

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2009 vp

Hallituksen esitys aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt hallituksen esityksen aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan. Hallintovaliokunta päätti 7 päivänä lokakuuta 2009 pyytää ympäristövaliokunnalta lausunnon siltä osin kuin on kysymys muusta kuin teknisluonteisesta sääntelystä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aino Jalonen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- johtaja Aino Turpeinen, Länsi-Suomen ympäristölupavirasto.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Helsingin kaupungin ympäristökeskukselta.

Viitetiedot

Valiokunta on antanut lausunnon YmVL 25/2009 vp hallituksen esityksestä aluehallintolainsäädännön uudistamiseksi (HE 59/2009 vp).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on tarkastellut hallituksen esitystä toimialaansa kuuluvien lakiehdotusten osalta erityisesti siltä osin kuin on kysymys muusta kuin teknisluonteisesta sääntelystä. Valiokunta toteaa, että suurimmalta osaltaan ehdotuksiin sisältyvät muutosehdotukset ovat luonteeltaan teknisiä. Teknisluonteisten muutosten lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin ympäristölainsäädännön osalta asiallisia muutoksia, joista suurimmat liittyvät hallintopakon määrittämiseen toimivaltaisen viranomaisen muuttamiseen sekä sähköistä kuuluttamista koskevan vel-

vollisuuden laajentamiseen. Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena sisällyttää näitä asiallisia muutoksia hallituksen esitykseen, sillä niiden toimeenpano aiheuttanee esityksen kiireisestä valmistelusta johtuen soveltamisvaikeuksia, kun esityksiä ei ole liiemmin edes perusteltu.

Valiokunta viittaa launnossaan aluehallintouudistuksesta (YmVL 25/2009 vp) esittämiinsä kriittisiin havaintoihin uudistukseen liittyviin, viranomaisjärjestelmän perusrakenteisiin liittyviin ongelmakohtiin, kuten päätöksenteon riippumattomuuden turvaamiseen elinkeino-, lii-

kenne- ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella ja aluehallintovirastoissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen 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. Aluehallintovirastoissa erityisesti erittelyviroista luopuminen on herättänyt huolta ratkaisutoiminnan riippumattomuudesta esimerkiksi korvausasioiden osalta. Valiokunta korostaa tarvetta ottaa nämä havainnot huomioon myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä siltä osin kuin esityksellä on heijastusvaikutuksia näihin peruskenteisiin.

210. lakiehdotus (Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta)

Hallintopakkotoimivalta

Valiokunta toteaa, että aluehallintouudistuksen mukaisessa järjestelmässä aluehallintovirastot käsittelevät ympäristönsuojelulain mukaiset ympäristölupa-asiat, koetoimintailmoitukset sekä erilliset korvaushakemukset, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat ympäristönsuojelulain mukaisia valvontaviranomaisia. Ympäristönsuojelulakiehdotuksen 84 §:n 2 momentin mukaan myös ympäristönsuojelulain mukaiset hallintopakkoasiat kuuluisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle eli valvontaviranomaiselle. Muutosta on perusteltu sillä, että se selkiyttäisi ja tehostaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia valvontaviranomaisena, kun se ei enää joutuisi tekemään ha-

kemusta asiassa aluehallintovirastolle siten kuin nykyisin alueellinen ympäristökeskus tekee hakemuksen ympäristölupavirastolle. Nykyisen lainsäädännön mukaan alueellisella ympäristökeskuksella on hallintopakkoasioissa toimivalta vain niissä asioissa, joissa se toimii lupaviranomaisena, eli hallintopakkotoimivalta kulkee yhdessä lupatoimivallan kanssa.

Valiokunta huomauttaa, että ympäristönsuojelulakia säädettäessä pidettiin tärkeänä, että tulkintavalta lupamääräysten sisällöstä kuului lupaviranomaiselle, joka määräykset on asettanutkin. Samalla korostettiin hallintopakkoasioihin liittyvää oikeusturvavaatimusta. Hallintopakkoasiassa saattaa olla kysymys myös luvanvaraisuuden tulkinnasta ylipäänsä tai siitä, että hallintopakon kohde päättää hakea lupaa toiminnalle kesken asian käsittelyn rikkomuksena pidetyssä tilanteessa. Esimerkiksi metsälain mallissa metsäkeskus toimii hallintopakon vireillepanijana, mutta sen käytöstä päättää maaseutuvirasto. Huomioon on otettava sekin, että hallituksen esityksen mukaan vesilain mukaisissa asioissa hallintopakkoviranomainen on entiseen tapaan aluehallintovirasto (ympäristölupaviraston seuraajana). Valiokunta huomauttaa edellä esitettyyn viitaten, että ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen kohdistuu erityisen paljon paineita, jos hallintopakkotoimivalta annetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle aluehallintoviraston sijaan esimerkiksi tilanteessa, jossa on kysymys liikennevastuualueen tiehankkeeseen kohdistuvasta mahdollisesta hallintopakkomääräyksen antamisesta.

Valiokunta ei pidä perusteltuna antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle enempää kuin on välttämätöntä sellaista toimivaltaa, joka lisää mahdollisuutta sisäisten intressiristiriitailanteiden syntymiseen. Valiokunta katsoo, että muutosta voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä, vaikka hallintopakkoasioita on määrällisesti hyvin vähän. Ehdotusta ei olisi tullut sisällyttää teknisluonteiseen lakipakettiin, jolla ei ole tarkoitus tehdä asiallisia muutoksia. Selkeämpää siten olisi, että kaikki hallintopakkotoimivalta olisi aluehallintovirastolla.

Toimivaltainen lupaviranomainen

Ympäristönsuojelulain 31 §:ssä säädetään toimivaltaisesta lupaviranomaisesta. Voimassaolevassa laissa on ollut tarpeen säätää erikseen siitä, milloin lupatoimivalta on ympäristölupavirastolla, milloin alueellisella ympäristökeskuskella ja milloin kunnalla. Hallituksen esityksen kyseistä lainkohtaa koskevan muutosehdotuksen tarkoituksena on perustelujen mukaan ollut kuntien ja valtion välisen toimivallan jaon säilyttäminen ennallaan. Ehdotus on kuitenkin ymmärrettävissä siten, että toiminnan merkittävät ympäristövaikutukset eivät ohjaisikaan asiaa aluehallintovirastoon, vaan kunnan ratkaistavaksi. Valiokunta arvioi, että tätä ei ole voitu tarkoittaa, joten kysymys on teknisesti epäonnistuneesta muotoilusta. Valiokunta pitää tarpeellisenä sääntelyn säilyttämistä mahdollisimman pitkälle nykyisen kaltaisena.

Sähköinen tiedottaminen

Lakiehdotukseen ympäristönsuojelulain muuttamisesta sisältyy sähköistä tiedottamista koskevia säännöksiä (38, 53, 54 ja 98 §), jotka merkitsevät myös asiallista muutosta nykytilaan. Valiokunta pitää ehdotettuja säännöksiä epäselvyyttä aiheuttavina ja pitää parempana, että ne poistetaan tästä lakiesityksestä, jonka tarkoituksena on tehdä viranomaisrakenteen muuttamisesta johtuvat välttämättömät, tekniset muutokset olemassaolevaan lainsäädäntöön. Valiokunta kannattaa sinänsä sähköisen viestinnän lisäämistä myös viranomaistoiminnassa, mutta valiokunnan saama selvityksen perusteella säännökset eivät ensinnäkään ole välttämättömiä, vaan viranomainen voi tiedottaa muullakin tavoin, siis myös sähköisesti niin halutessaan, ilman lainsäädäntöäkin. Ongelmia voi aiheutua sen sijaan sähköisen tiedottamisen oikeudellisen merkityssisällön epäselvyydestä. Epäselväksi jää esimerkiksi se, liittyykö sähköisen tiedottamisen velvollisuuden laiminlyöntiin jotain oikeudellisia seurauksia, voisiko se olla esimerkiksi muotovirhe. Valiokunta pitää parempana, että

sähköistä tiedottamista koskevat säännökset valmistellaan myöhemmin erikseen ja selvitetään sen oikeudelliset vaikutukset selkeästi.

Toimivaltainen hallintotuomioistuimien muutoksenhakuasiassa

Valiokunta kiinnittää lopuksi hallintovaliokunnan huomiota kysymykseen hallituksen esityksen mahdollisesta vaikutuksesta toimivaltaisen hallintotuomioistuimen määräytymiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarvetta tarkastella tilannetta liittyy muun muassa lakiehdotuksiin 62 (muinaismuistolaki), 203 (jätelaki), 204 (ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki) ja 206 (maastoliikennelaki). Kysymys on toimivaltaisesta tuomioistuimesta niissä tilanteissa, joissa lakiin ei sisälly asiaa koskevaa erityissäännöstä ja päätöksen on tehnyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella tehtäviä hoitavana viranomaisena. Nimenomaisen säännöksen puuttuessa toimivaltainen hallintotuomioistuimien muutoksenhakuasiassa määräytyy hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n mukaisesti. Riippuen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueiden ulottuvuudesta toimivaltainen hallinto-oikeus saattaa olla jokin muu kuin se, jonka säännönmukaisen toimialueen piirissä kyseinen toiminta sijaitsee. Koska tarkempaa tietoa ei ole käytettävissä siitä, kuinka laajasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluvien tehtävien hoitamista on tarkoitus järjestellä yli viranomaisten säännönmukaisten toimialueiden, ei ole mahdollista arvioida näiden järjestelyjen vaikutuksia yksityiskohtaisemmin muutoksenhakujärjestelmän kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

YmVL 35/2009 vp — HE 161/2009 vp

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Susanna Huovinen /sd	Merja Kuusisto /sd
vpj.	Pentti Tiusanen /vas	Markku Laukkanen /kesk
jäs.	Christina Gestrin /r	Tapani Mäkinen /kok
	Timo Heinonen /kok	Sanna Perkiö /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Janne Seurujärvi /kesk
	Timo Juurikkala /vihr	Tarja Tallqvist /kd
	Timo Kaunisto /kesk	Pauliina Viitamies /sd
	Timo Korhonen /kesk	vjäs. Kimmo Tiilikainen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Käsittelyssä olevan lakipaketin HE 161/2009 vp valiokuntakäsittelyssä on tullut esiin merkittäviä ristiriitaisuuksia ja tulkintaongelmia, joihin ympäristövaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota. Kiireellisestä aikataulusta johtuen ja huomioiden aluehallintouudistuksen laaja-alaisuus sekä se, että teknisiksi perustellut lakiesitykset sisältävät myös sisällöllisiä vaikutuk-

sia, lakiesityksiin ei ole eduskuntakäsittelyn aikana voitu riittävästi paneutua.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään ja jatkovalmistelu käynnistetään ympäristövaliokunnan esittämien näkökohtien pohjalta.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 2009

Susanna Huovinen /sd
Rakel Hiltunen /sd
Merja Kuusisto /sd

Pauliina Viitamies /sd
Pentti Tiusanen /vas
Tarja Tallqvist /kd