



LAUSUNTO
27.2.2009

LAUSUNTO VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ALUEHALLINNON UUDISTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry on päättänyt antaa lausunnon hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. YSV on pahoillaan siitä, ettei yhdistys ole saanut lausuntopyyntöä. YSV pitää nyt vireillä olevia muutoksia kuitenkin jäsenistönsä kannalta erittäin merkittävänä ja siksi yhdistys antaa asiassa lausunnon.

Lausunto on yleispiirteinen, sillä lausunnon antamiseksi annettu aika on tiukka suhteessa asiaan liittyvään materiaaliin. Lausunnon tarkastellaan hallituksen esitystä ja aluehallinnon uudistamishanketta (ALKU) ympäristönsuojelun näkökulmasta.

Valtion ja kuntien työnjako

Hallituksen esityksen mukaan toimivallanjaon tarkistamisen lähtökohtana on, että kuntien ja valtion tehtävänjaossa säilyisi nykyiseen työmäärän jakoon perustuva tasapaino. Esityksessä todetaan, että ”valtion keskushallinnosta siirrettäisiin aluehallintoon ja aluehallinnosta paikallishallintoon eräitä yksittäisiä tehtäviä”. ALKU-hankkeen alatyöryhmän raportti, jossa selvitetään aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä valottaa asiaa enemmän:

Ympäristölupakynnyksen nostamisen myötä kuntiin siirrettäisiin aluehallinnosta ympäristölupa-asioita. Osa kuntien nykyisin luvittamista toiminnoista poistettaisiin täysin lupavelvollisuuden piiristä. Osa näistä saattaa kuitenkin tulla ympäristöluvitettavaksi suoraan ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaisesti esim. naapuruussuhdelain perusteella. Kuntien olisi yhä valvottava pieniä lupamenettelykynnyksen alapuolelle jääviä toimintoja, joita muutoksen jälkeen olisi entistä enemmän. Juuri valvonta on kunnissa se työtehtävä, josta resurssipulan takia joudutaan jo nykyisin tinkimään. Väitettyyn lupakynnyksen nostamisen työmäärää vähentävään vaikutukseen on sen takia suhtauduttava varauksellisesti. Lupakynnyksen nostaminen tulee merkittävästi lisäämään jälkivalvonnan tarvetta. Ympäristöriskien ja ympäristönsuojelutyön tehokkuuden näkökulmasta toimintojen valvonnassa työn tulisi kuitenkin ehdottomasti painottua ennaltaehkäisyyn eikä jälkivalvontaan.

Lupakynnyksen nostamisen lisäksi työnjakoa on tarkoitus kehittää siten, että kunnille annettaisiin hoidettavaksi ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä mm. satamien jätehuoltoasioissa, jätteiden maanrakennuskäytössä ja haihtuvia hiilivetyjä käyttävissä toiminnoissa. Kuntiin tulisi myös uusia ympäristölupa-asioita, mm. eräät energiantuotantolaitokset, jätteiden hyötykäyttöön liittyviä lupia sekä maankaatopaikat. Myös mm. ruoppausasioiden ja poikkeamislupien käsittelyä on suunniteltu siirrettävän kuntiin. Ruoppausasioiden hoito kuuluu tällä hetkellä pääosin aluehallinnolle, mutta käytännössä aluehallinnon resurssipulan takia ruoppausasioita joudutaan hoitamaan paljon kunnissa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamisluvat koskevat useimmiten rakentamista kaavoittamattomalle ranta-alueelle. Poikkeamislupien siirto kuntaan koskisi etenkin rakennusvalvonnan ja kaavoit-

tuksen työtä, mutta lausuntojen antaminen kuormittaisi myös ympäristönsuojeluviranomaisia. Rantarakentamisessa ja paikoin muissakin poikkeamislupa-asioissa on erittäin tärkeää saada lupaharkintaan mukaan myös ympäristönsuojelunäkökulma.

Toimivaltajaon tarkistamisen ja lupamenettelyn keventämisen vaikutuksia etenkin kuntien työmäärään ei ole selvitetty kattavasti. Voitaneen todeta, että todellisia vaikutuksia kuntatasolle ei kukaan osaa tässä vaiheessa vielä edes ennustaa.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi kuinka moneen aluehallintovirastoon tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ympäristöasioita tullaan sijoittamaan tai missä päin Suomea kyseiset virastot sijaitsevat. Virastojen organisoinnista säädetään myöhemmin valtioneuvoston asetuksella. YSV painottaa kuitenkin jo tässä vaiheessa, että päätöksentekoa ja valvontaa ympäristöasioissa ei tule siirtää liian kauas toiminnanharjoittajista ja kansalaisista. Aluehallinnon uudistamisessa tulee varmistaa riittävän aluetuntemuksen säilyminen niin lupapäätösten teossa kuin valvonnassa.

Paras asiantuntemus paikallisissa olosuhteissa on kunnissa, joihin tehtäviä nyt ollaankin siirtämässä. YSV kuitenkin vastustaa tehtävien siirtoa kuntiin nykyisessä resurssivajeisessa tilanteessa. Kunnissa on jo vuonna 2007 todettu olevan 90 henkilötyövuoden vaje ympäristönsuojelutehtävissä (Kuntaliiton kysely kuntien ympäristönsuojelusta 6.5.2007). Kuntia ei myöskään saisi taloudellisen taantumien edellä rasittaa uusilla velvoitteilla (varsinkaan sellaisilla, joista ei voi periä maksua). Kuitenkin, mikäli riittävät resurssit ja asiantuntemus kunnissa valtion taloudellisella avulla turvataan, joitakin tehtäviä voitaisiin siirtää perusteellisen harkinnan jälkeen.

Kaikkien ympäristöhallintoa koskevien kehittämishankkeiden yhteydessä on muistettava, että toimivan ympäristöhallinnon varmistamiseksi valtion ja kuntien viranomaisten yhteistyön on oltava tiivistä. Etenkin suunniteltujen aluehallintovirastojen kohdalla tähän on panostettava, koska nykyiset ympäristölupavirastot eivät juurikaan tee yhteistyötä kuntien kanssa.

Ympäristöhallinnon vakava resurssivaje

YSV on huolissaan ympäristötyöntekijöiden jaksamisesta Suomessa. Alueellisessa ympäristöhallinnossa ja kunnissa on vuosikausia kamppailtu mittavan resurssivajeen kanssa. Valtionhallinnon tehostamishankkeen tavoitteena on vähentää työvoimaa mm. ympäristönsuojelusektorilla. Aluehallinnon uudistamishanke tuo organisaatiouudistuksen myötä aluehallinnon työntekijöille paineita entisestään. PARAS-hankkeen myötä tehtävien seudullistaminen tai sen suunnittelu on työllistänyt kuntien viranomaisia ja nyt myös ALKU-hankkeen myötä työn määrä uhkaa kasvaa. Lainsäätäjän tulisi huolehtia siitä, että ympäristönsuojelutyön toimivuus ja työn teon mielekkyys eivät vaarannu muutos-hankkeiden läpiviennissä. Tavoitteena olevaa ympäristönsuojelun korkeaa tasoa on mahdotonta saavuttaa, jos työhön käytettävien resurssien riittävyyttä ei turvata.

ALKU-hankkeessa ajetaan ympäristölupa- ja -valvontaviranomaisen täydellistä erottamista, jonka arvioitu olevan yleisten oikeusperiaatteiden mukaista. Viranomaisten erottaminen tuo kuitenkin toimintaan byrokratiaa eikä edesauta asioiden nopeaa ja tehokasta käsittelyä, vaikka objektiivisuutta muutos kenties lisääkin. YSV katsoo, että lupa- ja valvontaviranomaisen erottaminen toisistaan ei tuo kustannus- tai resurssisäästöjä. Eriyttämisen seurauksena voi olla siirtyminen sisäisten lausuntojen viidaktoon, jossa lupaviranomainen pyytää valvojalta lausuntoa ja toisinpäin, ja kummatkin joutuisivat yhtäläillä tutustumaan samoihin asiakirjoihin. Lupa- ja valvontaviranomaisen erottaminen toisistaan tarkoittaa nähdäksemme sitä, että jokaista toimijaa varten tulee hallinnossa olla kaksi samat asiat tuntevaa tahoa. YSV painottaa, että lupa- ja valvonta-asioiden eriyttäminen toisistaan vaatii ympäristöhallintoon huomattavia resursseja, jotta edes nykyinen taso voidaan säilyttää. Olisikin tullut ensin

selvittää, onko nykyisessä järjestelmässä valvonnan objektiivisuudessa havaittu ongelmia ja vasta tämän jälkeen selvittää lupa- ja valvonta-asioiden erottamista tarkemmin.

Ympäristöhallinnon riippumattomuus

Aluehallinnon uudistamisen myötä maakunnan liitot osallistuisivat tarvittaessa aluehallintovirastojen strategiseen ohjaukseen ja olisivat kiinteässä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastojen kanssa. YSV näkee tässä ongelmia. Maakuntaliitoille ei tule siirtää tehtäviä ilman, että niillä on suorilla vaaleilla valitut demokraattiset seutuvaltuustot. Ympäristöhallinnon on voitava säilyttää riippumattomuus ja asiantuntijuuteen perustuva päätöksenteko myös tulevaisuudessa.

Vaikutusten arviointi

Aluehallinnon uudistamisen aikataulu on tiukka ja valmistelu on tapahtunut melkoisessa hiljaisuudessa. Kaikkia muutosten vaikutuksia ei ole ehditty eikä ilmeisesti edes pyritty tarkastelemaan kattavasti. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei muutoksella ole välittömiä vaikutuksia ympäristöön. Lausuntoasiakirjoista puuttui kuitenkin selvitys esityksen ympäristövaikutuksien arvioinnista. On huolestuttavaa, että ympäristöasiat ohitetaan näin kevyesti. Moniulotteisen hallinnonuudistuksen vaikutukset tulisi arvioida perinpohjaisesti. Oman tarkastelunsa vaatisivat mm. esitysten vaikutukset ympäristön tilaan ja haitankärsijöiden / asianosaisten / kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin. Aluehallinnon uudistamishankkeessa ei julkisuudessa olleen materiaalin perusteella missään vaiheessa ole arvioitu asianmukaisesti eri toimenpiteiden vaikutuksia henkilötöyvuosiin. YSV toivoo, että muutoksen vaikutuksien arviointia koskevat asiakirjat saatetaan julkisuuteen tai mikäli arvioita ei ole tehty se laadittaisiin vielä ennen päätöksentekoa.

YSV on huolissaan lainsäädäntötyössä nykyisin havaittavasta kiireellisyytrentidstä. Aluehallinnon uudistaminen tulee heijastumaan niin merkittävästi ympäristönsuojelun tasoon Suomessa, ettei sen läpiviennissä tule hätiköidä. Nähdäksemme uudistamishanke kaiken lisäksi on viemässä ympäristöviranomaistoimintaa eri suuntaan kuin muissa Pohjoismaissa, joissa hallintoa leimaa avoimuus ja läpinäkyvyys sekä kattava valitusoikeus.

Valtionhallinnon tehostamistavoitteet ja viranomaisten erottaminen ovat pahasti ristiriidassa jatkuvasti kasvavan ympäristönsuojelusektorin säädösmäärän kanssa. Henkilöstövähennykset toteutetaan osittain ympäristön ja kansalaisdemokratian kustannuksella, sillä uudistusten myötä normiohjausta on tarkoitus kasvattaa ja muutoksenhakuoikeutta rajoittaa.

Lopuksi

Valtion tuottavuusohjelman vähentämistavoitteet ympäristönsuojelun saralla tulee välittömästi epärealistisina unohtaa ja keskittyä sen sijaan aivan päinvastaiseen: tarvittavien lisäresurssien saamiseen sekä valtion että kuntien ympäristönsuojelutehtäviin. Tämä olisi myös asiakaspalvelun ja korkean ympäristönsuojelutason kannalta oikea suunta. Lisäresurssien saamista tukee myös se, että aluehallinnon uudistamishankkeen keskeisiä tavoitteita olivat asiakaspalvelun parantaminen ja ympäristönsuojelun korkea taso Suomessa. Pitkällä aikavälillä korkeaa ympäristönsuojelutasoa tuetaan tehokkaimmin ympäristönsuojelun ennaltaehkäisevillä edistämistehtävillä, joita tällä hetkellä resurssipulan takia laiminlyödään.

YSV ry haluaa muistuttaa, että aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä selvittäneen työryhmän raportissa (31.10.2008) on omaksuttu varsin varauksettomasti ympäristöministeriön ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostaminen sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistaminen -hankkeen tulokset, vaikka lausuntokierroksella niihin suhtauduttiin hyvin kriittisesti ja lopulliseen

versioon jätettiin kaksi eriävää mielipidettä (Suomen kuntaliitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto) sekä oikeusministeriön täydentävä lausuma. Tätä ei pidä unohtaa ympäristöhallinnon uudistamisen jatkovalmistelussa. Jatkossa tulee myös varmistaa, ettei elinkeinoelämän ja työllisyyden edellytyksiä kehitetä ympäristönsuojelun kustannuksella. Jatkovalmisteluun tulee ottaa mukaan alueellisen ympäristöhallinnon ja erityyppisten kuntien edustajia.

YSV muistuttaa vielä lopuksi esimerkin omaisesti karvaista kokemuksista, joita saatiin hajajätevesiasetuksen valmistelun ja säätämisen yhteydessä. Asetuksen (1.1.2004) perusteluissa todettiin aikanaan, että asetuksella ei annettaisi alueellisille ympäristökeskuksille eikä kunnan ympäristönsuojelutaikka rakennusvalvontaviranomaiselle uusia tehtäviä. Kuitenkin jo nyt saadut kokemukset ovat olleet aivan päinvastaisia, vaikka asetuksen siirtymäaika on vuoden 2013 loppuun. Ei siis ole ihme, että olemme huolissamme aluehallinnon uudistamisen tuomista muutoksista.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n hallituksen puolesta,

Sini-Pilvi Saarnio
puheenjohtaja

Minttu Peuraniemi
sihteeri

Tiedoksi: Ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto