

EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTAHelsingissä
29 päivänä marraskuuta 1994
Lausunto n:o 10*Ympäristövaliokunnalle*

Ympäristövaliokunta on 28 päivänä lokakuuta 1994 päivätyllä kirjeellään pyytänyt hallintovaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 241 ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunnassa ovat olleet kultavina ylijohtaja Kari Kourilehto ja hallitusneuvos Riitta Rainio ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Pekka Kilpi sisäasiainministeriöstä, ylijohtaja Timo Kotkasaari maa- ja metsätalousministeriöstä, pääjohtaja Kai Bärlund vesi- ja ympäristöhallituksesta, ympäristönsuojelupäällikkö Eero Kaakinen Oulun lääninhallituksesta, toimialapäällikkö Päiviö Tokola Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiristä, lakimies Tuomas Lehtonen Suomen Kuntaliitosta, päaluottamusmies Ari Mäkelä Akavasta ja puheenjohtaja Jarmo Lehtonen STTK-J:stä. Lisäksi Satakuntaliitto ja Valtion yhteisjärjestö ovat antaneet kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ympäristöhallinnosta, jolla kumotaan nykyinen laki vesi- ja ympäristöhallinnosta. Lisäksi esitys sisältää 31 lakiehdotusta ympäristöalan lakien muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on valtioneuvoston kesäkuussa 1993 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti tehostaa ympäristöasioiden hoitoa sekä parantaa keskus- ja aluehallinnon taloudellisuutta ja tuottavuutta. Samalla parannetaan mahdollisuuksia toteuttaa ympäristöpolitiikan sisällölliset tavoitteet. Ympäristöhallinnon toiminnan tärkein tavoite olisi edistää kestävää kehitystä ja luonnonvarojen käytön kestävyyttä.

Esitys sisältää ehdotukset säännöksiksi ympäristönsuojelua, alue- ja yhdyskuntasuunnittelua, rakennettua ympäristöä sekä rakentamisen ohjausta koskevien asioiden hoidon järjestämisestä alue- ja keskushallinnossa. Esitys ei koske asun-

toasioiden hallintoa, joka on uudistettu joulukuun alussa 1993. Esitys koskee myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan, että ympäristöasioiden aluehallintoa vahvistetaan ja se kootaan ympäristöministeriön alaisiin alueellisiin ympäristökeskuksiin yhdistämällä vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Alueellisia ympäristökeskuksia ehdotetaan perustettaviksi 13. Niiden aluejako perustuisi maakuntajakoon vähäisin poikkeuksin, jotka perustuvat erityisiin toiminnallisiin syihin.

Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät koostuisivat vesi- ja ympäristöpiirin ja lääninhallitusten ympäristöyksiköiden nykyisistä tehtävistä sekä keskushallinnosta siirrettävistä tehtävistä. Alueellisille ympäristökeskuksille kuului myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä. Tämän lisäksi ne huolehtisivat ympäristötietoisuuden edistämisestä alueillaan sekä yhteydenpidosta kansalaisiin ja muihin yhteistyötahoihin. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaisivat alueellisia ympäristökeskuksia oman toimialansa osalta.

Vesi- ja ympäristöhallinnon omasta rakentamistoiminnasta luovutaan. Rakennustyöt teetetään urakalla. Korjaamotoiminta on heinäkuun alussa 1994 siirretty pääosin Valtion Korjaamoon. Kahdessa alueellisessa ympäristökeskuksessa korjaamotoiminta jatkuu vuoden 1996 loppuun.

Vesi- ja ympäristöhallituksesta ehdotetaan muodostettavaksi monipuolinen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Suomen ympäristökeskus, jolla ei olisi hallinnollisia ohjaustehtäviä. Suomen ympäristökeskus olisi ympäristöministeriön alainen. Se hoitaisi myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon asiantuntija- ja kehittämis-tehtäviä. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaisivat sitä oman toimialan-

sa osalta. Kumpikin ministeriö vastaisi Suomen ympäristökeskuksen ohjauksesta omaan toimialaansa kuuluvien tehtävien osalta. Suomen ympäristökeskus tukisi alueellisten ympäristökeskusten toimintaa ja päätöksentekoa asiantuntevuksellaan. Vesi- ja ympäristöhallituksen nykyisin hoitamat hallinnolliset tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi pääosaltaan aluehallintoon. Keskushallinnolle kuuluvat hallinnolliset ohjaustehtävät ehdotetaan siirrettäviksi ministeriöihin.

Ympäristöhallinnon eri yksiköiden henkilöstö ja muut voimavarat kohdennetaan niiden kesken tehtävien mukaisesti. Henkilöstöpoliittisena tavoitteena on, että henkilöstön vähentäminen sopeutetaan luonnolliseen poistumaan eikä henkilöstöä tarvitse irtisanoa. Henkilöstön siirtoja yksiköstä toiseen edistetään.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1995.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva esitys on lähtökohtaisesti sisällöltään yleisten hallinnon uudistamista koskevien periaatteiden mukainen. Valiokunta pitää tärkeänä keskushallinnon selkiyttämistä poistamalla kaksiportaisuus siten, että Suomen ympäristökeskukselle, josta tulee monipuolinen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, ei jää varsinaisia hallinnollisia ohjaustehtäviä lainkaan. Keskushallinnolle kuuluvat aluehallinnon ohjaukseen liittyvät tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi ministeriötasolle. Suomen ympäristökeskuksen tehtäväksi jäisi tukea alueellisten ympäristökeskusten toimintaa ja päätöksentekoa asiantuntevuksellaan.

Hyväksyttäviin hallinnon uudistamisen tavoitteisiin kuuluu myös tehtävien siirtäminen mahdollisimman laajalti keskushallinnon alaiseen hallintoon. Alueatasolla hajallaan olevan hallinnon kokoaminen alueellisiin ympäristökeskuksiin merkitsee toiminnan tehostamista ja ympäristöhallinnon palvelukyvyn paranemista.

Kokemustensa perusteella valiokunta toteaa, että kahdesta ministeriöstä tapahtuva toiminnallinen ohjaus saattaa erityisesti uudessa hallintoorganisaatiossa aiheuttaa ongelmia käytännön toiminnassa. Tosin on esimerkkejä vakiintuneesta hallinnosta, missä vastaavalle periaatteelle rakennettu ohjausjärjestelmä on toiminut pitkään hyvin. Samalla on vastakkaisena kriittisenä arviona todettava, että ehdotettu hallintomalli

vahvistaa yleensä suppea-alaisena pidettävää sektorihallintoa, ns. putkihallintoa.

Valiokunta pitää pääosin perusteltuna maan jakamista 13 alueelliseen ympäristökeskukseen. Kaavailtu aluejako pohjautuu esityksen mukaan aluepoliittisiin, henkilöstöpoliittisiin ja toiminnallistaloudellisiin syihin. Valiokunta korostaa toiminnallistaloudellisia syitä ja ehdottaa, että suunniteltuja aluejakoja tarkistettaisiin vielä esimerkiksi Keski-Pohjanmaan ympäristökeskuksen toimialueen osalta. Valiokunnan käsityksen mukaan vesistöalueiden pirstomista useamman ympäristökeskuksen kesken tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää.

Valiokunta painottaa erityisesti alueellisten ympäristökeskusten kiinteää yhteistoimintaa maakunnan liitton kanssa. Laissa alueiden kehittämisestä (1135/93) on tarkoitettu antaa kuntien yhteistoimintaan perustuvilla maakunnan liitoille laaja-alainen poikkihallinnollinen koordinaatiotehtävä maakunnan kehittämistä koskevissa asioissa. Mainitun lain mukaan valtion aluehallintoviranomaisen on muun muassa pyydettävä aluekehitysviranomaiselta lausunto aluekehitysviranomaisen toimialueen kehittämisen kannalta merkittävistä aluehallintoviranomaisen suunnitelmista ja päätöksistä sekä niihin liittyvistä rahoitustoimenpiteistä. Lausunto samoin kuin maakunnan liiton aluekehitysviranomaisena hyväksymät suunnitelmat tulee valtion aluehallintoviranomaisen ottaa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa huomioon sekä perustella niistä poikkeaminen.

Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston tulee määrätä alueen kuntia kuultuaan alueellisten ympäristökeskusten toimialueiden rajojen lisäksi myös näiden toimipaikat. Tällä tavalla voidaan varmistaa esityksessä ehdotettua laaja-alaisempi harkinta, jolla on merkitystä hallinnon toimivuuden samoin kuin työpaikkojenkin kannalta.

Esitykseen liitettyihin asetusluonnoksiin viitaten valiokunta katsoo, että Suomen ympäristökeskuksen tutkimusjohtajalta tulee edellyttää muun ohella tohtorin tutkintoa ja että tutkimusjohtajan nimittäisi ympäristöministeriö.

Valiokunnan mielestä uutta valtion virkamieslakia (750/94) on sovellettava myös uudistuksen yhteydessä. Näin ollen ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin toinen virke, jonka mukaan virkojen siirtämiseen ei tarvita virkamiesten suostumusta, tulee poistaa. Virkamiehen edun mukaista on suostua siirtoon, jos se hänelle on mahdollista, muussa tapauksessa virkamies voidaan sanoa irti virkamieslain sään-

nöksiä noudattaen. Hallituksen esityksen hyväksyminen merkitsisi periaatteellista poikkeusta joulukuun alusta 1994 voimaan tulevasta uudesta valtion virkamieslaista, mitä ei ole pidettävä hyväksyttävänä ja mikä muodostaisi helposti linjan tulevia tapauksia varten.

Alueellisten ympäristökeskusten moninaisten tehtävien vuoksi, jolloin esimerkiksi sama asia voi tulla useampaan kertaan eri tarkoituksessa ja eri tarkastelukulmasta käsiteltäväksi, valiokunta katsoo, että asetuksen sijasta lakiin on tarpeen ottaa säännös, jonka mukaan lakisäateisten lupa-asoiden ja muiden näihin rinnastettavien viranomaistehtävien hoito on järjestettävä niin, että näiden asioiden riippumaton käsittely ja ratkaiseminen varmistetaan.

Valiokunta toteaa, että esityksen perusteluihin on jäänyt säädöstekstiä vastaamatonta epätarkkuutta. Epäjohtonmukaisuus koskee yleisen edun valvontaa. Saadun selvityksen perusteella ensimmäisen lakiehdotuksen 4 §:stä on poistettu valmistelun loppuvaiheessa momentti, jonka mukaan ”milloin kyseessä on valtakunnallisesti tai periaatteellisesti tärkeä asia, ympäristöministeriö tai maa- ja metsätalousministeriö voi päättää, että alueelliselle ympäristökeskukselle kuuluu puhevaltaa käyttää Suomen ympäristökeskus”. Valiokunta pitää asianmukaisena, että päätösvalta on mahdollisimman laajalti siirretty ylhäältä alaspäin ja että toimivaltasäännökset ovat selkeät. Ei myöskään ole perusteltua säilyttää keskushallinnon kaksiportaisuutta substansiosiohjauksessa. Epäjohtonmukaisuuden välttämiseksi olisi myös perusteluosa tullut korjata. Valtakunnalliset ja periaatteelliset asiat alueellinen ympäristökeskus voi ottaa huomioon Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijaohjauksen perusteella. Edellä lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa ensimmäisen lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin 2 kohdasta sanan ”alueellisissa” poistamista, jotta aluekeskukset voivat valvoa yleistä etua kattavasti.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Enestam, Kautto, Korva, Laakkonen, Liikka-

Hallituksen esitykseen liittyvien erityislakien muutokset ovat luonteeltaan teknisiä. On kuitenkin syytä tässä yhteydessä kiinnittää huomiota esitykseen liittyvään 28. ehdotukseen laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että eräiden viimeaikaisten maa- ja metsätalouden perusteella yksityistielakiin (358/62) vedoten alueellinen ympäristöviranomainen ei ole saanut aina puhevaltaa edes valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien kohteita koskevissa yksityistieasioissa, vaikka luonnonsuojelun edistäminen kuuluu luonnonsuojelulain mukaisesti ympäristöviranomaisen tehtäviin. Valiokunta esittää ympäristövaliokunnan selvittäväksi ja harkittavaksi, että yksityistielain 39 §:ään lisättäisiin maininta alueellisen ympäristökeskuksen puhevallasta tietoisuudessa.

Ehdotus laiksi maa-aineslain muuttamisesta ei sisällä ehdotusta kyseisen lain 13 §:n muuttamisesta. Kyseisen pykälän mukaan maa-aineslupahakemuksesta on hankittava asianomaisen vesipiirin vesitoimiston lausunto, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Lain käytännön soveltaminen olisi alueellisten ympäristökeskusten perustamisen jälkeen ongelmallista niissä tapauksissa, joissa maa-aineslupapäätös tulee alustus- tai valitusmenettelyn kautta ympäristökeskuksen käsitelyyn. Keskus joutuisi ottamaan kantaa samaan lupa-asiaan kahdesti, minkä vuoksi 13 §:ää tulisi muuttaa.

Saamansa selvityksen perusteella ja hallituksen esityksessä mainituista syistä valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittavasti,

että ympäristövaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

nen, Markkula, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola ja Ääri sekä varajäsenet Ihamäki ja Muttilainen.

