitusta (toimenpiderekisteri Pronto:n tietojen mukaan). Osaan näistä kohteista liittyy myös ympäristölupaan ja rakennuslupaan liittyviä menettelyjä. hallituksen esitysluonnoksen mukaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lupamenettely koskettaa vuositasolla noin kolmea kohdetta.

Nykytilan kuvauksesta puuttuu kokonaan kemikaaliturvallisuuslain mukainen ilmoitusmenettely, josta tehtävä hakemus käsitellään hallintolain mukaisesti ja jossa voidaan asettaa toiminnalle tarpeellisia ehtoja turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi. Riskinä on, että ilmoitusvelvollinen toiminnanharjoittaja kuvittelee hoitaneensa kaikki turvallisuutta koskevat velvoitteet ja pelastustoimi jää yhteistyömenettelyn ulkopuolelle. Vaikeutena on, että ilmoitusvelvollinen toiminnanharjoittaja ei välttämättä kohteen perustamisvaiheessa vielä tiedä kemikaalimääriä ja edes kemikaalien käyttöä, jolloin on epäselvää, onko kohde Turvallisuus- ja kemikaaliviraston vai pelastuslaitoksen valvontakohde. Tavallisesti myös kemikaalimäärien laajuus "elää" suunnitteluvaiheessa, joten senkin takia kaavailtu menettely on ongelmallinen, jos se koskee vain laajamittaista toimintaa.

Kemikaaliturvallisuuslain ilmoitusmenettely ja koko sen teknistä turvallisuutta koskevat vaatimukset vaikuttavat olevan yleisesti huonosti tunnettuja toiminnanharjoittajien keskuudessa. Sisäministeriön näkemys on, että kemikaaliturvallisuuslain tarkoitus onnettomuuksien ehkäisemiseksi vaarantuu, jos pelastusviranomainen ei ole keskiössä sekä lupa- ja ilmoitusmenettelyissä että velvoitteiden määrittelyssä, joilla pyritään ehkäisemään onnettomuuksien syntyminen ja minimoimaan onnettomuuksien seurausvaikutukset. Lisäksi pitää huomioida yhteistyö sisäisten pelastussuunnitelmien ja turvallisuusselvityksien käsittelyssä, jotka liittyvät kiinteästi kemikaaliturvallisuuslain mukaiseen turvallisuuslupamenettelyyn. hallituksen esitysluonnos ei tue tätä turvallisuustyötä ja se on jäänyt lähes huomiotta niin tästä ehdotuksesta, kuin aiemmin tehdyistä selvityksistä.

Poliisitoimintaan lausuttavana olevalla hallituksen esitysluonnoksella ei ole välitöntä vaikutusta, koska prosessit eivät ole päällekkäisiä poliisin lupaprosessien kanssa. Poliisin antamissa luvissa on käytännössä ensin ratkaistu ympäristölupa ja sitten vasta sen jälkeen poliisi on tehnyt tilanteeseen liittyvän arvion yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (YJT) osalta. Näitä tilanteita voisivat olla esimerkiksi eräät kaavoitus, ampumaratalupa ja mahdollisesti eräät yleisötapahtumia koskevat luvat. Poliisin lupien osalta onkin huomioitava, että luvilla on asioina erilainen luonne. Viranomaiskontaktien voisi arvioida olevan sääntelyn perusteella kuitenkin selvempää, joka voisi muun muassa tutkintatilanteissa helpottaa poliisia. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen täytyy kuitenkin luoda viranomaisille ja kansalaisille selväksi. Tässä asia jää osin avoimeksi, kuka olisi käytännössä yhteen sovittava taho. Sen tulisi olla selkeästi havaittavissa, koska se luo oikeusvarmuutta ja vähentää tarpeetonta asioiden hallinnointia.

Poliisitoimintaan ei ole mahdollista ottaa esityksessä olevaa yhdennettyä lupamenettelyä käyttöön, koska poliisin toimintaan liittyy oleellisesti poliisin toiminnallisten rekisterien käyttöä eikä niitä voida antaa nykyisillä säännöksillä muille käyttöön. Poliisin toiminta on myös eriluonteista eikä sovellu siten jaettavaksi yhteisenä päätöksentekona. Sisäministeriö ei näe mitään sitä vastaan, että tässä esityksessä oleva lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin sovittamalla samanaikaisesti vireille pantujen lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen, koska se voisi nopeuttaa luvan saantia ja luvan tarvittavaa lainvoimiseksi tuloa. Monesti poliisin lupa edellyttää kuitenkin jo annettuja muita lainvoimaisia lupia.

Kansliapäällikkö Esko Koskinen

Erityisasiantuntija Miia Lehmus-Niemi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 12.03.2018 klo 10:22. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

|  |  |
| --- | --- |
| Jakelu | Liikenne- ja viestintäministeriö |
| Tiedoksi | Ministeri Mykkänen  Erityisavustajat Andersson-Bohren ja Rautanen  Poliisiosasto  Pelastusosasto |