

Raportti

Tekijät
Liisa Suhonen
Otso Valkeeniemi

Date
13/04/2022

Report ID
101018330-001

Client
Ympäristöministeriö

Luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen lajien poikkeuslupien käsittely elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa

Selvitys

Sisältö

Johdanto	3
1 Työn toteutus	4
2 Hakemusten käsittelyn nykytilanne	5
2.1 Hakemusten määrä	5
2.2 Resurssit	11
2.3 Resurssien riittävyys	13
2.4 Palaute nykyisestä lupien käsittelystä	17
3 Erilaiset käsittelymallit	17
3.1 Nykymallin hyvät ja huonot puolet	17
3.2 Nykymallin kehityskohteet	20
4 Johtopäätökset	21
5 Käytetyt lyhenteet	22

Liitteet

Liite 1 Ennakkokysymykset	
Liite 2 Haastattelukysymykset	

Johdanto

Kaikki Suomessa luonnonvaraisina esiintyvät nisäkkäät ja linnut ovat luonnonsuojelulain 38 §:n nojalla rauhoitettuja, lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riis-
taeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä. Näiden lajien rauhoittamisesta säädetään
metsästyslaissa. Muut luonnonsuojelulain nojalla rauhoitetut eläinlajit luetellaan luonnon-
suojeluasetuksen liitteessä 2. Rauhoitetut kasvilajit on listattu asetuksen liitteissä 3a-
3c. Rauhoitettuihin eläimiin ja kasveihin kohdistuvat toimenpiteet, esimerkiksi nii-
den vahingoittaminen, hallussapito tai myyminen ovat kiellettyjä. Kiellot voivat kos-
kea sekä eläviä että kuolleita yksilöitä ja myös esineitä, jotka ovat osittain tai kokonaan
valmistettu rauhoitetun lajin yksilöstä. Kiellettyihin toimenpiteisiin on kuitenkin mahdol-
lista hakea poikkeuslupaa. Poikkeuslupahakemuksia käsittelevät ELY-keskukset,
Suomen ympäristökeskus tai ympäristöministeriö, lajista ja toimenpiteestä riippuen.

Selvityksen puitteissa tarkastellaan ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvien poikkeuslu-
pien käsittelyä rauhoitettujen lajien osalta, ja esittää sekä arvioida eri vaihtoehtoja
ELY-keskusten resurssitilanteenparantamiselle poikkeuslupahakemusten käsittelyssä
ja seurannassa varmistuen lajisuojelun asiantuntijuuden säilymistä ja edistämistä alu-
eilla.

Selvityksen puitteissa sen sijaan ei ole tarkoitus arvioida voimassa olevaa poikkeuslupien
päätöksentekomenettelyä sellaisenaan tai poikkeuslupapäätösten sisältöä.

1 Työn toteutus

Suomessa toimivista 15 ELY-keskuksesta 13 vastuualueelle kuuluvat ympäristö ja luonnonvarat. Selvitys kohdennettiin koskemaan näitä 13 ELY-keskusta.

Selvitys muodostui kahdesta osasta: ennakkotietokyselystä ja haastattelusta. Ennakkokyselyssä pyrittiin selvittämään käsiteltyjen poikkeuslupahakemusten lukumääriä laji- ja lupatyyppittäin vuosilta 2015–2021, sekä tällä hetkellä käytettävissä olevaa ja tarvittavaa resurssia työtehtävien hoitoon.

Haastattelut suoritettiin etäyhteydellä Teamsin kautta. Haastatteluissa hyödynnettiin etukäteen tehtyä ja haastateltaville lähetettyä kysymyspohjaa. Kysymykset käsittelevät poikkeuslupien käsittelymallien nykytilannetta eri ELY-keskuksissa, työtehtäviin liittyvää resurssitilannetta ja näkemyksiä järjestelmän kehityskohteista. ELY-keskuksille suunnattujen haastattelujen lisäksi haastateltiin Ympäristöministeriön kahta virkahenkilöä vapaa-muotoisessa haastattelussa. Haastatteluista saadut vastaukset esitetään tuloksissa siten, että vastauksen antanutta henkilöä ei voida tunnistaa. Haastattelukysymykset on esitetty liitteessä 2.

Ennakkokyselyn vastaukset kerättiin 2.–15.2.2022, haastattelut toteutettiin 7.–18.2. Taulukossa alla (Taulukko 1-1) on eritelty työn toteutusta ELY-keskuksissa.

Taulukko 1-1. Selvitykseen osallistuneet ELY-keskukset.

ELY-keskus	Ennakkokysely	Haastattelu	Osallistujien lukumäärä
Etelä-Pohjanmaa	X	X	3
Etelä-Savo	X	ei haastattelua	-
Häme	X	X	1
Kainuu	X	X	1
Kaakkois-Suomi	X	X	1
Keski-Suomi	X	X	1
Lappi	X	X	3
Pirkanmaa	X	kirjallisena	-
Pohjois-Karjala	X	X	1
Pohjois-Pohjanmaa	X	X	2
Pohjois-Savo	X	X	2
Uusimaa	X	X	1
Varsinais-Suomi	X	X	2

2 Hakemusten käsittelyn nykytilanne

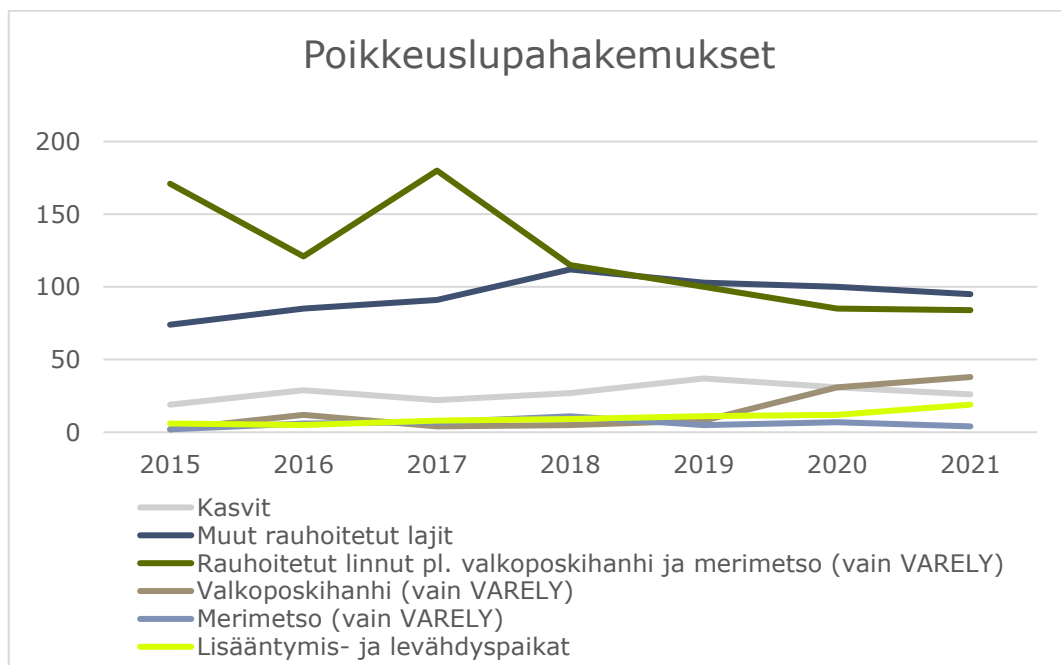
2.1 Hakemusten määrä

Hakemusten kokonaismäärät on selvitetty ennakkokyselyn avulla ja yhteenveto käsitellyistä hakemusmääristä. Hakemuksia on käsitelty vuosina 2015-2021 noin 260-270 kappaletta vuosittain. Hakemusten määrä kokonaisuudessaan vuositasonalla ei ole vaihdellut suuresti pois lukien vuosi 2017, jolloin hakemuksia on käsitelty 312 kappaletta.

Taulukko 2-1. Käsitellyt hakemusmäärät vuosittain.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kasvit	19	29	22	27	37	31	26
Muut rauhoitetut lajit	74	85	91	112	103	100	95
Rauhoitetut linnut pl. valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)	171	121	180*	115	100	85	84
Valkoposkihanhi (vain VARELY)	2	12	4	5	8	31	38
Merimetso (vain VARELY)	2	6	7	11	5	7	4
Lisääntymis- ja levähdyspaikat	6	5	8	9	11	12	19
Yhteensä	274	258	312	279	264	266	266

*Huom. Naakka siirtyi rauhoittamattomaksi linnuksi elokuussa 2018. Tätä ennen naakkaa koskevia poikkeuslupia oli paljon, mutta ne eivät olleet yhtä työläitä käsitellä kuin nyt esimerkiksi valkoposkihanhea koskevat poikkeusluvat.



Kuva 2-1. Poikkeuslupahakemusten määrä

Lintuihin liittyvien poikkeuslupien käsittely on keskitetty Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Kaikissa ELY-keskuksissa käsitellään hakemuksia, jotka koskevat kasveja tai

rauhoitettuja lajeja (pl. linnut). Alla taulukossa (Taulukko 2-2) on esitetty näiden hakemusten käsittelymäärät ELY-keskuksittain. ELY-keskuksista hakemuksia käsitellään eniten Varsinais-Suomen, Uudenmaan ja Lapin ELY-keskuksissa.

Taulukko 2-2. Käsiteltyjen lupien lukumäärät ELY-keskuksittain. Lintuja koskevia hakemuksia ei huomioitu.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Etelä-Savon ELY-keskus	9	10	4	11	14	11	5
Kasvit		4		1	1	1	
Muut rauhoitetut lajit	9	6	4	10	13	10	5
Hämeen ELY-keskus	3	4	5	9	6	8	6
Kasvit		3	1	2	5	2	3
Muut rauhoitetut lajit	3	1	4	7	1	6	3
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	6	7	7	4	4	5	3
Kasvit	1	0	1	0	0	0	0
Muut rauhoitetut lajit	5	7	6	4	4	5	3
Keski-Suomen ELY-keskus	4	2	1	7	4	1	8
Kasvit	1						
Muut rauhoitetut lajit	2			3	1	1	1
Lisäntymis- ja levähdyspaikat	1	2	1	4	3	0	7
Lapin ELY-keskus	22	13	11	17	17	21	18
Kasvit	9	8	4	11	11	8	8
Muut rauhoitetut lajit	13	5	7	6	6	13	10
Lisäntymis- ja levähdyspaikat							
Pirkanmaan ELY-keskus	3	9	3	5	4	6	6
Kasvit	1	2	1	1	1	4	2
Muut rauhoitetut lajit	2	7	2	4	3	2	4
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	2	2	2	2	3	3	4
Kasvit							
Muut rauhoitetut lajit	2	2	2	2	3	3	4
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus		6	7	3	9	5	7
Kasvit		3	4	1	3	2	1
Muut rauhoitetut lajit		3	3	2	6	3	6
Uudenmaan ELY-keskus	20	21	21	22	22	32	34
Kasvit	1	0	1	2	3	4	6
Muut rauhoitetut lajit	14	18	17	19	17	16	17
Lisäntymis- ja levähdyspaikat	5	3	3	1	2	12	11
Varsinais-Suomen ELY-keskus	12	19	38	44	45	21	25
Kasvit	3	4	5	6	9	3	1
Muut rauhoitetut lajit	9	15	29	34	30	18	23
Lisäntymis- ja levähdyspaikat	0	0	4	4	6	0	1
Kainuun ELY-keskus	2	5	6	4	5	6	4

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kasvit	1	2	3	2	1	2	
Muut rauhoitetut lajit	1	3	3	2	4	4	4
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	13	17	14	13	12	16	14
Kasvit					1	1	3
Muut rauhoitetut lajit	13	17	14	13	11	15	11
Pohjois-Savon ELY-keskus	3	4	2	7	6	8	6
Kasvit	2	3	2	1	2	4	2
Muut rauhoitetut lajit	1	1		6	4	4	4
Yhteensä	99	119	121	148	151	143	140

Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa käsitellyt poikkeuslupahakemukset on esitetty alla taulukossa (Taulukko 2-3).

Taulukko 2-3. Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa käsitellyt hakemukset.

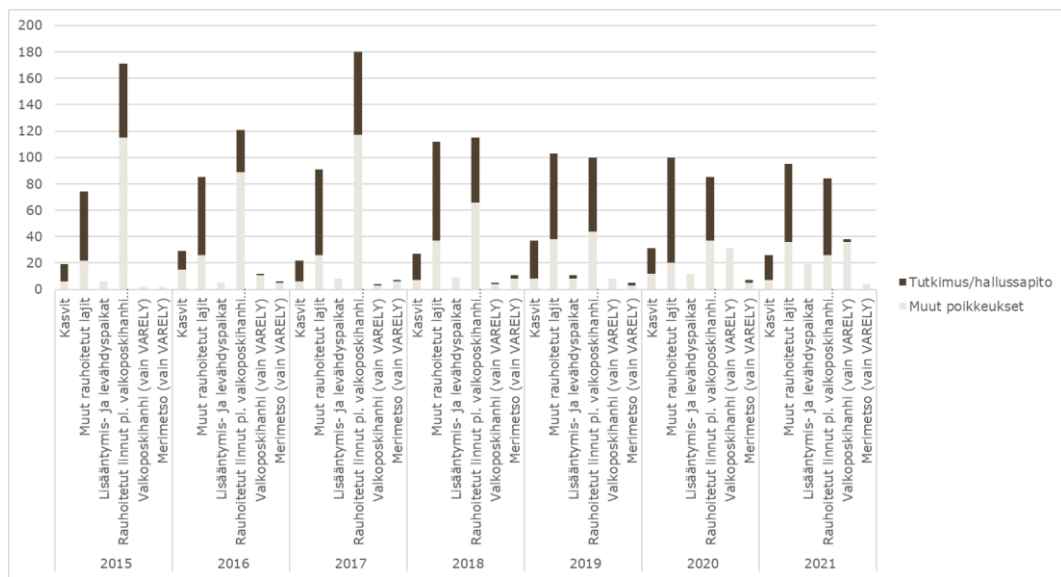
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Varsinais-Suomen ELY-keskus	186	158	229	175	158	144	151
Kasvit	3	4	5	6	9	3	1
Muut rauhoitetut lajit	9	15	29	34	30	18	23
Rauhoitetut linnut pl. valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)	170	121	180	115	100	85	84
Valkoposkihanhi (vain VARELY)*	2	12	4	5	8	31	38
Tilojen määrä, jos useampi samassa hakemuksessa		61		2	6	391	139
Merimetso (vain VARELY)	2	6	7	11	5	7	4
Lisääntymis- ja levähdyspaikat	0	0	4	4	6	0	1
Yhteensä	186	158	229	175	158	144	151
Huom. Naakka siirtyi rauhoittamattomaksi linnuksi elokuussa 2018. Tätä ennen naakkaa koskevia poikkeuslupia oli paljon, mutta ne eivät olleet yhtä työläitä käsitellä kuin nyt esimerkiksi valkoposkihanhea koskevat poikkeusluvat.							

Poikkeuslupahakemusten jakautuminen tukimusta ja hallussapitoa koskeviin hakemuksen verrattuna muihin hakemuksiin on esitetty alla taulukossa (

Taulukko 2-4) ja kuvassa (Kuva 2-2). Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta lupaa ei ole haettu tutkimukseen liittyen lisääntymis- ja levähdyspaikoille. Valkoposkihanhia ja merimetsoja koskevat luvat koskevat pääasiassa muita syitä kuin tutkimusta ja hallussapitoa. Muilla linnuilla hakemukset jakautuu lähes puoliksi muiden syiden tutkimus/hallussapidon välille. Kasveilla muilla rauhoitetuilla lajeilla enemmistö hakemuksista koskee tutkimusta ja hallussapitoa.

Taulukko 2-4. Hakemuksen perusteen jakautuminen keskimäärin vuosien 2015-2021 aikana.

	Muut poikkeukset	Tutkimus/ hallussapito
Kasvit	32 %	68 %
Muut rauhoitetut lajit	31 %	69 %
Lisääntymis- ja levähdyspaikat	96 %	4 %
Rauhoitetut linnut pl. valkopoiski- hanhi ja merimetso (vain VARELY)	55 %	45 %
Valkoposkihanhi (vain VARELY)	92 %	8 %
Merimetso (vain VARELY)	82 %	18 %



Kuva 2-2. Hakemusten jakautuminen tutkimuksen ja hallussapidon sekä muiden poikkeuksien välille.

Edellä on tarkasteltu käsiteltyjen lupahakemusten määriä. Haastatteluissa kysyttiin tietoja tällä hetkellä olevien hakemusten käsittelymääristä. Nämä määrät on koottu alla taulukkoon (Taulukko 2-5).

Taulukko 2-5. Käsittelyssä olevien poikkeuslupahakemusten lukumäärä (18.2.)

ELY-keskus	Hakemusten lukumäärä
Etelä-Pohjanmaa	10
Häme	8
Kainuu	4
Kaakkois-Suomi	4
Keski-Suomi	0
Lappi	6
Pirkanmaa	2
Pohjois-Karjala	0
Pohjois-Pohjanmaa	3
Pohjois-Savo	2
Uusimaa	16
Varsinais-Suomi	79

Uudenmaan ELY-keskuksessa käsittelyssä olevista luvista suuri osa koskee liito-oravaa. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen luvista 43 koskee pelloilla levähtävien valkuposkihien häirintää ja 8 merimetsojen häirintää. Loput 28 hakemusta koskevat tutkimusta, hallussapitoa tai muiden lajien häirintää.

Poikkeuslupien käsittelylle ei ole säädetty laissa tiettyä määräaika. Hallintolain mukaan luvat on kuitenkin käsiteltävä ilman kohtuutonta viivästystä. Monet ELY-keskukset ovat määritelleet sisäisen tavoiteajan hakemusten käsittelyyn. Määritellyt tavoiteajat ovat keskimäärin noin 2–3 kuukautta, vaihteluvälin ollessa 1–6 kuukautta.

Tavoiteaikojen lisäksi päätösprosenttia käsiteltävissä hakemuksissa arvioitiin lupa- ja hankekohtaisesti. Tietyt hankkeet ovat aikataulultaan sen luonteisia, että lupapäätös pitää saada valmiiksi pikaisella aikataululla. Myös sesonkiluonteiset tutkimusluvut vaativat päätöksen ennen työn aloittamista, joten näiden kohdalla pyritään saamaan mahdollisimman suuri osa päätöksistä ennen tutkimuskautta. Lupien sesonkiluonteisuus aiheuttaa kuitenkin ruuhkautumista, joka hidastaa yksittäisten päätösten valmistumista, vaikka luvat itsessään olisivat käsitteijälle suoraviivaisia.

Lupien käsittelyyn vaikuttaa myös se, kuinka hyvin hakemus on tehty, jota kautta aikaa vievät lisätietopyynnöt saadaan vältettyä. Osaan luvista saatetaan tarvita myös asiantuntijaviranomaisen lausunto, joka osaltaan pidentää käsittelyaikaa.

Vähemmän kiireisissä tapauksissa ja muiden työtehtävien ajaessa ohi luvan käsittely saattaa venyä huomattavasti sisäistä tavoiteaikaa pidemmäksi.

VARELY on tehnyt erittelyn hakemustensa käsittelyajoista lupatyypeittäin. Sisäisenä tavoiteaikana on, että lupa-asiat saataisiin käsiteltyä 3 kuukauden sisällä siitä, kun käsitte-lyyn tarvittavat tiedot ovat kasassa.

- *Museoiden ym. tahojen luvat rauhoitettujen eläinten hallussapitoon, normaalitilan- teessa 100 %, 2020 aiheutuneen ruuhkautumisen jälkeen osassa hallussapitolu- vissa käsittelyaika on ollut pidempi.*
- *Kesäaikaiset lintujen pesinnän häirinnät/pesien hävittämiset 100 %, valtaosa pys- tyttään käsittelemään saman viikon aikana hakemuksen saapumisesta*
- *Tutkimusluvut keskimäärin 3 kuukaudessa, joissain yksittäistapauksessa saattaa venyä, jos esim. Natura-asiaa, jossa asiantuntijaviranomaisen/alueellisen ELY- keskuksen kanssa keskustelutarpeita. Käsittelyaikojen venymistä 3 kuukautta pi- demmäksi on ollut osassa tutkimusluvista 2020 jälkeen tilanteen ruuhkauduttua. Ns. "normaalitilanteessa" tutkimusluvut on saatu käsiteltyä 3 kuukaudessa, usein nopeamminkin esim. Vuonna 2020 tutkimuslupien käsittelyaika on ollut keski- määrin 1,8 kuukautta ja käsitellyistä tutkimusluvista 10 % kokonaiskäsittelyaika oli yli 3 kuukautta ja näistä osa on voinut olla sellaisia, joissa käsittelyajan viiväs- tuminen ei johdu lupaviranomaisesta. Vuonna 2021, jolloin lupakäsittelyn käsitte- lyajoja rasitti vuonna 2020 syntynyt ruuhkautuminen, tutkimuslupien käsittely- aika oli keskimäärin 3,6 kuukautta ja puolissa tutkimusluvista kokonaiskäsittely- aika oli yli 3 kuukautta.*
- *Merimetsojen käsittelyajat saatiin lyhenemään vuonna 2019 annetun kansallisen merimetsotyöryhmän raportin jälkeen ja vuonna 2020 merimetsoa koskevien poikkeuslupien käsittelyaika oli keskimäärin 2,9 kuukautta. Kokonaiskäsittelyaika on neljässä tapauksessa seitsemästä ollut yli 3 kuukautta, mutta kaikissa tapauk- sissa päätös on annettu alle 3 kuukauden kuluessa siitä, kun kaikki tarvittavat materiaalit (lausunnot yms.) on ollut lupaviranomaisen saatavilla. Vuonna 2021 keskimääräinen käsittelyaika venyi 11,3 kuukauteen ja kaikkien tapauksien käsit- telyaika oli yli 3 kuukautta. Merimetsoja koskevien lupien käsittelyajat ovat esim. huomattavasti tutkimuslupia pidempiä, sillä ne edellyttävät käytännössä aina LUKE:n lausuntoa, joskus myös SYKE:n ja hakijan kuulemista lausunnosta. Ruuhkautumisen vuoksi merimetsoa koskevien lupien käsittelyajat ovat olleet vuonna 2021 liian pitkiä.*
- *Valkoposkiahania koskevat luvat on saatu käsiteltyä valtaosin hakemuksen tar- peeseen nähden riittävästi eli hakemuksen saapumisen jälkeen seuraavaan muuttoaikaan mennessä.*

Prosentuaaliset arviot tavoiteajassa käsiteltävistä hakemuksista, jotka esitetään taulu- kossa alla (Taulukko 2-6), pohjautuvat sekä ELY-keskusten sisäisiin tavoiteaikoihin, että lupakohtaisiin aikatauluihin kokonaisuutena.

Taulukko 2-6 Arvio poikkeusluvista, jotka ehditään käsitellä tavoiteajassa.

ELY-keskus	Prosentti
Etelä-Pohjanmaa	25%
Häme	25%
Kainuu	75%
Kaakkois-Suomi	50%
Keski-Suomi	100%
Lappi	100%
Pirkanmaa	-
Pohjois-Karjala	75%
Pohjois-Pohjanmaa	75%
Pohjois-Savo	100%
Uusimaa	75%
Varsinais-Suomi	ks. erittely

2.2 Resurssit

Poikkeuslupahakemusprosessin vaatimia resursseja on tarkasteltu kokonaisuutena mukaan lukien siihen liittyvä neuvonta, raportointi ja seuranta, viranomaisyhteistyö, tiedottaminen sekä kouluttautuminen. Seuraavassa on esitetty tulokset ennakkokyselyn perusteella.

Käsittelyyn käytettävissä olevia resursseja kartoitettiin kyselyn avulla. Hakemuksiin käytetyt resurssit henkilötyövuosina on esitetty taulukossa alla (Taulukko 2-7). Osa vastaajista oli ilmoittanut käytetyn resurssin päivinä ja se on muutettu henkilötyövuosiksi jakamalla päivät työpäivien keskimääräisellä määrällä (253) vuodessa. Käytetyt työmäärät ovat arvioita, sillä työtä tehdään useissa ELY-keskuksissa muiden töiden ohessa.

Taulukko 2-7 Eri tyyppisiin hakemukseen käytetty aika henkilötyövuosina (ELY-keskusten arvio).

	2021		2020		Total 2021	Total 2020
	Muu poikkeus	Tutkimus	Muu poikkeus	Tutkimus		
Etelä-Savon ELY-keskus	0,05	0,05	0,05	0,10	0,10	0,15
Kasvit						
Muut rauhoitetut lajit	0,05	0,05	0,05	0,10	0,10	0,15
Hämeen ELY-keskus	0,05				0,05	
Valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)*	0,05				0,05	
Kaakkois-Suomen ELY-keskus		0,15		0,25	0,15	0,25
Muut rauhoitetut lajit		0,15		0,25	0,15	0,25

	2021		2020		Total 2021	Total 2020
Keski-Suomen ELY-keskus		0,01		0,01	0,11	0,01
Lisääntymis- ja levähdyspaikat					0,1	
Muut rauhoitetut lajit		0,01		0,01	0,01	0,01
Lapin ELY- keskus	0,06	0,10	0,10	0,10	0,16	0,20
Kasvit	0,06	0,05	0,10	0,05	0,11	0,15
Muut rauhoitetut lajit		0,05		0,05	0,05	0,05
Pirkanmaan ELY-keskus	0,02	0,02	0,02	0,02	0,04	0,04
Kasvit		0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Muut rauhoitetut lajit	0,02	0,01	0,01	0,00	0,03	0,01
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	0,05	0,01	0,01	0,01	0,06	0,02
Muut rauhoitetut lajit	0,05	0,01	0,01	0,01	0,06	0,02
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	0,04	0,17	0,07	0,14	0,21	0,20
Kasvit		0,03	0,03	0,03	0,03	0,05
Muut rauhoitetut lajit		0,11		0,08	0,11	0,08
Rauhoitetut linnut pl. valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)	0,04	0,03	0,04	0,03	0,07	0,07
Uudenmaan ELY-keskus	0,90	0,60	0,80	0,50	1,50	1,30
Kasvit	0,10	0,20	0,10	0,10	0,30	0,20
Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen	0,70		0,60		0,70	0,60
Muut rauhoitetut lajit	0,10	0,40	0,10	0,40	0,50	0,50
Varsinais-Suomen ELY-keskus	2,50	0,70	1,20	0,50	3,20	1,70
Kasvit	0,10			0,10	0,10	0,10
Muut rauhoitetut lajit		0,10		0,10	0,10	0,10
Rauhoitetut linnut pl. valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)	0,40	0,50	0,30	0,20	0,90	0,50
Valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)	2,00	0,10	0,90	0,10	2,10	1,00
Kainuun ELY-keskus	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Kasvit			0,01			0,01
Muut rauhoitetut lajit	0,01	0,01		0,01	0,01	0,01
Pohjois-Savon ELY-keskus	0,04	0,02	0,00	0,03	0,06	0,03
Kasvit	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
Muut rauhoitetut lajit	0,04	0,02		0,02	0,06	0,02
*pitäisi ehkä olla muut rauhoitetut lajit						

Resurssien työmäärän on arvioitu jakautuvan prosentteina seuraavan taulukon (Taulukko 2-8) mukaisesti. ELY-keskukset arvioivat työmäärän varsin erilaisiin tehtäviin.

Taulukko 2-8 Työmäärän jakautuminen eri tehtäviin prosentteina.

	neuvonta	hakemusten varsinainen käsittely	raportointi ja seuranta	viranomaisyhteistyö	tiedottaminen	kouluttautuminen	selvitykset	kantelut	valitusprosessit	muu
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus										
Etelä-Savon ELY-keskus	10	60	5	2	2	2	15	1	2	1
Hämeen ELY-keskus	77	15	1	1	0	0	5	1	EO S	
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	35	50	5			10				
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	20	50	10	10	5	5	0	0	0	0
Kainuun ELY-keskus	0	99	0,5	0,5	0	0	0	0	0	0
Keski-Suomen ELY-keskus	50	40	5		2				3	
Lapin ELY-keskus	20	30	8	5	5	5	5	3	5	
Pirkanmaan ELY-keskus										
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	3	70	2	10	2	2	10	?	?	1
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	40	20	10	20	2,5	2,5			5	
Pohjois-Savon ELY-keskus	10	88	1	1	0	0	0	0	0	0
Uudenmaan ELY-keskus	10	68	5	5	0	2	0	0	10	
Varsinais-Suomen ELY-keskus	20	45	5	10	6	1	8	2	3	

2.3 Resurssien riittävyys

Resurssien riittävyyttä kartoitettiin ennakkokyselyssä kysymysten avulla ELY-keskuksia pyydettiin arvioimaan hakemusten käsittelyyn olemassa olevaa ja tarvittavaa resursseja henkilötyövuosina. Näitä verrattiin myös edellä taulukossa esitettyihin työmääräarvioihin.

Taulukko 2-9. Kyselyn perusteella arvioitu resurssien riittävyys ELY-keskuksittain.

	Arvioitu tarvittava resurssi	Arvioitu tällä hetkellä olemassa oleva resurssi	Arvioitu työmäärä 2020	Arvioitu työmäärä 2021
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus				
Etelä-Savon ELY-keskus	0,15	0,1	0,15	0,10
Hämeen ELY-keskus	1,5*	0,2		
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	0,1	0,1	0,25	0,15
Kaakkois-Suomen ELY-keskus				
Kainuun ELY-keskus	0,1	0,01	0,02	0,01
Keski-Suomen ELY-keskus	0,17		0,01	0,11
Lapin ELY-keskus	0,18	0,18	0,20	0,16
Pirkanmaan ELY-keskus	0,1-0,2	0,1-0,2	0,04**	0,04**
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	0,2	0,1	0,02	0,06
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	0,2	0,2	0,20	0,21
Pohjois-Savon ELY-keskus	0,1	0,1	0,03**	0,06**
Uudenmaan ELY-keskus	1,5	1	1,30	1,50
Varsinais-Suomen ELY-keskus	3,5	2,8	1,70	3,20
*sisältää kaikki luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamislupa-asiat, joista noin 25% lajisuojeluun liittyviä **työmäärä arvioitu päivinä, muutettu henkilötyövuosiksi				

Edellä olevan taulukon perusteella voidaan arvioida, että ELY-keskukset ovat arvioineet kahdessa erillisessä kysymyksessä työmäärää pääasiassa tarkasti. Olemassa oleva resurssien määrä on useassa ELY-keskuksessa vähäisempi kuin arvioitu tarvittava resurssi (merkitty keltaisella). Tarvittavaa resurssia voidaan verrata myös arvioituun työmäärään 2020 ja 2021. Työhön tarvittavan tai kuluneen henkilötyövuosien määrän arvioiminen voi olla hankalaa, mikäli käytössä ei ole esimerkiksi luotettavaa työajanseurantaa. Resurssien riittävyyttä on arvioitu myös haastattelukysymyksen avulla. Vastaukset on koottu alle.

Tämänhetkistä resurssien riittävyyttä poikkeuslupien käsittelyyn ELY-keskuksissa pyydettiin arvioimaan työtehtävittäin 5-portaisella asteikolla. Vastaukset on koostettu alle taulukoon (Taulukko 2-10), johon on selkeyttämiseksi värikorostettu vastaukset.

Taulukko 2-10 Resurssien riittävyys työtehtävittäin ELY-keskuksissa.

ELY-keskus	EPO ELY	HAM ELY	KAI ELY	KAS ELY	LAP ELY	PIR ELY	POK ELY	POP ELY	POS ELY	UUD ELY	VAR ELY
neuvonta	2	2	1	2	3	2	2	2	3	2	2
hakemusten varsinainen käsittely	2-3	2	1-2	2	2-3	2	3	3	2-3	2	1
raportointi ja seuranta	1	1	1	1	1	1	2	3	3	1	2
viranomaisyhteistyö	2-3	2	1	5	2	5	2	3	3	2	2
tiedottaminen	2	1	1	2	2	1	2	3	2	2	2
kouluttaminen	2	2	1	2	2	1-2	2	2	3	2	2
selvitykset	2	2	1	2	2	2	2	5	5	5	2
kantelut	2	2	1	2	2	5	5	3	2	5	2
valitusprosessit	2	5	1	2	2	5	5	2	2-3	2	3
muu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 *
											1**
1= täysin riittämättömät resurssit 2= liian vähän resursseja 3= sopivat resurssit 4= resursseja ylimäärin 5= en osaa sanoa	* median yhteydenottoihin vastaaminen ** myönnettyjen lupien valvonta										

Vastauksissa korostui yleisellä tasolla niukat resurssit. Yleisimpiä arvoja olivat 1 (täysin riittämättömät) ja 2 (liian vähän). Erityisesti kohtaan ”raportointi ja seuranta” todettiin usean ELY:n taholta, että resurssit eivät riitä tämän toteuttamiseen lainkaan.

Työtehtäviin käytettävissä olevien resurssien arviointi koettiin myös monin paikoin haastavaksi tehtävää hoitavien kirjavan työnkuvan takia. VARELY:ä lukuun ottamatta poikkeuslupia käsittelevät henkilöt hoitavat myös muita työtehtäviä, jolloin työntekijä aina ei osaa varmaksi sanoa, aiheuttaako kiireen ja töiden kasautumisen lupakäsittelyt vai täysin muut työtehtävät. Käytettävissä olevat työresurssit siis kytkeytyvät toinen toisiinsa tehtävien erilaisuudesta huolimatta. Muutamasta ELY:stä todettiin, että poikkeusluvat muodostavat kokonaistyötehtävistä vain pienen osan. Lupahakemusten sesonkiluonteinen kasautuminen vaikeuttaa myös resurssin arvioita, koska hakemuskäärät kasvavat ja kasautuvat usein kevään-alkukesän aikana.

Ajankäytön haastava arviointi näkyy myös ennakkovastauksien tulkinnessa, kun vastauksista laskettiin hakemuksen käsittelyyn käytettyä aikaa. Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 2-11) on koottu arvioidun käytetyn ajan ja käsiteltyjen hakemusten perusteella laskettu työpäivien tarve yhden hakemuksen käsittelyyn. Alla olevan taulukon perusteella voidaan arvioida työmäärien vaihtelevan huomattavasti eri tyyppisille hakemuksille. Ilmoitetun perusteella työlämpiä käsitellä ovat valkoposkikihanhia ja lisääntymis- ja levähdyspaikkojakoskevat hakemukset koskevat hakemukset. Varsinaista keskimääräistä käsitelyaikaa ei kyselyn epätarkkuuden takia voida määrittää. Eräässä vastauksessa oli mainittu keskimääräiseksi käsitelyajaksi kolme työpäivää, mikä vastaa karkeasti myös alla taulukkoon laskettuja käsittelyyn kuluvia työpäiviä.

Taulukko 2-11. Hakemuksen käsittelyyn käytetty aika keskimäärin hakemusta kohti (työpäivää).

	2021		2020	
	Muut poikkeukset	Tutkimus/hallussapito	Muut poikkeukset	Tutkimus/hallussapito
Kasvit	9,5	3,9	5,2	4,0
Lisääntymis- ja levähdyspaikat	9,3		12,7	
Muut rauhoitetut lajit	1,9	3,9	2,1	3,3
Rauhoitetut linnut pl. valkoposkikihani ja merimetso (vain VARELY)	4,3	2,3	2,3	1,2
Valkoposkikihani (vain VARELY)	14,4	12,7	7,3	

Yhteenvetona resurssien riittävydestä voidaan todeta sekä kyselyn että haastattelujen perusteella, että nykyiset resurssit eivät ole riittäviä poikkeuslupien käsittelyyn kokonaisuudessaan. Haastatteluissa yksikään ELY-keskus ei arvioinut resurssijaan kaikilta osin riittäväksi (Taulukko 2-10). Vähintään kahdella osa-alueella täysin riittämättömäksi resurssit koki neljä ELY-keskusta, joista yksi ELY-keskus arvioi resurssit kaikilta osin täysin riittämättömäksi. Yleisimmin resurssit arvioitiin liian vähäisiksi. Resurssien niukkuutta tukee myös kyselyn tulokset, kun arvioitua työmäärää tai tarvittavaa resurssia käytettävissä olevaan resurssiin (Taulukko 2-9). Vapaata hakemusten käsittelyyn käytettävissä olevaa resurssia ei tämän selvityksen mukaan ELY-keskuksissa ole, joten hakemusten käsittelyyn uudelleen järjestämisellä ei selvityksen mukaan ole mahdollista tehostaa nykyistä toimintaa.

2.4 Palaute nykyisestä lupien käsittelystä

Haastatteluissa nousi esiin palautteen kirjavuus eri ELY-keskuksissa. VARELY:n mukaan luvanhakijoilta tuleva negatiivinen palaute liittyy pääsääntöisesti enemmän päätöksen sisältöön kuin käsittelyaikaan. Muissa ELY:issä palautetta tulee "laidasta laitaan", palautteen ollessa kuitenkin pääsääntöisesti positiivista.

Monissa ELY:issä palautetta on tullut itse käsittelyajoista. Käsittelyaikoihin liittyvä palaute on usein liittynyt sesonkiluonteisiin lupiin, kuten tutkimusluvut, joiden saapuminen käsiteltäväksi ajoittuu kevääseen ja alkukesään. Monissa tapauksissa lupahakemukset ovat saapuneet myöhään perille, jolloin luvan käsittelylle ei jää riittävää aikaa. Lupiin liittyen tulee kiirehtimispyyntöjä ja kyselyitä, jotka osaltaan vievät aikaa muista työtehtävistä, koska viranomaisen on kyselyihin vastattava. Sesonkiluonteisten lupien kohdalla on kuitenkin monissa ELY:issä pyritty priorisoimaan työtehtävät näiden lupien käsittely nopeasti, koska monet maastotutkimukset eivät voi odottaa luvan voimaantuloa pitkään. Tästä menettelystä on hakijoilta tullut positiivista palautetta, kuten myös ymmärrystä, jos luvan toimittaminen on viivästynyt. Varsinkin tutkimuslupien osalta on pyritty viestimään lupia hakeville tahoille hakemusten lähettämisestä riittävän ajoissa ruuhkautumisen ja epärealistisen lyhyen käsittelyajan välttämiseksi. Tutkimuslupien lisäksi muitakin lupia on haettu hyvin lyhyellä varoitusajalla, HAMELY:n mukaan vuonna 2021 esimerkiksi Helmi-ympäristöhankkeeseen liittyvät luvat aiheuttivat ruuhkia. Toiveena onkin, että lupia hakevat toimijat toimisivat nopeaa ja sujuvaa lupakäsittelyä edistävällä tavalla.

POPELY:n mukaan myös muun tyyppisten lupien hakemiseen on pyritty antamaan ennakko-ohjausta ja neuvontaa itse käsittelyn nopeuttamiseksi, jonka lisäksi on saatettu hakea vaihtoehtoisia ratkaisumalleja yhdessä lupaa hakevan toimijan kanssa lupahakemuksen välttämiseksi. Lisäksi tapauksissa, joissa luvan myöntämiselle ei nähdä edellytyksiä ennen varsinaista lupaprosessia on tämä tuotu hakijalle myös esille. Tästä proaktiivisesta vuorovaikutuksesta on saatu positiivista palautetta.

VARELY:n mukaan positiivista palautetta on saatu hallintomenettelyjen joustavuudesta, kuten hakemuksiin liittyvien tietojen kirjaamisesta vapaamuotoisesti määrämuotoisen hakemuksen sijaan. Hakijat ovat lisäksi olleet tyytyväisiä VARELY:n selväsanaiseen palveluun ja kannanottoihin lupa-asioihin liittyvissä neuvontapalveluissa.

3 Erilaiset käsittelymallit

3.1 Nykymallin hyvät ja huonot puolet

Selvityksen tärkeänä yksittäisenä kohtana oli vertailla nykyisen keskitetyn lintujen poikkeuslupien käsittelymallin hyviä ja huonoja puolia ja johdannaisena myös pohtia muiden lupatyyppien käsittelyn kehityskohtia. Nykyisessä mallissa lintuja koskevat poikkeusluvut

on keskitetty VARELY:n käsiteltäväksi ja muita lajeja koskevat luvat käsitellään alueellisesti eri ELY:issä.

Päätösten linja saadaan pysymään yhtenäisenä koko Suomessa, kun lintujen poikkeuslupia käsittelee vain yksi taho (keskitetty käsittelymalli.) Osalla lajeista lupien edellytysten arviointi edellyttää alueellista tarkastelua laajempaa kokonaiskuvan hahmottamista. Esimerkiksi voidaan tarkastella tietyille lajille myönnettävien tappolupien määriä ja niiden vaikutusta lajin kansallisesti suotuisan suojelutason säilymistä kokonaisuutena, eikä vain alueellisesti. Keskittämisellä saadaan siis lupakäsittelyyn parempi mittakaavaskaala, kokonaiskuva ja linja. Etuna on myös, että lupapäätösten linjausta on helpompaa ja nopeampaa muuttaa tarpeen niin vaatiessa. Tällöin ei tarvitse yhteensovittaa omaa linjaa muiden lupia käsittelevien tahojen linjaan ristiriitojen välttämiseksi. Yhtenäinen linja lisää lupapäätösten ennakoitavuutta, joka on eduksi luvan hakijalle.

Keskittämisellä voidaan vähentää lupakäsittelyjen määriä, kuten käsittelemällä kaikki rauhoitettujen lajien rengastusluvat ja luonnonsuojeluvaikutukselta vähäiset luvat, kuten kauppojen sisätiloihin eksyneiden lintujen tappaminen yhdellä päätöksellä. Hajautetussa mallissa päätökset jouduttaisiin tekemään alueellisesti, joka lisää lupaprosessiin kuluvaa työmäärää ja kasvattaa riskiä linjan epäjohtonmukaisuuteen.

Keskittäminen on mahdollistanut asiantuntemuksen kehittämisen niin lainsäädännön, biologisen osaamisen kuin hallinnollisten menettelyjenkin suhteen. Lupakäsittelyä tekeillä virkahenkilöillä on keskitetyssä käsittelyssä mahdollisuus keskittyä teemaan. Kun päätöksiä menee yhden käsittelijän kautta paljon, tällöin käsittelijän on helpompaa ottaa huomioon päätöksissä esimerkiksi tulkintaa ohjaavat oikeuden päätökset. Lisäksi kun keskittäminen koskee kaikkia rauhoitettuja lintulajeja, eri lajeihin liittyvän yleisen ja alueellisen ongelmatiikan tunnistaminen auttaa paremmin säädösten johdonmukaisessa soveltamisessa. Samalla se auttaa tunnistamaan paremmin eri lajeihin liittyvien haittojen torjuntamahdollisuuksia ja soveltamismahdollisuuksia muihin lajeihin. Myös sen tiedostaminen, milloin tarvitaan poikkeuslupaa, on selkeytynyt, mikä auttaa myös hakijoiden neuvonnassa.

Lupakäsittelyn rutiini nousi esille monien ELY:jen taholta. VARELY:ä lukuun ottamatta poikkeuslupien käsittelyyn ei ole resurssia hoitamaan vain siihen liittyviä työtehtäviä, vaan lupakäsittelyä tehdään monien muiden työtehtävien ohessa. Näin ollen käsiteltäviä lupia tulee harvakseltaan pitkin vuotta, jolloin niiden käsittelyyn ei kerry samanlaista rutiinimaista osaamis pohjaa kuin pelkästään lupia käsittelevillä henkilöillä, vaan käsittelijä joutuu käyttämään enemmän aikaa tiedonhakuun ja ”mieleen palauteluun” käsittelyyn liittyvissä seikoissa. Esille nousi myös yhdessä haastattelussa, että kun lintuja koskevat poikkeusluvat keskitettiin, muita lajeja koskevien lupien käsittelyyn jäi enemmän aikaa ja tämä on heijastunut työn laadun parantumisena näiden osalta. Keskittämisen myötä työmäärä

poikkeuslupahakemuksissa on vähentynyt VARELY:ä lukuun ottamatta kaikissa ELY-keskuksissa.

Lintuja koskevissa luvissa erityisesti valkoposkihanhi ja merimetso ovat lajeja, jotka ovat politisoituneet viime aikoina. Keskittämällä voidaan ehkäistä näitä koskevien päätösten politisoitumiselta, kun niitä koskevat luvat annetaan yhdestä paikasta. Myös näiden kohdalla päätösten yhteneväinen linja palvelee kaikkien etua ja välttää esimerkiksi tilanteelta, jossa jokin alueellinen ELY myöntäisi liian suuren määrän tappolupia, jolloin lupia ei voitaisi myöntää muille alueille tarvittavaa määrää vaikuttamatta lajin suojelullisesti suotuisaan tasoon. Päätösten politisoitumista ehkäisee myös, että lupia käsittelee yksittäisten henkilöiden sijaan keskitetty tiimi.

Tiimissä työskentely niin ikään jakaa työhön kohdistuvaa painetta. Työhön kohdistuu paljon julkista painetta, varsinkin konfliktilajien valkoposkihanhen ja merimetson kohdalla, joka väistämättä vaikuttaa työssä jaksamiseen. Hajauttamisen myötä paine kohdistuisi yksittäistä työntekijää kohtaan enemmän. Näillä seikoilla on merkitystä työurien jatkuvuuden kannalta. Poikkeuslupien kohdalla työtehtävä vaatii perehtymistä ja mentorointia ja työn laatu paranee työkokemuksen myötä.

Olennaisena hajauttamista tukevana argumenttina nostettiin esiin paikallistuntemus ja paikallinen näkökulma. Hajautetussa mallissa paikallistuntemus korostuu, kun päätökset tehdään kyseisellä alueella. Etuna olisi myös paremmat yhteydet paikallisiin sidosryhmiin. Tämä saattaa herättää enemmän luottamusta viranomaisia kohtaan luvan hakijoissa, koska asiaa käsittelee paikallinen viranomainen sen sijaan, että päätökset tehdään eri puolella Suomea.

VARELY:n mukaan paikallistuntemus päätöksissä ei kuitenkaan riipu siitä, missä virastossa päätöksiä tekevät työskentelevät. Keskitetyssä mallissa keskustelua ja tiedonvaihtoa käydään päätöksiä tekevien ja alueellisten viranomaisten välillä. Useat ELY-keskukset nostivat kuitenkin selvityksessä vuorovaikutuksen vähäisyyden esille. Toisinaan lupapäätöksiä varten ei ole kysytty lausuntoja alueelliselta ELY:ltä, vaan päätös on tullut vasta ratkaistuna tiedoksi paikallisviranomaisille. Päätöksissä on myös tapauksia, joissa ratkaisu olisi paremman paikallistuntemuksen vuoksi tehty hieman eri tavalla alueellisessa ELY:ssä. Moniin lupiin liittyen on myös tarvetta konkreettisille maastokäynneille, jotka ovat hajautetussa käsittelymallissa helpompi toteuttaa.

Keskitettyihin lupaprosesseihin liittyvää ohjausta, neuvontaa ja osin valvontaa joudutaan edelleenkin tekemään myös alueellisissa ELY:issä. Toisin sanoen keskittäminen ei ole poistanut lintujen poikkeuslupiin liittyviä työtehtäviä paikallisilta ELY:iltä. Tämä rooli ja työtehtävät lintujen poikkeusluvissa ovat kuitenkin muuttuneet pienemmiksi ja epämuodollisemmiksi keskittämisen jälkeen.

Muiden lupatyyppeiden keskittämisessä nostettiin useasta ELY:stä esille luvat, jotka koskevat koko Suomen tai usean ELY:n aluetta, kuten esimerkiksi saimaannorppaa koskevat luvat ja tutkimusluvut. Tämänkaltaisissa tapauksissa hakija joutuu usein lähettämään samansisältöisen luvan kuhunkin ELY-keskukseen, jonka aluetta lupa koskee. Keskittäminen lisäisi näissä ajankäytön tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. KESELY:stä esitettiin myös ristiriita rauhoitetun lajin haltuunottoon ja hallussapitoon tarvittavista luvista, jotka joudutaan hakemaan erikseen, mahdollisesti eri ELY:stä. Useampaa lupaa joudutaan myös hakemaan tapauksissa, jossa toimenpidealueella sijaitsee yksityinen suojelualue, joita koskevat poikkeusluvut käsittelee alueellinen ELY-keskus.

Keskittämisen tai hajauttamisen kustannuksista näkemys ELY:issä on, että keskittäminen tuo säästöjä ja hajauttaminen lisäkustannuksia. Nykyisten keskitettyjen lupien hajauttamisella resurssitarve poikkeuslupien käsittelyyn ei kevenisi lainkaan.

3.2 Nykymallin kehityskohteet

Kehityskohteiksi nykyisessä poikkeuslupajärjestelmässä mainittiin usean ELY:n taholta sähköinen lupajärjestelmä. Tämä nopeuttaisi ja helpottaisi hakijan työtä hakemuksen tekemisessä, vähentäisi lisätietopyyntöjen tarvetta, nopeuttaisi luvan käsittelyä ja myönnettystä luvasta raportointia. Neuvontapalveluista nostettiin erityisesti Y-askan kehitystyö.

Tehdyistä lupapäätöksistä toivottiin tietopankin perustamista, jotta erityyppisten lupien käsittelyyn olisi helposti saatavilla valmiita malleja ja esimerkkejä aiemmista tapauksista. Myös erilaisia valmiita ratkaisumallipohjia toivottiin avuksi, jotta päätökset saataisiin yhdenmukaistettua ja hyvät käytännöt käsittelyprosesseissa jakoon laajemmin eri ELY:ihin. Valmis ratkaisumallipohja nopeuttaisi myös itse luvan käsittelyä, kun muutoseikkoihin keskittyminen jäisi vähemmälle.

Vuonna 2021 perustettiin poikkeuslupien käsittelijöille Teams-ryhmä epävirallisempaa tiedonvaihtoa varten. Ryhmä on koettu pääsääntöisesti hyödylliseksi kanavaksi, jossa tietoa voidaan jakaa kollegoiden kesken ja kysyä lupakäsittelyyn liittyvistä asioista matalalla kynnyksellä.

Yhteistyötä lupakäsittelyssä ELY-keskusten ulkopuolisten viranomaistahojen kanssa ei nykyisessä lupajärjestelmässä tehdä kovin paljon ja sille ei yleisesti nähdä mahdollisuutta lainsäädännön takia. SYKE:ltä tai LUKE:lta pyydetään lausuntoja tiettyjen poikkeuslupien kohdalla ja tiiviimpi yhteistyö kyseisten tahojen kanssa voisi olla mahdollista ja mahdollisesti epämuodollisemmin toteutettuna nopeuttaisi käytäntöjä. Kuitenkin lupahakemuksissa noudatettava ns. yhden luukun taktiikka tulisi säilyttää ja edes teoreettinen yhteistyö useiden viranomaistahojen kanssa voisi hankaloittaa tämän toteutumista.

4 Johtopäätökset

Selvityksessä korostui myönteinen asenne nykyistä lintujen poikkeuslupien käytäntöä kohtaan ja mahdollisesti muiden lupien, kuten usean ELY:n alueelle sijoittuvien tutkimuslupien keskittämiseksi. Ajatus lintujen poikkeuslupien uudelleen hajauttamisesta ei kerännyt puoltavia mielipiteitä. Nykyisen kaltaiset resurssit eivät hajauttamista mahdollistaisi ja yleinen mielipide on, että keskitetty järjestelmä kokonaisuudessaan on saatu toimimaan hyvin. VARELY:n toiminta lintujen poikkeuslupien kanssa koetaan monessa muussa ELY:ssä sekä Ympäristöministeriössä päteväksi ja luottoa osaamiseen on. Lupien keskitäminen on myös tehokkainta tapauksissa, joissa lupamäärät ovat korkeita, kuten monien lintujen poikkeuslupien kohdalla.

Keskitetty lupakäsittely myös tukee lainsäädännön soveltamista, lupien päätökset ovat linjassa ja yhdenvertainen, tiukasti lain tulkintaan nojautuva kohtelu toteutuu lupien hakijoiden kesken. Toisin sanoen, keskitetyn lupakäsittelyn kautta saadaan parhaiten toteutumaan tasa-arvoinen kohtelu poikkeuslupaa hakeville.

Muissa ELY-keskuksissa poikkeuslupiin liittyvistä seikoista nousi kautta linjan esille kaksi asiaa. Ensinnäkin, poikkeuslupia käsittelevillä henkilöillä työtehtäviin kuuluu suuri määrä muitakin asioita ja poikkeuslupiin liittyvät työtehtävät muodostavat vain osan, joissain tapauksissa pienen osan, työmäärästä. Niukkojen resurssien takia työtehtävien kiire linkittyy keskenään, vaikka itse työtehtävät eivät liittyisi toisiinsa. Suuritoiset lupakäsittelyt tai suuret lupamäärät vievät aikaa muilta työtehtäviltä, joko poikkeuslupiin liittyviltä tai liittymättömiltä, ja päinvastoin. Esimerkiksi myönnettyjen lupien valvontaan ei useasta ELY:stä löydy resursseja lainkaan. Viranomaisen työtehtäviin kuuluu lisäksi velvollisuuksia, jotka tulee tehdä tiettyyn aikarajaan mennessä, jolloin lupaprosessit saattavat viivästyä.

Toiseksi, sesonkiluonteisten lupien, kuten tutkimuslupien kasautuminen näkyi myös vastauksissa laajasti. Lupien kasautuminen yhdistettynä niukkoihin resursseihin ja muihin paikallisiin työtehtäviin saavat aikaan töiden ruuhkautumista. Ruuhkautumista voidaan välttää neuvonnalla ja toimijoiden tiedottamisella, jotta hakemukset saadaan ajoissa käsiteltyyn. Pelkästään tämä ei kuitenkaan auta estämään ruuhkia. Konkreettisina parannusehdotuksina lupajärjestelmään ja luvan hakijoille nostettiin sähköinen lupajärjestelmä, mallipohjia luvan käsittelijöiden avuksi ja aktiivisempaa neuvontaa toimijoilla lupien hakemista varten ajoissa.

Avainasiana selvityksessä nousi resurssien riittävyys. VARELY:ssä resurssipula konkretisoitui varsinkin valkopoiskihanhiin liittyvien lupamäärien noustua rajusti. Muissa ELY:issä resurssi työtehtävien hoitoon on ollut niukka ja poikkeuslupamäärien vuodenajallinen vaihtelu ja paljon työllistävät luvat venyttävät olemassa olevia resursseja paikoin

äärimmilleen. Resurssien lisäyksellä saataisiin luotua puskuria kasvaneiden lintujen poikkeuslupamäärien osalta VARELY:ssä, että alueellisissa ELY:issä luonnonsuojelutyöhön liittyvien työtehtävien osalta, jotka heijastuvat myös poikkeuslupien käsittelyyn.

Selvityksessä tehtyjen havaintojen perusteella VARELY:yn keskitetty poikkeuslupakäsittely lintujen poikkeuslupien osalta on perusperiaatteeltaan toimivin malli. Lupia käsittelevän resurssin tulisi kuitenkin vastata sekä suuriin lupamääriin ja suuritöisten lupien käsittelyyn, joten resurssien määrän lisääminen on suositeltavaa.

5 Käytetyt lyhenteet

Lyhenne	ELY-keskus
EPOELY	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
ESAELY	Etelä-Savon ELY-keskus
HAMELY	Hämeen ELY-keskus
KAIELY	Kainuun ELY-keskus
KASELY	Kaakkois-Suomen ELY-keskus
KESELY	Keski-Suomen ELY-keskus
LAPELY	Lapin ELY-keskus
PIRELY	Pirkanmaan ELY-keskus
POKELY	Pohjois-Karjalan ELY-keskus
POPELY	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
POSELY	Pohjois-Savon ELY-keskus
UUDELY	Uudenmaan ELY-keskus
VARELY	Varsinais-Suomen ELY-keskus

Ennakkokysymykset poikkeuslupaselvitystä varten. Vastaa kunkin kysymyksen kohdalla reunustettuun soluun.

Organisaatio:	
Työtehtävä:	
Nimi:	

1. Poikkeuslupahakemusten määrää tarkastellaan vuodesta 2015 lähtien. Arvioi vuosittaiset poikkeuslupahakemusten määrät:

	Tutkimus/hallussapito							Muut poikkeukset						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kasvit														
Rauhoitetut linnut pl. valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)														
Valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)														
Muut rauhoitetut lajit														

2. Käsittelyyn kulunut työ määrä poikkeuksen mukaan (henkilötyövuosina):

	Tutkimus/hallussapito		Muut poikkeukset		Yhteensä	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Kasvit					0	0
Rauhoitetut linnut pl. valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)					0	0
Valkoposkihanhi ja merimetso (vain VARELY)					0	0
Muut rauhoitetut lajit					0	0
<i>Yhteensä</i>	0	0	0	0	0	0

3. Arvioi tarvittava resurssi poikkeuslupahakemusten käsittelyyn (henkilötyövuosi):

4: Arvioi tällä hetkellä olemassa oleva resurssi (henkilötyövuosi):

4. Arvioi poikkeuslupien käsittelijän työ määrän jakautuminen työtehtävittäin (%):

neuvonta	
hakemusten	
varsinainen käsittely	
raportointi ja seuranta	
viranomaisyhteistyö	
tiedottaminen	
kouluttautuminen	
selvitykset	
kantelut	
valitusprosessit	
muu	

Haastattelu suoritetaan puhelimen/Teamsin kautta. Arvioitu kesto on noin 30 min.

Avoimien kysymysten vastaukset tullaan käsittelemään niin, ettei vastaajan henkilöllisyyttä voida tunnistaa.

1. Työmäärän riittävyys poikkeuslupahakemuksiin liittyviin työtehtäviin. Valitse kuhunkin kohtaan vaihtoehtojen 1-5 väliltä.
 - neuvonta
 - hakemusten varsinainen käsittely
 - raportointi ja seuranta
 - viranomaisyhteistyö
 - tiedottaminen
 - kouluttautuminen
 - selvitykset
 - kantelut
 - valitusprosessit
 - muu?

1= Täysin riittämättömät resurssit
2= Liian vähän resursseja
3= Sopivat resurssit
4= Resursseja ylimäärin
5= En osaa sanoa

2. Tällä hetkellä jonossa olevien poikkeuslupahakemusten lukumäärä?
3. Miten suuri osa poikkeuslupahakemuksista pystytään käsitellä säädetyssä ajassa? Valitse vaihtoehtojen 1-5 väliltä.

1= 0 %
2= 25 %
3= 50 %
4= 75 %
5= 100 %

4. Miten poikkeuslupien keskittäminen vuonna 2015 vaikutti hakemusten käsittelyyn käytettävään työmäärään? Valitse vaihtoehtojen 1-5 väliltä.

1= Lisääntyi merkittävästi
2= Lisääntyi hieman
3= Pysyi samana
4= Väheni
5 = En osaa sanoa

5. Millaisia hyviä ja huonoja puolia näet poikkeuslupien keskitetyssä käsittelyssä lintujen sekä muiden lajien osalta? Entä hajautetussa?
 - Aiheuttaako keskittäminen tai hajauttaminen lisäkustannuksia tai säästöjä?
6. Näetkö mahdollisuuksia lupien käsittelyssä yhdessä muiden viranomaistahojen kanssa?
7. Onko nykyisessä poikkeuslupahakemusten käsittelytavassa lintujen tai muiden eläinten osalta mielestäsi parannettavaa? Mitä?
8. Miten hyviä käytäntöjä voidaan jakaa käsittelijöiden kesken yhteneväisten päätösten saamiseksi?
9. Jos lintujen poikkeuslupien käsittely hajautettaisiin, millaista koulutusta käsittelyyn tarvitaan ja kuinka paljon?
10. Mitä sidosryhmäpalautetta olette saaneet liittyen poikkeuslupien käsittelyaikoihin ja yleisempään ”palveluun”?
11. Mitä muuta olisi olennaista huomioida poikkeuslupien käsittelyn resursointiin liittyen?