

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/2009 vp

Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, osastopäällikkö, ylijohtaja Silja Hiironniemi, valtiosihteeri Timo Reina, lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen, valtiovarainministeriö
- työministeri Tarja Cronberg, elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen, teollisuusneuvos Markukka Aarnio, hallitusneuvos Matti Ilonen, teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman ja vanhempi hallitussihteeri Heidi Nummela, työ- ja elinkeinoministeriö
- valtiosihteeri Jouni Lind ja maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- ympäristöministeri Paula Lehtomäki, kansliapäällikkö Hannele Pokka, hallitusneuvos Aino Jalonen ja hallintojohtaja Riitta Rainio, ympäristöministeriö

- hallintoneuvos, dosentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- pääsihteeri, maakuntajohtaja Tapio Välinoro, aluehallinnon uudistamishanke
- asiantuntijapalveluosaston johtaja Esa Nikunen, Suomen ympäristökeskus
- johtaja Aino Turpeinen ja ympäristöneuvos Mika Seppälä, Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
- luonnonsuojelupäällikkö Pentti Välipakka, Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
- johtaja Risto Timonen, Lounais-Suomen ympäristökeskus
- johtaja Pertti Sevola, Länsi-Suomen ympäristökeskus
- johtaja Marketta Virta, Uudenmaan ympäristökeskus
- maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- maakuntajohtaja Ossi Savolainen, Uudenmaan liitto
- asiantuntija Meeri Palosaari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- maakunta-asiamies Antti Iso-Koivisto, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Leena Penttinen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Pekka Pietinen, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- varapuheenjohtaja Tuire Laurinolli, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi valiokunta on saanut Suomen Yrittäjät ry:n kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen yleistavoitteena on saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Taustavaikuttimiksi mainitaan myös tarve edistää poikkihallinnollista verkostomaista yhteistyötä ja vahvistaa aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä.

Valiokunta on tarkastellut uudistusehdotusta ympäristöasioiden käsittelyjärjestelmältä vaa-dittavien edellytysten kannalta sekä ympäristöhallinnon suhteellisen aseman mahdollisen muuttumisen kannalta ympäristölupavirastojen ja ympäristökeskusten siirtyessä osaksi suurempaa kokonaisuutta uusissa aluehallintovirastoissa sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa.

Hallintouudistusehdotus on laajuudeltaan harvinaisen mittava, ja siksi sen toteuttaminen varsinkin kiireisellä aikataululla on haasteellista. Valiokunta toteaa, että uudistuksen äärimmäisen kireä valmistelu-aikataulu vaikeuttaa paitsi lakiteknisesti virheettömän lopputuloksen myös mahdollisimman selkeän lainsäädäntökokonaisuuden aikaansaamista. Ylipäänsä aikaa toimivimpien menettelyjen pohdintaan on jäänyt vähän. Valiokunta katsoo, että ympäristö- ja vesiasioiden käsittelyä koskevan päätöksentekojärjestelmän erityispiirteiden tarkastelu on jäänyt ehdotuksessa puutteelliseksi.

Kireän valmistelu-aikataulun ohella huolta herättää valtion tuottavuusohjelman toteuttaminen hallintouudistuksen yhteydessä, mikä merkitsee tavoitetta lähes 20 prosentin vähennyksestä nykyisiin henkilöresursseihin. Valiokunta korostaa, että uudistuksen toteutuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei ympäristöhallinnon palvelukyky heikkene. Riittävien hen-

kilöresurssien ja osaamisen turvaaminen on koko uudistuksen keskeinen edellytys. Hallinnon toimivuuden kannalta hallinnon rakenteet ovat kuitenkin toissijaisia käytettävissä oleviin resursseihin verrattuna edellyttäen, että perusrakenteet ovat kunnossa. Valiokunta esittää hallintovalioikunnalle, että se edellyttäisi mietinnössään ympäristöhallinnon resurssien turvaamista hallintouudistuksessa.

Onnistuessaan uudistus parantaa mahdollisuuksia kestäväen kehityksen toteuttamiseen alueiden kehittämisstrategioissa. Uudistuksen tavoitteena on saavuttaa synergiahyötyjä aluehallinnon sisäisen, vastuualueiden rajat ylittävän vuorovaikutuksen syventämisen kautta. Mit-tavan uudistuksen voidaan katsoa sisältävän sekä mahdollisuuden kestäväen kehityksen edistämiseen, tuottavuuden nostamiseen, hallinnon sujuvoittamiseen ja asiakaspalvelun parantamiseen että toisaalta uhkan vahvan ympäristöhallinnon heikkenemisestä, mikä tulee torjua päätöksentekoa koskevan sääntelyn selkeyttämisellä.

Valiokunta korostaa, että ilmastonmuutos ja kestävä kehitys ovat laajuudeltaan niin mittavia haasteita, että vain eri hallinnonalojen vuorovaikutuksen tukemisella ja kestäväen kehityksen juurruttamisella läpäisyperiaatteen mukaisesti kaikkeen toimintaan voidaan saada aikaan pitkällä aikavälillä kestäviä rakenteita. Erityisesti tämä koskee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, joilla on merkittäviä ympäristönsuojelun edistämistehtäviä. Vain vastuurajat ylittävän vuorovaikutuksen kehittämällä voidaan saada aikaan todellinen uudistus ja vältetään sellainen lopputulos, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen nimen alla toimisi kolme täysin erillistä virastoa.

Samassa yhteydessä on painotettava, että juuri ympäristöasioissa merkittävä osa asioista on oikeusharkintaisia, lakiin perustuvia lupa-asioi-

ta ja niihin rinnastuvia valvonta- ja hallintopakkoasioita, joiden ratkaiseminen ei voi olla organisatorisista rakenteista riippuvainen. Näiden osalta kysymys ei siten ole kehittämistehtävistä, vuorovaikutuksesta tai tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, vaan asianosaisten ja toiminnanharjoittajien välisiin oikeussuhteisiin välittömästi vaikuttavasta ratkaisutoiminnasta. Lakisäätisten lupa- ja valvonta-asioiden päätöksenteon organisoimisessa on olennaista päätöksenteon itsenäisyys ja riippumattomuus. Hallituksen esityksessä tunnustetaan sinänsä tarve esimerkiksi ympäristölupa-asioiden käsittelyn riippumattomuuden turvaamiseen näiden oikeudellisen erityisaseman vuoksi. Kysymys on siitä, onko esitetty sääntely riittävää. Valiokunnan tarkastelussa päähuomio onkin sen tarkastelemisessa, mitä vaikutuksia uudistuksella on ympäristöasioita koskevan päätöksenteon itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Ympäristönsuojelua koskeva, vakiintunut lainsäädäntö säilyy uudistuksessa aineellisesti pääosin muuttumattomana. Lähtökohtana siten on, että ympäristöasioiden asema suhteessa elinkeinotoimintaan tai muihin uuden aluehallintoviranomaisen tehtäviin nähden ei muutu siltä osin kuin kysymys on oikeusharkintaisista asioista. Uudella strategisen ja toiminnallisen ohjauksen vahvistamisella ei luonnollisesti voida vaikuttaa lakisäätisten tehtävien päätöksenteon perusteisiin.

Ympäristöhallinnon kehityksestä

Ympäristö- ja vesiasioiden käsittelymenettelyt ovat muuttuneet merkittävästi kahden viimeisen vuosikymmenen aikana samanaikaisesti, kun myös ympäristölainsäädännön aineellinen sisältö on muuttunut ja laajentunut erityisesti EU-jäsenyyden seurauksena. Aikaisemmasta, eri lakeihin perustuvasta hajanaisesta lupajärjestelmästä on kehitetty yhtenäinen ympäristölupa, jossa tarkastellaan samanaikaisesti toiminnasta aiheutuvia ilma-, vesi- ja muita päästöjä. Ympäristölupia koskeva päätöksentekojärjestelmä on keskitetty hallinnolliseksi, kun aikaisemmat tuomioistuimeksi organisoidut vesioikeudet lakautettiin ja lupapäätöksentekoa varten perustet-

tiin erilliset ympäristölupavirastot vuonna 2000. Vesi- ja ympäristöpiireistä ja lääninhallitusten ympäristöyksiköistä perustettiin alueelliset ympäristökeskukset vuonna 1995. Lupajärjestelmän kehittymisen ohella myös ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvien erilaisten seuranta- ja raportointivelvoitteiden määrä on kasvanut merkittävästi EU-lainsäädäntöön perustuvilla velvoitteilla. Valiokunta toteaa, että kunnissa käsitellään määrällisesti suurin osa ympäristöluvista eli pienehköä toimintaa koskevat luvat, ja tähän ei aluehallintouudistuksessa esitetä muutosta.

Nykyjärjestelmässä valtion aluehallinnossa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupa- asioita käsittelevät sekä alueelliset ympäristökeskukset että ympäristölupavirastot. Hallituksen esityksen tarkoittamassa hallintouudistuksessa lupa-asioiden ratkaiseminen keskitetään aluehallintovirastoihin ja valvontaan ja ympäristönsuojelun edistämiseen liittyvät tehtävät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Valiokunta pitää lupa- ja valvonta-asioiden erottamista toisistaan kannatettavana ja toteaa, että esitys on tältä osin valiokunnan ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista koskevan esityksen yhteydessä (YmVM 4/1999 vp) esittämän eduskunnan lausuman mukainen. Lausumassa edellytettiin lainsäädännön kehittämisen jatkamista tavoitteena valtion käsittelemien ympäristölupa-asioiden kokoaminen yhteen viranomaiseen.

Ongelmana nykyisessä hallintojärjestelmässä on pidetty sitä, että sama viranomainen toimii eri rooleissa, mikä voi heikentää toiminnan uskottavuutta. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviin kuuluu nykyisinkin lähtökohtaisesti toisilleen mahdollisesti vastakkaisten intressien hoito, kuten ympäristönsuojelun edistäminen, vesihuollon edistäminen ja tulvasuojelu, yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesiasioissa, valtion vesioikeudellisista luvista huolehtiminen sekä eräiden ympäristölupa-asioiden ratkaiseminen. Näistä lähtökohdista on katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen laissa ympäristöhallinnosta, että lakisäätisten lupa- ja valvonta-asioiden sekä muiden näihin rinnastettavien viranomais-

tehtävien hoito on alueellisessa ympäristökeskuksessa järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

Valiokunta katsoo, että lupa- ja valvontatehtävien erottaminen toisistaan on näistä lähtökohdista kannatettavaa ja sillä voidaan selkiyttää hallintoa. Hallituksen esityksen mukaisessa mitattavassa aluehallintouudistuksessa tulee varmistaa, että intressiristiriitatilanteiden mahdollisuuden poistamiseen kiinnitetään riittävästi huomiota. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueiden päätöksenteon järjestämisellä on tässä tärkeä merkitys.

Ympäristöasioiden käsittelyjärjestelmälle asetettavat edellytykset

Aluehallintovirastot

Edellisessä ympäristölupahallintouudistuksessa pidettiin olennaisena päätöksenteon riippumattomuutta päätöksenteon siirtyessä tuomioistuimesta hallintoviranomaiseen. Entiset tuomarinvirat lakkautettiin, mutta niiden tilalle perustetuista ympäristölupavirastojen ympäristöneuvoksen viroista tehtiin erittelyvirkoja, millä tavoiteltiin tuomarinvirkaa vastaavaa pysyvyyttä osaltaan takeeksi ratkaisutoiminnan riippumattomuudesta. Lisäksi vesiasioita ratkaistaessa käytössä on entisen tuomioistuinnmallin mukaisesti monijäseninen ratkaisukokoonpano, kun tavallisesti hallintomenettelyssä asiat ratkaistaan yhden ratkaisijan kokoonpanolla.

Hallituksen esityksen tarkoittamassa uudistuksessa erittelyviroista luovutaan, mutta monijäseninen ratkaisukokoonpano ehdotetaan säilytettäväksi. Tästä ehdotetaan säädettäväksi erillisellä lailla ympäristönsuojelu- ja vesiasioden käsittelystä aluehallintovirastossa (3. lakiehdotus), jonka 2 §:n mukaan on asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus voimassa olevan lain säädännön tapaan. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaisesti asia ratkaistaan monijäsenisessä kokoonpanossa, jos asian tai hankkeen laatu tai laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää. Lisäksi asia on siirrettävä

kolmijäsenisen tai tätä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet ovat asian ratkaisemisesta eri mieltä. Erikseen esitetään 3 §:n 3 momentin mukaan säädettäväksi nykyiseen tapaan, että vastuualueen päällikkö ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jonka hän on määrännyt muussa kokoonpanossa ratkaistavaksi.

Valiokunta toteaa, että aluehallintovirastojen ympäristönsuojelu- ja vesiasioden ratkaisukokoonpanoa koskeva sääntelyehdotus on yleispiirteisempi ja jättää enemmän harkinnanvaraa kuin voimassa olevat säännökset. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ympäristö- ja vesiasioden päätöksenteon järjestämistä koskevat poikkeukset säilytetään ja erityisesti vesilain mukaisten asioiden osalta monijäseninen ratkaisukokoonpano säilyy pääsääntönä nykyiseen tapaan. Tämä on olennaista ja edellytys päätöksenteon uskottavuudelle varsinkin vesilain mukaisissa asioissa, joissa lähtökohtaisesti aina on kysymys eri intressien yhteensovittamisesta ja jopa saman intressin osalta yksityinen ja yleinen etu voivat olla vastakkaisia. Viranomaisten esittämät näkemykset yleisestä edusta voivat vaikuttaa myös yksityisten esittämien intressien painoarvoon. Ratkaisukokoonpanon monipuolinen asiantuntemus edistää asian monipuolista tarkastelua. Merkitystä on silläkin, että muutoksenhakuasteissa vesilain mukaisia asioita käsiteltäessä ratkaisukokoonpanossa on kuvattava tavoin paitsi oikeudellinen myös tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus.

Valiokunta viittaa tältä osin mietintöönsä YmVM 2/2005 vp, johon sisältyvillä muutoksilla tehtiin mahdolliseksi yhden ratkaisijan kokoonpano lain 10 a §:ssä luetelluissa asioissa. Hallituksen esityksen tarkoituksena oli tuolloin tehostaa ympäristölupavirastojen toimintaa ratkaisukokoonpanoja monipuolistamalla siten, että ympäristölupavirastoissa voitaisiin ratkaista asioita myös yhden ratkaisijan kokoonpanolla lähinnä pienissä ja yksinkertaisissa vesitalousasioissa, joiden ympäristövaikutukset ovat vähäisiä, sekä ympäristönsuojelulain mukaisissa ilmoitusasioissa.

Valiokunnan ehdotuksesta pykälää muutettiin tuolloin hallituksen esitykseen verrattuna siten, että kollegiaalisesta käsittelystä voidaan poiketa vain, jos yleinen tai yksityinen etu ei vaadi asian käsittelyä normaalilla kokoonpanolla. Valiokunnan perustelujen mukaan tämä oli tarpeen siksi, että lainkohdan soveltamisalan piiriin kuuluva asia voi olla myös sellainen, että asianosaisten vaatimukset ja oikeussuojaodotukset ovat vastakkaiset tai esimerkiksi laillisesta rantaviivasta tai kiinteistörajasta on epäselvyyttä. Suhteellisen pienessäkin hankkeessa saataan myös joutua suorittamaan intressivertailu luvan edellytysten selvittämiseksi ja määräämään käyttöoikeuksista toisen omaisuuteen ja varsinkin laituri tapauksissa myös naapurushaittakorvauksia. Valiokunnan tekemän muutoksen tarkoituksena oli selventää, että yhden ratkaisijan kokoonpanoa ei ole tarkoitettu käytettäväksi kuvatuissa muissa kuin suhteellisen yksinkertaisissa asioissa. Valiokunta korostaa, että aineellinen lainsäädäntö ei ole muuttunut siten, että monijäseniseen kokoonpanoon olisi aihetta tehdä muutosta. Valiokunnan tuolloiset perustelut pätevät siten edelleen, ja käytäntö tulee säilyttää nykymuotoisena.

Valiokunta pitää pyrkimystä päätöksenteon joustavoittamiseen sinänsä tarkoituksenmukaisena ja luontevana, kun kysymys ei enää ole tuomioistuimesta vaan hallintoviranomaisesta. Yksinkertaisissa, lähinnä ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa on mahdollista ilman uskottavuuden heikkenemistä jättää viranomaisen päätettäväksi, mikä ratkaisukokoonpano kulloinkin on perusteltu. Valiokunta pitää tarpeellisena, että 3. lakiehdotuksen ratkaisukokoonpanoja koskevaan 3 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen lisätään velvollisuus siirtää asia monijäsenisellä kokoonpanolla ratkaistavaksi, jos 1. virkkeessä tarkoitettu asia on osoitettu yhden tai kahden jäsenen kokoonpanolla ratkaistavaksi. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se mietinnössään

täydentää ratkaisukokoonpanoa koskevaa 3 §:ää edellä sanotulla tavoin sekä korostaa yleisesti tarvetta säilyttää käy-

tännössä vesilain mukaisissa lupa-asioissa monijäseninen ratkaisukokoonpano.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Kuten aluehallintovirastoissa, myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tulee kiinnittää huomiota ympäristöasioiden valvontaan liittyvien tehtävien riippumattomuuden varmistamiseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan 2. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvien valvontatehtävien hoitaminen onkin järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Edellä on jo todettu, että vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan lakiin ympäristöhallinnosta. Valiokunta katsoo, että tämä sääntely päätöksentekojärjestelmän erityisedellytyksistä on välttämätöntä päätöksenteon uskottavuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi ympäristö- ja vesiasioihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Vaikka ympäristölupa-asioiden ratkaisutoimivalta siirtyy uudistuksessa aluehallintovirastoille, jää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin edelleen tehtäviä, jotka voivat olla keskenään ristiriidassa. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen sisällä esimerkiksi tulvasuojelun edistäminen ja luonnonsuojelun yleisen edun valvonta voivat olla ristiriitaisia tehtäviä.

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen mahdollisten sisäisten ristiriitaisen tehtävien ohella olennainen on kysymys ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen itsenäisyydestä suhteessa elinkeino- ja liikennevastuualueisiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluu ympäristö- ja vesiasioiden yleisen edun valvonta. Tämän lisäksi keskuksen tehtäviin kuuluu esimerkiksi liikenneasioiden ja kalatalouden yleisen edun valvontaa. Eri laeissa tarkoitetaan yleisen edun valvonnalla eri näkökulmia, jotka voivat olla ja usein myös ovat keskenään ristiriidassa. Tämän vuoksi on olennaista, että kukin vastuualue antaa oman lainsäädäntönsä mukaisen yleisen edun osalta lausuntonsa esimerkiksi aluehallintoviranomaiselle itsenäisesti. Itsenäisyyden tulee koskea myös valtion puhevallan käyttöä tilanteessa, jossa elinkeino-,

liikenne- ja ympäristökeskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että tästä säädetään laissa selkeästi, esimerkiksi lisäämällä 2. lakiehdotuksen 10 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualue käyttää itsenäistä puhevaltaa muissa viranomaisissa vireillä olevissa vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Valiokunta esittää myös, että hallintovaliokunta muuttaa 2. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momenttia siten, että siinä viitataan myös lain 3 §:n 2 momentin 3 kohdan yleisen edun valvontatehtäviin. Hallituksen esityksessä lain 4 §:n 3 momentin mukaan 3 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Mainitussa 10 kohdassa tarkoitettujen tehtävien liittyvät ympäristönsuojeluun, alueiden käyttöön, rakentamisen ohjaukseen, kulttuuriympäristön hoitoon, luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon. Valiokunnan esittämä lisäys on tarpeen, koska 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on lisäksi valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Asioiden käsittelyn puolueettomuuden varmistaminen on välttämätöntä myös tämän osalta, ja viittaus lieneekin jäänyt erehdyksessä pois. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se

muuttaa hallituksen esitystä edellä esitetyllä tavoin asioiden puolueettoman käsittelyn varmistamiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa.

Esteellisyystilanteet

Aluehallintovirastoja koskevan 1. lakiehdotuksen 15 §:n ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan 2. lakiehdotuksen 20 §:n avulla pyritään lakiehdotusten perustelujen mukaan ratkaisemaan tehtävien sisäisestä järjeste-

lystä mahdollisesti johtuvat esteellisyyss- ja kolliisio-tilanteet.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n mukaan, jos aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään sen toimialaan kuuluvan asian, viraston on pyydettävä toiminnallisesta ohjauksesta vastaavaa ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto käsittelemään asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Vastaavasti 2. lakiehdotuksen 20 §:n mukaan, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on esteellinen käsittelemään sen toimialaan kuuluvan asian, sen on pyydettävä toiminnallisesta ohjauksesta vastaavaa ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Perusteissa mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tulisi käsitellä asiaa, joka on vireillä saman keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueella.

Valiokunta pitää tarpeellisena mainittujen säännösten muotoilemista uudelleen siksi, että viranomaisen esteellisyys ei ole vakiintunut käsite ja esteellisyyden tulkinta jäisi näin ehdotetussa muodossaan avoimeksi. Lakimääräisiä tehtäviä hoitaessaan viranomainen ei tule hallintolaissa tarkoitettulla tavalla esteelliseksi hoitamaan muita sille kuuluvia tehtäviä. Virkamiehen esteellisyydestä puolestaan on hallintolaikiin perustuva vakiintunut sääntely. Edelleen se, miten virkamiehen esteellisyyttä koskevia säännöksiä voitaisiin mahdollisesti soveltaa viranomaiseen, jäisi myös avoimeksi.

Valiokunta katsoo, että säännösten muuttaminen voidaan toteuttaa muuttamalla 1. lakiehdotuksen 15 §:ää ja 2. lakiehdotuksen 20 §:ää siten, että poistetaan nimenomainen viittaus viranomaisen esteellisyyteen ja sen sijaan viitataan tilanteeseen, jossa asia koskee viranomaista itseään siten, että asian käsittelyn puolueettomuus voi vaarantua. Tällainen tilanne voisi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun aluehallintoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualue joutuisi käsittelemään

vastuualuetta itseään koskevaa asiaa. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se

esittää 1. lakiehdotuksen 15 §:n ja 2. lakiehdotuksen 20 §:n muuttamista teknisesti siten, että viittaus viranomaisen esteellisyyteen korvataan toisella ilmaisulla.

Päätösvallan siirtäminen

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että edellä viitattu asian siirtäminen toisen viranomaisen käsiteltäväksi johtanee käytännössä hallinnollisesti kankeaan järjestelmään. Ympäristöasioiden osalta on vaarana, että siirtämistä muodostuu pääsääntö, ellei päätöksentekoa kyetä organisoimaan viranomaisen sisällä niin, että puolueettomuuden ei voida katsoa yleensä vaarantuvan. Valiokunta korostaa, että siirtämisen tulisi olla ratkaisu hyvin poikkeukselliseen tilanteeseen ja pääsääntöisesti vastuualueiden itsenäisyyttä vahvistamalla tulisi luoda järjestelmä, jossa saman keskuksen sisälläkin asiat voidaan hoitaa asianmukaisesti ja riippumattomasti — sekä suhteessa muihin vastuualueisiin että vastuualueen sisällä eri yksiköiden välillä. Kukin yksikkö käyttäisi omaa puhevaltaansa asiassa itsenäisesti, mikä perustuu yksikölle annetun, lakiin perustuvan tehtävän toteuttamiseen ja tämän intressin edun ajamiseen päätöksentekotilanteessa. Esimerkiksi ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen sisällä tulee siten erottaa esimerkiksi tulvasuojelun edistämistä ja luonnon-suojelun yleisen edun valvontaa koskevat tehtävät eri yksiköihin. Kun roolit ovat selvät, vastuualueet ja yksiköt voivat silti tehdä keskenään yhteistyötä ja pyrkiä ottamaan huomioon myös toisten intressejä. Edellä esitettyyn kokonaisuuteen viitaten valiokunta esittää aluehallintovirastojen organisointia koskevan 5 §:n ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten organisointia koskevan 4 §:n muuttamista jäsentäen asiat uudella tavoin kokonaisuuksiksi, mikä osaltaan selventää järjestelmää. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että se ottaa kantaa asian käsittelyn siirtämistä koskevan sääntelyn ja viranomaisen organisointia koskevan sääntelyn suhteeseen.

Muita kannanottoja

Maakunnan liittojen asema

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että maakunnan liittojen tehtävät laajenevat uudistuksessa siten, että niiden vastuulle tulee käynnistää suunnitteluprosessit ja johtaa niihin liittyvää yhteistyötä laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien laatimiseksi. Tämän vuoksi maakunnan liittojen ympäristöosaamista tulee vahvistaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuslakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan keskuksen johtajana toimisi keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella. Sekä sisäisen johtamisen että ulkoisen vaikuttavuuden näkökulmasta on perusteltua, että virastolla on päätoiminen johtaja. Sivutoimisen johtajan viran varaan rakentuva järjestely ei edistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten mahdollisuutta kehittyä yhtenäiseksi, osaltaan myös kestävää kehitystä edistäväksi alueelliseksi virastoksi.

Valiokunta korostaa, että ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen ovat globaaleja ympäristöhaasteita, joiden ratkaiseminen edellyttää ympäristöpolitiikalta ja ympäristöhallinnolta aktiivista roolia. Ympäristötavoitteiden onnistunut integrointi muihin alueellisiin kehittämistehtäviin luo perustaa alueiden toiminnan kehittämiseksi. Myös ministeriötasolla tulisi pystyä integroimaan ympäristöasiat kaikille hallinnonaloille läpäisyperiaatteen mukaisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja sisältää ilmastonmuutoksen hillinnän ja kestävä kehityksen tavoitteet. Tässä tavoitteita koskevassa osiossa käsitellään kestävä yhdyskuntakehitystä ja hyvää elinympäristöä, ilmastonmuutoksen

hillintää ja siihen sopeutumista, ympäristönsuojelua ja ekotehokkuutta, luonnonsuojelua sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa.

Valiokunta katsoo, että päätoiminen johtaja on välttämätön virastossa, jolla on vastuullaan merkittäviä tehtäviä ja jonka henkilöstömääräkin on huomattava.

Neuvontapalvelut ja sähköisen asioinnin kehittäminen

Valiokunta korostaa, että mittavan hallintouudistuksen sujuvuus edellyttää kattavaa tiedottamista ja neuvontaa toiminnanharjoittajille ja muille asiakkaille. Valiokunta kiinnittää hallintovalion huomiota myös kielellisten oikeuksien turvaamiseen.

Ympäristölupa-asioiden käsittelyaikojen venyminen tulee myös muutostilanteessa kyetä ehkäisemään. Tavoitteena pitää olla käsittelyaikojen lyhentäminen. Tähän pyritäänkin sähköistä asiointia kehittämällä esimerkiksi erityisen ratkaisutietopankin avulla, jossa lupahakemuksen sisältövaatimukset ja toimialakohtaiset ympäris-

tönsuojeluvaatimukset kootaan ratkaisupankkiin, jota luvan hakijat, viranomaiset ja kansalaiset voivat käyttää.

Ympäristöhallinnolla on laajat yhteiset tietojärjestelmät, jotka koskevat muun muassa ympäristön tilaa, kuormitusta, vesivaroja, maankäyttöä ja rakentamista sekä paikkatietoja. Suomen ympäristökeskus koordinoi näistä suurinta osaa ja kokoaa esimerkiksi EU:n edellyttämiä raportteja. Järjestelmien tehokas hyödyntäminen tulee turvata ympäristöhallinnon toimintasektorilla myös hallintouudistuksessa, kun tietojärjestelmien käytöstä on tehtävä yhteistyösopimukset ja niiden kehittäminen poikkihallinnollisesti edellyttää uusien käytäntöjen luomista. Erityisesti on huolehdittava siitä, että tietojen toimitus ja rekisteröinti jatkuvat keskeytyksittä muutosvaiheessa.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovalion ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäsen. Christina Gestrin /r
Rakel Hiltunen /sd
Timo Heinonen /kok
Antti Kaikkonen /kesk
Merja Kuusisto /sd

Markku Laukkanen /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Sanna Perkiö /kok
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
vjäs. Timo Juurikkala /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1***Perustelut***

Valiokunnan lausunto aluehallinnon uudistamishankkeesta on varsin kriittinen ja yhdyimme siihen pääpiirteittäin. Katsomme kuitenkin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuslakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukainen keskuksen johtaja ei voi toimia kokonaisen viraston päällikkönä oman toimensa ohella. Mielestämme näinkin merkittävällä hallinnollisella vastuualueella johtajan päätoimisuus on välttämättömyys. Tämä on perusteltua sekä organisaation sisäisen toiminnan että ulkoisen vaikuttavuuden vuoksi.

Esityksen mukainen johtajan vaillinainen asema yhdistettynä koko aluehallinnon uudistus-

hankkeen ylikireään valmisteluajatauluun johtaa kansalaisten, yritysten ja järjestöjen kannalta entistä sekavampaan hallintorakenteeseen. Myös ympäristövaliokunnan lausunnossa todettu ympäristöasioiden puutteellinen valmistelu esityksessä kaipaisi hankkeen käytännön toteutuksessa päätoimista, asiansa osaavaa johtajaa.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2009

Susanna Huovinen /sd
Rakel Hiltunen /sd

Merja Kuusisto /sd
Pauliina Viitamies /sd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Hallituksen esitys (HE 59/2009 vp) aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi on laadittu kiireellä.

Hallituksen aluehallintoesityksen suurin ongelma on luonnonsuojelun ja ympäristönsuojelun puoluepolitisoinen ja alistaminen kulloisellekin hallitusohjelmalle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strateginen suunnittelu ja ohjaus sekä johtaminen ovat työ- ja elinkeinoministeriöjohtoista (2. laki 6 §, 7 §, 8 §).

Esityksessä todetaan työ- ja elinkeinoministeriön huolehtivan "keskusten yhtenäisiä toimintoja ja muita keskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta" (8 §). Lisäksi hallituksen esitys jättää laajan mahdollisuuden valtioneuvoston asetuksen käyttöön mm. ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen suhteen. Esityksessä asetuksenantovaltuutta tulee täsmentää, kuten osaltaan oikeusministeriön asiantuntija on valiokunnassa esittänyt.

Ympäristövaliokunta toteaa lausunnossaan "uudistuksen äärimmäisen kireän valmisteluaiakatalun vaikeuttavan paitsi lakiteknisesti virheettömän lopputuloksen, myös mahdollisimman selkeän lainsäädäntökokonaisuuden aikaansaamista" (s. 3). Valiokunta näkee uhkan vahvana ympäristöhallinnon heikkenemisestä.

Hallituksen tavoitteena näyttää olevan pakonomainen päätöksenteon keskittäminen niin, että strateginen suunnittelu on keskitetty valtiovarainministeriövetoisesti toteuttamaan hallituksen strategia-asiakirjan ja strategisten tulostavoiteasiakirjojen tavoitteita aluehallintovirastoissa (1. laki, 8 §). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa keskittäminen toteutetaan strategisen "suunnittelun ja ohjauksen" käsitteistön alla työ- ja elinkeinoministeriön johtamana (2. laki, 6 §, 7 §).

Hallituksen esitys vaarantaa ympäristö- ja luonnonsuojelun riippumattomuuden työ- ja

elinkeinoministeriön johtaman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osana. Ongelmaan kiinnittää myös ympäristövaliokunta lausunnossaan huomiota ja painottaa "asioiden puolueettoman käsittelyn varmistamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa" (s. 11).

Laissa alueiden kehittämislain muuttamisesta todetaan maakuntien liiton vastaavan "alueellisten laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien laatimisen yhteensovittamisesta" (9. laki, 7 §). Ehdotuksen tarkoituksena ei hallituksen mukaan ole siirtää päätöksentekoa, mutta se tarkoittaisi suunnitteluprosessin käynnistämistä ja siihen liittyvän yhteistyön johtamista. Tämä siirtää merkittävästi vastuuta ympäristö- ja luonnonsuojelusta maakuntaliitoille.

Samalla ympäristövaliokunnalle on asiantuntijakuulemisessa esitetty, että lain sananmuoto jättää epäselväksi, mitkä ympäristösuunnitelmat kuuluisivat maakuntaliitoille. Tätä ei ole alueiden kehittämislain 7 §:n 4 a) kohdassa täsmennetty.

Maakuntaliittojen organisaatioon kuuluvassa maakunnan yhteistyöryhmässä tulee olla riittävä luonnontieteen, ympäristön- ja luonnonsuojelun osaaminen.

Kaikkiaan hallinnosta tulee entistä epäselvempää. Hallinto etäännyty kansalaisista ja hallinnolta viedään resursseja. Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä oli vuosille 2012—2015 asetettu 625 henkilötyövuoden vähennystavoite. Tästä 200 henkilötyövuotta on osoitettu ympäristöhallinnon alalle.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitän,

että ympäristövaliokunnan olisi tullut esittää hallintovaliokunnalle hallituksen esityksen hylkäämistä.

Eriävä mielipide 2

YmVL 25/2009 vp — HE 59/2009 vp

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2009

Pentti Tiusanen /vas