

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 maj 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi, avdelningschef, överdirektör Silja Hiironiemi, statssekreterare Timo Reina, lagstiftningsråd Ilkka Turunen, regeringsråd Tarja Hyvönen och konsultativ tjänsteman Anu Nousiainen, finansministeriet
- arbetsminister Tarja Cronberg, näringsminister Mauri Pekkarinen, industriråd Marjukka Aarnio, regeringsråd Matti Ilonen, industriråd Marja-Riitta Pihlman och äldre regeringssekreterare Heidi Nummela, arbets- och näringsministeriet
- statssekreterare Jouni Lind och lantbruksråd Arja-Leena Kirvesniemi, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- miljöminister Paula Lehtomäki, kanslichef Hannele Pokka, regeringsråd Aino Jalonen och förvaltningsdirektör Riitta Rainio, miljöministeriet

- förvaltningsråd, docent Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- generalsekreterare, landskapsdirektör Tapio Välinoro, projektet för att reformera regionförvaltningen
- direktör för avdelningen för experttjänster Esa Nikunen, Finlands miljöcentral
- direktör Aino Turpeinen och miljøråd Mika Seppälä, Västra Finlands miljötillståndsverk
- naturskyddschef Pentti Välipakka, Sydöstra Finlands miljöcentral
- direktör Risto Timonen, Sydvästra Finlands miljöcentral
- direktör Pertti Sevola, Västra Finlands miljöcentral
- direktör Marketta Virta, Nylands miljöcentral
- landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Savolax landskapsförbund
- landskapsdirektör Ossi Savolainen, Nylands förbund
- specialrådgivare Meeri Palosaari, Finlands Näringsliv
- landskapsombudsman Antti Iso-Koivisto, Finlands Kommunförbund
- jurist Leena Penttinen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- jurist Pekka Pietinen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- vice ordförande Tuire Laurinolli, Finlands naturskyddsförbund.

Dessutom har Företagarna i Finland rf lämnat ett skriftligt utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringens proposition har det generella syftet att skapa en medborgar- och kundtillvänd regionförvaltning som fungerar effektivt och med gott resultat. I bakgrunden inverkar också ambitionen att få till stånd ett bättre tväradministrativt nätverkssamarbete och en närmare samverkan mellan regionförvaltningen och landskapsförbunden.

Utskottet har sett på reformförslaget, närmast då kraven på hur miljöfrågor ska behandlas och hur miljöförvaltningens relativa status eventuellt kommer att förändras i och med att miljötillståndsverken och miljöcentralerna integreras i de nya regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Den föreslagna förvaltningsreformen är sällsynt omfattande och därför är det en stor utmaning att genomföra den, inte minst med en snäv tidsplan. Utskottet konstaterar att den synnerligen stränga tidsplanen för beredning av reformen gör det svårt att åstadkomma inte bara ett lagtekniskt felfritt slutresultat utan också en så klar och tydlig lagstiftningshelhet som möjligt. Det har över lag getts mycket lite tid för att överväga bättre fungerande metoder. Det har bara gjorts en bristfällig analys av det som är speciellt med beslutssystemet för behandling av miljö- och vattenärenden.

Utom att tidsplanen för beredningen är snäv är det oroväckande att statens produktivetsprogram ska genomföras i samband med förvaltningsreformen; programmet har ju som mål att dra ner inemot 20 procent på de nuvarande personella resurserna. När reformen genomförs gäller det att särskilt ge akt på att miljöförvaltningens servicekapacitet inte urholkas. Det centrala villkoret för hela reformen är att man kan garantera adekvata personella resurser och kompetens. För att förvaltningen ska fungera är förvaltningsstrukturerna emellertid sekundära jämfört med de tillgängliga resurserna, förutsatt att de

grundläggande strukturerna är på plats. Miljöutskottet föreslår för förvaltningsutskottet att det i sitt betänkande kräver att miljöförvaltningens resurser tryggas i förvaltningsreformen.

Om reformen lyckas, möjliggör den en hållbar utveckling i regionernas utvecklingsstrategier. Syftet med reformen är att uppnå synergieffekter genom djupare tväradministrativ växelverkan inom regionförvaltningen. Den vittfamnande reformen kan anses innebära dels en möjlighet att främja en hållbar utveckling, höja produktiviteten, göra förvaltningen mer flexibel och förbättra kundservicen, dels en risk för att den starka miljöförvaltningen försvagas och det bör bekämpas genom tydligare bestämmelser om beslutsfattandet.

Utskottet understryker att klimatförändringen och en hållbar utveckling är frågor av en sådan magnitud att man på sikt kan åstadkomma hållbara strukturer bara genom att stödja en ömsesidig samverkan mellan olika förvaltningsområden och integrera hållbar utveckling i all verksamhet. Detta gäller framför allt närings-, trafik- och miljöcentralerna som har en viktig uppgift i att främja miljöskyddet. Bara genom en bättre samverkan över ansvarsgränserna kan man få till stånd en verklig reform och undvika ett sådant slutresultat att tre helt separata verk blir sammanfösta under benämningen närings-, trafik- och miljöcentral.

Samtidigt måste det framhållas att det är precis i miljöfrågor som en del av ärendena gäller tillstånd som bygger på lag och som omfattas av rättslig prövning och med dem jämförbara tillsyns- och förvaltningstvångsärenden där avgörandet inte får vara beroende av organisatoriska strukturer. För deras vidkommande handlar det således inte om utvecklingsuppgifter, samverkan eller ändamålsenlighetsprövning utan om avgöranden som direkt inverkar på de rättsliga förhållandena mellan parter och verksamhetsutövare. Det väsentliga för beslutsfattandet i lagfästa tillstånds- och tillsynsärenden är att det är självständigt och oberoende. I propositionen erkänns i och för sig behovet av att garantera till

exempel en oberoende behandling av miljötillståndsärenden på grund av deras rättsliga särställning. Frågan är om de föreslagna bestämmelserna är tillräckliga. Därför har utskottet i sin betraktelse huvudsakligen koncentrerat sig på vilka effekter reformen kommer att ha för ett självständigt och oberoende beslutsfattande i miljöfrågor. Den hävdvunna lagstiftningen om miljöskydd kommer i materiellt hänseende huvudsakligen att stå kvar oförändrad i reformen. Utgångspunkten är således att miljöfrågornas status inte förändras i relation till näringsverksamhet eller det nya regionförvaltningsverkets övriga uppgifter till den del det är fråga om juridisk prövning. Även om reformen avser att stärka den strategiska styrningen av verksamheten kan den givetvis inte inverka på grunderna för beslut om lagfästa uppgifter.

Utvecklingen inom miljöförvaltningen

Procedurerna för att behandla miljö- och vattenärenden har förändrats avsevärt under de två senaste årtiondena samtidigt som också det materiella innehållet i miljölagstiftningen har förändrats och utvidgats, inte minst på grund av vårt EU-medlemskap. Det tidigare splittrade tillståndssystemet som byggde på olika lagar har utvecklats till ett enhetligt miljötillstånd som innebär samtidig granskning av de utsläpp i luft och vatten och andra utsläpp som verksamheten ger upphov till. Besluten om miljötillstånd är koncentrerat administrativa nu när de tidigare vattendomstolarna har dragits in och särskilda miljötillståndsverk inrättats 2000 för tillståndsbesluten. Vatten- och miljödistrikten och länsstyrelsernas miljöenheter ombildades till regionala miljöcentraler 1995. Förutom att tillståndssystemet har utvecklats har olika slags uppföljnings- och rapporteringsskyldigheter i anknytning till miljö- och naturskyddet blivit avsevärt fler till följd av gemenskapsrättsliga förpliktelser. Kommunerna behandlar lejonparten av miljötillstånden, alltså tillstånd för småskalig verksamhet, och på den punkten föreslås det ingen ändring i regionförvaltningsreformen.

I det nuvarande systemet inom statens regionförvaltning behandlas tillståndsärenden enligt miljöförvaltningslagen och vattenlagen både av de regionala miljöcentralerna och miljötillståndsverken. Genom regeringens förvaltningsreform koncentreras avgörandet i tillståndsärenden till regionförvaltningsverken och tillsynen och främjandet av miljöskyddet till närings-, trafik- och miljöcentralerna. Utskottet tillstyrker att tillstånds- och tillsynsärenden skiljs åt och noterar att propositionen till denna del ligger i linje med utskottets förslag till uttalande av riksdagen i betänkandet om revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (MiUB 4/1991 rd). I uttalandet förutsattes det att lagstiftningen fortsatt utvecklas med målet att samla behandlingen av statliga miljötillståndsärenden hos en enda myndighet.

Ett av problemen med det nuvarande förvaltningssystemet anses vara att en och samma myndighet har flera olika roller och att det kan undergräva verksamhetens trovärdighet. De regionala miljöcentralerna ska redan nu tillgodose intressen som i princip kanske strider mot varandra, som att främja miljöskydd, främja vattenförsörjning och översvämningsskydd, bevaka ett allmänintresse i miljö- och vattenärenden, ombesörja statens vattenrättsliga tillstånd och avgöra en del miljötillståndsärenden. Med hänsyn till detta har det ansetts nödvändigt att lagstifta särskilt i miljöförvaltningslagen att de lagfästa tillstånds- och tillsynsärendena och andra jämförbara myndighetsuppgifter vid den regionala miljöcentralen ska ordnas så att det finns garantier för att behandlingen är opartisk.

Utskottet ställer sig därmed bakom förslaget att skilja åt tillstånds- och tillsynsuppgifterna och anser att det gör lagstiftningen tydligare. Den föreslagna regionförvaltningsreformen är så pass omfattande att det gäller att fästa tillräckligt avseende vid att kunna undanröja möjligheten till intressekonflikter. Här spelar det en stor roll hur beslutsfattandet inom närings-, trafik- och miljöcentralernas miljöansvarsområden organiseras.

Kraven på behandlingen av miljöärenden

Regionförvaltningsverken

I den föregående reformen av miljötillståndsförvaltningen ansågs det väsentligt att beslutsfattandet var oberoende när det flyttades från domstolarna till förvaltningsmyndigheterna. De tidigare domartjänsterna drogs in och de miljørådstjänster som inrättades vid miljötillståndsverken i stället för dem blev specificerade tjänster för att göra dem lika permanenta som domartjänsterna, delvis för att garantera oberoende avgöranden. Vattenärenden ska dessutom precis som enligt den gamla domstolsmodellen avgöras i en kollegial sammansättning jämfört med att ärenden i förvaltningsförfarande normalt avgörs i en sammansättning med en avgörare.

Regeringen vill avstå från specificerade tjänster men hålla kvar den kollegiala sammansättningen. Det föreslås blir föreskrivet om detta i en särskild lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken (lagförslag 3), där det i 2 § sägs att den som bereder och avgör ärenden precis som enligt gällande lagstiftning ska ha den juridiska, tekniska och naturvetenskapliga sakkunskap som ärendets art förutsätter. Enligt den föreslagna 3 § ska ärendet avgöras i en kollegial sammansättning, om ärendets eller projektets art och omfattning eller dess betydande konsekvenser eller andra särskilda orsaker kräver det. Om ledamöterna i en sammansättning med två ledamöter är oeniga om avgörandet, ska ärendet överföras för avgörande i en sammansättning med tre eller flera ledamöter. I 3 § 3 mom. ska det föreskrivas särskilt, precis som nu, att chefen för ett ansvarsområde inte kan överta avgörandet av ett ärende som han eller hon har bestämt att ska avgöras i en annan sammansättning.

Utskottet påpekar att den föreslagna bestämmelsen om sammansättningen för att avgöra miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken är mer schematisk och lämnar mera rum för prövning än de gällande bestämmelserna. Det är absolut nödvändigt att undantagen för beslutsfattandet i miljö- och vattenärenden bevaras och att den kollegiala sammansättningen inte

minst i ärenden enligt vattenlagen fortsatt gäller som huvudregel. Detta är väsentligt och ett villkor för ett trovärdigt beslutsfattande framför allt i ärenden enligt vattenlagen, där det i princip handlar om att samordna olika intressen och där ett privat och ett allmänt intresse i samma fråga kan stå mot varandra. Myndigheternas uppfattningar om allmänintresset kan också inverka på vilken tyngd som tillmäts privata intressen. En sammansättnings allsidiga sakkunskap bäddar för en allsidig analys av ett ärende. Det spelar också en viss roll att sammansättningen inte bara har den nödvändiga juridiska sakkunskapen utan också teknisk och naturvetenskaplig sakkunskap när ärenden enligt vattenlagen behandlas i fullföljdsinstanser. Utskottet hänvisar till denna del till sitt betänkande MiUB 2/2005 rd, där det föreslog ändringar som möjliggjorde en sammansättning med en avgörare i de ärenden som räknas upp i lagens 10 a §. Syftet med regeringens proposition var då att göra miljötillståndsmyndigheternas verksamhet effektivare med hjälp av en bredare sammansättning vid avgörande, alltså att miljötillståndsverken skulle kunna avgöra framför allt små och enkla vattenhushållningsärenden med obetydliga miljökonsekvenser och anmälningsärenden enligt miljöskyddslagen i en sammansättning med en avgörare.

På utskottets förslag ändrades paragrafen då jämfört med propositionen så att man får avvika från en kollegial behandling bara om ett allmänt eller enskilt intresse inte kräver behandling i normal sammansättning. Utskottets argument var att det var nödvändigt för att ett ärende som faller inom bestämmelsens räckvidd också kan vara sådant att parternas krav och rättssäkerhetsförväntningar är motstridiga eller att det råder oklarhet till exempel om en laglig strandlinje eller fastighetsgräns. Redan vid relativt små projekt kan det hända att man måste göra en intressejämförelse för att klarlägga förutsättningarna för tillstånd och bestämma om nyttjanderätt till någon annans egendom och, inte minst när det gäller bryggor, också om ersättningar för grannskador. Syftet med utskottets ändring var att förtydliga att en sammansättning med en avgörare

inte är avsedd att användas i annat än relativt enkla fall. Det har inte skett några sådana förändringar i den materiella lagstiftningen som skulle motivera en ändring i den kollegiala sammansättningen. Utskottets dåvarande argument håller således fortfarande och nuvarande praxis bör bibehållas.

Utskottet anser att ambitionen på ett flexibla-re beslutsfattande i sig är lämplig och naturlig, nu när det inte längre handlar om en domstol utan om en förvaltningsmyndighet. I enkla ärenden framför allt enligt miljöskyddslagen kan myndigheten tillåtas bestämma vilken sammansättning vid avgörande som är motiverad utan att trovärdigheten urholkas. Andra meningen i 3 § 2 mom. i lagförslag 3 bör alltså kompletteras med en skyldighet att överföra ett ärende för avgörande i en kollegial sammansättning, om det bestämts att ärendet i första meningen ska avgöras i en sammansättning med en eller två ledamöter. Miljöutskottet föreslår förvaltningsutskottet att det i sitt betänkande

kompletterar 3 § om sammansättningen vid avgörande på ovan beskrivet sätt och generellt lyfter fram behovet att bevara en kollegial sammansättning i tillstånds-ärenden enligt vattenlagen.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Precis som vid regionförvaltningsverken ska det också vid närings-, trafik- och miljöcentralerna säkerställas att tillsynen av miljöärenden är oberoende. Enligt 4 § 3 mom. i lagförslag 2 om närings-, trafik- och miljöcentraler ska skötseln av tillsynsärenden som hör till ansvarsområdet för miljö och naturresurser organiseras så att en opartisk behandling av ärendena tryggas. Motsvarande bestämmelse finns som sagt i gällande lag om miljöförvaltningen. Utskottet anser att bestämmelsen om de särskilda villkoren för beslutsfattandet är nödvändig för att garantera att beslutsfattandet är trovärdigt och oberoende med hänsyn till vissa särdrag i miljö- och vattenärenden. Trots att befogenheten att avgöra miljö-tillståndsärenden genom reformen flyttas över på regionförvaltningsverken, kommer närings-, trafik- och miljöcentralerna fortfarande att ha

kvar uppgifter som kan stå i strid med varandra. Inom ansvarsområdet för miljö och naturresurser kan till exempel uppgifter som att främja översvämningsskyddet och tillsynen av ett allmänintresse inom naturskyddet stå i strid med varandra.

Den väsentliga frågan vid sidan av eventuella sinsemellan motstridiga uppgifter inom ansvarsområdet för miljö och naturresurser är områdets självständighet i relation till ansvarsområdena för näring och trafik. Det hör till närings-, trafik- och miljöcentralen att bevara allmänintresset i miljö- och vattenärenden. Till centralerna hör dessutom att bevaka allmänintresset i t.ex. trafik- och fiskerifrågor. I olika lagar anläggs olika aspekter på allmänintresset och det händer, till och med ofta, att de står i strid sinsemellan. Därför är det ytterst viktigt att varje ansvarsområde självständigt lämnar sitt utlåtande om allmänintresset enligt sin egen lagstiftning till exempel till regionförvaltningsverket. Självständigheten bör också täcka in statens talerätt i en situation där en närings-, trafik- och miljöcentral kärar och svarar på statens vägnar och bevakar statens intresse och rättigheter i domstolar och myndigheter i ärenden som faller inom dess ansvarsområde.

Utskottet vill att det klart och tydligt lagstiftas om detta, t.ex. så att 10 § i lagförslag 2 kompletteras med ett nytt 3 mom. om att en närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområde har självständig talerätt i sådana ärenden inom dess befogenhet som väckts vid andra myndigheter.

Vidare föreslår utskottet att förvaltningsutskottet ändrar 4 § 3 mom. i lagförslag 2 så att där också hänvisas till uppgiften enligt 3 § 2 mom. 3 punkten att bevaka ett allmänt intresse. Enligt 4 § 3 mom. i lagförslag 2 ska skötseln av tillsynsärenden enligt 3 § 1 mom. 10 punkten organiseras så att en opartisk behandling av ärendena tryggas. Uppgifterna i 10 punkten har att göra med miljövård, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och ett hållbart nyttjande av naturens mångfald och nyttjande och vård av vattentillgångarna. Det tillägg utskottet föreslår är nödvändigt eftersom närings-, trafik- och miljöcentralen enligt 3 §

2 mom. 3 punkten dessutom ska bevaka ett allmänt intresse i miljö- och vattenärenden. Det måste ses till att ärenden behandlas opartiskt också till denna del och därför får man anta att hänvisningen av misstag uteblivit. Miljöutskottet föreslår förvaltningsutskottet att det

ändrar regeringens proposition enligt det som sägs ovan för att säkerställa en opartisk behandling vid närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Jävssituationer

Enligt motiven avser man att med hjälp av 15 § i lagförslag 1 om regionförvaltningsverken och 20 § i lagförslag 2 om närings-, trafik- och miljöcentralerna avgöra jävs- och kollisionssituationer som kan uppstå på grund av hur uppgifter är organiserade internt.

I 15 § i lagförslag 1 sägs det att om ett regionförvaltningsverk är jävigt att behandla ett ärende som hör till dess verksamhetsområde, ska verket begära att det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten utser ett annat regionförvaltningsverk att behandla ärendet. Ministeriets beslut får inte överklagas genom besvär.

I 20 § i lagförslag 2 föreskrivs det att om en närings-, trafik- och miljöcentral är jävig att behandla ett ärende som hör till dess verksamhetsområde, ska centralen begära att det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten utser en annan närings-, trafik- och miljöcentral att behandla ärendet. Ministeriets beslut får inte överklagas genom besvär. I motiven nämns som exempel att ansvarsområdet för miljö och naturresurser har att behandla ett ärende som samtidigt väckts inom ansvarsområdet för trafik och infrastruktur.

Bestämmelserna behöver formuleras om för att myndighetsjäv inte är ett etablerat begrepp och för att tolkningen av jäv i den föreslagna formen lämnas för öppen. När en myndighet har hand om sina lagfästa uppgifter blir den inte jävig att ha hand om sina andra uppgifter på det sätt som avses i förvaltningslagen. Det finns hävdvunna bestämmelser om tjänstemannajäv i förvaltningslagen. Också det lämnas öppet hur

bestämmelserna om tjänstemannajäv eventuellt kan tillämpas på en myndighet.

Utskottet anser att 15 § i lagförslag 1 och 20 § i lagförslag 2 kan ändras så att den explicita hänvisningen till jäv för myndigheten stryks och att där i stället hänvisas till en sådan situation att ärendet gäller myndigheten själv och att en opartisk behandling av ärendet kan äventyras. Så kan det gå till exempel om ett regionförvaltningsverk eller en närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområde måste behandla ett ärende som gäller dem själva. Miljöutskottet föreslår förvaltningsutskottet att det

föreslår att 15 § i lagförslag 1 och 20 § i lagförslag 2 tekniskt ändras så att hänvisningen till jäv för myndigheten ersätts med ett annat uttryck.

Delegering av beslutanderätten

Utskottet vill ytterligare uppmärksamma att delegeringen av ett ärende till en annan myndighet för behandling i praktiken kan resultera i ett administrativt tungrovt system. Risken finns att det blir huvudregel att delegera beslutanderätten i miljöärenden om beslutsfattandet vid myndigheten inte kan organiseras utan att det generellt sett äventyrar en opartisk behandling. Utskottet understryker att delegering bara bör förekomma i mycket exceptionella situationer och att huvudregeln bör vara att man stärker ansvarsområdenas självständighet för att kunna upprätta ett system som gör det möjligt att sköta ärenden på ett lämpligt och oberoende sätt också inom en och samma central — både i relation till andra ansvarsområden och mellan olika enheter inom samma ansvarsområde. Varje enhet utnyttjar sin egen talerätt självständigt utifrån sitt lagfästa uppdrag och för att driva enhetens intresse i beslutssituationen. Inom ansvarsområdet för miljö och naturresurser bör därför till exempel uppgifter som att främja översvämningsskyddet och tillsynen av ett allmänintresse inom naturskyddet hänföras till olika enheter. När rollerna är klara, kan ansvarsområden och enheter ändå samarbeta sinsemellan och försöka beakta den andra partens intressen. Utskottet hänvisar till

det som sagts ovan och föreslår att 5 § om organisering av regionförvaltningsverken och 4 § om organisering av närings-, trafik- och miljöcentralerna ändras och omdisponeras för att förtydliga systemet. Miljöutskottet föreslår förvaltningsutskottet

att detta tar ställning till hur bestämmelserna om överföring av behandlingen av ett ärende och bestämmelserna om organisering av respektive myndighet ställer sig till varandra.

Övriga kommentarer

Landskapsförbundens ställning

Utskottet noterar särskilt att landskapsförbunden får fler uppgifter genom reformen; de ska bland annat starta planeringsprocesser och leda samarbetet om dem i syfte att upprätta vittsyftande planer för naturresurser och miljö. Följaktligen bör landskapsförbundens miljökompetens stärkas.

Ledningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna

Enligt 9 § 1 mom. i förslaget till lag om närings-, trafik- och miljöcentraler är det chefen för ett av centralens ansvarsområden som ska vara direktör för centralen vid sidan av sin egen befattning. Med tanke både på myndighetens interna ledning och genomslag i samhället är det motiverat att det finns en direktör i huvudsyssla. Ett system som bygger på en direktörstjänst i bisyssla främjar inte närings-, trafik- och miljöcentralernas möjligheter att utvecklas till enhetliga regionala verk som för sin del främjar en hållbar utveckling.

Kampen mot klimatförändringen och anpassningen till den och insatserna för att stoppa utarmningen av biodiversiteten är globala miljöutmaningar som kräver att miljöpolitiken och miljöförvaltningen intar en aktiv roll. En lyckad integrering av miljömålen i andra regionala utvecklingsuppgifter skapar en grund för att utveckla den regionala verksamheten. Det bör vara

möjligt också på ministerienivå att integrera miljöfrågor i alla förvaltningsområden. Närings-, trafik- och miljöcentralernas strategidokument anger målen för att stävja klimatförändringen och för hållbar utveckling. I avsnittet om målen behandlas en hållbar samhällsutveckling och en god livsmiljö, kampen mot klimatförändringen och anpassningen till den, miljöskydd och eko-effektivitet, naturskydd och användning och förvaltning av vattentillgångar.

Utskottet menar att en direktör i huvudsyssla är nödvändig i ett verk som har ansvar för betydande uppgifter och en omfattande personal.

Rådgivningstjänster och bättre e-tjänster

För att en så pass stor förvaltningsreform ska löpa smidigt krävs det heltäckande information och rådgivning till verksamhetsutövare och andra kunder. Utskottet uppmärksamgör förvaltningsutskottet på att de språkliga rättigheterna också måste tryggas.

Vid omställningen måste det också gå att undvika att behandlingstiderna för miljötillståndsärenden förlängs. Målet bör vara att förkorta dem. I det syftet ska e-tjänster utvecklas till exempel med hjälp av en särskild beslutsbank som anger de innehållsliga kraven och branschspecifika miljöskyddskraven och som är tillgänglig för tillståndssökande, myndigheter och medborgare.

Miljöförvaltningen har omfattande gemensamma informationssystem för bl.a. miljöstatus, belastning, vattentillgångar, markanvändningen och byggande och geografiska lokaldata. Finlands miljöcentral samordnar största delen av dem och sammanställer till exempel rapporter för EU. Det bör ses till att systemen kan utnyttjas effektivt inom miljöförvaltningen också i samband med förvaltningsreformen när det blir aktuellt att ingå samarbetsavtal om systemens användning och det krävs nya metoder för att utveckla dem tväradministrativt. Man bör särskilt se till att information levereras och registreras utan avbrott vid omställningen.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det
ovan sagda.*

Helsingfors den 25 september 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Rakel Hiltunen /sd
Timo Heinonen /saml
Antti Kaikkonen /cent
Merja Kuusisto /sd

Markku Laukkanen /cent
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
ers. Timo Juurikkala /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Utskottets utlåtande om revideringen av regionförvaltningen är mycket kritiskt och vi omfattar det i huvudsak. Vi anser emellertid att centralens direktör enligt 9 § 1 mom. i förslaget till lag om närings-, trafik- och miljöcentraler inte kan vara direktör för ett helt verk vid sidan av sin egen befattning. Inom ett så pass viktigt administrativt ansvarsområde är det nödvändigt att det finns en direktör i huvudsyssla. Det är motiverat med tanke både på organisationens interna verksamhet och dess genomslag i samhället.

Om direktörens ställning är så ofullständig som anges i propositionen betyder det i kombination med den supersnåva tidsplanen för bered-

ning av hela reformprojektet att förvaltningsstrukturen i medborgarnas, företagens och organisationernas ögon blir ännu stökigare än hittills. Också den bristfälliga beredningen av miljöärenden som miljöutskottet pekar på i sitt utlåtande kräver en kompetent direktör i huvudsyssla för att projektet ska kunna omsättas i praktiken.

Ståndpunkt

Vi anser

att förvaltningsutskottet bör beakta det som framförts ovan.

Helsingfors den 25 september 2009

Susanna Huovinen /sd
Rakel Hiltunen /sd

Merja Kuusisto /sd
Pauliina Viitamies /sd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringens proposition (RP 59/2009 rd) med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen har kommit till i all hast.

Det största problemet med regeringens proposition om regionförvaltningen är att naturskyddet och miljöskyddet offras på partipolitikens altare och underställs det regeringsprogram som råkar vara gällande. Den strategiska planeringen och styrningen liksom också ledningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna är ministerie-styrd (6, 7, 8 § i lagförslag 2).

Enligt propositionen sörjer arbets- och näringsministeriet för "styrningen av centralens gemensamma funktioner och övriga åtgärder som är nödvändiga med tanke på en enhetlig verksamhet inom centralen" (8 §). Dessutom ger propositionen stora möjligheter att utnyttja förordningar av statsrådet bl.a. när det gäller ansvarsområdet för miljö och naturresurser. Bemyndigandet att utfärda förordning i propositionen bör preciseras, precis som den sakkunnige från justitieministeriet framhållit i utskottet.

Miljöutskottet konstaterar i sitt utlåtande att "den synnerligen stränga tidsplanen för beredning av reformen gör det svårt att åstadkomma inte bara ett lagtekniskt felfritt slutresultat utan också en så klar och tydlig lagstiftningshelhet som möjligt" (s. 3). Utskottet anser att det finns stor risk för att miljöförvaltningen försvagas.

Regeringens mål förefaller att vara en tvångsmässig koncentration av beslutsfattandet genom att finansministeriet spänts för den strategiska planeringen med uppdraget att genomföra regeringens strategidokument och strategiska resultatmål vid regionförvaltningsverken (8 § i lagförslag 1). I närings-, trafik- och miljöcentralerna sker koncentrationen med hjälp av begrepp som strategisk "planering och styrning" under ledning av arbets- och näringsministeriet (6, 7 § i lagförslag 2).

Propositionen äventyrar miljö- och naturskyddets oberoende om det blir en del av närings-, trafik- och miljöcentralerna under arbets- och näringsministeriets ledning. Också miljöutskottet har noterat problemet i sitt utlåtande och understryker att det gäller att "säkerställa en opartisk behandling vid närings-, trafik- och miljöcentralerna" (s. 11).

I förslaget till lag om ändring av regionutvecklingslagen konstateras det att landskapsförbunden "svarar för samordningen av utarbetandet av omfattande regionala planer för naturresurser och miljö" (7 § i lagförslag 9). Enligt regeringen är syftet inte att delegera beslutsfattandet, men det innebär rätt att starta planeringsprocessen och leda arbetet kring den. Det betyder i sin tur att en stor del av ansvaret för miljö- och naturskyddet förs över på landskapsförbunden.

Vid utfrågningen av sakkunniga i miljöutskottet påpekades det att lydelsen i lagen gör det oklart vilka miljöplaner som kommer att höra till landskapsförbunden. Detta preciseras inte i 7 § 4 a punkten i regionutvecklingslagen.

Landskapets samarbetsgrupp som ingår i landskapsförbundens organisation ska ha adekvat sakkunskap inom naturvetenskaper och miljö- och naturskydd.

Förvaltningen blir över lag mycket otydligare. Den fjärras från medborgarna och fråntas resurser. I samband med regionförvaltningsreformen bestämdes det att 625 årsverken ska bort 2012—2015. Av årsverkerna gäller 200 miljöförvaltningen.

Ståndpunkt

Jag anser

att miljöutskottet borde ha föreslagit förvaltningsutskottet att regeringens proposition ska förkastas.

Avvikande mening 2

MiUU 25/2009 rd — RP 59/2009 rd

Helsingfors den 25 september 2009

Pentti Tiusanen /vänst