Kuntaliitto
Kommunförbundet

Kirjallinen asiantuntija-lausunto

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
MMV@eduskunta.fi
HE 14/2018 vp

29.3.2018

Dnro
250/03/2018

Kuuleminen 4.4.2018

HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakunta-uudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Maakuntauudistuksen edellyttämän lainsäädännön kokonaisarviointia vaikeuttaa yhtäältä se, että keskeisiä säädöskokonaisuuksia käsitellään erikseen ja toisaalta se, että muutetaan kerralla satoja lakeja. Säädösmuutosten suuri lukumäärä haastaa myös demokraattisen päätöksenteon.

Maakuntien kesken sekä maakunnan ja kuntien kesken tulisi osapuolten voida sopia joustavasti toimintatavoista ilman valtion vahvaa ohjausta. Kuntaliitto kiinnittää huomiota välittömästi tai välillisesti kuntien toimintaan, talouteen ja itsehallintoon vaikuttaviin sekä periaatteellisesti tärkeisiin kysymyksiin.

Tässä lausunnossa otetaan kantaa lähinnä maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaan kuuluviin lakimuutoksiin.

Maakunnalla tulee olla itse oikeus harkita toimivallan siirtämisen laajuus

Erityislainsäädännössä on runsaasti tarkastus-, valvonta yms. tehtäviä, joissa toimivalta tulee siirtää maakuntalakiehdotuksen 79 §:n mukaan viranhaltijalle. Maakunnat on tarkoitettu itsehallinnollisiksi toimijoiksi, joilla tulee olla vapaus organisoida tehtävänsä ja hallintonsa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Esitetyn maakuntalain 79 §:ää koskeva huoli tuodaan esille tässä vaiheessa, koska vasta erityislakeihin esitettyjen säännösmuutosten kautta on käynyt selväksi, että maakuntalakiesityksen ja erityislakiesitysten suhde on jäämässä epäselväksi.

Maakuntalakiehdotuksen 79 §:n sanamuoto ei ole informatiivinen, kuten sen perusteluissa annetaan ymmärtää, vaan velvoittava. Hallituksen esitykseen sisältyvien erityislakien muutosehdotuksiin sisältyvä viittaus, jonka mukaan toimivallan siirrossa noudatetaan maakuntalakia, jää epäselväksi. **Tähän kysymykseen myös eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp, s. 141). Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että hallintovaliokunnan lausunnossa esitetty kanta otetaan huomioon.**

Asukkaiden elinympäristöön liittyvät asiat ovat pääsääntöisesti asioita, joihin liittyy sellaista yleistä intressiä ja laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttää asian käsittelemistä toimielimessä. Nk. pakkodelegointipykälä ilmeisesti tarkoittaisi esimerkiksi, että kaikki - myös laajoja hankkeita koskevat - rakennus- ja ympäristölupapäätökset tekisi yksittäinen viranhaltija. **Jotta turvataan maakunnan oikeus itse harkita delegoinnin laajuutta, tulee erityislaissa sulkea pois ehdotetun maakuntalain 79 §:n soveltaminen, ellei sitten maakuntalakiehdotuksen 79 §:ää muuteta hallintovaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla**.

Lisäksi, toisin kuin kuntalaki, maakuntalaki ei estä hallinnollisen pakon delegointia viranhaltijalle (velvoittaminen teettämisuhin tai sakon uhalla). Erityislainsäädännössä tulisi ottaa kantaa hallinnollisen pakon käyttämiseen, jotta menettely olisi yhtenäinen riippumatta siitä, toimiiko viranomainen kunnassa vai maakunnassa. Maakuntalain 79 §:n mukaan hallinnollisen pakon käyttämistä tarkoittavissa asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään asianomaisessa erityislainsäädännössä. **Erityislaeissa tulisi siten estää hallinnollisen pakon delegointi viranhaltijoille muutoin kuin kiireellisissä tapauksissa.**

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
Y-tunnus 0926151-4

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
FO-nummer 0926151-4

Maakuntalain 79 §:n haaste liittyy mm. nykyisten ELY-keskusten tehtävien osalta kalastuslain 19 §:ään (ehdotus nro 141) ja patoturvallisuuslain 5 §:ään (ehdotus nro 116).

Ehdotus nro 99: Laki vesihuoltolain muuttamisesta

Ehdotuksessa on esitetty muutettavaksi vesihuoltolain (119/2001) 4, 10, 11, 15 a, 20 d ja 29 §.

Maakunnan on tarkoitus olla monitoimialainen viranomainen, joka hoitaisi sille pääasiassa lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä. Maakunnilla ei olisi tätä laajemmin oikeutta ottaa itsehallintonsa perusteella tehtäviä hoitaakseen. Rajaus on perusteltu, jottei syntyisi toimivaltaristiriitaa suhteessa kuntien ja valtion viranomaisten tehtäväaloihin. Maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä on säädetty maakunnan tehtäväalat. Tehtäväaloissa todetaan maakunnan vesihuoltotehtävistä, että maakunnalle kuuluisi vesihuollon edistäminen ja suunnittelu (kohta 20). Maakunnalle kuuluisi myös terveydensuojelu (kohta 5).

Kuntaliiton näkemyksen mukaan vesihuoltolain muutoksessa (MAKU II-paketin lakiehdotus nro 99) maakunnan vesihuoltotehtäviä on laajennettu maakuntalain tehtäväaluerajauksesta käsittämään myös vesihuollon valvontatehtäviä (VHL 4 §). Ehdotuksen 4 §:n mukaan jatkossa vesihuoltolain valvontatehtävät kuuluisivat kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja maakunnalle.

Kuntaliitto ei pidä mahdollisena tilannetta, jossa erityislaissa säädettäisiin rinnakkainen itsehallinnollinen organisaatio (maakunta) valvomaan toista itsehallinnollista organisaatiota (kunta). Vesihuoltolain ehdotuksen mukaan maakunta yleensä siis valvoisi kuntaa. Kuntaliitto katsoo myös, että lakiehdotuksen muotoilu johtaa tilanteeseen, jossa nykyisestä vesihuoltolaista poiketen terveydensuojeluviranomaiselle ei olisi annettu vesihuoltolaissa lainkaan valvontatoimivaltaa. Viranomaiselle kuuluvat tehtävät tulee osoittaa suoraan laissa eikä jättää ratkaisua maakunnan delegointipäätösten varaan. Vesihuolto on kuitenkin luonteeltaan tehtävä, jonka valvonnassa terveydensuojeluviranomaisella on merkittävä rooli.

Terveydensuojelulain muutosehdotuksessa (ehdotus nro 176: laki terveydensuojelulain muuttamisesta) terveydensuojelulain valvontatehtävät on säädetty maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Maakunnan terveydensuojeluviranomainen vastaa valvonnasta ja häiriötilanteisiin varautumisesta. Talousvettä toimittavan laitoksen on haettava hyväksyntää maakunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Kuntaliitto pitää johdonmukaisena, että vesihuoltolain mukainen valvonta säädetään nimenomaan maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle eikä maakunnalle.

Tuleva maakunnan terveydensuojeluviranomainen mainitaan ehdotuksessa vain lain 11 §:ssä lausunnonantajana. Kaikista muista valvontatehtävistä vastaa lakiehdotuksen mukaan maakunta. Näkemyksemme mukaan tämän hetkinen 4 §:n mukainen muotoilu viranomaisesta johtaisi siihen, että 15 a §:ssä vesihuoltolaitosta ei nykyiseen tapaan velvoitettaisi toimimaan yhteistyössä nimenomaisesti terveydensuojeluviranomaisen kanssa häiriötilanteen hoitamisessa. Terveydensuojelulain muutosesityksessä häiriötilanteisiin varautumisen tehtävä on kuitenkin säädetty maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle.

Kuntaliitto katsoo, että valvonnan säätäminen maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on vesihuoltolain valvonnan kannalta riittävää eikä lakkautettavien ELY-keskusten sijaan ole tarpeen säätää juuri sitä korvaavaa valvontaviranomaista. Maakuntiin ei siirry valtiolta juurikaan ympäristönsuojelutehtäviä, joten maakunnan rooli valvojana ei olisi kuitenkaan yhtenevä eikä yhtä kattava kuin entisissä ELY-keskuksissa. Nykyisten ELY-keskusten valvonnan oikeushyvä, painopiste ja tavoite on ollut ihmisten terveydensuojelu ja ympäristönsuojelu. Vastaavat tavoitteet on asetettu kunnan terveydensuojeluviranomaiselle ja jatkossa myös maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

ELY-keskusten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella Kuntaliitolla on käsitys, että ELY-keskukset ovat käyttäneet valvontatoimivaltaansa, mm. 29 §:ssä mainittuja kieltoja ja määräyksiä sekä teettämis- ja uhkasakkouhkaa kuntiin kohdistuvina hyvin vähän viimeisten 20 vuoden aikana. **Kuntaliitto esittääkin vesihuoltolain 4 § muutettavaksi kuulumaan seuraavasti ja 29 § 2 momenttia poistettavaksi tarpeettomana:**

> 4 § Viranomaiset
>
> …
> Tämän lain mukaisia valvontaviranomaisia ovat toimialoillaan *maakunnan terveydensuojeluviranomainen* ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Maakunnan tässä laissa säädettyihin tehtäviin ei sovelleta maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa annettua lakia (/).
> …
>
> 29 § Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen
>
> Valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettua säännöstä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen vastaista menettelyä taikka määrätä hänet täyttämään velvollisuutensa.
>
> ~~*Kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen antaa maakunta.*~~
> …

Mikäli kuitenkin katsotaan, että kunnan vesihuollon järjestämistä tulee erityisesti valvoa eikä maakunnan terveydensuojeluviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaa pidetä riittävänä, voitaisiin valvontatehtäviä osoittaa perustettavalla valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle.

Ehdotus nro 110: Laki eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta ja ehdotus nro 130: Laki eläintautilain muuttamisesta

Kuntaliitto pitää kannatettavana sitä, että tehtävät on säädetty maakunnalle eikä viranhaltijalle. Maakunta päättää hallintosäännössä tehtävien delegoinnista ja maakuntaan virkasuhteessa oleva eläinlääkäri käyttää toimivaltaa niissä asioissa, jotka Euroopan unionin säädösten mukaan kuuluvat virkaeläinlääkärille.

Valvontatehtävien osalta ei tulisi säätää päivystysvelvoitetta maakunnille.

Lakiluonnoksissa esitetään, että maakunnan on järjestettävä eläinten kuljetusten koskeva eläinsuojeluvalvonta (Laki eläinten kuljetuksesta 25 § 4 momentti) ja eläintautilain mukaisten valvontatehtävien hoitaminen (Eläintautilaki 85 § 4 momentti) myös virka-ajan ulkopuolella. Eläinten kuljetusten valvonnan osalta päivystysvelvoite on uusi. Kunnilla ei ole ollut valvontatehtävien osalta lainkaan päivystysvelvoitetta. Aluehallintovirastoissa on päivystänyt kaksi lääninеläinlääkäriä helposti leviävien eläintautien osalta. Päivystysaikaiset tehtävät eläintautivalvonnassa ovat olleet luonteeltaan lähinnä puhelimen kautta konsultointia.

Lakiluonnoksessa esitetty nykykäytännöstä merkittävästi laajennettu päivystysvelvoite valvontaan tuntuu ylimitoitetulta ja tulisi maakunnille annettuna huomattavasti nykyistä kalliimmaksi, vaatisi lisää valvontaeläinlääkäreitä ja maakuntien yhteistyönä toteutettuna myös paljon yhteistyösopimuksia maakuntien välillä. Laki eläinlääkäripalveluista turvaa nykyisenkaltaisen virkaeläinlääkäriverkon, jota voidaan hyödyntää näissä valvontatehtävissä. Päivystys tulisi hoitaa valtakunnallisesti keskitettynä ratkaisuna Elintarviketurvallisuusvirastosta (jatkossa Ruokavirastosta), joka voisi kentällä toimenpiteitä vaativien tehtävien osalta kääntyä maakunnan praktiikassa päivystävien virkaeläinlääkärien tai poliisin puoleen.

Mikäli valvontaan vaaditaan päivystys maakunnista ja valvonnan ohjauksessa edellytetään valvonnan täydellistä eriyttämistä praktiikasta, on maakuntiin perustettava kaksi erillistä eläinlääkäriverkostoa, mikä tulee lisäämään kustannuksia merkittävästi nykyisestä. Lakiluonnoksen valmistelussa ei ole selvitetty päivystyksen laajentamisen todellista tarvetta eikä sen vaatimia resursseja ja niistä syntyviä kustannuksia maakunnalle.

Kuntaliitto esittää poistettavaksi eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 25 § 4 momentin sekä eläintautilain muuttamisesta annetun lain 85 § 4 momentin.

25 § Maakunta

…
~~*Maakunnan on järjestettävä eläinten kuljetusten valvontaan liittyvien kiireellisten tehtävien hoitaminen myös virka-ajan ulkopuolella.*~~

85 § Maakunta
…
~~*Maakunnan on järjestettävä helposti leviävien ja vaarallisten eläintautien torjuntaan ja tautitilanteen selvittämiseen sekä eläinten ja tuotteiden jäsenvaltioiden välisten siirtojen ja viennin valvontaan liittyvien kiireellisten tehtävien hoitaminen myös virka-ajan ulkopuolella.*~~
…

Ehdotus nro 119: Laki tulvariskien hallinnasta 5 § ja 15 §

Lakiluonnoksessa esiintyy edelleen virheellinen termi ”maakuntien pelastustoimi”, mikä voidaan ymmärtää maakuntien yhteiseksi pelastustoimeksi. **Pelastuslakiluonnoksessa on käytetty termiä ”maakunnan pelastustoimi” ja Kuntaliiton näkemyksen mukaan tätä tulee käyttää myös laissa tulvariskien hallinnasta.**

Ehdotus nro 205: Suomen ympäristökeskuksesta annetun lain 1 §:n muuttaminen

Laki Suomen ympäristökeskuksesta 1 § velvoittaa Suomen ympäristökeskuksen tuottamaan toimialan asiantuntijapalveluja ympäristöministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, Valtion lupa- ja valvontavirastolle sekä maakunnille. Listaukseen on lakipaketin lausuntokierroksen jälkeen lisätty maakunnat palvelujen kohderyhmänä, kuten kuuluukin. Säädöksestä puuttuu edelleen velvoite tuottaa ko. palveluja myös kunnille. Kunnat ovat keskeisiä kansallisten ja kansainvälisten ympäristötavoitteiden toimeenpanijoita ja vastaavat suuresta määrästä sellaisia ympäristötehtäviä, joita esim. valtion tai tulevien maakuntien tehtäviin ei kuulu. On välttämätöntä, että yhteiskunnan varoilla sektoritutkimuslaitoksessa palvellaan myös kuntia ja niiden tietotarpeita. Suomen ympäristökeskuksen palvelujen kohderyhmänä itsehallinnolliset kunnat ovat verrattavissa itsehallinnollisiin maakuntiin.

Kuntaliitto ehdottaa, että lain 1 §:än 2-kohtaan tulee lisätä kunnat.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuulia Innala
erityisasiantuntija,
kuntatekniikan kehittäminen

Tarja Hartikainen
erityisasiantuntija,
ympäristöterveys