

2.6.2009

EDUSKUNNAN YMPÄRISTÖVALIOKUNNALLE

Viite Ympäristövaliokunta 2.6. 2009 HE 59/2009 vp
Asia Kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista (ALKU) koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntomahdollisuudesta.

Luonnonsuojeluliitto näkee ehdotetussa hallintorakenteessa ja ohjausjärjestelmässä perustavanlaatuisia ongelmia ja avoimia kysymyksiä ympäristöhallinnon toimivuuden ja kansalaisten ympäristöoikeuksien toteutumisen kannalta. Ilmastonmuutoksen, vesiensuojelun ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen haasteet ovat kasvamassa. Ympäristöhallinnon toimivuuden varmistaminen tulevaisuudessa kautta maan on entistäkin tärkeämpää.

Uudistuksen vaikutusten arviointi on kuitenkin hankalaa uudistuksen laaja-alaisuuden sekä siinä esitetyn mutkikkaan ohjausjärjestelmän takia mutta myös esityksen kireän valmisteluaikataulun johdosta. Valmistelussa ja vireillä on useita esitykseen liittyviä tai sitä täydentäviä lainmuutoksia, kuten alueiden kehittämislain kokonaisuudistus ja rakennerahastolain uudistus. Esitykseen liittyy myös keskeneräisiä prosesseja. Esimerkiksi tarkempi arviointi metsäkeskusten asemasta ja suhteesta muuhun aluehallintoon on tarkoitus tehdä kuluvan vuoden loppuun mennessä.

Luonnonsuojeluliitto pyytää eduskunnan ympäristövaliokuntaa kiinnittämään huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Ympäristöhallinnon tehtävät

Esityksessä laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, jatkossa ELY-lakiesitys, ympäristön ja luonnonvarojen päävastuualueen tehtävät määritellään 3 §:ssä, momentin 1 kohdassa 10 sekä momentin 2 kohdassa 3. Lausuntokierroksen jälkeen esitystä on täydennetty 3 §:n 2 momentin 3 kohtaan kirjatulla tehtävillä. Kohtaa ei käsitellä lainkaan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

ELY-lakiesitykseen kirjattuihin tehtäviin eivät täydennyksen jälkeenkään sisälly kaikki voimassaolevan ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:ssä määritellyt alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät. Lisäksi joitakin tehtäviä mainitaan yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta ei itse ELY-lakiesityksessä. Luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan alueellisten ympäristökeskusten *kaikki* nykyiset tehtävät tulee kirjata myös ELY-lakiin, lukuun ottamatta lupia, joista osa on siirtymässä kunnille, osa aluehallintovirastojen ympäristölupien vastuualueelle.

Ympäristöhallinnosta annetun lain 1 §:ssä on määritelty ympäristöhallinnon yleiset tehtävät, joista kestävä kehityksen edistämisen tulisi näkyä selkeästi ELY-laissa. Se olisi luontevaa kirjata suoraan ELYjen toiminta-ajatukseen, koska kestävä kehityksen edistämistä voidaan pitää kaikkia hallinnonaloja koskevana yleistavoitteena (2 §; lisäysehdotus alleviivattu):

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät kestävää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla.

2. Ympäristöhallinnon riippumattoman aseman ja asioiden puolueettoman käsittelyn turvaaminen

ELY-lain 3 §:n 2 momentin 3 kohtaan kirjattu yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesiasioissa on jäänyt mainitsematta ELY-lakiesityksen 4 §:n 3 momentissa, jossa säännellään asioiden käsittelyn puolueettomuudesta. Tämä puute tulee korjata lisäämällä kirjaus ELY-lain 4 §:n 3 momenttiin (lisäysehdotus alleviivattu):

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 3 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitaminen sekä 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettu yleisen edun valvonta on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

ELY-lakiesityksen 20 §:ssä säännellään esteellisyys- ja kollisiotilanteiden ratkaisemista. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 20 § sisältäisi säännökset ELYn ”*sisäisestä* tehtävien järjestelystä mahdollisesti johtuvien esteellisyys- ja kollisiotilanteiden ratkaisemiseksi”. Tällainen kollisiotilanne saattaisi syntyä esimerkiksi ELYn ympäristön ja luonnonvarojen sekä liikenteen ja infrastruktuurin vastuualueiden välille, jolloin yleistä etua valvovan vastuualueen tehtävien hoidon puolueettomuus vaarantuisi. Kyseessä siis olisi yhden ELYn sisäinen, sen vastuualueiden välinen kollisiotilanne eikä ELYjen välinen, kuten perustelun loppuosasta voi ymmärtää.

ELY-lakiesityksen 20 §:n muotoilu on liian epäselvä ja ympäripyöreä – ja saattaisi käytännössä siirtää vastuualueen ratkaisuvallan kuuluvan yleisen edun valvonta-asian ao. vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön sijasta ELY-keskuksen yleishallinnollisesta toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan työvoima- ja elinkeinoministeriön määräysvallan piiriin:

Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on esteellinen käsittelemään sen toimialaan kuuluvan asian, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydettävä toiminnallisesta ohjauksesta vastaavaa ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että ELY-lain 20 § tulee muotoilla uudelleen siten, että *vastuualueen* ratkaisuvallasta tehtäviinsä liittyvässä yleisen edun valvonnassa tulee selkeästi ilmi ja että muotoilu ohjaa määräysvallan ao. ministeriölle, ei tulkinnanvaraisesti TEM:lle.

ELY-lakiesityksen 9 § sääntelee keskuksen ja vastuualueiden johtamista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta johtaisi keskuksen johtaja, jona toimisi keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella. Ehdotusta on pidetty huonona sekä valmistelutyöryhmissä että lukuisissa lausunnoissa ja päätoimista johtajaa välttämättömänä. Esitystä oto-johtajasta perustellaan sillä, ettei ELYihin ole haluttu luoda uutta johtamisen tasoa (s. 37). Uusi johtamisen taso syntyy joka tapauksessa. Ohjausjärjestelmä, jossa strateginen ja toiminnallinen ohjaus eriytetään, tekisi erityisen haasteellista johtamisesta silloin, jos oto-johtajana toimisi esimerkiksi ympäristön ja luonnonvarojen vastuualueen päällikkö, joka vastuualueensa osalta olisi ympäristöministeriön ja keskuksen johtajuuden osalta työvoima- ja elinkeinoministeriön toiminnallisessa ohjauksessa. Liitto esittää edelleen päätoimista johtajaa ELYihin.

Lakiesityksessä ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelemisestä aluehallintovirastoissa 2 §:n 2 momentissa määritellään ratkaisukokoonpanoiksi yhden ratkaisijan tai monijäseniset kokoonpanot.

Seuraavan 3 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä todetaan, että asia ” on siirrettävä kolmijäsenen tai tätä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos kaksijäsenen kokoonpanon jäsenet ovat asian ratkaisemisesta eri mieltä”. Kaksijäsenen kokoonpano mainitaan yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta se tulisi mainita myös 2 §:n 2 momentissa. Kaksijäsenen ratkaisukokoonpanon järjestyksellä tavalla vaikuttaa resurssien käytön kannalta kyseenalaiselta, koska erimielisyyteen päätyvä asia jouduttaisiin siirtämään edelleen monijäsenen kokoonpanon ratkaistavaksi.

3. Riittävät resurssit

Luonnonsuojeluliitto on syvästi huolestunut aluehallinnon uudistamishankkeelle asetetuista tuottavuustavoitteista ja erityisesti niiden painottumisesta ympäristöministeriön hallinnonalalle, joka toimii muutenkin äärimmäisen pienillä voimavaroilla. Ympäristöministeriön hallinnon osuus on mitättömät 0,7 prosenttia kaikkien ministeriöiden budjetista – ja pienemässä edelleen.

Aluehallinnon uudistusta valmisteltaessa uudistukselle oli asetettu 625 henkilötyövuoden vähennystavoite, josta 200 htv, liki kolmannes, jyvitetiin ympäristöministeriön hallinnonalalle.¹ Hallituksen esityksessä uudistuksen tuottotavoite on nostettu 640 henkilötyövuoteen.

Lisäksi uusiin aluehallintoviranomaisiin kohdentuu vuoteen 2011 mennessä toteutettavia vähennyksiä lähes 500 henkilötyövuotta. Ympäristöhallintoon tästä kohdistuu vähintään vajaat 80 henkilötyövuotta², mahdollisesti enemmänkin. Kaikkiaan uusiin aluehallintoviranomaisiin kohdentuva tuottavuustavoite vuosina 2010-2015 on yhteensä 1 136 henkilötyövuotta.

Luonnonsuojeluliiton käsityksen mukaan ympäristöhallinnon tehtävien hoito vaarantuu vakavasti, jos resursseja leikataan esitetyllä tavalla. Esimerkiksi ympäristölupien valvontaohjelmistaan alueelliset ympäristökeskukset pystyvät nykyiselläänkin toteuttamaan vain 10-40 prosenttia. Vesienhoidon suunnittelussa resurssit ovat olleet liian niukat itse suunnitteluunkin, saati kansalaisten osallistamiseen edellytetyllä tavalla³. Etelä-Suomen metsiensuojeluohjelmaa METSOa koskevasta rahoitustarpeesta 90 prosenttia on jäämässä seuraavalle hallituskaudelle ja toteutus siirtymässä aiempaa enemmän tulevien ELYjen vastuulle.

Ongelmat ketjuuntuvat kuntatasolle, sillä ALKU-hankkeessa on esitetty ympäristökeskusten joidenkin lupatehtävien siirtämistä kuntiin. Siirrettäväksi on esitetty joitakin ympäristö- ja vesilain mukaisia lupia ja ilmoituksia sekä kaikki rakentamisen poikkeusluvut⁴. Tehtävien siirto on sivuutettu hallituksen esityksessä maininnalla (s. 6), että ”valtion keskushallinnosta siirrettäisiin aluehallintoon ja aluehallinnosta paikallishallintoon eräitä yksittäisiä tehtäviä”.

Tuire Laurinoli
Varapuheenjohtaja
Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisätietoja:

Varapuheenjohtaja Tuire Laurinoli
tuire.laurinoli@kolumbus.fi
p. 0400 696 484

Luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen
ilpo.kuronen@sll.fi
p. 0400 153 133

¹ Aluehallinnon uudistamishanke: Organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmän raportti 4.11.2008, s. 88.

² Aluehallinnon uudistamishanke: Uuden aluehallinnon taloustyöryhmän raportti 29.10.2008, s. 17.

³ Vesienhoidon järjestämistä koskevasta lakiesityksestä (HE 120/2004) päättäessään eduskunta edellytti hallituksen seuraavan lain täytäntöönpanoa vesiensuojelun, vuorovaikutusjärjestelmän toimivuuden ja hallinnon toimintakyvyn kannalta sekä esittävän toimeenpanoon tarvittavat resurssit, kuten ympäristövaliokunta oli esittänyt (YmVM 21/2004).

⁴ Aluehallinnon uudistamishanke: Aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä selvittävän työryhmän raportti 31.10.2008, s. 11-12.