

10.12.2013

Dnro 1586/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

**VIRKAMIESTEN VIRKAVAPAUDET TYÖSKENTELYYN KAIVOSYHTIÖISSÄ VOIVAT VAARANTAA LUOTTAMUSTA PUOLUEETTOMUUTEEN**

1

**KANTELU**

Kantelija pyysi 22.4.2012 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston menettelyn virkavapauden myöntämisessä. Kantelussa todetaan, että Sanomalehti Kalevan artikkelin mukaan - - - kultakaivoksen ympäristöluvan esitellyt ylitarkastaja A on saanut kaivosyhtiöltä optio-oikeuden 20 000 yhtiön osakkeeseen. A oli aluehallintoviraston ympäristöylitarkastaja, joka toimi lupa-asian esittelijänä, kun X Oy sai - - - ympäristöluvan vuonna 2009. Virkavapaansa aikana A on toiminut - - - kultakaivoksen ympäristö- ja turvallisuuspäällikkönä.

2

**SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitykset ja ympäristöministeriön lausunnot.

*Selvitys- ja lausuntopyyntöni 3.5.2012*

Pyysin, että ympäristöministeriö toimittaa minulle kantelun tutkimiseksi tarvittavan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen antaa oman lausuntonsa asiassa. Selvityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää huomiota erityisesti kysymyksessä olleen virkavapauden myöntämisen perusteisiin ja siihen, miten tällainen virkavapaus vaikuttaa toisaalta yliseen luottamukseen aluehallintoviraston ympäristönsuojelutehtävien hoitoa kohtaan ja toisaalta, voiko virkavapaudesta aiheutua esteellisyyttä aluehallintovirastossa kysymyksessä olevan yhtiön asioiden käsittelyyn ja miten virkavapaus ja optio-oikeus vaikuttava kysymyksessä olevan virkamiehen mahdolliseen myöhempään viranhoitoon virastossa.

*Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristövastuualueen selvitys 18.6.2012*

Virkavapauden myöntämisen perusteet

A on toiminut Pohjois-Suomen ympäristölupavirastossa esittelijänä ja 1.1.2010 jälkeen Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa esittelijän tehtäviä hoitavana ympäristöylitarkastajana. A:lle on myönnetty virkavapaus ympäristöylitarkastajan virasta kahdesti; 22.12.2010 tehdyllä vastuualueen johtajan päätöksellä ajanjaksoksi 11.1.2011–31.12.2011 ja 8.11.2011 tehdyllä vastuualueen johtajan päätöksellä ajanjaksoksi 1.1.–28.12.2012. Virkavapaus on myönnetty toimintaan X Oy:n - - - sijaitsevan kaivoksen ympäristöpäällikkönä.

Kyseisellä ajanjaksolla kaivoksella on tapahtunut rakentamisvaiheen suunnittelu, kaivoksen rakentaminen ja loppuvuodesta 2011 alkaen tuotannon ylösajo, jonka jälkeen vuoden 2012 aikana on siirrytty tuotantovaiheeseen. Kyseessä on kaivoksen toiminnan vaiheet, joissa tehdään keskeisiä ratkaisuja ympäristönsuojelullisten asioiden suhteen ja koetellaan valittuja ympäristönsuojeluratkaisuja todellisessa toiminnassa.

Virkavapauden myöntämisen perusteena on ollut mahdollisuus hankkia kyseisen yrityksen palveluksessa henkilön osaamista syventävää työkokemusta, josta olisi hyötyä hänen työtehtävien hoitamisessa virkavapausjakson jälkeen. Käytännön kokemuksella ympäristölupavollisten yritysten ympäristönsuojelutehtävissä pystytään oleellisesti lisäämään kyseessä olevan henkilön ja hänen kautta saatavan tiedon avulla osaltaan myös muun vastualueen henkilöstön osaamista ja tietämystä, ja sitä kautta edistämään päätösten ympäristönsuojelullista laatua. Ympäristöhallinnossa on ollut vastaavantyyppisiä virkavapausjaksoja muissa virastoissa ja muilla viranhaltijoilla, eikä estettä, ennen vuonna 2012 alkanutta yleistä keskustelua asiasta, määräämisen virkavapauden myöntämiseen henkilön työtehtävissä tarvitseman osaamisen lisäämiseksi ole katsottu olevan.

### Esteellisyyssäännöksistä

Aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueella lupahakemusten ratkaiseminen on hallintotoimintaa, jossa asiat ratkaistaan esittelystä. Tällaisessa viranomaistoiminnassa yksittäisen virkamiehen esteellisyydestä ja sen ratkaisemisesta sekä asian käsittelyn jatkamisesta esteellisyytilanteessa säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

A:n esteellisyydestä esittelemissään X Oy:tä koskevissa asioissa

A on ollut esittelijänä seuraavissa X Oy:n hakemusasioissa:

Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto, kaivoksen ympäristö- ja vesitalouslupa sekä töiden- ja toiminnanaloittamislupa, Raahe, Nro 84/09/2, 24.11.2009

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, kaivoksen ympäristöluvassa nro 84/09/2 määrätyn energiatehokkuus-selvityksen määräajan jatkaminen, Nro 100/10/1, 29.10.2010. Asian istuntopäivä on 24.9.2010.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, kaivoksen kaivannaisjätteen jätealueiden pohjarakenneratkaisun muuttaminen, Nro 100110/1, 29.10.2010. Asian istuntopäivä on 21.10.2010.

A:lta saadun suullisen tiedon mukaan hän on jättänyt hakemuksen X Oy:n kultakaivoksen ympäristöpäällikön tehtävään marraskuussa 2010 ja joulukuun puolivälissä 2010 saanut tiedon tehtävään valitsemisesta. Näiden tietojen perusteella A on hakenut ympäristöpäällikön tehtävää ja saanut tiedon valinnastaan sen jälkeen, kun yllä mainitut kultakaivoksen toimintaa koskevat lupa-asiat on hänen esittelystään ratkaistu. A ei ole myöskään kyseisiä asioita käsiteltäessä tai ratkaistaessa tuonut esiin mahdollista esteellisyyttään, eikä sitä ole tuolloin ollut aihetta epäillä.

Viranhoito aluehallintovirastossa virkavapauden jälkeen

Palatessaan virkavapauden jälkeen hoitamaan ympäristöylitarkastajan virkaa aluehallintovirastoon A on esteellinen käsittelemään kultakaivosta koskevia ja muita mahdollisia hakemusasioita, joissa X Oy on asianosaisena. Muiden hankkeiden lupa-asioiden käsittelyyn ei virkavapaalla hoidetun tehtävän ole ennalta arvioiden katsottu aiheuttavan

esteellisyyttä. Tarvittaessa kysymys mahdollisesta esteellisyydestä ratkaistaan edellä ilmenevästi tapauskohtaisesti hallintolain mukaisesti.

Sitä kuinka pitkään A:n esteellisyys jatkuu, ei ole lainsäädännössä määrätty, eikä oikeuskäytännössä ole suoraan tähän rinnastettavia kannanottoja. Ympäristölupavastuualue pyytääkin asian ratkaisussa myös tähän kannanottoa.

Muiden vastuualueen virkamiesten jäävyydestä

Tässä tapauksessa on kyse yksittäisestä, pääosin hakemusten esittelytehtäviä hoitavasta virkamiehestä, joka ei ole vastuualueen organisaatiossa esimiesasemassa. Tällaisen virkamiehen edellä mainittu työ virkavapautensa aikana ei voine aiheuttaa kaikkien ympäristölupavastuualueen työntekijöiden esteellisyyttä hänen edustamansa yhtiön lupa-asioiden käsittelyyn. Kussakin lupa-asiassa ratkaisukokoonpano on itsenäinen ja riippumaton, ja yksittäisen virkamiehen esteellisyys ratkaistaan edeltä ilmenevästi tapauskohtaisesti hallintolain säännösten mukaisesti.

Yleinen luottamus aluehallintoviraston tehtävien hoitamiseen

Ympäristölupavastuualueella pitää olla riittävä asiantuntemus hakemus- asioita ratkaistaessa. Tämä on yksi keskeisimmistä osatekijöistä vastuu- alueen toiminnan luotettavuutta ja arvostusta arvioitaessa.

Asiantuntijuuden osalta on käytännössä eduksi, että henkilöstöllä on muutakin työkokemusta, kuin vain lupa-asioiden käsittelystä saatua kokemusta. Tällä hetkellä vastuualueella työssä olevilla henkilöillä on kokemusta mm. konsulttien, toiminnanharjoittajien ja yleistä etua valvovien viranomaisten sekä viranomaisten rakennuttamisorganisaatioiden piiristä. Vastuualue pitää kestävämmän sellaista tilannetta, että henkilön aiemmassa työelämässä saatu kokemus, ja siitä mahdollisesti joissain yksittäisessä asiassa aiheutuva esteellisyys, katsottaisiin aiheutuvan niin merkittävää yleisen luottamuksen heikentymistä, että koko vastuualueen toiminta olisi oikeasti vaarantunut. Hallinnon aiemmassa käytännössä virkavapauksia ei ole tässä mielessä nostettu eri asemaan kuin muuten hankittua työkokemusta. Vastuualueen näkemyksen mukaan yleinen luottamus kysymyksessä olevien viranomaistehtävien hoitamiseen voidaan riittävästi turvata, kun esteellisyydet ratkaistaan tapauskohtaisesti ratkaisukokoonpanoissa.

*Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 21.6.2012*

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että A:n virkavapauksista noussut keskustelu, on tuonut esiin epäkohdan, johon pitää kiinnittää jatkossa aikaisempaa tarkempaa huomiota. Aluehallintovirasto pitää erittäin tärkeänä, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen säilyy kaikissa tilanteissa.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää hyvänä, että Valtion työmarkkinalaitos on antanut koko valtionhallintoa koskevan yhtenäisen ohjeen virkavapauksista. Aluehallintovirasto on jakanut kysymyksessä olevan Valtion työmarkkinalaitoksen ohjeen virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta tiedoksi viraston johtajille ja tulee käsittelemään asiaa vielä erikseen johtoryhmässä.

Aluehallintovirasto on tehnyt myös oman selvityksensä A:n väitetystä esteellisyydestä. Selvityksessä ei ole tullut ilmi sellaisia seikkoja, joiden perusteella olisi syytä epäillä, että A olisi ollut esteellinen käsitellessään X Oy:tä koskevia lupa-asioita aluehallintovirastossa. Aluehallintovirasto toteaa lisäksi, että asian käsittelyyn osallistuvalla on säännösten mukaan

velvollisuus itse ottaa huomioon esteellisyyteensä ja vetäytyä asian käsittelystä. A ei ole kysymyksessä olevia asioita käsiteltäessä tai ratkaistaessa tuonut esiin mahdollista esteellisyyttään. Saadun selvityksen mukaan asian käsittelyssä on noudatettu puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksia.

A on saatujen tietojen mukaan siirtynyt toisen kaivosyhtiön palvelukseen. Hän on velvollinen hakemaan uudelleen virkavapautta uutta tehtävää varten. Hakemus tullaan käsittelemään nyt annettujen ohjeiden mukaisesti ja niiden periaatteita noudattaen.

#### *Ympäristöministeriön lausunto 13.7.2012*

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ylitarkastaja-A:lla on ympäristöministeriön saaman tiedon mukaan ollut kaksi virkavapausjaksoa ajoilta 10.1.2011–31.12.2011 ja 1.1.2012–28.12.2012, jolloin hän työskenteli kultakaivoksen palveluksessa ympäristöpäällikkönä. Ylitarkastaja A on ollut esittelijänä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa kultakaivosta koskevassa asiassa marraskuussa 2009. Työsuhde kultakaivoksessa on alkanut vuoden 2011 alusta. A ei saadun selvityksen mukaan ole ollut esteellinen toimimaan kaivoksen ympäristöluvan esittelijänä. Ministeriöllä ei saamansa selvityksen perusteella ole aihetta toisensuuntaiseen näkemykseen. Ministeriön 13.7.2012 saaman tiedon mukaan A on irtisanoutunut tehtävästään Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa 1.7.2012 lukien.

Ympäristöhallinnon myöntämiä virkavapauksia, jonka aikana virkamies on työskennellyt kaivosyrityksen palveluksessa, on ollut ELY:ssä sekä AVE:ssä, erityisesti Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristövastuualueella. Ainoastaan silloin, kun kyseessä on ympäristövastuualueen päällikkö, virkavapauden on myöntänyt ympäristöministeriö, muissa tapauksissa toimivallaltaan itsenäinen aluehallintovirasto. Sekä aiemassa että aluehallintouudistuksen jälkeisessä ympäristöhallinnossa on suhtauduttu pääsääntöisesti positiivisesti virkavapauksiin, joiden aikana asiantuntemusta ja kokemusta kartutetaan teollisuuden palveluksessa. Ympäristöministeriönkin linja on ollut, että tämäntapaisia virkavapauksia yksityisellä sektorilla työskentelyä varten on myönnetty. Perusteena on tällöin aina ollut virkamiesten osaamisen kehittäminen. Käytännössä virkavapausjaksoja yksityiselle sektorille on myönnetty ainoastaan yksi, ja jakson päättyessä henkilön on ollut ratkaistava, palaako hän virkaansa vai irtisanoutuuko. Virkavapaudet on myönnetty hakemusten perusteella.

Ympäristöministeriölle ympäristöhallinnon virkamiesten riippumattomuus ja yleinen luottamus tähän riippumattomuuteen ovat tärkeitä toiminnan perusteita. Koska ympäristöasioiden hoitoon liittyy erityispiirteitä lisäksi ns. virallisperiaate, jonka mukaan ympäristöasioita käsittelevän virkamiehen on viran puolesta otettava huomioon sekä yleisen edun valvonta ja asiassa mahdollisten haitankärsijöiden asema, lisää tämä riippumattomuuden vaatimuksen painoarvoa entisestään.

Siitä, miten virkamiesten virkavapaushakemuksiin ja toimimiseen yritystoiminnassa tulisi kokonaisuudessaan suhtautua, ei ole aiemmin valtionhallinnossa ollut selkeää linjausta. Voimassa on ollut valtiovarainministeriön ohje vuodelta 2007. Tarpeen mukaan on suositeltu tekemään virkasopimus, jossa virkamies erotessaan valtion palveluksesta sitoutuu määrätyn ajan olemaan siirtymällä tietyntyyppisten yritysten palvelukseen. Ohjeessa ei ole otettu kantaa virkavapauksiin. Ympäristöministeriön tiedossa ei ole tapauksia, joissa esteellinen virkamies olisi käsitellyt esimerkiksi ympäristölupahakemusta. Asian ohjeistaminen kuuluu valtiovarainministeriölle ja siellä työmarkkinalaitokselle. Ympäristöministeriö on tuonut ohjeistuksen tarpeen oman hallinnonalansa osalta VM:n työmarkkinalaitoksen tietoon. Valtiovarainministeriö onkin 4.6.2012 antanut ohjeen noudatettavaksi tilanteissa, joissa virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta (VM/1007/00.00/2012). Tämä ohje tulee

selkiyttämään tilannetta ja luomaan yhdenmukaiset toimintakäytännöt koko valtionhallintoon.

Edellä mainitun perusteella ympäristöministeriö ei katso, että ylitarkastaja-A:n virkavapauden myöntämisessä olisi ollut ympäristöhallinnon yleisten toimintatapojen kannalta poikkeavia piirteitä. Virkavapausjakojen määrä tosin poikkeaa yleisestä linjasta, mutta toisaalta virkavapausjaksot ajoittuvat välittömästi toistensa yhteyteen ja muodostavat näin yhtenäisen kokonaisuuden. Ministeriön näkemyksen mukaan A:lle ei enää voitaisi myöntää tämänkaltaisia virkavapauksia.

Ympäristöhallinnon virastoissa on noudatettu normaalisti hallintolain esteellisyyksiä koskevia pykälä ja jääviyteen liittyviä käytäntöjä. Näin ollen esimerkiksi henkilö, joka on ollut hakijayhtiön palveluksessa, ei ole voinut olla ratkaisemassa aiempaa työnantajaansa koskevia asioita. A:n virkavapausjaksoista aiheutuu ministeriön näkemyksen mukaan selvä esteellisyys käsitellä vastaisuudessa kyseessä olevan yhtiön asioita, myös valvojan tai esittelijän roolissa.

Esteellisyys ja sen arviointi olisi tullut ajankohtaiseksi käytännössä sitten, jos Koskela olisi palannut takaisin aluehallintoviraston palvelukseen. A:n nyt irtisanouduttua aluehallintoviraston palveluksesta esteellisyyskysymys ei tule harkittavaksi.

A:n saama optio-oikeus lienee käytännössä yleisen luottamuksen kannalta ongelmallisin kysymys. Virkavapauksien myönnön peruste hallinnossa on ollut ainoastaan ammattitaidon kerryttäminen. A on ministeriön saaman tiedon mukaan ilmoittanut, että ei omista kyseisen kultakaivoksen osakkeita.

- - -

#### *Lisäselvitys- ja lausuntopyyntöni 20.6.2013*

Ympäristöministeriön ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mukaan ympäristölupavastuualueen virkamiesten virkavapauksiin on suhtauduttu pääsääntöisesti positiivisesti, koska niiden aikana on karttunut asiantuntemusta ja kokemusta teollisuuden palveluksessa. Virkamies on ollut esteellinen käsittelemään sen yrityksen lupa-asioita, jonka palveluksessa hän on ollut. Muiden hankkeiden lupa-asioiden käsittelyyn ei virkavapaalla hoidetun tehtävän ole lähtökohtaisesti katsottu aiheuttaneen esteellisyyttä.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston virkamiehille on ympäristöministeriön kirjaamosta saadun tiedon mukaan myönnetty virkavapauksia toimia viiden eri yksityisen kaivosyhtiön palveluksessa. Yksi ympäristöhallinnon virkamies on lisäksi toiminut yhden kaivoksen ympäristöpäällikkönä, minkä jälkeen ympäristöylitarkastajana Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ja yli- tarkastajana Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastossa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueeseen kuuluu oman toimialueen ohella Lapin aluehallintoviraston toimialue. Aluehallintovirastoista annetun lain mukaan viraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa-asioita hoitaessaan riippumaton. Vastuualueen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus tehtävässä on turvattu.

Virkamiehille on myönnetty virkavapauksia, joiden aikana he ovat olleet vastuualueen toimialueella toimivien eri kaivosten palveluksessa. Tämä herättää tämän mielestäni kysymyksen siitä, miten aluehallintovirasto ja ministeriö ovat tosiasiallisesti turvanneet vastuualueen toiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden. Tämän vuoksi pyysin

lisäselvityksenä ympäristölupavastuualueen työjärjestyksen sekä selvityksen vastuualueen virkamiesten lukumäärästä ja tehtävistä sekä mahdollisista virkavapauksista vastuualueella toimivien kaivosten palveluksessa. Lisäksi pyysin selvitystä vastuualueella toimivien kaivosten määrästä sekä vireillä olevien ja ratkaistujen ympäristölupa-asioiden määrästä sekä niiden käsittelyajoista. Näiden selvitysten perusteella pyysin aluehallintoviraston ja ministeriön arvioita siitä, voivatko myönnetyt virkavapaudet käytännöstä vaikuttaa ja millä tavoin ympäristölupa-asioiden käsittelyyn vastuualueella. Pyysin myös arvioimaan, voiko asiassa ulkopuolisen silmin syntyä perusteltua epäily vastuualueen lupa-asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan.

Aluehallintovirastosta annetun lain 15 §:n mukaan, jos viraston puolueeton asian käsittely vaarantuu sen vuoksi, että virasto on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, viraston on pyydettävä ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto käsittelemään asiaan. Pyysin arvioita myös siitä, mihin toimenpiteisiin aluehallintovirasto ja ministeriö katsovat voivansa lain mukaan ryhtyä tilanteessa, jossa vastuualueen riippumattomuus ja puolueettomuus olisi vaarantunut virkamiesten virkavapauksien vuoksi.

Lopuksi pyysin selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin aluehallintovirasto ja ministeriö olivat tämän kanteluasian johdosta antamansa selvityksen ja lausunnon jälkeen mahdollisesti ryhtyneet ja arvioita toimien riittävydestä.

### *Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lisäselvitys 27.9.2013*

Lisäselvityksen liitteenä oli viraston ympäristölupavastuualueen työjärjestykset.

1. Selvitys vastuualueen virkamiesten lukumäärästä ja tehtävistä sekä mahdollisista virkavapauksista vastuualueella toimivien kaivosten palveluksessa

Selvityksen mukaan vastuualueen henkilöstö muodostuu seuraavista virkamiehistä: johtaja, 7 ympäristöneuvosta, 13 esittelijää (ympäristölakimiehiä ja ympäristöylitarkastajia) ja 5 toimistohenkilöä. Henkilöiden työtehtävät käyvät ilmi työjärjestyksistä ja kunkin työntekijän tehtävänkuvista. Ympäristöneuvoksen tehtävänä on toimia ratkaisijana ja esittelevänä jäsenenä aluehallintovirastolle kuuluvissa ympäristön- ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa. Ympäristöylitarkastajan tehtävänä on valmistella ja esitellä aluehallintovirastolle kuuluvia ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia lupa-asioita. Lisäksi esittelijöitä toimii myös ratkaisijana osassa käsiteltävänä olevista asioista. Ratkaisutehtävien lukumäärän osuus kaikista esittelijän käsittelemistä lupa-asioista on määritelty henkilön tehtävänkuvassa.

PSAVIn työjärjestyksen mukaisesti vastuualueen henkilöstön virkavapaudet myöntää vastuualueen johtaja ja vastuualueen johtajan virkavapaudet nimittävä ministeriö. Vastuualueen henkilöstöä on ollut virkavapaalla seuraavasti 1.1.2010 alkaen seuraavasti:

Ympäristöneuvos B, 1.1.2010–31.01.2010 Y Oy:n kaivos, ympäristö- ja turvallisuuspäällikkö

Johtaja B, 1.3.–31.12.2011, Lapin ELV-keskus,

Johtaja B, 1.5.2012–31.12.2013, Z Oy:n hanke

Ympäristöylitarkastaja A 10.1.2011–31.12.2011, X Oy:n kaivos

Ympäristöylitarkastaja A 1.1.2011–28.12.2012. X Oy:n kaivos. Hän irtisanoutui 1.7.2012 ympäristöylitarkastajan virasta.

Ympäristöministeriö on myöntänyt määrärahan PSAVI:lle kaivostoiminnan lupa-asioiden ruuhkan purkamiseen. Saadulla määrärahalta on keväällä 2013 laitettu avoimeksi määräaikainen ympäristöylitarkastajan virka. Avoimen viran hakuilmoituksessa ilmoitettiin, että "tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Eduksi katsotaan kokemus teollisuuden ympäristönsuojelusta, ympäristölupien käsittelystä tai valvonnasta ja ympäristölainsäädännön hyvä tuntemus. Lisäksi arvostamme kykyä itsenäiseen työskentelyyn, hyviä yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, hyvää suomen kielen kirjallista ja suullista esitystaitoa, ruotsin ja englannin kielen taitoa sekä tietoteknistä osaamista."

A haki avoimeksi laitettua määräaikaista virkaa. Hakijoita verrattaessa hänellä oli selvästi eniten kokemusta sekä ympäristölupa-asioiden käsittelystä että kaivannaisteollisuuden päästöistä ja niiden rajoittamisesta. Tällä perusteella hänet nimitettiin määräaikaiseen virkaan. Koskela ei käsittele hakemusasioita, jotka koskevat hänen entistä työnantajansa.

## 2. Selvitys vastuualueella toimivien kaivosten määrästä

Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on ollut tai on vireillä seuraavien yhtiöiden kaivostoimintaa koskevia lupahakemuksia (toimijat aakkosjärjestyksessä):

1. Agnico Eagle Finland Oy, Kittilän kultakaivos (toiminnassa),
2. Belvedere Mining Oy, Hituran kaivos (toiminnassa),
3. FQM Kevitsa Mining Oy, Kevitsan kaivos (toiminnassa),
4. Juuan Dolomiittikalkki Oy, Paltamon kaivos (toiminnassa)
5. Kaivosyhtiö Arctic Ametisti Oy, Luostan ametistikaivos (toiminnassa),
6. Lappland GoldminersOy, Pahtavaaran kultakaivos (toiminnassa),
7. Mondo Minerals B.V. Branch Finland, Sotkamon, Uutelan ja Mieslahden kaivokset (toiminnassa - ei Mieslahti)
8. Mustavaaran Kaivos Oy, Taivalkosken kaivoshanke (ei toiminnassa),
9. Nordic Mines Oy, Raahen kultakaivos (toiminnassa),
10. Nordkalk Oy Ab VIP, Kolarin kalkkikaivos (toiminnassa)
11. Outokumpu Chrome Oy Kemin kaivos (toiminnassa),
12. Pyhäsalmi Mine Oy, Pyhäsalmen kaivos (toiminnassa),
13. Rautaruukki Oyj, Rautuvaaran suljettu kaivos (ei toiminnassa),
14. Sotkamo Silver Oy, Tipaksen hopeakaivos VIP (ei toiminnassa),
15. SMA Mineral Oy, Kalkkimaan, Ristimaan ja Rantamaan kaivokset (toiminnassa),
16. Talvivaara Sotkamo Oy, Talvivaaran kaivos (toiminnassa),
17. Tulikivi Oyj, Suomussalmen kaivos (toiminnassa),
18. Yara Suomi Oy, Soklin fosforikaivos (ei toiminnassa),

Näiden suurempien toimijoiden lisäksi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella on useita kymmeniä koneellisen kullankaivun harjoittajia, jotka hakevat ympäristö- ja vesilain mukaisia lupia aluehallintovirastolta. luvan hakijoina toimivat tällöin usein yksityishenkilöt ja joissain tapauksissa osakeyhtiöt. Nämä toimijat toimivat joko vanhan kaivoslain mukaisilla kaivospiireillä tai valtauksilla tai hallinnoivat uuden kaivoslain mukaista kullankaivulupaa.

## 3. Vireillä olevien ja ratkaistujen ympäristölupa-asioiden määrät sekä niiden käsittelyajat

PSAVIn ympäristölupavastuualueella oli 31.8.2013 vireillä 337 asiaa, joista ympäristölupa-asioita 262 ja vesitalouslupa-asioita 75. Annettujen luparatkaisujen käsittelyajat 1.1.–31.8.2013 ovat olleet seuraavat:

ympäristölupa-asiat 15,6 kk ja vesitalouslupa-asiat 7,2 kk

kaivosasioita on ratkaistu 1.1.–31.8.2013 16 asiaa ja niiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut 8,7 kk.

Lausunnon liitteenä on asianhallintajärjestelmästä otettu listaus kaikista Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ratkaistuista ja vireillä olevista kaivannaisteollisuutta koskevista ympäristönsuojelulain mukaisista hakemusasioista käsittelyaikoinen.

Vireillä olevien ympäristölupa-asioiden tämän hetkinen keskimääräinen käsittelyaika on 15,4 kk ja pelkkien kaivostoimintaan liittyvien vireillä olevien lupa-asioiden käsittelyaika on 15,2 kk.

#### 4. Selvitys virkavapauksien vaikutuksesta

Virkavapaudet vaikuttavat esteellisyssäännösten vuoksi asioiden ratkaisukokoonpanoihin. Vastuualueen virkamiehet eivät ota käsiteltäväksi asioita, joissa he ovat hallintolain perusteella esteellisiä.

Vastuualueella työskentelee tällä hetkellä kaksi määräaikaisessa virkasuhteessa olevaa virkamiestä joilla on viimeisen 10 vuoden aikana hankittua työkokemusta kaivannaisteollisuudesta. Toinen virkamiehistä on hankkinut mainitun työkokemuksen ollessaan virkavapaasta aluehallintovirastosta. Heidän lisäksi vastuualueen johtaja on ympäristöministeriön myöntämällä virkavapaalla, jonka aikana hän työskentelee kaivannaisteollisuuden alalla. Lisäksi hänellä on aiemmin hankittua kokemusta kaivannaisteollisuuden alalta.

Kyseiset virkamiehet eivät ole osallistuneet, eivätkä osallistu missään muodossa aikaisemmin edustamiensa yhtiöiden hakemusten käsittelyyn. Vastuualueella huolehditaan aina, kuten myös kyseessä olevien kaivosasioiden ratkaisutoiminnassa, tämän lisäksi siitä, ettei esteellisten henkilöiden läsnä ollessa käsitellä asioita, joihin esteellisyys liittyy. Päätösneuvottelut ja -istunnot järjestetään erillisissä tiloissa, jonne muilla ei ole pääsyä.

Hakemusmenettelyn edellyttämä yhteydenpito lupien hakijoihin tehdään vakiintuneiden, kaikissa lupa-asioissa toimialasta riippumatta samoin sovellettavien käytäntöjen mukaisesti, niin myös silloin, kun hakijaa edustaa entinen kollega.

Vastuualueen virkamiehet eivät ole pitäneet itseään esteellisenä käsittelemään niiden yhtiöiden vireille laittamia lupahakemuksia, joissa on tai on ollut palvelusuhteessa nykyinen tai entinen kollega. Esteellisyysperustetta ei ole katsottu syntyvän entisiin tai nykyisiin kollegoihin ilman läheistä tai muutoin erityistä suhdetta kyseessä olevaan henkilöön.

Erilaisia näkemyksiä on kuitenkin esitelty siitä, kauanko esteellisyys voi kestää. Voiko esimerkiksi vuonna 2004 päättyneen työsuhteen erääseen yhtiöön edelleen muodostaa esteellisyysperustetta ko. yhtiön hakemusasioita.

Vastuualueen johtajalle myönnetty virkavapaus muodostaa virkamiesten esteellisyyksiä punnittaessa erityistilanteen, joka voi vaikuttaa vastuualueen toimintaan. Kohdassa 2 mainitusta Lapin ELY-keskuksen Y-vastuualueen johtajan sijaisuudesta ei ole katsottu lähtökohtaisesti muodostuvan esteellisyyttä lupa-asioiden käsittelyssä. Sen sijaan vastuualueella on ennakoitu, että esittelijä ja ratkaisija voisivat olla esteellisiä käsittelemään yhtiön, johon vastuualueen johtajalla on palvelussuhde, vireille laittamia lupahakemuksia. Esteellisyystupauksissa aluehallintovirastoissa on mahdollista määrätä toisen aluehallintoviraston virkamies toimimaan esittelijänä tai ratkaisijana.



5. Arviointi siitä, voiko asiassa ulkopuolisen silmin syntyä perusteltua epäily vastualueen lupa-asioden käsittelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan.

Ympäristö- ja vesitalouslupa-asioihin liittyy kiinteästi osapuolten vastakkaiset intressit, vahva vaikuttamisen halu ja lupaviranomaisen ammattitaitoon ja puolueettomuuteen liittyvät epäilyt. Teollisuuden ja muun ympäristöluvanvaraisen toiminnan sekä vesirakentamisen hankkeet saattavat olla vaikeasti hahmotettavia kokonaisuuksia eikä oikeusharkintainen lupaprosessi helposti avaudu ulkopuolisille. Ajoittain lupa-asioihin liittyy myös tiedotusvälineiden huomattava kiinnostus. Valitus- ja kantelualltius kuuluu ympäristölupien ja vesitaloushankkeiden luonteeseen.

Vastuualueella tunnustetaan erityinen tarve järjestää toiminta siten, että se herättää luottamusta ulkopuolisissa. Luottamuksen saaminen edellyttää kaikkien lainsäädännön ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista, mutta ennen kaikkea myös käytännössä hankittua ammattitaitoa akateemisen osaamisen lisäksi. Voidaankin todeta, että ammattitaito on luottamuksen ydin. Ilman päästöihin, niiden rajoittamiseen ja niiden vaikutuksiin sekä vesirakentamiseen liittyvää syvällistä osaamista vastualueen toiminta ei kykene täyttämään sille säädettyä yhteiskunnallista tehtävää. Ympäristönsuojelu- ja vesitalousasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 2 §:ssä säädetään, että asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Tuota asiantuntemusta on katsottu voitavan hankkia ympäristöhallinnossa työskentelyn lisäksi esimerkiksi ympäristöalan konsulttitoimistossa, kunnan viranomaisissa, tuomioistuimissa tai eri yrityksissä, joiden toiminnassa ympäristönsuojelutekniikoiden hallinta on tärkeässä asemassa (mm. voimayhtiöt, jätealan yritykset, kaivokset, metsäteollisuus, jne.). Vastuualueella pidetään erittäin tärkeänä, että vastaisuudessakin on mahdollista turvata asiantuntemus rekrytoimalla henkilöitä, joilla on kokemusta myös "kentältä". Tämä asiantuntemus on saadun kokemuksen perusteella usein sellaista, mitä ei ole mahdollista hankkia virkatehtävissä, mutta joka on omiaan edistämään ympäristönsuojelun kannalta kestävien ratkaisujen tekemistä hakemusasioista.

Suomessa olevien malmivarojen hyödyntämiseen on kohdistunut kasvava kiinnostus 2000-luvun alkupuolella lähtien, mikä on heijastunut myös vireille tuleviin lupahakemuksiin. Kaivannaisteollisuus on tuota ennen ollut taantuva teollisuudenala, eikä lupaviranomaisella ole ollut alalta samantasoista osaamista kuin esimerkiksi massa- ja paperiteollisuudesta tai terästeollisuudesta. Kaivannaistoiminnan osalla ei ole käytössä muilla suurteollisuuden aloilla olevia parhaan käyttökelpoisen tekniikan referenssijulkaisuja, joissa on määriteltynä mm. toimialakohtaiset päästötasot ja käytettävät ympäristönsuojelutekniikat. Tämän takia ympäristölupaviranomaisessa on ollut tarpeen täydentää kaivannaisteollisuuden osaamista.

Vastuualue pitää selviönä, että ratkaistaessa yksittäisiin henkilöihin etuihin vaikuttavia ympäristölupa-asioita tai vesien käyttöön liittyviä vesitalousasioita, asianosaisten ja ulkopuolisin silmin saattaa syntyä epäilyjä lupa-asioden käsittelijöiden asiantuntevuutta, puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan. Epäilyt syntyvät vastualueen edellä toteamien ilmiöiden tuloksena ja osin myös historiallisena rasitteena. Yksittäiset henkilöt tai muut tahot voivat kokea myös virkavapaudet tai yksityisen sektorin tehtävissä saadun työkokemuksen epäluuloja herättävinä, mutta perusteltuja epäilyjä ei vastualueen näkemyksen mukaan pitäisi syntyä siitä, että joillain sen virkamiehellä on lupa-asioden ratkaisutoiminnassa käytössä esimerkiksi kaivannaisteollisuudesta saatua osaamista päästöjen ja pilaantumisen rajoittamistekniikoista ja niiden soveltamismahdollisuuksista eri toimintoihin.

6. Mihin toimenpiteisiin aluehallintovirasto katsoo voivansa ryhtyä tilanteessa, jossa vastuualueen riippumattomuus ja puolueettomuus olisi vaarantunut virkamiesten virkavapauksien vuoksi.

Aluehallintovirastoista annetun lain 15 §:ssä säädetään menettelytavoista tilanteessa, jossa viraston puolueettomuus vaarantuu sillä perusteella, että virasto on tai on ollut asianosainen. Lain esitöiden mukaan (HE 59/2009) tällainen tilanne saattaisi syntyä esimerkiksi silloin, kun viraston työsuojelun vastuualueen tulisi käsitellä omaa virastoaan koskevaa työsuojeluasiaa. Vastuualueen näkemyksen mukaan Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle ei synny asianosaisen asemaa sillä perusteella, että yksi tai useampi virkamies on virkavapaansa aikana yrityspuolen sektorilla palveluksessa. Asianosaisen aseman puuttumista parhaiten kuvaa se, ettei aluehallintovirastolla ole asianosaisen asemaan kiinteästi kuuluvaa puhevaltaa eikä valitusoikeutta ratkaisemissaan asioissa. Kyseinen säännös ei siten tule sovellettavaksi selvityspyynnössä tarkoitettussa tilanteessa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen alueellisesta toimivallasta säädetään laissa ja valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista sekä ympäristöministeriön asetuksessa ympäristölupavastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja niiden toimialueiden laajentamisesta. Vastuualueen näkemyksen mukaan aluehallintovirastoista annetun lain 15 § ei mahdollista toimivaltasäännöksistä poikkeamista.

Hallintolaissa säädetään virkamiehen esteellisyydestä. Mikäli vastuualueella ei olisi esteetöntä esittelijää ja ratkaisijaa johonkin vireille tulevaan asiaan, määrättäisiin asiaa käsittelemään ja ratkaisemaan esteettömät virkamiehet Etelä-Suomen, Itä-Suomen tai Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta. Tällöinkin päätöksen antaa alueellisesti toimivaltainen viranomainen, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Esteellisyytilanteissa on aiemminkin tarvittaessa turvauduttu edellä kuvattuun menettelyyn, "sijaisjäseniin", sekä nykyisen että edeltäjävirastojen ratkaisutoiminnassa. Kyse on tavallisesti yhden virkamiehen työpanoksesta, mutta esimerkiksi ns. Vuotos-tapauksessa Pohjois-Suomen vesioikeuden kokoonpanoon oli nimetty muiden vesioikeuksien jäseniä kolme.

Näiden järjestelyjen edelleen helpottamiseksi, on valmisteilla lakiin aluehallintovirastoista muutos, joka mahdollistaa nykyistä vielä joustavamman asiantuntijoiden siirtymisen eri AVI:ssa vireillä olevien lupa-asioiden ratkaisutoimintaan.

7. Mihin toimenpiteisiin aluehallintovirasto on tämän kanteluasian johdosta antamansa selvityksen ja lausunnon jälkeen mahdollisesti ryhtynyt ja arviota toimien riittävydestä.

Aluehallintovirastossa noudatetaan virkavapauksista päätettäessä valtiovarainministeriön 4.6.2012 antamaa ohjetta virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta ja erityisesti sen kohtaa 3, joka käsittelee virkavapauden myöntämistä. Ympäristölupavastuualueella ei ole tullut käsiteltäväksi virkavapauksihakemuksia mainitun ohjeen antamisen jälkeen.

Aluehallintovirasto arvioi, että hallintolain noudattaminen edellä mainitusti lupa-asioiden ratkaisutoimintaan liittyvissä esteellisyytulkinnoissa ja valtiovarainministeriön ohjeen noudattaminen ovat riittäviä toimia tässä tilanteessa.

Aluehallintovirastossa on käyty keskustelua virkavapauksien myöntämisen edellytyksistä ja annettujen ohjeiden soveltamisesta.

## *Ympäristöministeriön lisäselvitys 30.9.2013*

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössä luetelluista virkavapauksista kaksi on Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta. Muut ovat muiden organisaatioiden, ympäristölupavirastojen ja alueellisten ympäristökeskusten ajalta. Aluehallinnon uudistuksessa 1.1.2010 ympäristölupavirastojen tehtävät sekä alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupatehtävät siirtyivät aluehallintovirastoille ja alueellisten ympäristökeskusten kaikki muut tehtävät siirtyivät ELY-keskuksille.

Selvityspyynnössä mainituissa kaivoksissa työskentelyä varten virkavapaudet on myöntänyt Lapin ympäristökeskus C:lle vuonna 2006 ja Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto B:lle vuonna 2007.

Selvityspyynnössä mainittu ympäristöhallinnon virkamies, joka on toiminut kaivoksen ympäristöpäällikkönä, on D. D irtisanoutui Kainuun ympäristökeskuksen ympäristögeologin virasta 28.2.2007 siirtyessään ~~Talvivaaran~~ kaivoksen palvelukseen. Hän on oma-aloitteisesti ilmoittanut ympäristöministeriölle, että jätettyään hakemuksen kaivoksen ympäristöpäällikön paikkaan syksyllä 2006 hän ei osallistunut ympäristökeskuksessa enää mihinkään kaivoshanketta koskevaan asiaan. D siirtyi ympäristöpäällikön tehtävästä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristöylitarkastajan virkaan, jossa hän oli 1.3.2011–15.1.2012. Tämän jälkeen hän haki Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen ylitarkastajan virkaa ja tuli nimitetyksi siihen 16.1.2012 lukien. Kaivos ei kuulu kummankaan viraston toimialueeseen.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston virkamiehille on myönnetty virkavapauksia seuraavasti:

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue myönsi A:lle virkavapaudet 10.1.–31.12.2011 ja 1.1.–28.12.2012 X Oy:n kultakaivoksessa työskentelyä varten. Virkavapaus päättyi A:n irtisanouduttua Pohjois-Suomen aluehallintoviraston palveluksesta 1.7.2012 lukien. Kyseisen tapauksen esteellisyyskysymyksiä on selostettu ympäristöministeriön 13.7.2012 antamassa vastauksessa ja sen liitteenä olleissa selvityksissä, joten ympäristöministeriö katsoo, että näitä ei ole tarkoituksenmukaista enää toistaa tässä selvityksessä. Sittemmin Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue on valinnut hänet määräaikaiseen virkasuhteeseen keväällä 2013.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa selvityksessään, että vastuualueen virkamiehet eivät ota käsiteltäväkseen asioita, joissa he ovat hallintolain perusteella esteellisiä. Käsiteltävänä olevien asioiden luettelosta käy ilmi, että kaivosten palveluksessa aiemmin olleet henkilöt eivät osallistu aikaisemmin edustamiensa yhtiöiden hakemusten käsittelyyn.

Ympäristöministeriö myönsi 22.2.2012 Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen johtajalle B:lle virkavapauden Z Oy:n projektiin 1.5.2012–31.12.2013. Valtion virkamiesasetuksen 21 §:n mukaan virkavapauden myöntää nimittävä viranomaislainen. Aluehallintovirastoista annetun lain 14 §:n mukaan vastuualueiden päälliköt nimittää vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö eli tässä tapauksessa ympäristöministeriö.

Kyseisen virkavapauden myöntämistä harkittiin ympäristöministeriössä perusteellisesti. Ympäristöministeriöllä ja ympäristöhallinnossa on ollut linjana, että tämäntapaisia virkavapauksia yksityisellä sektorilla työskentelyä varten on myönnetty. Perusteluna on ollut virkamiesten osaamisen kehittäminen ja ammattitaidon ylläpito ja syventäminen. Ministeriö on katsonut, että ympäristölupien ratkaisutoimintaan osallistuvan on myös tunnettava käsittelemiensä lupa-asioiden toiminnanharjoittajan toimialaa ja toimintaa. B:n tapauksessa

tarkistettiin hänen osallistumisensa kyseisen yhtiön hakemusten käsittelyyn. Hän oli osallistunut yhtiön ympäristöluvan ratkaisuun vuonna 2005 aluehallintovirastoa edeltävässä organisaatiossa Pohjois-Suomen ympäristölupavirastossa, ja tämän jälkeen hän ei kertomansa mukaan ollut osallistunut yhtiön vireillä olleisiin asioihin. Virkavapaan jälkeistä esteellisyyttä ja sen vaikutuksia arvioitiin ennakkoon ja todettiin, että esteellisyys yksittäisen yhtiön lupahakemusten käsittelyyn ei vielä olennaisesti vaikuta vastuualueen toimintakykyyn ja tuloksellisuuteen.

Jos B palaa virkavapaaltaan virkaansa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen johtajaksi 1.1.2014, hän ei voi osallistua Z Oy:n hakemusten käsittelyyn. Jotta ei jouduta tilanteeseen, jossa ulkopuolisten silmin syntyisi epäily vastuualueen lupa-asioiden puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan, ratkaisukokoonpanoon voidaan määrätä toisen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen virkamiehiä, kuten Pohjois-Suomeen aluehallintovirasto selvityksessään toteaa.

Lausunnon liitteenä ovat Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueelta pyydytetyt työjärjestykset, selvitykset virkamiesten lukumäärästä ja tehtävistä ja virkavapauksista alueen kaivosten palveluksessa sekä ympäristölupa-asioiden määrästä ja käsittelyajoista.

Pyydettyä arviona ympäristöministeriö toteaa, että myönnettyt virkavapaudet vaikuttavat ympäristölupa-asioiden käsittelyyn siten, että vastuualueella on kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyysskysymyksiin ja käsittelyn järjestämiseen siten, että kaivosyhtiön palveluksessa ollut virkamies ei osallistu aikaisemmin edustamiensa yhtiöiden hakemusten käsittelyyn. Näin Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on selvityksensä mukaan toiminutkin, eli aina huolehditaan siitä, ettei esteellisten henkilöiden läsnä ollessa käsitellä asioita, joihin esteellisyys liittyy, ja että päätösneuvottelut ja -istunnot järjestetään erillisissä tiloissa, jonne muilla ei ole pääsyä.

Ympäristöministeriön arvio on, että virkavapauksien tilanteissa ei pitäisi syntyä ulkopuolisillekaan epäilystä vastuualueen lupa-asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan, jos jatkossakin toimitaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kuvaamalla menettelyillä sekä tarvittaessa käytetään mahdollisuutta määrätä toisen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen virkamiehiä asioita käsittelemään.

Aluehallintovirastoista annetun lain 15 §:n soveltaminen ei ympäristöministeriön käsityksen mukaan tule kyseeseen virkamiehen virkavapaustilanteisiin, sillä se koskee viraston asemaa asianosaisena eli esimerkiksi hakijana tai puhevallan käyttäjänä, mutta ei asian käsittelijänä. Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolaissa.

Kun esteellisyysskysymys nousi keväällä 2012 virkavapauksien yhteydessä esiin, ympäristöministeriö pyysi vielä valtiovarainministeriöltä (Valtion työmarkkinalaitos) linjausta virkavapauksista ja muistakin siirtymisistä yksityiselle sektorille. VTML antoi 4.6.2012 ohjeen virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta. Ympäristöministeriö katsoo, että nämä ohjeet ovat selventäneet tilannetta.

Kanteluasiasta 13.7.2012 antamansa lausunnon jälkeen ympäristöministeriö ei ole saanut yhtään vastaavaa virkavapaushakemusta. Tapauksia on muutenkin ollut verraten harvoin, sillä aluehallinnon virkamiesten virkavapaushakemuksista ympäristöministeriön käsiteltäväksi kuuluvat vain vastuualueiden johtajien virkavapaudet. Muiden aluehallinnon virkamiesten virkavapauksista päättävät asianomaiset aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, On mahdollista, että nyt selvitettävänä olevien tapausten ruotiminen

julkisuudessa on vähentänyt henkilöstön liikkumishalukkuutta valtion virastojen ja yksityisten yritysten välillä.

Ministeriö on kuitenkin varautunut mahdollisiin tuleviin virkavapaushakemuksiin tukeutumalla Valtion työmarkkinalaitoksen 4.6.2012 antamaan ohjeeseen virkavapauksista ja muistakin siirtymisistä yksityiselle sektorille. Ohjeessa mainitaan seuraavaa: "Virkavapautta ei tule myöntää, jos virkamies virkavapauden aikaisen muun työskentelyn takia saattaa tulla muutoin kuin tilapäisesti esteelliseksi pääasiallisiin tehtäviinsä palattuaan takaisin valtiolle tai yleisen luottamuksen viranomaisten toimintaan voidaan arvioida vaarantuvan. Virkamiehillä ei ole subjektiivista oikeutta harkinnanvaraiseen virkavapauteen, joten virkavapaudesta päättävän viraston tulee arvioida huolellisesti esteellisyyteen ja viranomaistoiminnan luotettavuuteen liittyvät seikat ennen virkavapauden myöntämistä."

Jos virkavapaushakemuksia tulisi, harkinta tehtäisiin tapauskohtaisesti punniten toisaalta esteellisyyssymykset ja niiden vaikutus viraston toiminta kykyyn, tuloksellisuuteen, puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen sekä toisaalta asioita käsittelevien virkamiesten asiantuntemuksen ja ammattitaidon varmistaminen ja sen vaikutus viraston aikaansaannoskykyyn. Liikkuvuuden rajoittamisen käänköpuolena on se, että ympäristölupia käsittelevän virkamieskunnan tiedot eivät välttämättä pysy asiakkaiden toimialan kehityksen mukana. Jo nyt esitetään näkemyksiä, että virkamieskunnasta ei löydy riittävästi esimerkiksi kaivosalan osajia.

*Ympäristöluvut vastualueen johtajan 19.11.2013 lähettämä sähköpostivastaus lisäselvityspyyntöön*

Ympäristöylitarkastaja A:n toiminta opistoiden osalta ei ollut johtaja E:n tiedossa. A siirtyi kesällä 2012 irtisanouduttuaan aluehallintovirastosta W Oy:n palvelukseen.

Selvityksessä mainittu toteamus "mikäli vastualueella ei olisi esteetöntä esittelijää tai ratkaisijaa johonkin vireille tulevaan asiaan, määrättäisiin asiaa käsittelemään ja ratkaisemaan esteettömät virkamiehet Etelä-Suomen, Itä-Suomen tai Länsi- ja Sisä-Suomen avista" perustui toisaalta hallintolain 28 §:n 1 momentin kohtaan 7 ja toisaalta ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 3 §:n 4 momenttiin. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan esteellisyyttä koskeva yleislauseke sisältää oikeusohjeen, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Kyseisen yleislausekkeen perusteella arvioidaan myös niin sanottua esimiesjäviyttä eli virkamiehen puolueettomuuden vaarantumista esimiehen esteellisyyden vuoksi (HE 72/2002).

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 3 § a säädetään ratkaisukokoonpanojen määräämisestä. Säännöksen 4 momentin mukaan monijäseniseen kokoonpanoon voidaan määrätä jäseniä myös toisesta aluehallintovirastosta erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi. Aluehallintovirasto on kyseisen säännöksen perusteella täydentänyt ratkaisukokoonpanoja myös esteellisyytapauksissa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 114/2013) on esitetty säännöksen laajentamista tavoitteena aluehallintovirastojen henkilöstöresurssien nykyistä joustavampi ja tehokkaampi käyttö.

## 3.1

## Oikeusohjeet

*Valtion virkamieslaki ja -asetus*

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Valtion virkamieslain 17 §:n mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään.

Valtion virkamieslain 23 §:n 1 momentin mukaan virkamies saa keskeyttää työnteon, jos asianomainen viranomainen hakemuksesta myöntää hänelle virkavapauden taikka hän on suoraan lain nojalla virkavapaana. Pykälän 3 momentin mukaan virkavapaus voidaan myöntää myös osittaisena.

Valtion virkamiesasetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarviossa eriteltävä virka perustetaan, lakkautetaan ja viran nimi muutetaan asianomaisen ministeriön päätöksellä, lukuun ottamatta oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön virkaa, jonka osalta päätökset tekee oikeuskanslerinvirasto. Pykälän 2 momentin mukaan valtion virkamieslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun viraston päällikön virka, jota ei eritellä valtion talousarviossa, perustetaan, lakkautetaan ja muutetaan sekä siirretään samassa virastossa asianomaisen ministeriön päätöksellä.

Valtion virkamiesasetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja viran muuttamisesta samoin kuin viran siirtämisestä samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu, päättää asianomainen virasto.

Valtion virkamiesasetuksen 21 §:n 1 momentin mukaan virkavapaudesta, johon virkamiehellä on muun lain kuin valtion virkamieslain nojalla tai virkaehtosopimuksen nojalla oikeus, sekä muusta enintään vuoden kestävästä virkavapaudesta päättää se virasto, jonka palveluksessa virkamies on. Viraston päällikölle virkavapauden näissä tapauksissa myöntää se ministeriö, jonka hallinnonalaan virasto kuuluu.

*Valtiovarainministeriön ohje 4.6.2012 ”Virkamiehen siirtyminen pois valtion palveluksesta”*

Ohjeen 3 kohdassa Virkavapauden myöntäminen todetaan seuraava.

”Valtion virkamieslain mukaan virkavapauden myöntäminen on viraston omassa harkinnassa, jos henkilö ei ole suoraan lain nojalla virkavapaana tai oikeus virkavapauteen ei perustu lakiin. Virkavapautta ei tule myöntää, jos virkamies virkavapauden aikaisen muun työskentelyn takia saattaa tulla muutoin kuin tilapäisesti esteelliseksi pääasiallisiin tehtäviinsä palattuaan takaisin valtiolle tai yleisen luottamuksen viranomaisten toimintaan voidaan arvioida vaarantuvan. Virkamiehillä ei ole subjektiivista oikeutta harkinnan-varaiseen virkavapauteen, joten virkavapaudesta päättävän viraston tulee arvioida huolellisesti esteellisyyteen ja viranomaistoiminnan luotettavuuteen liittyvät seikat ennen virkavapauden myöntämistä.”

*Hallintolaki*

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen, 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle

tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen, 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

## *Laki aluehallintovirastoista*

Lakia aluehallintovirastoista on muutettu 1.1.2014 voimaan tulevalla lailla 507/2013.

Aluehallintovirastoista annetun lain 2 §:ssä säädetään virastojen toiminta-ajatuksista. Pykälän mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

Lain 3 §:ssä (507/2013) säädetään suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän mukaan aluehallintovirastojen toiminnan ja tehtävien järjestämiseen sovelletaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, työsuojeluhallinnosta annettua lakia (16/1993), ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia (898/2009), poliisin hallinnosta annettua lakia (110/1992) ja pelastuslakia (468/2003).

Lain 4 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen toimialasta ja tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun ohella ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat (5 kohta).

Lain 5 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen organisoinnista. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Viraston vastuualueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 4 momentin mukaan aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioiden käsittelyn riippumattomuuden.

Lain 6 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen toimivallasta sekä toimialueista ja niiden laajentamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi. Vastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja virastojen toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lain 7 §:ssä säädetään yleishallinnollisesta ohjauksesta. Pykälän mukaan aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Lain 10 §:ssä säädetään toiminnallisesta ohjauksesta. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä poliisihallitus tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toiminnallinen ohjaus). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta.

Lain 11 §:ssä säädetään johtamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastoa johtaa viraston johtaja. Viraston johtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Pykälän 2 momentin (507/2013) mukaan aluehallintoviraston vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. Vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Lain 12 §:ssä (507/2013) säädetään asioiden ratkaisuvallasta. Pykälän 1 momentin aluehallintoviraston johtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Työsuojelun, ympäristölupa-asioiden ja pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin asianomaisen vastuualueen päällikkö, jollei niitä ole säädetty tai vastuualueen työjärjestyksessä määrätty vastuualueen muun virkamiehen ratkaistaviksi taikka jollei päätöksenteosta ole toisin säädetty.

Lain 13 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen työjärjestyksessä. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston vastuualueella voi tarvittaessa olla työjärjestys. Työjärjestyksessä voidaan antaa tarkempia määräyksiä vastuualueen toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista. Vastuualueen työjärjestyksestä päättää vastuualueen päällikkö.

Lain 15 §:ssä säädetään asioiden ratkaisemisesta eräissä tapauksissa. Pykälän mukaan jos aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvan valvontaa, veloitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että virasto on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, viraston on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida viraston sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettävä 10 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto käsittelemään ja ratkaisemaan asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

## Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista

Asetuksen 1 §:ssä luetellaan aluehallintovirastojen nimet, niiden toimialueet ja toimipaikat.

Asetuksen 2 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen organisaatiosta ja tehtäväjaosta. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastossa on siten kuin 3 §:ssä säädetään seuraavat vastuualueet 2 kohta ympäristölupavastuualue, joka hoitaa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä.

Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupavastuualueiden, työsuojelun vastuualueiden ja poliisitoimen vastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja niiden toimialueista säädetään erikseen.

Asetuksen 4 §:n mukaan aluehallintoviraston johtajana on ylijohtaja sekä viraston vastuualueen ja hallintopalvelujen vastuuyksikön päällikkönä johtaja.

## Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa

Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan ympäristönsuojelulaisissa (86/2000), vesilaisissa (264/1961), kalastuslainsäädännössä (286/1982), merensuojelulaisissa (1415/1994) ja muussa laissa aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvaksi säädettyjen ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyyn aluehallintovirastossa.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan edellä 1 §:ssä tarkoitettuja asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Pykälän 2 momentin mukaan asiat ratkaistaan esittelystä yhden ratkaisijan kokoonpanossa tai monijäsenisessä kokoonpanossa.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan yhden ratkaisijan kokoonpanossa asian ratkaisee vastuualueen päällikkö tai vastuualueen päällikön määräämä vastuualueen muu virkamies. Pykälän 2 momentin mukaan jos asian tai hankkeen laatu ja laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää, asia ratkaistaan monijäsenisessä kokoonpanossa. Jos 1 virkkeessä tarkoitettu asia on osoitettu yhden tai kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavaksi, on asia siirrettävä monijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavaksi. Asia on siirrettävä monijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet ovat asian lopputuloksesta eri mieltä. Pykälän 3 momentin mukaan vastuualueen päällikkö määrää ratkaistavan asian



ratkaisukokoonpanon ja tarvittaessa kokoonpanolle puheenjohtajan. Vastuualueen päällikkö ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jonka hän on määrännyt muussa kokoonpanossa ratkaistavaksi. Pykälän 4 momentin mukaan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi monijäseniseen kokoonpanoon voidaan määrätä jäseniä myös toisesta aluehallintovirastosta.

Hallituksen esityksessä (HE 114/2013 vp) esitetään muun ohella, että lain 3 §:n 4 momenttia muutetaan seuraavasti: Ratkaisukokoonpanoon tai esittelijäksi voidaan määrätä virkamiehiä myös toisesta aluehallintovirastosta. Esitöiden mukaan henkilöstöresurssien käyttöä joustavoitetaan muutoksella. Menettely on jatkossa mahdollinen erityisasiantuntemusta vaativien asioiden lisäksi myös esimerkiksi tilapäisten ruuhkatilanteiden purkamisessa. Eduskunta päätti 29.11.2013 hyväksyä esitetyt lainmuutokset.

## Ympäristöministeriön asetus ympäristölupavastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja niiden toimialueiden laajentamisesta

Asetuksen 1 §:n mukaan Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa on aluehallintovirastoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetut ympäristölupavastuualueet.

Asetuksen 2 §:n mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto hoitaa ympäristölupavastuualueelle kuuluvia tehtäviä oman toimialueensa lisäksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto hoitaa ympäristölupavastuualueelle kuuluvia tehtäviä oman toimialueensa lisäksi Lapin aluehallintoviraston toimialueella.

## Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristövastuualueen työjärjestys 21.12.2012 tuli voimaan 1.1.2013

Työjärjestyksen 2 kohdassa määrätään toiminta-ajatuksesta. Sen mukaan vastuualue tekee lainsäädännön ja sen tavoitteiden mukaisia ratkaisuja. Tässä mielessä vastuualue edistää ympäristönsuojelua ja ympäristön kestävää käyttöä. Vastuualue pyrkii turvaamaan kansalaisten ja luvan hakijoiden mahdollisuuden vaikuttaa elin- ja toimintaympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon yhdenvertaisesti. Se tukee kuntien vastuulla olevien ympäristölupien käsittelyä ja tekee yhteistyötä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten valvontaviranomaisten kanssa.

Työjärjestyksen 3 kohdassa määrätään ympäristövastuualueen tehtävistä. Kohdan mukaan ympäristölupavastuualueen tehtäviä ovat 1) ympäristönsuojelulain mukaiset lupa-asiat, 2) ympäristönsuojelulain mukaiset korvausasiat, 3) ympäristönsuojelulain mukaiset koetoimintailmoitukset, 4) ympäristönsuojelulain mukaisten tarkkailusuunnitelmien oikaisuvaatimukset, 5) vesilain mukaiset lupa-asiat, 6) vesilain mukaiset hallintopakkoasiat, 7) vesilain mukaiset korvausasiat, 8) vesilain mukaisten tarkkailusuunnitelmien oikaisuvaatimukset, 9) kalastuslain mukaiset erityisasiat, 10) kuntien ympäristölupakäsittelyn tukeminen ja 11) muut vastuualueen käsiteltäväksi määrättyt asiat ja 12) johtajan hyväksymät muut vastuualueelle kuuluvat edistämisen- ja kehittämistehtävät.

Työjärjestyksen 4 kohdassa määrätään toimipaikoista ja työskentelypaikkakunnista. Kohdan mukaan vastuualueella on päätoimipaikka Oulussa ja määräaikaiset työskentelypaikat Rovaniemellä, Kajaanissa ja Kokkolassa. Määräaikaiset työskentelypaikat säilyvät vuoden 2013 loppuun saakka. Niihin ei virkojen mahdollisesti vapautuessa palkata uutta henkilöstöä.

Kohdassa 5 määrätään yksiköistä ja niiden tehtävien jaosta. Kohdan ensimmäisen kappaleen mukaan vastuualue jakautuu kahteen yksikköön, joilla on päällikkö. Yksiköiden tehtäväjako ilmenee työjärjestyksen liitteestä. Kohdan toisen kappaleen mukaan vastuualueella voidaan asettaa toiminnan kehittämiseksi määräaikaista tai pysyväisluonteisia asiantuntijaryhmiä.

Kohdassa 6 määrätään henkilöstön sijoittamisesta ja tehtävien jaosta. Kohdan ensimmäisen kappaleen mukaan vastuualueen johtaja toimii 1. yksikön päällikkönä. Vastuualueen johtaja määrää 2. yksikön päällikön tehtävän oltua vastuualueen henkilöstön haettavana enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Kohdan toisen kappaleen mukaan vastuualueen johtaja päättää henkilöiden sijoittamisesta yksiköihin 2. yksikön päällikköä ja asianomaisia henkilöitä kuultuaan. Henkilöiden sijoittamisessa otetaan huomioon heidän asiantuntemuksensa. Henkilöiden sijoittamisen valtakunnalliseen ratkaisukokoonpanoon määrää johtaja asianomaisia henkilöitä kuultuaan. Kohdan kolmannen kappaleen mukaan vastuualueen johtaja vahvistaa yksiköiden työnjaon ja

tehtävät sekä työntekijöiden tehtäväkuvat. Jos henkilö tekee toisen yksikön tehtäviä, hänen työaikansa käytöstä sovitaan asianomaisten yksiköiden päälliköiden kesken sen jälkeen, kun asianomaista henkilöä on kuultu. Jos henkilö tekee eri aluehallintovirastoihin kuuluvia tehtäviä, hänen työaikansa käytöstä sovitaan asian- omaisen henkilön sekä asianomaisten johtajien kesken.

Työjärjestyksen 7 kohdassa määrätään vastuualueen johtajasta. Kohdan ensimmäisen kappaleen mukaan Vastuualueen päällikkönä toimii vastuualueen johtaja. Kohdan toisen kappaleen mukaan vastuualueen johtaja johtaa ja kehittää vastuualueen toimintaa, vastaa ympäristölupavastuualueen strategisen tulossopimuksen valmistelusta ja toiminnallisten tulossopimusten valmistelusta ympäristöministeriön kanssa sekä allekirjoittaa toiminnalliset tulossopimusasiakirjat. Kolmannen kappaleen mukaan johtaja vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta, voimavarojen tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta ja käytöstä, sisäisestä valvonnasta sekä henkilöstön työhyvinvoinnista ja vastuualueen arvojen toteutumisesta. Johtaja huolehtii yhteistyössä 2. yksikön päällikön kanssa henkilöstön joustavasta, tasapuolisesta ja tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta vastuualueen eri tehtäviin sekä henkilöstön asiantuntemuksen kehittämisestä. Hän vastaa toiminnan asiakaslähtöisyydestä ja vastuualueen sidosryhmäyhteistyöstä. Neljännen kappaleen mukaan johtaja vastaa, että henkilöstön tehtäväkuvat ja suoritusarviot ovat yhdenmukaisia eri yksiköissä. Viidennen kappaleen mukaan johtaja osallistuu tarvittaessa hakemusasioden ratkaisuun. Kuudennen kappaleen mukaan johtaja huolehtii ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta ja antaa vastuualueen toiminnan järjestämisestä tarvittaessa tarkempia ohjeita.

Työjärjestyksen 8 kohdassa määrätään yksikön päälliköstä. Kohdan mukaan yksikön päällikkö vastaa yksikkönsä toiminnan suunnittelusta ja kehittämisestä, toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Yksikön päällikkö vastaa yksikössään tehtäväkuvien oikeellisuudesta ja suoritusarviointien yhtenäisyydestä. Hän huolehtii yhteistyössä toisen yksikön päällikön kanssa henkilöstön joustavasta, tasapuolisesta ja tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta vastuualueen eri tehtäviin sekä henkilöstön asiantuntemuksen kehittämisestä. Hän osallistuu asioiden valmisteluun ja ratkaisuun.

Työjärjestyksen liitteen mukaan 1. yksikön (teollisuus- ja yhdyskuntayksikkö) tehtäviin kuuluu teollisuus, liikenne, jätevedenpuhdistamot, eläinsuojat, jätehuolto käsittäen mm metsäteollisuus, metalliteollisuus, kemianteollisuus, kaivostoiminta ja muu IPPC-direktiivin tarkoittama teollisuus. Yksikön päällikkö on - - -, esittelijöinä - - -, ratkaisijoina - - -. 2. Yksikön (vesitalousyksikkö) tehtäviin kuuluu vesitalousasiat, kalankasvatus, turvetuotanto käsittäen mm pienet vesirakennushankkeet, vesistönkeskiveden korkeuden muuttamine, ruoppaus, vesivoiman käyttö ja kulkuväylät. Yksikön päällikkö on - - -, esittelijöinä - - - sekä ratkaisijoina - - -.

## 3.2

### Asian oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on aluehallintovirastoista annetussa lain ja ympäristöministeriön asetuksessa säädetty ympäristölupavastuualue. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto hoitaa tälle vastuualueelle kuuluvia tehtäviä oman toimialueensa lisäksi Lapin aluehallintoviraston toimialueella. Aluehallintovirastosta annetun lain mukaan ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on riippumaton ja sen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus tehtävässä on turvattu. Viraston vastuualueelle ei lain mukaan saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioden käsittelyn riippumattomuuden.

Aluehallintovirastosta annetun lain asioiden ratkaisovaltaa, työjärjestystä ja virkojen täyttämistä koskevat säännökset niin ikään korostavat vastuualueiden riippumattomuutta ja vastuualueen johtajan päällikköasemaa. Aluehallintoviraston johtajan ratkaisovaltaa on rajattu siten, että ympäristölupa-asioden vastuualueen päällikkö ratkaisee vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat eikä aluehallintoviraston johtaja voi ottaa niitä ratkaistavakseen. Aluehallintoviraston hallinnon ja toimintojen järjestämistä sekä asioiden valmistelua ja ratkaisua koskeva työjärjestys ei koske vastuualuetta, vaan sen työjärjestyksestä päättää vastuualueen päällikkö.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupa-asioiden vastuualueen nykyisen johtajan E:n päättämän 1.1.2013 voimaan tulleen työjärjestyksen mukaan vastuualue jakaantuu kahteen yksikköön, joilla on päällikkö. Vastuualueen johtaja toimii 1. yksikön päällikkönä. Vastuualueen johtaja määrää 2. yksikön päällikön tehtävään ja päättää henkilöiden sijoittamisesta yksiköihin. Johtaja myös vahvistaa yksiköiden työnjaon ja työntekijöiden tehtäväkuvat. Työjärjestyksen liitteen mukaan 1. yksikkö on teollisuus- ja yhdyskuntayksikkö, jonka tehtäviin kuuluu muun ohella kaivosteollisuus. Yksikössä on kolme ratkaisijaa sekä kuusi päätoimista ja yksi määräaikainen esittelijä. Työjärjestyksen liitteen mukaan 2. yksikkö on vesitalousyksikkö, jolle kuuluu muun ohella pienet vesirakentamishankkeet ja turvetuotanto. Yksikössä on päällikkö ja kolme muuta ratkaisijaa sekä seitsemän esittelijää. Vastuualueen johtaja osallistuu tarvittaessa hakemusasioden ratkaisuun ja hän huolehtii ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta sekä antaa vastuualueen toiminnan järjestämisestä tarvittaessa tarkempia ohjeita.

Ympäristöministeriössä ja aluehallintovirastoissa sekä aiemmassa ympäristöhallinnossa on ollut käytäntö, jossa on suhtauduttu myönteisesti henkilökunnan virkavapauksiin, joiden aikana asiantuntemusta ja kokemusta on kertynyt myös teollisuuden, kuten kaivostoiminnan, palveluksesta. Ympäristöhallinnossa on tällä perusteella myönnetty virkavapauksia yksityisellä sektorilla työskentelyä varten.

Aluehallintoviraston selvityksessä on korostettu ammattitaidon hankkimista akateemisen osaamisen lisäksi. Sen näkemyksen mukaan ilman päästöihin, niiden rajoittamiseen ja vaikutuksiin sekä vesirakentamiseen liittyvää syvällistä osaamista vastuualue ei kykene täyttämään sille säädettyä tehtävää. Laissa edellytetään, että ympäristönsuojelu- ja vesitalousasioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Viraston mukaan tätä asiantuntemusta on katsottu voitavan hankkia ympäristöhallinnossa työskentelyn lisäksi konsulttitoimistoissa, kunnan viranomaisissa, tuomioistuimissa ja eri yrityksissä, joiden toiminnassa ympäristönsuojelutekniikoiden hallinta on tärkeässä asemassa. Viraston mukaan Suomessa olevien malmivarojen hyödyntämiseen on kohdistunut kasvava kiinnostus 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Kaivannaistoiminnan osalta ei ole käytössä muilla suurteollisuuden aloilla olevia parhaan käyttökelpoisen tekniikan referenssijulkaisuja. Tämän takia ympäristönlupaviranomaisessa on ollut tarpeen täydentää kaivannaisteollisuuden osaamista.

Saadun selvityksen mukaan Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on ollut tai on vireillä 18 yhtiön kaivostoimintaa koskevia lupahakemuksia. Vastuualueella on työskennellyt selvitystä annettaessa kaksi määräaikaisessa virkasuhteessa olevaa virkamiestä, joilla on työkokemusta kaivannaisteollisuudesta. Lisäksi vastuualueen ajalle 1.2.2010–31.12.2014 nimitetty johtaja on virkavapaalla ja hän työskentelee kaivannaisteollisuudessa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston on myöntänyt ympäristöylitarkastaja A:lle virkavapautta vastuualueella toimivan kaivosyhtiö X Oy:ssä työskentelyä varten kahdessa jaksossa ajalla 10.1.2011–28.12.2012. Tänä aikana yhtiö tarjosi A:lle optio-oikeuden yhtiön 20 000 osakkeeseen. A irtisanoutui tehtävästään Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta 1.7.2012 lukien ja siirtyi W Oy:n palvelukseen. Myös tämä yhtiö toimii Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen toimialueella. A on tämän jälkeen nimitetty viraston määräaikaiseen ympäristöylitarkastajan virkaan. Ympäristöministeriön selvityksen ja virastosta saadun tiedon mukaan A on ilmoittanut, ettei hän ole käyttänyt optio-oikeuttaan eikä omista X Oy:n osakkeita.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen johtaja ympäristöneuvos B:lle on myönnetty virkavapautta niin ikään viraston toimialueella toimivan Y Oy:n työskentelyyn ajalle 14.5.2007–13.5.2010. Tämän jälkeen ympäristöministeriö nimitti B:n

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristövastualueen johtajaksi ajalle 1.2.2010–31.12.2014. Ympäristöministeriö myönsi B:lle virkavapautta ajalle 1.5.2012–31.12.2013 työskentelyyn Z Oy:n hankkeessa.

Hankkeen kotisivujen mukaan Z Oy on toimittanut Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaiset kaivostoiminnan laajentamista sekä voimajohtohanketta koskevat ympäristövaikutusten arviointiselostukset. Arviointiselostukset on julkaistu 18.11.2013. Suunniteltu kaivoshanke sijoittuu noin 20 kilometriä Ranuan keskuksesta luoteeseen ja noin 40 kilometriä Rovaniemen kaupungin keskuksesta etelään. Hanke sijoittuu Simojoen ja Kemijoen valuma-alueille. Z Oy:n ympäristöpäälliköksi ilmoitetaan B.

Valtion virkamieslain mukaan virkamies saa keskeyttää työnteon, jos asianomainen viranomaisesta myöntää hänelle virkavapauden. Valtion virkamiesasetuksen mukaan virkavapaudesta päättää se viranomaisesta, jonka palveluksessa virkamies on. Viraston päällikön virkavapaudesta päättää se ministeriön, joka hallinnonalaan virasto kuuluu.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Hallintolain mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Lain esitöiden (HE72/2002 vp) mukaan säännöksessä käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä, vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. Säännöksessä tarkoitettulla läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekokoelimityksessä. Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelu asiasta. Esteellisen henkilön läsnäolo saattaa siten vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista. Pykälän kohdissa 1-6 luetellaan yksilöidyt esteellisyysperusteet, joita ovat asianosaisjäävi, avustus- ja edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisöjäävi sekä ohjaus- ja valvontajäävi. Pykälän kohta 7 sisältää esteellisyyden yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Esitöiden mukaan tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Esitöissä todetaan vielä, että yleislausekkeen perusteella arvioidaan myös niin sanottua esimiesjääviyttä eli virkamiehen puolueettomuuden vaarantuminen esimiehen esteellisyyden vuoksi.

Oikeuskirjallisuuden (Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, Helsinki 2011, 191–205) todetaan, että kun yleislausekesäännös viittaa muuhun erityiseen syyhyn, lainkohdassa luetellut perusteet eivät voi tulla sen puitteissa sovellettaviksi. Kuitenkin on mahdollista, että tuollainen syy on luetteloihin perusteeseen liittyvä, mutta sen alaan kuulumaton tilanne. Näin ole yleislauseke lieventää sitä tiukkaa rajanvetoa, johon lueteltujen perusteiden e contrario tulkinta muuten johtaisi. Esimerkkejä ovat pitkäaikainen mutta jo päättyneet palvelussuhde asianosaiseen ja asianosaisena olevan osakeyhtiön hallituksen jo lakannut jäsenyys (KHO 2011/1145). Yleisenä tulkintaohjeena on pidetty esteellisyyden perustavan vaikutuksen samantasoisuutta yksilöityihin perusteisiin verrattuna. Merkitystä on ulkopuolisellakin arviolla

eli sillä, miltä menettely näyttää asianosaisen ja muiden silmin. Tulkinnessa voidaan varoen käyttää hyväksi myös ”yleistä kansalaiskäsitystä”, jonka osoittaminen tosin on vaikeaa. Esteellisyyden syntyminen niin sanotun ulkopuolisen arvion pohjalta ei välttämättä edellytä, että virkamies olisi ollut tietoinen puolueettomuuttaan vaarantavasta olosuhteesta (PeVM 10/2010 vp.).

Ympäristöhallinnossa on suhtauduttu myönteisesti virkavapauksiin, joiden aikana virkamiehelle on karttunut asiantuntemusta ja kokemusta myös teollisuuden palveluksessa. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää, että laissa edellytetyn asian laadun mukainen oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus voidaan hankkia erityisesti kaivannaisteollisuudesta toimimalla yksityisissä yrityksissä. Mielestäni laaja-alaista ja syvällistä oikeudellista, luonnontieteellistä ja ympäristötekniikan osaamista ja asiantuntemusta on tärkeää hankkia työskentelemällä erilaisissa ympäristösuojelualan piirissä toimivissa tahoissa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueella on kuitenkin syntynyt käytäntö, jossa virkamiehet siirtyvät myönnettyjen virkavapauksien nojalla työskentelemään viraston toimialueella sijaitseviin kaivosyhtiöihin. Myönnetty virkavapaudet ovat olleet pitkiä ja niitä on myönnetty samalle virkamiehelle myös useampiin toimialueella toimiviin yhtiöihin. Käsitykseni mukaan tämä menettely, jossa ympäristölupavastuualueen virkamiehillä on pitkäaikaisia palvelusuhteita viraston toimialueella toimiviin kaivosyhtiöihin voi herättää epäilyjä virkamiesten puolueettomuutta kohtaan. Niin ikään vastuualueen johtajan pitkäaikaiset palvelusuhteet kahteen toimialueella toimivaan kaivosyritykseen on ongelmallinen, koska se voi aiheuttaa epäilyä esimiesjäävyydestä.

Saadun selvityksen mukaan vastuualueella on ollut ja on vireillä 18 yrityksen kaivostoimintaa koskevia lupahakemuksia. Vastuualueen johtaja B on työskennellyt niistä yhdessä neljä vuotta ja toiminut muutaman vuoden virassaan vastuualueen johtajana, minkä jälkeen hän on siirtynyt taas uudelle puolentoista vuoden virkavapaudelle käynnistyvään kaivoshankkeeseen. Ympäristöylitarkastaja A on niin ikään työskennellyt kahdessa vastuualueen toimialueella toimivassa kaivosyrityksessä. Niistä toinen tarjosi hänelle optio-oikeutta yhtiön osakkeisiin. Nämä virkamiehet ovat esteellisiä käsittelemään tai olemaan läsnä käsiteltäessä kysymyksessä olevien yhtiöiden kaivostoimintaa koskevia lupahakemuksia. Lisäksi toimiminen muutaman vastuualueen yrityksen palveluksessa voi mielestäni herättää muiden vastuualueen yritysten keskuudessa ja myös ulkopuolisten silmissä epäluottamusta vastuualueen toiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Ympäristöministeriölle 3.5.2012 lähettämäni selvitys- ja lausuntopyyntöni jälkeen valtiovarainministeriö on 4.6.2012 antanut ohjeen virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta. Siinä kehoitetaan arvioimaan tarvetta solmia virkasopimus niiden virkamiesten kanssa, jotka ovat tekemisessä valtion intressien tai yritystoiminnan kannalta erityisen arkaluonteisten tietojen parissa. Lisäksi viraston tulee arvioida karenssin tarpeesta virkamiehen irtisanoutuessa. Ohjeessa selostetaan myös virkavapauden myöntämisen periaatteita. Virkavapauden myöntäminen on viraston harkinnassa. Virkavapautta ei tule ohjeen mukaan myöntää, jos virkamies virkavapauden työskentelyn johdosta tulee muutoin kuin tilapäisesti esteellisesi pääasiallisiin tehtäviinsä palattuaan takaisin valtiolle tai yleisen luottamuksen viranomaisen toimintaan voidaan katsoa vaarantuvan.

Aluehallintovirastosta annetun lain mukaan ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on riippumaton ja sen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus tässä tehtävässä on turvattu. Mielestäni ympäristöhallinnossa tulisi suhtautua pidättyvästi virkamiesten virkavapauksiin, kun kysymys on työskentelystä yrityksissä, jota toimivat viraston vastuualueen toimialueella. Käsitykseni mukaan virkamiesten työskentely toimialueella

toimivissa kaivosyrityksissä voi vaarantaa yleistä luottamusta viraston toimintaa kohtaan. Kun työskentelyyn voi lisäksi liittyä myös tarjottujen optioetuja mukaista palkitsemista, tämä on omiaan herättämään niin yleisön silmissä kuin alueen muissa kaivosyrityksissä perusteltuja epäilyjä viraston virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Viraston selvityksessä on viitattu siihen, että virkavapauksien aiheuttamat esteellisyydet vaikuttavat ratkaisukokoonpanoihin, jolloin voidaan myös turvautua sijaisjäseniin. Aluehallintovirastoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muutosta koskeva hallituksen esitys (HE 114/2003 vp) on hyväksytty eduskunnassa. Lain esitöiden mukaan tässä yhteydessä säädetään mahdollisuudesta asettaa virkamies toisen aluehallintoviraston pyynnöstä tilapäisesti tämän käytettäväksi. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyssä ratkaisukokoonpanon määräämisen käyttöalaa säädetään laajennettavaksi siten, ettei sen edellytyksenä ole enää yksinomaan erityisasiantuntemuksen turvaaminen. Esimerkiksi tilapäisissä ruuhkatilanteissa virkamies voidaan määrätä ratkaisukokoonpanoon tai esittelijäksi. Lainmuutoksen esitöiden perusteella voimassa olevan ja voimaan tulevan sääntelyn tarkoituksena ei ole ollut esteellisyystilanteiden huomioon ottaminen.

Käsitykseni mukaan valtion virkamieslain ja aluehallintovirastoa koskevan lainsäädännön lähtökohtana on ennakkollinen varmistaminen ja huolehtiminen virkamiesten ja viraston toiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Tämä periaate on nyt myös vahvistettu valtiovarainministeriön tämän kanteluasian vireille tulon jälkeen antamassa ohjeessa. Siinä todetaan, että virkamiehille ei tule myöntää virkavapauksia tilanteissa, joissa he muuten kuin tilapäisesti tulevat virkatoimissaan esteellisiksi tai viraston toiminnan puolueettomuuden voidaan katsoa vaarantuvan. Ympäristöhallinnon tulee järjestää ympäristölupavastuualueen toiminta siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus on tässä tehtävässä turvattu. Tämän vuoksi ei mielestäni ole riittävää eikä suotavaa, että luottamus viraston toimintaan ja esteellisyystilanteista huolehtiminen pyrittäisiin turvaamaan jälkikäteisillä eritysjärjestelyillä, jossa toisen viraston virkamies tulisi täydentämään lupahakemusten käsittelykokoonpanoa. Toisen viraston virkamieheltä saattaa puuttua vastuualueen asioiden valmistelussa ja ratkaisemissa vaadittava asioiden laadun ja eritysolojen edellyttämä asiantuntemus.

Erityisesti ottaen huomioon vastuualueen johtajan asema sekä hänelle lain ja vastuualueen työjärjestyksen perusteella kuuluva ratkaisovalta pidän ongelmallisena hänelle myönnettyjä pitkiä virkavapauksia vastuualueella toimivissa yrityksissä työskentelyyn. Käsitykseni mukaan nämä myönnetyt neljän vuoden ja puolentoista vuoden pituiset virkavapaudet työskentelyyn toimialueella toimivissa yrityksissä voivat vaarantaa yleistä luottamusta koko vastuualueen puolueettomuutta kohtaan.

Lopuksi totean, että saatujen selvitysten valossa asiassa ei ole ilmennyt esteellisyyttä kaivosyhtiöiden lupahakemusten käsittelyssä. Olenkin tässä päätöksessäni arvioinut laissa edellytetyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden toteutumista ympäristölupavastuualueella erityisesti sillä perusteella, että ympäristöhallinto on myöntänyt virkamiehille pitkäaikaisia virkavapauksia vastuualueen toimialueella toimiviin yrityksiin. Totean myös, että oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi antaa yleistä ohjetta siitä, kuinka pitkään virkamiehen esteellisyys jatkuu yksityisessä yrityksessä työskentelyn johdosta. Viime kädessä tällaiset arvioinnit kuuluvat kussakin asiassa saadun selvityksen ja sovellettavien oikeusohjeiden perusteella hallintotuomioistuinten, ylimpänä asteena korkeimman hallinto-oikeuden, ratkaisultaan.

**TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämäni käsitykset ympäristöministeriön ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuun myöntämien virkavapauksien ongelmallisuudesta ympäristöministeriön ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennökset tästä päätöksestäni.