

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristöhallinnosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristöhallinnosta annettua lakia. Suomen ympäristökeskuksen johtokunta ehdotetaan lakkautettavaksi. Johtokunnan nykyiset tehtävät siirtyisivät laitoksen virkamiesjohdolle. Suomen ympäristökeskuksessa voisi olla neuvoa-antavana elimenä neuvottelukunta.

Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi perussäännökset Suomen ympäristökeskuksen ja alueellisten ympäristökeskusten johtamisesta ja ratkaisuvallan käytöstä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2004.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomen ympäristökeskus perustettiin 1 päivänä maaliskuuta 1995 ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi. Sen tehtävänä on edistää kestävästä kehitystä seuraamalla ja arvioimalla sen toteutumista sekä tekemällä asiaa koskevia aloitteita ja esityksiä. Suomen ympäristökeskus harjoittaa kestävästä kehitystä tukevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 7 §:n mukaan Suomen ympäristökeskuksella on johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella.

Suomen ympäristökeskuksesta annetun asetuksen (234/2000) 2 §:n mukaan johtokunnan tehtävänä on 1) käsitellä Suomen ympäristökeskuksen yleisiä toimintalinjoja ja voimavarojen suuntaamista asetetut tulostavoitteet huomioon ottaen, 2) käsitellä tutkimus- ja kehittämisohjelmat, 3) päättää toiminta- ja taloussuunnitelmasta ja talousarvioehdotuksesta, 4) päättää tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymisestä, 5) seurata ja edistää Suomen ympäristökeskuk-

selle asetettujen tulostavoitteiden toteutumista sekä 6) käsitellä muita Suomen ympäristökeskuksen toiminnan kannalta merkittäviä asioita.

Suomen ympäristökeskuksesta annetun asetuksen 1 §:n mukaan johtokuntaan kuuluu Suomen ympäristökeskuksen pääjohtaja sekä enintään yksitoista muuta laitoksen toimialaa ja sen asiakkaiden tarpeita tuntevaa jäsentä. Yksi jäsen ja hänelle henkilökohtainen varajäsen on määrättävä Suomen ympäristökeskuksen henkilöstön keskuudestaan ehdottamista henkilöistä. Valtioneuvosto asettaa johtokunnan enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Suomen ympäristökeskuksen johtokunta asetettiin viimeksi 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien. Vuonna 1998 valmistuneen Suomen ympäristökeskuksen kansainvälisen arvioinnin suositusten mukaan johtokunnan jäsenet valittiin niin, että he edustivat laitoksen toiminnan kannalta keskeisiä asian-
tuntemuksen alueita, joita olivat muun muassa vesiensuojelu ja vesivarat, teollisen toiminnan ja yhdyskuntien ympäristökysymykset, ilmastokysymykset, luonnon monimuotoisuus, ympäristötalous ja ympäristöpolitiikka sekä tutkimustoiminta.

Perussäännökset Suomen ympäristökes-

kuksen ja alueellisten ympäristökeskusten johtamisesta ja ratkaisuvallan käytöstä sisältyvät nykyisin näistä virastoista annettuihin hallintoasetuksiin, joiden nojalla virastojen päälliköt ovat vahvistaneet työjärjestykset.

Suomen ympäristökeskus ja alueelliset ympäristökeskukset ovat ympäristöministeriön alaisia. Ne hoitavat myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä.

1.2. Nykytilan arviointi

Keskusvirastojen lakkauttaminen ja niiden johto-organisaatioiden uudistaminen perustui valtioneuvoston vuonna 1988 tekemään päätökseen toimenpiteistä hallinnon palvelukyvyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi sekä hallinnon kehittämisen ministerioliokunnan samana vuonna määrittelemiін johto-organisaatioita uudistettaessa noudatettaviin periaatteisiin. Tavoitteena oli tuolloin, että johtokuntien tuli olla luonteeltaan suppeita asiantuntijaelimiä, jotka olisivat virastolle merkittävä lisävoimavara toiminnan vaatiman asiantuntemuksen, yleisjohtamisen ja sidosryhmäkontaktien kannalta (johto-organisaatiotoimikunnan mietintö 1989:8).

Johtokunnan perustaminen myös Suomen ympäristökeskukseen vuonna 1995 liittyi edeltäneen keskusviraston, vesi- ja ympäristöhallituksen ja sen kollegisen johtoelimen lakkauttamiseen osana ympäristöhallintouudistusta.

Suomen ympäristökeskuksen johtokunnalla ei ole ollut selkeää asemaa laitoksen ohjauksessa ja johtamisessa eikä sen toiminnan valvonnassa. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö tekevät vuosittain tulossopimuksen pääjohtajan kanssa. Pääjohtajan tehtävänä on Suomen ympäristökeskuksesta annetun asetuksen 5 §:n mukaan johtaa ja kehittää Suomen ympäristökeskuksen toimintaa sekä vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Ministeriöt myös seuraavat säännönmukaisesti tulossopimuksen toteutumista Suomen ympäristökeskuksen laatimien raporttien pohjalta ja ovat yhteydessä laitoksen johtoon. Tulostavastuun kannalta johtokunnan asema ei ole selkeä sen päättäessä toiminta- ja taloussuunnitelmasta ja talousarvioehdotuksesta

sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymisestä. Lisäksi johtokunnan tehtävänä on ollut seurata laitoksen tulostavoitteiden toteutumista. Johtokunnan toiminta ei kuitenkaan käytännössä ole ulottunut Suomen ympäristökeskuksen operatiiviseen johtamiseen eikä sillä ole mahdollisuuksia seurata päivittäistä toimintaa ja sen vaikutuksia.

Suomen ympäristökeskuksen johtokunnan jäsenet ovat edustaneet laitoksen keskeisiä asiantuntemuksen alueita. Siten he ovat tuoneet arvokasta asiantuntemusta ja tärkeimpien sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden näkemyksiä Suomen ympäristökeskuksen toiminnan kehittämiseen. Tällainen vuorovaikutus ja yhteistyö voidaan kuitenkin paremmin toteuttaa neuvottelukunnan avulla.

Ohjaavien ministeriöiden asiantuntemuksen saaminen Suomen ympäristökeskuksen johtokuntaan on ollut ongelmallista. Hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin 5a kohdan mukaan virkamies oli esteellinen, jos hän kuului viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimieliimeen ja kysymys oli asiasta, joka liittyi tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan. Vastaava säännös sisältyy myös vuoden 2004 alusta voimaan tulleeseen hallintolakiin (434/2003). Tämän vuoksi johtokuntaan ei ole voitu nimetä Suomen ympäristökeskuksen ohjausta tai valvontaa hoitavaa virkamiestä.

2. Ehdotetut muutokset

Suomen ympäristökeskuksen johtokunta ehdotetaan lakkautettavaksi. Sen nykyiset tehtävät siirtyisivät Suomen ympäristökeskuksen virkamiesjohdolle. Suomen ympäristökeskuksen pääjohtaja päättäisi siten toiminta- ja taloussuunnitelmasta ja talousarvioehdotuksesta sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymisestä. Yksityiskohtaiset säännökset tehtävien hoidon järjestämisestä on tarkoitus sisällyttää hallintoasetukseen ja työjärjestykseen.

Tarkoituksena on, että Suomen ympäristökeskuksen johtokunnan tilalle perustettaisiin neuvottelukunta. Sen tehtävänä olisi ympäristöalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan kehityksen yleinen arviointi, strategisen suunnittelun tukeminen sekä Suomen ympä-

ristökeskuksen ja sen sidosryhmien välisen yhteistyön edistäminen. Neuvottelukunnalla ei olisi päätösvaltaa laitosta koskevista asioista eikä sillä myöskään olisi toiminnan ja talouden ohjauksen ja valvonnan osalta vastuuta. Neuvottelukuntaan kuuluisi pääjohtaja ja enintään seitsemän muuta jäsentä, joista yksi olisi Suomen ympäristökeskuksen henkilökunnan keskuudestaan valitsema. Ympäristöministeriö asettaisi neuvottelukunnan Suomen ympäristökeskuksen esityksestä enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Yksityiskohtaiset säännökset neuvottelukunnasta sisällytettäisiin Suomen ympäristökeskusta koskevaan hallintoasetukseen.

Vastaavanlainen uudistus on toteutettu muun muassa tilastokeskuksessa, tullilaitoksessa, Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa ja valtiokonttorissa.

Perustuslain (731/1999) 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion paikallis- ja aluehallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että ympäristöhallinnosta annettuun lakiin lisätään säännökset Suomen ympäristökeskuksen ja alueellisten ympäristökeskusten johtamisesta sekä ratkaisuvallan ja hallinnon järjestämisen perusteista.

Lisäksi asetuksenantovaltuuksia ehdotetaan tarkistettavaksi perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen toteuttaminen selkeyttää tulosohjausjärjestelmää ja samalla ministeriöiden ja

Suomen ympäristökeskuksen johdon välisiä ohjaus- ja vastuusuhteita. Suomen ympäristökeskuksen pääjohtajan asema ja vastuu laitoksen toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta selkiytyy.

Henkilöstön asemaan uudistus vaikuttaa siten, että henkilöstön edustaja ei enää osallistuisi johtotason päätöksentekoon. Henkilöstön edustaja olisi kuitenkin mukana myös ehdotetussa neuvottelukunnassa. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on nykyisinkin varmistettu henkilöstön edustuksella Suomen ympäristökeskuksen johtoryhmässä ja yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) mukaisilla menettelyillä

Esityksen taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset. Suomen ympäristökeskuksen johtokunnan toiminnasta aiheutuvat menot ovat yhteensä noin 15.000 euroa vuodessa.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Esityksessä on otettu huomioon myös valtiovarainministeriön asettaman valtion keskushallinnon uudistushankkeeseen liittyvän ministeriöiden tulosohjauksen terävöittämistä selvittäneen työryhmän suositukset (Valtiovarainministeriön työryhmämuiotia 26/2001) sekä valtiovarainministeriön työryhmämuiotio samasta aiheesta (Valtiovarainministeriön työryhmämuiotioita 9/2003).

Esitys perustuu Suomen ympäristökeskuksen ympäristöministeriölle 2 päivänä heinäkuuta 2003 tekemään ehdotukseen. Asiasta on kuultu Suomen ympäristökeskuksen henkilöstöjärjestöjä eikä niillä ollut huomauttamista ehdotuksen suhteen.

Luonnoksesta on saatu maa- ja metsätalousministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston lausunnot. Niissä puolletaan esitystä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

4 a §. *Alueellisen ympäristökeskuksen johtaminen ja asioiden ratkaiseminen.* Alueellisen ympäristökeskuksen johtamista ja asioiden ratkaisemista koskevat perussäännökset ehdotetaan siirrettäviksi alueellisista ympäristökeskuksista annetusta asetuksesta (57/1995) lakiin. Säännöksessä todetaan, että alueellisen ympäristökeskuksen päällikkönä on johtaja, joka vahvistaa työjärjestyksen. Ympäristökeskukselle kuuluvat tärkeimmät asiat ratkaisee johtaja. Ratkaisuvallan siirtämisestä muille virkamiehille määrättäisiin työjärjestyksessä.

5 §. *Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa.* Säännöksestä poistettaisiin viittaus alueiden kehittämisestä annettuun lakiin (1135/1993), joka on kumottu 1 päivänä tammikuuta 2003 voimaan tulleella uudella vastaavalla lailla (602/2002).

7 §. *Suomen ympäristökeskuksen johtaminen ja asioiden ratkaiseminen.* Suomen ympäristökeskuksen johtokunta ehdotetaan lakautettavaksi. Säännös sisältäisi siten Suomen ympäristökeskuksen johtamista ja asioiden ratkaisemista koskevat perussäännökset, jotka nykyisin ovat Suomen ympäristökeskuksesta annetussa asetuksessa (234/2000). Pykälässä todetaan, että Suomen ympäristökeskuksen päällikkönä on pääjohtaja, joka

vahvistaa laitoksen työjärjestyksen. Pääjohtaja myös ratkaisee Suomen ympäristökeskukselle kuuluvat tärkeimmät asiat. Ratkaisuvallan siirtämisestä muille virkamiehille määrättäisiin työjärjestyksessä. Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että Suomen ympäristökeskuksessa voi olla neuvoo-antava neuvottelukunta, josta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

9 §. *Tarkemmat säännökset.* Asetuksenantovaltuutta ehdotetaan tarkistettavaksi perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun lain vahvistamisen jälkeen on tarpeen tarkistaa Suomen ympäristökeskuksesta annettua asetusta ja alueellisista ympäristökeskuksista annettua asetusta.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä marraskuuta 2004. Suomen ympäristökeskuksen nykyisen johtokunnan toimikausi päättyy 31 päivänä lokakuuta 2004.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristöhallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristöhallinnosta 24 päivänä tammikuuta 1995 annetun lain (55/1995) 5 §:n
 2 momentti sekä 7 ja 9 § sekä
lisätään lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

4 a §

Alueellisen ympäristökeskuksen johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

Alueellisen ympäristökeskuksen päällikkönä on johtaja.

Johtaja ratkaisee alueelliselle ympäristökeskukselle kuuluvat tärkeimmät asiat. Ratkaisuvallan siirtämisestä ympäristökeskuksen muille virkamiehille määrätään työjärjestyksessä. Työjärjestyksen vahvistaa johtaja.

Pääjohtaja ratkaisee Suomen ympäristökeskukselle kuuluvat tärkeimmät asiat. Ratkaisuvallan siirtämisestä ympäristökeskuksen muille virkamiehille määrätään työjärjestyksessä. Työjärjestyksen vahvistaa pääjohtaja.

Suomen ympäristökeskuksessa voi olla neuvoa-antavana elimenä neuvottelukunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5 §

Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa

Alueellinen ympäristökeskus osallistuu alueiden kehittämiseen siten kuin siitä erikseen säädetään.

7 §

Suomen ympäristökeskuksen johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

Suomen ympäristökeskuksen päällikkönä on pääjohtaja.

9 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä alueellisten ympäristökeskusten ja Suomen ympäristökeskuksen hallinnon ja toimintojen järjestämisestä, asioiden ratkaisemisesta sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Hallinnon ja toimintojen järjestämisestä ja asioiden ratkaisemisesta määrätään lisäksi tarkemmin työjärjestyksessä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta _____ 200__ .
Tämän lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ympäristöministeri *Jan-Erik Enestam*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

1.

Laki

ympäristöhallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristöhallinnosta 24 päivänä tammikuuta 1995 annetun lain (55/1995) 5 §:n
2 momentti sekä 7 ja 9 § sekä
lisätään lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 a §

*Alueellisen ympäristökeskuksen johtaminen
ja asioiden ratkaiseminen*

Alueellisen ympäristökeskuksen päällikönä on johtaja.

Johtaja ratkaisee alueelliselle ympäristökeskukselle kuuluvat tärkeimmät asiat. Ratkaisuvallan siirtämisestä ympäristökeskuksen muille virkamiehille määrätään työjärjestyksessä. Työjärjestyksen vahvistaa johtaja.

5 §

Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa

Alueellinen ympäristökeskus osallistuu alueiden kehittämiseen annetun lain (1135/93) mukaisesti alueiden kehittämistoimintaan.

Alueellinen ympäristökeskus osallistuu alueiden kehittämiseen siten kuin siitä erikseen säädetään.

7 §

Suomen ympäristökeskuksen johtokunta

Suomen ympäristökeskuksella on johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella.

9 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

7 §

Suomen ympäristökeskuksen johtaminen ja asioiden ratkaiseminen

Suomen ympäristökeskuksen päällikkönä on pääjohtaja..

Pääjohtaja ratkaisee Suomen ympäristökeskukselle kuuluvat tärkeimmät asiat. Ratkaisuvallan siirtämisestä ympäristökeskuksen muille virkamiehille määrätään työjärjestyksessä. Työjärjestyksen vahvistaa pääjohtaja.

Suomen ympäristökeskuksessa voi olla neuvoa-antavana elimenä neuvottelukunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä alueellisten ympäristökeskusten ja Suomen ympäristökeskuksen hallinnon ja toimintojen järjestämisestä, asioiden ratkaisemisesta sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Hallinnon ja toimintojen järjestämisestä ja asioiden ratkaisemisesta määrätään lisäksi tarkemmin työjärjestyksessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Tämän lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa.
