

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle alue- hallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutu- misesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä maaliskuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutuksesta (VNS 1/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja neuvotteleva virkamies Riitta Pirhonen, valtiovarainministeriö
- teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallintojohtaja Aino Jalonen, ympäristöministeriö
- johtaja Aino Turpeinen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

- johtaja Tarja Savea-Nukala, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Sami Koivula, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- yksikön päällikkö Kari Pehkonen, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Kari Lehtinen, Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Risto Timonen, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- maakuntajohtaja Pauli Harju, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- asiantuntija Jari Konttinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Minna-Mari Kaila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- selvityshenkilö Riitta Rainio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on tarkastellut selontekoa erityisesti ympäristöhallinnon aseman ja ympäristöasioiden käsittelyjärjestelmältä vaadittavien edellytysten kannalta.

Ympäristöhallinnon tehtävistä ympäristön-suojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat hoidetaan aluehallintovirastoissa, joista neljässä on ympäristövas-tualue. ELY-keskuksille kuuluu ympäristö- ja

vesilupien valvonta, ympäristönsuojelu, alueidenkäyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue on 13 ELY-keskuksessa.

Alueellisen ympäristöhallinnon tehtävissä merkittävä osa asioista on oikeusharkintaisia, lakiin perustuvia lupa-asioita sekä valvonta- ja hallintopakkoasioita, joissa on kysymys asianosaisten välisiin oikeussuhteisiin välittömästi vaikuttavasta ratkaisutoiminnasta. Usein kysymys on myös moniasianosaissuhteesta, mikä tekee asioista laaja-alaisia, monimutkaisia ja usein ristiriitaisiakin. Päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu näin normaalia enemmän odotuksia ja paineita. Ympäristöhallinnon toimintakyky ja riippumattomuus on tästä syystä ollut valiokunnan erityisen tarkastelun kohteena.

Uudistuksen toimeenpano ja resursointi

Valiokunta toteaa, että aluehallintouudistus on mittava hallinnollinen uudistus, joka toteutettiin kiireisellä aikataululla. Yleiskuva uudistuksen toteuttamisen onnistumisesta on selonteon perusteella suhteellisen myönteinen, mutta erityisesti ympäristöasioiden osalta ovat osin toteutuneet etukäteen ennakoitujen hankaluudet sen suhteen, miten riippumattomalta ja puolueettomalta viranomaistyö näytetään ulospäin ja miten joutuisasti lupahakemuksia on kyetty käsittelemään.

On luonnollista, että uuden toimintakulttuurin luominen on vienyt muutosvaiheessa paljon aikaa, mikä on kaikki pois ydintehtävien hoidosta. Tilanne on saatava tasoittumaan, sillä tehtävien kokoaminen suuriin yksiköihin ei saa merkitä pysyvästi sisäisen byrokratian lisääntymistä. Lisäksi sähköisten järjestelmien tuottamiseen olisi osoitettava riittävästi varoja, jotta ne saadaan käyttöön nopeasti ja tavalla, joka parhaiten palvelee ja tehostaa hallinnon toimintaa.

Samanaikaisesti hallinnollisen uudistamisen kanssa on jatkettu tuottavuusohjelman mukaisen vähennysten tekemistä, mikä on konkreettisesti vähentänyt voimavaroja koko aluehallin-

nosta. Resurssien pysyvä pieneneminen on olennaisin ongelma ympäristöasioiden laadukkaan hoitamisen kannalta. Selonteossakin todetaan (s. 133), että on olemassa riski, että tulevien vuosien kehystason mahdollistamalla henkilöresursseilla kumpikaan viranomainen (AVI ja ELY) ei jatkossa pysty hoitamaan tehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Selonteon lähtökohdaksi on joistakin tehtävistä luopuminen, ja toisaalta tarve lisärahoitukselle on tunnistettu.

Valiokunta toteaa, että ympäristöhallinnossa resurssivaje on merkinnyt ensinnäkin valvontakäytien vähentymistä. Valtiovarainministeriön selontekoa varten laaditun taustaraportin mukaan¹ ELY-keskusten ympäristönsuojelun valvontakäytien määrä on vähentynyt miltei 3 000 käynnistä 2 300 käyntiin. Voimavaratilanteen kiristytessä ympäristöministeriö on alentanut myös valvonnan tavoitteita siten, että 3 000 käynnin tavoite on tulossopimuksissa alennettu 2 300 käyntiin.

Aluehallintovirastojen ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla annettujen ratkaisujen määrä puolestaan notkahti uudistuksen voimaantulovuonna, mutta lähti nousuun heti seuraavana vuonna. Entiseen tasoon verrattuna tasosta puuttuu kuitenkin edelleen noin 400 ratkaisua. Aluehallintovirastojen ympäristövastuualueilla ratkaistiin vuonna 2011 yhteensä 1 244 asiaa, mikä on 7 % vähemmän kuin edellisellä vuonna, ja henkilöstön määrä väheni saman 7 % (s. 154). Raportin mukaan ELY-keskusten resurssivajeeseen vaikuttaa osaltaan myös asiantuntevan henkilöstön eläköityminen ja rekrytointikielto.

Tuottavuustavoitteiden toteuttaminen on merkinnyt henkilötyövuosien vähenemistä varsinkin ELY-keskuksissa. Selonteon tilaston mukaan (s. 125) ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue on menettänyt vuosina 2010–2012 18 % henkilötyövuosistaan samaan aikaan, kun elinkeinovastuualueen vähennys on 9 % ja liikennevastuualueen 7 %. Osin ympäris-

¹ Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen; Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten VM 28/2012 s. 157.

tövastuualueen suhteellisesti suurempaa vähene-
mää selittää vastuualueen korkeampi keski-ikä,
joka on eläköitymisen johdosta johtanut suurem-
paan vähennykseen, kun tuottavuusohjelmaa on
toteutettu ainoastaan luonnollisen poistuman
keinoin.

Selonteon mukaan ELY-keskusten vastuu-
alueiden määrärahasojen suhteelliset osuudet
ovat pysyneet samalla tasolla vuosina 2010—
2012, eivätkä vastuualueiden väliset erot henki-
lötyövuosikehityksen muutoksissa ole merkittä-
viä. Elinkeinovastuualueen osuus on noin 29 %,
ympäristövastuualueen noin 25 % ja liikenne-
vastuualueen noin 16 %.

Valiokunta korostaa, että hallinnon riittävä
resursointi on yksi välttämätön hyvin toimivan
hallinnon osatekijä. Laissa määrättyjen perus-
tehtävien asianmukainen hoitaminen on osal-
taan kiinni lainsäädännöstä ja hallintorakenteis-
ta, mutta myös voimavaroista, joiden tulee olla
riittävät asiakkaiden palvelutarpeista yhdenmu-
kaisesti huolehtimiseksi. Valiokunnan kuulemi-
sissa on tullut esiin, että vähennettävissä olevat
henkilötyövuodet on ympäristöhallinnosta nyt
vähennetty eikä lisävähennyksiä voida enää teh-
dä ilman, että tehtäviä karsitaan. Resurssien vä-
hentäminen ei saa tapahtua myöskään sattuman-
varaisesti sen mukaan, mistä yksiköistä siirry-
tään eniten eläkkeelle.

Valiokunta korostaa, että ympäristöhallinnol-
le on varmistettava riittävät resurssit lakisäätei-
sistä tehtävistä huolehtimiseksi. Esimerkiksi
strategisesti merkittävän uuden teollisuuden-
alan, kuten kaivosteollisuuden, luvitukset on
kyettävä hoitamaan yhteiskunnallisesti kokonai-
suutena katsoen hyväksyttävästi ja korkeatasoi-
sesti. Myös ympäristönsuojelun jälkivalvonnan
tehostamiseen on jo nyt huomattavaa painetta.

Muun muassa kaivosteollisuuden kasvu on jo
lisännyt valvontatarpeen kolmin-nelinkertaisek-
si aikaisempaan verrattuna. Selvityksiä lupame-
nettelyjen keventämiseksi tai muuttamiseksi
normipohjaiseksi pienimuotoisen toiminnan
osalta tulee jatkaa, jotta niukat resurssit voidaan
kohdentaa optimaalisesti.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huo-
miota myös siihen, että lupahakemusten käsitte-

lyaikojen pituus ei ole yksinomaan resurssikysy-
mys, vaan siihen vaikuttaa myös hakemusten
taso ja monet muut seikat. Ympäristölupahake-
mukset ovat usein niin puutteellisia, että niitä
joudutaan toistuvastikin täydennyttämään, mi-
hin kuluu aikaa. Lainsäädäntöä ja käytäntöjä tu-
lee kehittää kiireellisesti siten, että lupahake-
musten taso saadaan nousemaan ja niiden täy-
dentäminen helpottuu ja että täysin puutteelliset
hakemukset voidaan jättää ottamatta käsiteltä-
väksi. Valiokunta kiirehtii ehdotuksen sisällyttä-
mistä vireillä olevaan ympäristönsuojelulainsääd-
ännön kokonaisuudistukseen. On kuitenkin
muistettava, että laajoissa ympäristöhankkeissa
on usein paljon asianosaisia ja vaikutukset ulot-
tuvat laajalle alueelle, joten lähtökohtaisesti täl-
laisten hankkeiden käsittely on kaksiasianosais-
suhteeseen perustuvaa hallintoasiasia huomatta-
vasti monimutkaisempaa.

Valiokunta kannattaa selvitysmies Saaren eh-
dotusta ELY-keskusten menokehysten uudel-
leenarvioinnista vuosina 2014—2017 siten, että
säästöt toteutetaan jälkipainotteisina. Tämä on
kuitenkin vain väliaikaisratkaisu välittömän ti-
lanteen helpottamiseksi, ja jatkossa on pohditta-
va laajemmin keinoja hallinnon toimintakyvyn
turvaamiseksi.

Valiokunta katsoo, että maksullisen toimin-
nan laajentaminen on tarpeen ympäristöhallin-
non toimintaedellytysten turvaamiseksi. Valio-
kunta on useaan otteeseen jo aikaisemminkin
vaatinut uusien rahoitusmallien selvittämistä ja
käyttöönottoa². Esimerkiksi valvontamaksuja
peritään yleisesti monilla sektoreilla, mutta ym-
päristövalvonnassa ei. Valiokunta kiirehtii val-
vontamaksuja koskevan sääntelyn sisällyttämis-
tä vireillä olevaan ympäristönsuojelulainsäädän-
nön kokonaisuudistukseen korostaen, että li-
sääntyvä tulorahoitus ei kuitenkaan saa vähen-
tää toiminnan yleisiä voimavaroja niissä tehtä-
vissä, joihin tulot kohdentuvat, eikä vähentää
toimintamenorahoitusta.

² Esimerkiksi YmVL 6/2012 vp — VNS 1/2012 vp Val-
tioneuvoston selonteko valtiontalouden kehityksistä
vuosille 2013—2016.

Valiokunta on huolissaan myös ympäristöhallinnon asiantuntemuksen ja osaamisen säilymisestä tilanteesta, jossa eläköityminen on ollut nopeaa ja tilalle ei ole voitu palkata uutta henkilöstöä. Osaamisen kapeneminen heikentää hallinnon toimintakykyä ja uskottavuutta, joten tilanne on korjattava ja pidettävä huolta siitä, että tehtäviin jatkossakin hakeutuu osaavaa väkeä. Pitkällä tähtäimellä on siten pidettävä huolta hallinnon työpaikkojen riittävästä palkkatasosta ja yleensä valtion työnantajakuvasta.

Tehtävien järjestelyn riippumattomuus ja puolueettomuus

Laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (4 §) sekä laissa aluehallintovirastoista (5 §) on säännökset toiminnan organisoinnista ja takeet ympäristöasioita koskevan päätöksenteon itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Valiokunta edellytti tätä sääntelyä, ns. palomuuria, lausunnossaan aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi³, ja sääntely on saatujen kokemusten mukaan toiminut päätöksenteon selkänäjänä käytännössä. Hallinnossa toimivien oman käsityksen mukaan ongelmia ei pääsääntöisesti ole ilmennyt ja yksittäiset hankalat tapaukset on ratkaistu hyvässä yhteistyössä. Valiokunta on tähän säädöspohjaan ja kokemukseen tyytyväinen, mutta kiinnittää huomiota myös siihen, että ympäristöasioiden päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden tulee myös näkyä ulospäin. Jos samassa virastossa hoidetaan keskenään ristiriitaisia tehtäviä, tulee päätöstoimivallan jakautumisen eri yksiköihin näkyä selkeästi myös asiakkaille.

Valiokunta korostaa, että kansalaisten on voitava luottaa viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen kaikissa tilanteissa. Viimeaikaisten kokemusten valossa luottamusta on koeteltu, eikä paine liity yksinomaan aluehallintouudistuksen

mukanaan tuomaan rakenteeseen. Tämä huoli on otettava vakavasti. Resurssien ohella huomion kohteena ovat viranomaisen asiantuntemus ja käytössä oleva keinovalikoima. Selvitysmiesten Rainio ja Turpeinen Talvivaara-selvityksessä todetaan, että valvontaviranomaisen haluttomuus käyttää hallintopakkoa samoin kuin useat poikkeuksellisia tilanteita koskevat päätökset ovat saattaneet olla omiaan herättämään epäilyksen valvojan toiminnan riippumattomuudesta. Valiokunta tukee selvitykseen sisältyvää ehdotusta hallintopakkotoimivallan siirtämisestä lupaviranomaiselle eli aluehallintovirastolle ja siellä ympäristölupavastuualueelle, jolla on itsenäinen ja riippumaton asema. Valiokunta kiirehtii ehdotuksen sisällyttämistä vireillä olevaan ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistukseen.

Ohjausmallin kehittäminen ja johtaminen

Selonteossa todetaan, että aluehallintoviranomaisten ohjausmalli ei ole erityisesti ELY-keskuksissa toiminut eräiltä osin tavoitteiden mukaisesti. Ohjauksen selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi ehdotetaan siirtymistä kolmiportaisesta kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään.

Valiokunta pitää ehdotusta kannatettavana katsoen, että siirtyminen kolmiportaisesta kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään selkiyttää ja yksinkertaistaa ohjausmallia. Tulossopimusohjauksen uudistamisessa tulee lisäksi ottaa huomioon eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja yhteisen osuuden rinnalla tulee säilyttää mahdollisuus hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin.

On hyvä, että selonteossa on nostettu esiin myös resurssiohjauksen ja substanssin tavoiteohjauksen eriyttämisen ongelmat. Työ- ja elinkeinoministeriön asemaa ELY-keskusten yleisohjaajana ei voida pitää neutraalina ratkaisuna, koska ministeriöllä on oma substanssivastuualue ELY-keskuksessa. Jatkossa ELY-keskusten määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset määritellään tulossopimuksessa vastuualueittain ja yksiköittäin eikä yhteisesti, joten tulosta-

³ YmVL 25/2009 vp — HE 59/2009 vp Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

voitteista sovittaessa on myös tiedossa niiden saavuttamiseksi käytössä olevat resurssit.

Valiokunta korostaa, että asiantuntemuksen häviäminen eläköitymisen myötä vaikeuttaa lainsäädäntö- ja toimintaympäristömuutosten johdosta lisääntyvien ympäristötehtävien hoitamista. Riittävän asiantuntemuksen varmistaminen vaativissa ympäristötehtävissä edellyttää, että toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö voi vaikuttaa tehtävissä tarvittaviin voimavaroihin. Toiminnallisen ohjauksen ja resursiosohjauksen tulisi kuulua samalle ministeriölle.

ELY-keskusten johtajina on toiminut oman toimensa ohella yhden vastuualueen päällikkö. Valiokunta katsoi uudistuksen hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausunnossa YmVL 25/2009 vp, että päätoiminen johtaja on välttämätön. Selonteossa esitetyt kokemukset sivutoimisesta johtajuudesta ovat vahvistaneet näkemystä päätoimisen johtamisen merkityksestä. Selonteossakin on tunnistettu nämä kokemukset, ja tarkoituksena on selvittää ELY-keskusten ylijohtajan päätoimisuutta. Valiokunta tukee tätä.

Valiokunta katsoo, että selvitetessä ylijohtajan päätoimisuutta on kuitenkin huolehdittava siitä, että ratkaisuvallta säilyy nykyiseen tapaan hallinnonaloilla ja vastuualueilla, eli ylijohtajan roolin tulee jatkossakin olla hallinnollinen. Riippumattoman päätöksenteon edellytyksenä on päätöksenteon itsenäisyyden säilyttäminen vastuualueilla ilman mahdollisuutta ottaa asia ylijohtajan ratkaistavaksi. Toisaalta on otettava huomioon mahdollinen ELY-keskusten hallinnollisten tehtävien yhteenkokoamisen vaikutus ylijohtajan tehtäviin.

Muut kehittämistarpeet

Syksyllä 2012 valmistui kaksi selvitystehtävää alueellisen ympäristöhallinnon kehittämisestä. Selvityshenkilö Saaren toimeksiantona oli selvittää, olisiko ympäristöhallinnon resurssien ja toiminnan laadun ja tehokkuuden kannalta tarpeellista yhdistää ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristötehtävät samaan virastoon. Saaren ehdotuksen mukaan ympäristöhal-

linnon luvat ja valvonta tulisi koota samaan organisaatioon. Selonteossa myös todetaan, että tehdyn kyselyn perusteella lupa- ja valvontatehtävien erottamisella on ollut kielteisiä vaikutuksia ja yhteenkokoamista kannatetaan laajasti.

Selvityshenkilö Rainio selvitti nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia tapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin. Rainion ehdotuksiin ei puolestaan sisälly Saaren ehdotus lupien ja valvonnan kokoamisesta samaan organisaatioon, vaan kolme muuta ohjauksen kehittämiseen tai muunlaiseen uudelleenjärjestelyyn perustuvaa ehdotusta.

Valiokunta tukee edelleen hallintouudistuksen lähtökohtaa, jossa AVI:lle kuuluu ympäristölupien myöntäminen ja ELY:lle ympäristölupien valvonta. Lupa- ja valvontatehtävien erottaminen on ollut perusteltua, sillä ei ole pidetty hyvänä sitä, että sama viranomainen toimii ristiriitaisissa asioissa sekä luvan myöntäjänä että valvojana, mahdollisesti myös luvan hakijana. ELY-keskusten vastuualueet voivat nimittäin olla myös luvanhakijoita, ja niiden intressit voivat olla vastakkaiset. Valiokunta tuki tehtävien erottamista uudistusta koskevassa lausunnossaan YmVL 25/2009 vp.

Tosin on huomattava, että ero koskee nimenomaan ympäristölupatoimivaltaa ja että kuvattu päällekkäinen toimivaltuus on olemassa eräiden muiden asioiden osalta, esimerkiksi luonnon-suojelulain soveltamisessa. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2012:6 katsonut, että ELY-keskuksen ympäristövastuualue oli toimivaltainen ratkaisemaan saman ELY-keskuksen liikennevastuualueen tekemän hakemuksen.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sisältää säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva. Lain 4 §:n 3 momentin mukaan ympäristönsuojelua sekä ympäristö- ja vesiasioita koskevien valvontatehtävien hoito on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. ELY-keskuksen johtaja ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu vastuualueen tehtä-

viin ja toimivaltaan. Lain 20 §:n mukaan jos ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvaa valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettyä ministeriötä määräämään toinen ELY-keskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia.

Valiokunta katsoo tämän ns. palomuurin ole-massaolosta huolimatta, että ELY-keskuksiin ei tulisi harkitsemattomasti siirtää enää ympäristölupatehtäviä, kun ne jo nyt toimivat hankkeiden hakijana, rahoittajana, toteuttajana ja valvojana ja tästä aiheutuu painetta pyrkiä selventämään näiden roolien riippumattonta hoitamista asiallisesti ulospäin. Lupatehtävien siirto samaan viranomaiseen vaikeuttaisi tilannetta entisestään.

On kuvaavaa, että aluehallintovirastojen osalta yleinen käsitys on, että ympäristölupaviranomaisena sen riippumattomuus on toiminut hyvin, mutta toisaalta uudistuksen tavoitteena ollut synergiaakaan muiden vastuualueiden kanssa ei ole juuri syntynyt.

Selonteon mukaan aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on tarpeen tarkastella uusia mahdollisuuksia määrittellä viraston toimivalta joissakin tehtävissä alueellisen jaotuksen sijaan valtakunnalliseksi toimivallaksi. Selonteon mukaan ympäristöministeriö yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa jatkovalmistelee ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön. Valtiontalouden kehyspäättöksessä tähän työhön on osoitettu 2 miljoonaa euroa.

Valiokunta pitää erittäin hyvänä tätä tavoitetta katsoen, että tämä olisi keino resurssien joustavampaan käyttöön, asiantuntemuksen turvaamiseen tiettyjen kriittisten tehtävien hoitamisessa sekä yhtenäisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi koko maassa. Selvitystyötä on myös pidettävä välttämättömänä viimeaikaisten kokemusten valossa. Tietty erityistehtävät ovat luon-

teeltaan niin erityisiä, että niiden asianmukainen ja tehokas hoitaminen edellyttää erityyppisiä resurssejakin. Toimivallan muuttaminen osin valtakunnalliseksi voi olla perusteltua myös resurssien tehokkaan käytön kannalta, kunhan samalla huolehditaan kansalaisten yhdenvertaisuudesta palvelujen saatavuuden suhteen. Jo nyt eri ELY-keskukset tarjoavat hyvin erilaisia palveluja, mikä ei edistä kuvaa yhtenäisestä aluehallinnosta asiakkaiden suuntaan.

Valiokunta tukee selvitystyötä erityisasiantuntemuksen keskittämiseksi vaativien ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamiseksi yhteen yksikköön, mutta katsoo, että lähtökohtaisesti kysymyksessä tulisi olla paremmin joustava tukitoiminto kuin valtakunnallisen viraston perustaminen. Perusratkaisut toimivallasta eri lupa- ja muissa tehtävissä ovat lainsäädännössä, mutta myös resurssien niukkuuden vuoksi toimivaltaisella viranomaisella tulisi tarvittaessa olla käytettävissä tukiyksikkö, joka pystyisi antamaan tukea ja ohjausta poikkeuksellisissa tilanteissa. Järjestely ei saa myöskään johtaa aluehallinnon vahvistamisen vastaiseen keskittämiskehitykseen.

Lopuksi

Selonteossa todetaan, että kehysten supistuminen edellyttää ELY-keskusten tulevaisuuskuvan, tehtävien ja roolin uudelleenarviointia sekä tehtävien priorisointia kaikilla hallinnonaloilla. Selvitysmiehet ovat tehneet arvioitaan kehittämisen suunnasta ympäristötehtävien osalta, ja samanaikaisesti on vireillä ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus, joka vaikuttaa monin tavoin tehtäviin ja toimintaedellytyksiin. Valiokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota tarpeeseen huolehtia hallinnon jatkokehityksessä ympäristönsuojelun korkeasta tasosta ja samalla turvata yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden lupien korkeatasoinen ja joutuisa käsittely.

Ympäristöhallinnon tulee olla riippumaton, asiantunteva, tehokas ja riittävästi resursoitu. Viranomaisen riittävä läsnäolo alueella on turvattava keskeisissä ympäristötehtävien toimin-

noissa, kuten ympäristövalvonnassa. On myös tärkeää, että kansalaiset kokevat ympäristöhallinnon itsenäisenä, riippumattomana ja puolueettomana.

Valiokunta korostaa tämän lisäksi hallintovaliokunnalle yhteenvedonomaaisesti seuraavia näkökohtia:

— ympäristöhallinnolle on varmistettava riittävät resurssit lakisääteisistä tehtävistä huolehtimiseksi

— ympäristölupien käsittely on hoidettava joutuisasti ja korkeatasoisesti

— ympäristölainsäädäntöä on kehitettävä siten, että täysin puutteelliset lupahakemukset voidaan jättää ottamatta käsiteltäväksi, ympäristövalvonnasta voidaan periä valvontamaksuja ja hallintopakotoimivalta siirretään aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen toimivaltaan

— ympäristöhallinnon asiantuntemuksen säilymisestä on huolehdittava

— ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää on selkiytettävä ja yksinkertaistettava, ja toiminnalli-

sen ohjauksen ja resurssiohjauksen tulisi kuulua samalle ministeriölle

— ELY-keskusten ylijohtajien muuttamista päätoimisiksi tulee selvittää, mutta roolin tulee jatkossakin olla hallinnollinen

— ELY-keskusten ja AVI:jen toimivallan määrittäminen joissain tehtävissä valtakunnalliseksi edistää resurssien joustavampaa käyttöä, asiantuntemuksen turvaamista tiettyjen kriittisten tehtävien hoitamisessa sekä yhtenäisen ratkaisukäytännön varmistamisessa

— erityisasiantuntemusten kokoamista vaa-
tivien ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamiseksi yhteen yksikköön tulee selvittää.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Rakel Hiltunen /sd (osittain)
jäs. Jouni Backman /sd
Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Antti Kaikkonen /kesk
Pauli Kiuru /kok
Jukka Kärnä /sd
Jari Lindström /ps

Eeva-Maria Maijala /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Martti Mölsä /ps
Sari Palm /kd
Anni Sinnemäki /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk
Juha Väättäinen /ps
vjäs. Kimmo Tiilikainen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.