Tapio Määttä
Ympäristöoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 4.4.2018

Lausunto hallituksen esityksestä (HE 14/2018 vp) eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

1. Taustaa ja kysymyksenasettelu

1.1 Esityksen pääsisältö

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön sote- ja maakuntauudistuksen (HE 15/2017) mukainen tehtävien siirto muun muassa valtiolta, maakuntien liitoilta, kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille sekä perustetaan Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova). Luovaan koottaisiin muun muassa pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen (AVI) ja osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) tehtävistä.

Luova olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen, toimivallaltaan valtakunnallinen hallintoviranomainen. Tämä malli on kannatettava. Se edistää valtakunnallisesti yhtenäisten toimintatapojen ja ratkaisukäytäntöjen luomista.

Luova hoitaisi lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Lakiesitystä on tältä osin arvioitava siitä näkökulmasta, miten näiden tehtävien asianmukainen hoitaminen tulee oikeusvaltiollisesta näkökulmasta turvatuksi.

Maakuntien on puolestaan tarkoitus olla itsehallinnollinen, kansanvaltaisesti ohjattu, suoraan edustukselliseen demokratiaan perustuva hallinnon taso. Maakunnissa ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto.

Maakunnille siirtyy myös merkittäviä, nykyisin valtion aluehallinnon, kuntayhtymien tai kuntien vastuulla olevia tehtäviä, jotka ovat pääosin tai osin luonteeltaan samantyyppisiä toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä kuin mitä Luova omalta osaltaan hoitaa.

Maakunnalle muun muassa kunnilta, kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta ja valtiolta siirrettäviä merkittävimpiä tehtäväkokonaisuuksia ovat maataloushallinto, ympäristöterveydenhuolto, aluesuunnittelu, kala- ja vesitalous, vesiensuojelu ja vesihuolto. Näiden tehtävien osalta on oikeusvaltiollisesta näkökulmasta arvioitava, miten eri asiaryhmien lainmukainen käsittely maakunnissa tulee järjestetyksi.

1.2 Arvioinnin lähtökohtia

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt lausuntoani erityisesti seuraavasta kysymyksestä: ”valtion lupa- ja valvontavirastoon liittyvä valtion edustaminen valiokunnan toimialalla ja miten valtion vastuu viranomaistensa lainmukaisuudesta päätöksenteosta uudessa tilanteessa toteutuu”. Kysymystä on syytä arvioida laajemmin siitä näkökulmasta, miten uudistuksen jälkeen pystytään turvaamaan oikeusvaltionäkökulmasta tärkeiden oikeusharkintaisten viranomaistehtävien asianmukainen hoitaminen sekä maakunnissa että luovassa. Päätöksenteon lainmukaisuuden varmistamiseen liittyy erityisiä haasteita niiden tehtävien osalta, jotka siirtyvät maakunnille aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista.

Rajaan lausuntoni koskemaan vain maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvaa 71 lakiesityksiä (lakiesitykset 75–145). Annan erikseen lausunnon hallituksen esityksestä myös ympäristövaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle.

Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus on oikeusvaltion keskeinen perusta. Esitystä arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon myös perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 21 §:n oikeusturvavaatimukset sekä 22 §:ssä säädetty perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

Oikeusvaltiollisesta näkökulmasta olennaista on varmistaa, että maakuntien ja Luovan päätöksenteossa noudatetaan asianmukaisesti lakia niiden toimivaltaan osoitetuissa oikeusharkintaisissa viranomaistehtävissä. Useissa asiaryhmissä on kyse myös EU-oikeuden tehokkaan ja asianmukaisen kansallisen täytäntöönpanon varmistamisesta tai suoraan sovellettavasta EU-lainsäädännöstä. Vaatimus valtakunnallisesti yhtenäisistä toimintatavoista ja yhdenvertaisuuden turvaavasta johdonmukaisesta ratkaisukäytännöstä kohdistuu oikeusharkintaisten viranomaistehtävien osalta samalla tavoin Luovaan ja maakuntiin.

Arvioin hallituksen esitystä jäljempänä kolmesta näkökulmasta:

1) Miten oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuus tulee maakuntien ja Luovan toiminnassa turvatuksi?
2) Miten eri lakien mukaisten yleisten etujen asianmukaisen huomionottaminen varmistetaan maakuntien ja Luovan päätöksenteossa?
3) Miten maakuntien ja Luovan oikeusharkintaisissa viranomaistehtävissä varmistetaan valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat ja yhdenvertaisuuden turvaava johdonmukainen ratkaisukäytäntö?

2 Hallituksen esityksen arviointi: maakuntien tehtävät

2.1 Maakunnille siirtyvät maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävät

Pääosa maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävistä siirtyy maakunnille. Oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ovat erityisesti viljelijätukitehtävät, kasvintuotannon ja kasvinterveyden valvontaa koskevat tehtävät, ympäristöterveydenhuollon tehtävät, vesitalous- ja kalataloustehtävät sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta maksettaviin tukiin liittyvät tehtävät.

2.2 Oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuus: maakuntalain 79.3 §

Maakuntalakiesityksen (HE 15/2017) 79.3 §:n mukaan *viranhaltija* käyttää maakunnalle kuuluvaa toimivaltaa muun muassa laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa sekä muissakin laissa erikseen säädetyissä tehtävissä. Säännöksellä viitataan oikeusharkintaisiin viranomaispäätöksiin, joihin ei liity sellaisia alueellisia tai poliittisia intressejä että ne tulisi maakunnassa käsitellä monijäsenisessä toimielimessä.

Maakuntalakiesityksen 79.3 §:ssä tarkoitettuja oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ei voida maakunnan hallintosäännössä osoittaa muun kuin viranhaltijan toimivaltaan. Viranhaltijapäätöksistä mahdollisesti tehtävät oikaisuvaatimukset – sikäli kuin päätöksistä ei voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen – ratkaisisi maakuntalakiesityksen 130.2 §:n mukaan toinen maakunnan viranhaltija, jolla on toimivalta käsitellä kyseisiä asioita.

Maakuntavaltuusto tai -hallitus ei voi siirtää viranhaltijalle kuuluvaa, erityislain soveltamiseen liittyvää oikeusharkintaista toimivaltaa itselleen tai muulle maakunnan toimielimelle. Maakuntavaltuusto tai -hallitus ei voi muutoinkaan puuttua tai ohjata maakunnan yksittäisen viranhaltijan toimintaa hänen hoitaessa erityislainsäädännön mukaisia viranomaistehtäviä. Tilanne olisi tältä osin sama kuin kuntien erityislainsäädännön nojalla hoitamissa oikeusharkintaisissa viranomaistehtävissä, joita kunnanhallituksen otto-oikeus ei koske.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on sote- ja maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (MmVL 12/2017 – HE 15/2017) lausunut oikeusharkintaisten viranomaistehtävien järjestämisestä seuraavaa:

> ”Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että monet maakuntiin siirtyvistä ruoka- ja luonnonvarasektorin tehtävistä edellyttävät viranhaltijan riippumatonta päätöksentekoa. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä ehdotetun maakuntalain 79 §:n säännöstä, jonka mukaan maakunnan hallintosäännössä on annettava maakunnalle kuuluva toimivalta viranhaltijalle muun muassa laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa. Vaikka säännöksen perustelujen mukaan säännös on luonteeltaan informatiivinen, valiokunta katsoo, että säännös on luonteeltaan velvoittava. Siten esim. valvontamenettelyä koskeva toimivalta tulee delegoida viranhaltijatasolle suoraan mainitun säännöksen perusteella ilman erillistä säätämistä. Säännöksen sanamuotoa on tarpeen täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi.”

Valiokunnan edellä mainittu lausuma on oikeusvaltiollisesta näkökulmasta tärkeä ja perusteltu.

Maakuntalakiesityksen (HE 15/2017) 79.3 §:n säännös on keskeinen maakunnille osoitettujen oikeusharkintaisten viranomaispäätösten riippumattomuuden ja eri lakien mukaisten yleisten etujen asianmukaisen huomioonottamisen näkökulmasta. Esillä olevassa hallituksen esityksessä ja siihen liittyvissä lakiesityksissä on kyse maakuntalakiesityksessä maakunnille osoitettavien tehtävien edellyttämistä muutoksista niihin lakeihin, joita maakuntien eri toimielimet ja viranhaltijat tulevat soveltamaan.

Maakuntien viranhaltijan vastuulla olevan oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuus edellyttää kuitenkin myös sitä, että erityislainsäädännössä oleva sääntely osaltaan turvaa mahdollisuuden tehdä lainmukaisia päätöksiä ilman epäasiallista muiden tahojen puuttumista viranomaisharkintaan. Hallintovaliokunta on sote- ja maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (HaVL 3/2018 – HE 15/2017, HE 57/2017) tulkinnut 79.3 §:n ”olevan oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä informatiivinen säännös, joka ei sellaisena vielä velvoita maakuntaa siirtämään

päätöksentekoa viranhaltijatasolle” ja todennut olevan oikeusvarmuuden vuoksi tarpeellista säätää asiasta aina erityislainsäädännössä.

Riippumatta siitä, tulkitaanko maakuntalakiesityksen 79.3 §:n olevan informatiivinen vai velvoittava, asiaa koskevan sääntelyn on erityislainsäädännössä oltava riittävän selkeää. Muutoin odotettavissa on tarpeettomia toimivaltaepäselvyyksiä ja oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuuden vaarantuminen.

Hallituksen esitykseen sisältyviä lakiesityksiä onkin arvioitava siitä näkökulmasta, toteuttavatko ne asianmukaisesti vaatimuksen riippumattomasta oikeusharkintaisesta viranomaispäätöksenteosta maakunnissa. Oikeusvaltiollisesta näkökulmasta arvioituna on perusteltua, että maakunnan vastuulle tulevat lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat säädetään nyt arvioitavana olevaan hallituksen esitykseen sisältyvissä laeissa viranhaltijapäätöksiksi. Nämä tehtävät edellyttävät erityisosaamista ja kyse on oikeudellisesti sidotusta päätöksenteosta, johon ei liity alueellisten tai poliittisten intressien harkintaa. Tehtävät istuvat huonosti maakunnan monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi.

2.3 Oikeusharkintaisten viranomaispäätösten riippumattomuuden turvaaminen maa- ja metsätalousministeriön toimialalla

Arvioitavana oleva maa- ja metsätalousministeriön toimialan 71 lain kokonaisuus sisältää hyvin erilaisten tehtävien siirtämistä maakuntien hoidettavaksi. Osassa arvioitavia lakeja tehtävät on osoitettu maakunnalle, mikä tarkoittaa, että maakunta voi johtosäännössään päättää tehtävien organisoinnista joko monijäsenisen toimielimen tai viranhaltijan toimivaltaan. Osassa laeista tehtävät on osoitettu maakunnan viranhaltijalle, mistä seuraa, ettei niitä voida maakunnan johtosäännössä antaa monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi. Pidän ilmeisenä, ettei asiaa ole kaikilta osin harkittu oikeusvaltiollisesta näkökulmasta riittävän perusteellisesti. Osin lienee kyse myös tahattomasta lainsäädäntöteknisestä lapsuksesta, jonka taustalla lienee maakuntalakiluonnoksen ja sen taustalla olevien hallinto-oikeudellisten oppien heikko hallinta.

Asiallisesti perusteltuina ja lainsäädäntöteknisesti onnistuneina pidän oikeusharkintaisten viranomaistehtävien osoittamista maakunnan viranhaltijalle muun muassa seuraavissa hallituksen esitykseen sisältyvissä laeissa:

- lakiesitys 90, laki kolttalain muuttamisesta (mm. avustusten ja tukien myöntäminen)
- lakiesitys 112, laki maatalouden rakennetuista annetun lain muuttamisesta (ks. 33 §, jonka mukaan maakunnan viranhaltija päättää tuen myöntämisestä)
- lakiesitys 116, laki patoturvallisuuslain 5 ja 14 §:n muuttamisesta (ks. 5.2 §, jonka mukaan Kainuun maakuntavaltuuston on annettava patoturvallisuusviranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle)
- lakiesitys 120, laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta (ks. 28a §, jonka mukaan maakuntavaltuuston on annettava maakunnalle säädetyn toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle)
- lakiesitys 123, laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta (mm. tukien ja valtiontakauksen myöntäminen)
- lakiesitys 125, laki kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta (ks. 15a §, jonka mukaan maakuntavaltuuston on annettava maakunnalle säädetyn toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle)
- lakiesitys 128, laki maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta (ks. 11 §, jonka mukaan maakunnalle osoitetut päätökset tekee maakunnan viranhaltija)

- lakiesitys 133, laki maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta (ks. 42 §, jonka mukaan maakunnan viranhaltija päättää tuen myöntämisestä)
- lakiesitys 136, laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (ks. 37a §, jonka mukaan maakuntavaltuuston on annettava maakunnalle säädetyn toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle)
- lakiesitys 137, laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (ks. 37a §, jonka mukaan Varsinais-Suomen maakunnan on annettava maakunnalle säädetyn toimivallan käyttäminen hallintosäännössä viranhaltijalle)
- lakiesitys 141, laki kalastuslain muuttamisesta (ks. 19 §, jonka mukaan maakuntavaltuuston on annettava kalatalousviranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle)
- lakiesitys 144, laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (ks. 45a §, jonka mukaan maakuntavaltuuston on annettava Varsinais-Suomen maakunnalle säädetyn toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle)

Lakiesityksen 120 (laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta, 28a §), lakiesityksen 125 (laki kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta, 15a §), lakiesityksen 144 (Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annettu laki, 37a §) ja lakiesityksen 144 (laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta, 45a §) yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 353, 357, 375, 386), sisältyvät samansisältöiset perustelut, miksi kyseisissä laeissa on tarpeen erillisellä säännöksellä varmistaa, että lain mukaiset maakunnan päätökset olisivat viranhaltijapäätöksiä:

> ”Päätöksissä on kyse niin kutsutuista oikeusharkintaisista asioista, joihin ei liity sellaista yleistä intressiä tai joilla ei ole sellaista laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä.”

Myös lakiesityksen 123 (laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta) 36 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 354) on esitetty asianmukaiset perustelut sille, miksi lain 36 ja 53 §:ssä toimivalta säädetään maakunnan viranhaltijalle:

> ”Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuen myöntämistä koskeva päätöksenteko on keskeisesti oikeusharkintaa sisältävä tehtävä, joka on delegoitu maakunnille. Nuoren elinkeinonharjoittajan aloitustuen osalta kyse on EU:n maaseuturahaston hallintoviranomaistehtävästä. Tuen myöntäminen olisi perusteltua säätää maakunnan viranhaltijan tehtäväksi vastaavalla tavalla kuin maatalouden rakennetuen hallintoviranomaistehtävien ja maksajavirastotehtävien hoito.”

Mainittakoon lisäksi perustelut sille, miksi kalastuslain mukaiset kalastusviranomaisen tehtävät säädetään maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi (lakiesitys 141, laki kalastuslain muuttamisesta, 19 §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 378):

> ”Maakunnalle säädettävät kalatalousviranomaisen tehtävät ovat pitkälle erikoistuneita ja erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä. Maakuntavaltuuston olisi tämän vuoksi annettava kalatalousviranomaisen tehtävät hallintosäännöllä viranhaltijoille.”

Kun otetaan huomioon maakuntalakiesityksen 79.3 §:n taustalla oleva oikeusvaltiollinen idea turvata oikeusharkintaisten viranomaispäätösten riippumaton käsittely maakunnassa, pidän ainakin seuraaviin lakeihin sisältyvien lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevien asioiden osoittamista maakunnalle ongelmallisena. Näiden tehtävien osalta olisi oikeusvaltiollisesta

näkökulmasta perusteltua, että ne osoitettaisiin maakunnan viranhaltijalle, eikä asiaa jätettäisi jokaisen maakunnan erikseen johtosäännöissään päätettäväksi. Seuraavissa lakiesityksissä on kyse tehtävien siirtämisestä ELY-keskuksista tai aluehallintovirastoista, joissa ne ovat olleet viranhaltijapäätöksiä, maakunnille, joissa niistä voi tulla maakunnan monijäsenisen toimielimen toimivaltaan siirtyviä päätöksiä, ellei kyseisissä laissa nimenomaisesti säädetä niitä maakunnan viranhaltijan toimivaltaan kuuluviksi tehtäviksi.

Siltä osin kuin seuraaviin lakeihin sisältyvien, selvien oikeusharkintaisten viranomaistehtävien osoittamista maakunnan viranhaltijan tehtäväksi ei jostain syystä pidetä tarpeellisena, hyvä lainvalmistelutapa edellyttäisi ratkaisun avointa perustelemista. Havaintojeni mukaan seuraavien lakien yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole esitetty perusteluja sille, miksi oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ei edellä mainittujen lakien tapaan ole osoitettu maakunnan viranhaltijan toimivaltaan. Sääntelykokonaisuudesta on näin tulossa oikeusvaltiollisesta näkökulmasta ajatellen epäsystemaattinen. On vaikea ymmärtää esimerkiksi sitä, että kalastuslain mukaisia pakkokeinoja käyttäisi aina maakunnan viranhaltija mutta metsästyslain mukaisten pakkokeinojen käyttöä ei laintasolla säädettäisi maakunnan viranhaltijan toimivaltaan.

Seuraavissa hallituksen esitykseen sisältyvissä laeissa on ainakin osin sellaisia ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista maakunnille siirtyviä tai muutoin oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä, joiden luonne huomioon ottaen ne olisi perusteltua osoittaa maakunnan viranhaltijalle:

- lakiesitys 83, laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 87, laki metsästyslain 23 ja 88 §:n muuttamisesta
- lakiesitys 88, laki taimiaineistolain muuttamisesta
- lakiesitys 89, laki maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 94, laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 96, laki maaseutuelinkeinojen rahoituslain lain muuttamisesta
- lakiesitys 98, laki siemenkauppalain 16 ja 20 §:n muuttamisesta
- lakiesitys 99, laki vesihuoltolain muuttamisesta
- lakiesitys 100, laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 10 f §:n muuttamisesta
- lakiesitys 101, laki hukkakauran torjunnasta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 104, laki kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamista
- lakiesitys 107, laki elintarvikelain muuttamisesta
- lakiesitys 108, laki lannoitevalmistelain muuttamisesta
- lakiesitys 109, laki maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 110, laki eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 111, laki eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 113, laki rehulain muuttamisesta
- lakiesitys 115, laki riistavahinkolain muuttamisesta
- lakiesitys 118, laki eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 124, laki porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 125, laki kasvinsuojeluaineista annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 127, laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 130, laki eläintautilain muuttamisesta
- lakiesitys 135, laki eläinten lääkitsemisestä annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 140, laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 142, laki eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain muuttamisesta

- lakiesitys 143, laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain muuttamisesta
- lakiesitys 145, Laki kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

Lakiesitystä 76 (laki maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa) tulisi myös selventää esillä olevan kysymyksen osalta. Laista ei yksiselitteisesti ilmene, että kyse on maakuntalain 79.3 §:ssä tarkoitetuista viranhaltijapäätöksistä, vaikka tämä on ilmeinen tarkoitus ja asiaan viitataan useissa kohdin hallituksen esitykseen sisältyvien muiden lakien perusteluja. Asiaan viitataan muun muassa lakiesityksen 128 (laki maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta) 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 359) seuraavasti:

> ”Ehdotetussa maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa annettavassa lain mukaan maakunnassa tulee olla riittävä määrä maakunnan palveluksessa olevia viranhaltijoita, jotta maksajavirastotehtävät voitaisiin hoitaa Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyllä tavalla. Kyse on täysin oikeusharkintaisista tehtävistä ja maksajavirastosopimuksissa täytyy jo Euroopan unionin lainsäädännön säännöksistä johtuen nimetä maksajavirastotehtäviä hoitavan henkilöt.”

2.4. Yhteenveto: maakunnan viranhaltija oikeusharkintaisten tehtävien hoitajana

Edellä oleva analyysi osoittaa, että oikeusharkintaisten viranomaistehtävien toimivaltaa koskeva sääntelytekniikka on tarkasteltavissa laeissa epäjohdonmukainen. Maa- ja metsätalousministeriön toimialan eri tehtäväkokonaisuuksissa on oikeudellista epävarmuutta aiheuttavalla tavalla omaksuttu erilaisia sääntelyratkaisuja järjestää lain tasolla maakunnan sisäinen toimivallan käytön organisointi maakunnille aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista siirtyvien tehtävien osalta.

Maataloustukiin, porotalouteen ja luontaiselinkeinoihin sekä kalatalouteen liittyvät tehtävät on laajalti ja johdonmukaisesti tarkoitus lain tasolla säätää maakunnan viranhaltijan päätettäväksi. Sitä vastoin muun muassa eläinsuojelu-, eläintauti ja sivutuotevalvonnan, kasvinterveys- ja taimiaineistolakien mukaisten tehtävien sekä kasvinterveyteen ja vieraslajeista aiheutuvien riskien torjuntaan liittyvien tehtävien osalta lakiesityksissä oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ei osoiteta maakunnan viranhaltijalle.

Maakunnan viranhaltijalle osoitettavien maataloustukiin, porotalouteen ja luontaiselinkeinoihin sekä kalatalouteen liittyvien tehtävien osalta on eri lakien perusteluissa avattu tehtävien oikeusharkintaista luonnetta ja näin perusteltu niiden osoittamista maakunnan viranhaltijalle. Niissä edellä mainituissa laeissa, joissa oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä ei ole osoitettu maakunnan viranhaltijalle asiaa ei ole perusteltu mitenkään. Lakien perustelut ovat hyvän lainvalmistelutavan näkökulmasta tältä osin ilmeisen puutteellisia.

Oikeusharkintaiset viranomaistehtävät, joissa on kyse esimerkiksi tukien myöntämisestä, lain valvonnasta ja lain rikkomistilanteisiin liittyvien hallintopakkokeinojen käytöstä, tulisi erityislainsäädännössä osoittaa selkeästi maakunnan viranhaltijan toimivaltaan. Muutoin asia jää oikeudellisesti epäselväksi, ja maakunta voi osoittaa johtosäännössä näitä tehtäviä myös monijäsenisen toimielimen päätettäväksi.

Erityisen ongelmallisena pidän sitä, että useissa edellä mainitsemissani lakiesityksissä jätetään auki lain rikkomistilanteita koskevan maakunnan toimivallan käyttäjä, mukaan lukien uhkasakon määrääminen. Kyse on oikeusharkintaisista viranomaispäätöksistä, joissa nykyisin toimivalta on ELY-keskuksen tai aluehallintoviraston viranhaltijalla. Lain rikkomistilanteita koskevista

toimenpiteistä päättämiseen tai uhkasakon määräämiseen ei liity alueellista tai poliittista intressiä tai harkintaa. Nämä tehtävät eivät oikeusvaltiollisesta näkökulmasta sovi maakunnan monijäsenisen toimielimen päätettäväksi ja ne tulisi selvästi säätää maakunnan viranhaltijan päätettäväksi.

Pidän selkeänä esimerkiksi mallia, jossa maakunnan viranhaltijan toimivaltaan kuuluviksi tarkoitetut tehtävät osoitetaan erityislainsäädännössä käyttäen muun muassa lakiesityksessä 120 (laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta, 28a §) käytettyä lainsäädäntötekniikkaa:

> ”maakuntavaltuuston on annettava tässä laissa maakunnalle säädetyn toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle”

2.5 Maakuntien yhteistoiminta erityisosaamisen turvaamiseksi

Osa maakunnille osoitetuista viranomaistehtävistä on luonteeltaan sellaisia, että niiden asianmukainen hoitaminen onnistuisi paremmin keskitetymmin kuin hajautettuna 18 eri maakunnan hoidettavaksi. Nykyisissä ELY-keskuksissa ja aluehallintovirastoissa on useita tehtäväryhmiä, jotka on osoitettu yhden ELY-keskuksen tai yhden AVI:n toimivaltaan. Pääosin nämä tehtävät siirtyvät Luovalle, mutta osin myös maakunnille. Maakunnalle siirtyvät muun muassa nykyisin kolmeen ELY-keskukseen (Varsinais-Suomi, Pohjois-Savo, Lappi) keskitetyt kalataloustehtävät ja valtakunnallisesti keskitettyjä elinkeinokalatalouden tehtäviä.

Maakuntalakiluonnoksen 8 luku sisältää säännökset maakuntien vapaaehtoisista yhteistoiminnan muodoista. Maakunnilla voi olla yhteisiä virkoja (50 §) ja ne voisivat sopia (51 §) myös lakisääteisten viranomaistehtävien järjestämisestä yhdessä esimerkiksi tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuuden varmistamiseksi.

Erityislainsäädännössä on lisäksi mahdollista säätää maakuntia velvoittavasta pakollisesta yhteistoiminnasta. Lakisääteinen yhteistoiminta voisi sote- ja maakuntauudista koskevan esityksen perusteella (HE 15/2017, s. 365) ”tulla kysymykseen esimerkiksi sellaisten maakunnille valtion aluehallinnon viranomaisilta siirtyvien tehtävien hoitamisen osalta, jotka on nyt valtion aluehallinnossa hoidettu kootusti tai valtakunnallisesti yhdessä tai muutamassa aluehallinnon viranomaisessa.”

Nyt esillä oleva hallituksen esitys ja siihen sisältyvät lakiesitykset sisältävät eräitä säännöksiä maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta. Lähinnä eräiden elinkeinokalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoito säädettäisiin lailla tiettyjen maakuntien vastuulle vastaavaan tapaan kuin tehtävät on nykyisin keskitetty eräille ELY-keskuksille. Esimerkiksi patoturvallisuuslain mukaiseksi patoturvallisuusviranomaiseksi säädetään Kainuun maakunta (lakiesitys 116, Laki patoturvallisuuslain 5 ja 14 §:n muuttamisesta, 5.2 §).

Keskeinen yhteistoiminnan järjestämistä koskeva laki on myös lakiesitys 75 (laki maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa). Nykyisin vesitalous- ja kalataloustehtävien hoitoa on keskitetty ELY-keskuksissa vesistöalueiden hallinnan sekä voimavarojen ja osaamisen riittävyyden varmistamiseksi. Lain tavoitteena on varmistaa, että näiden tehtävien vaatimat asiantuntija- ja muut voimavarat olisivat tehokkaasti käytettävissä hallinnollisista rajoista riippumatta. Toisiinsa kytkeytyvät kalatalouden ja vesitalouden tehtävät voidaan yhteistoimintajärjestelyin myös hoitaa sisällöllisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Vesitalous- ja kalataloustehtävien hoito vaatii useiden eri alojen erityisosaamista. Tehtäväkokonaisuus on nykyisinkin resursoitu hyvin kevyesti (noin 170 henkilötyövuotta), mikä myös hallituksen esityksessä (s. 292–293) tuodaan avoimesti esille viittauksena tehtäväkokonaisuuden niukkoihin voimavaroihin. Esimerkiksi virtavesistökunnostuksia tai peruskuivatustoimintaa koskeva osaaminen on nykyisin muutamien yksittäisten henkilöiden varassa (HE s. 293). Niukasti resursoitujen, erityistä osaamista edellyttävien asiantuntijatehtävien, jotka sisältävät myös oikeusharkintaista viranomaispäätöksentekoa, osoittaminen maakuntien vastuulle sisältää ilmeisiä riskejä. Tämä taas luo odotuksia asiaa koskevalle erityislainsäädännölle. Hallituksen esityksessä (s. 136) on tunnistettu sääntelyyn liittyvät riskit seuraavasti:

> ”Toisaalta on riski tehtävien järjestämisestä liian pienipiirteisesti, jolloin tehtävissä tarvittava erityisosaaminen ja vesistöalueen olosuhteiden tuntemus eivät riittäisi ja edellytykset asiakkaiden tasapuoliseen palveluun kaikilla alueilla vaarantuisivat.”

Vesitalous- ja kalataloustehtävien hoidon järjestäminen maakuntien yhteistoiminnassa jää lakiesityksessä niiden vastuulle. Jos maakunnat eivät sopisi tehtävien hoitamisesta riittävässä yhteistoiminnassa, valtioneuvosto voisi määrätä yhteistoiminnan järjestämisestä (lakiesitys 75, laki maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa, 3 §). Pidän tätä säännöstä perusteltuna. Sääntelykokonaisuus on kuitenkin varsin väljä. Valtioneuvoston mainitussa 3 §:ssä säädetty puuttumismahdollisuus edellyttää, että maakunnat eivät pääse sopimukseen kalatalous- ja vesitalousasioiden hoitamisesta yhteistoiminnassa kyseisen lain 2 §:ssä säädetyllä tavalla. Säännös jää huomattavan tulkinnanvaraiseksi ja sen täsmentämistä konkreettisemmalla voimavaroja koskevalla vaatimuksella tulisi harkita.

Kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvat muun muassa yleisen kalatalousedun valvonta sekä vesilain mukaiset maakunnan tehtävät. Yhteistoimintavelvoite kattaa näin ollen oikeusvaltiollisesta näkökulmasta myös keskeisiä oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä. Näiden tehtäväryhmien osalta on myös ajateltavissa, että yhteistoiminnan organisointi olisi esitettyä lakia voimakkaammin valtioneuvoston ohjaamaa tai laissa suoraan tietyille maakunnille osoitettua.

Kaikilta osin nykyisin valtion aluehallinnon viranomaisten keskitetysti hoitamia tehtäviä ei kuitenkaan säädetä pakollisen yhteistoiminnan piiriin. Näissä asiaryhmissä nykyisin keskitetty osaaminen siis hajotetaan 18 maakuntaan. En pidä esitystä tältä osin kaikilta osin onnistuneena. Useissa edellä kohdassa 2.3 mainituissa laeissa on kyse sellaisesta kansallisen ja EU-lainsäädännön soveltamisesta, joka edellyttää erityistä asiantuntemusta. Maakunnat päätynevät järjestämään näiden tehtävien hoitoa yhteistoiminnassa, mutta oikeusvaltiollisesta näkökulmasta tulisi harkita edellä mainittujen lakien osalta myös sitä, tulisiko osa tehtävistä osoittaa elinkeinokalatalouden ja patoturvallisuuslain mukaisten tehtävien tavoin yhdelle maakunnalle.

Esimerkiksi vieraslajilain (lakiesitys 143, laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain muuttamisesta) 7.3 §:n mukaisten EU-lainsäädännön soveltamiseen liittyvien tehtävien keskittäminen olisi perusteltua ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ja osaamisen riittävyyden varmistamiseksi. Tehtävät hoidetaan nykyisin keskitetysti Etelä-Suomen aluehallintovirastossa.

3. Hallituksen esityksen arviointi: Luovan tehtävät

3.1 Luovalle siirtyvät maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävät

Keskeisimpiä Luovaan siirtyviä maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtäviä ovat vesilain mukaiset lupa- ja valvonta-asiat. Niitä hoidetaan nykyisin lupien osalta aluehallintovirastoissa ja valvonnan osalta ELY-keskuksissa.

3.1 Oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuus

Vesilain mukaisten lupa- ja valvonta-asioiden yhdistäminen Luovaan on mielestäni onnistunut ratkaisu. Tulevaisuudessa myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii, kuten nykyisinkin, vesilain mukaisena valvontaviranomaisena.

Maakunta (maakunnan viranhaltija) valvoo kalatalousviranomaisena yleistä kalatalousetua Luovan mukaisessa päätöksenteossa ja voi myös tarvittaessa valittaa Luovan päätöksistä. Vesilain (lakiesitys 31) 1 luvun 7.3 §:n nojalla maakunnan tehtävänä on valvoa yleistä etua myös vesilain mukaisessa päätöksenteossa. Tämä maakunnan yleisen edun valvontatehtävä vesiasioissa olisi osin rinnakkainen Luovalle kuuluvan yleisen edun valvontatehtävän kanssa. Koska vesilain mukaisissa tehtävissä on kyse maakunnille ELY-keskuksista siirtyvistä oikeusharkintaisista viranomaistehtävistä, toimivalta asioissa tulisi osoittaa vesilaissa maakunnan viranhaltijalle.

Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain (lakiesitys 42, Luova-laki) 5.2 §:n mukainen ympäristötoimiala on tehtävissään itsenäinen ja riippumaton. Tämä on nähdäkseni turvattu riittävällä tavalla lakitasoisin säännöksin. Lain 7 luvussa säädetään erikseen ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyssä Luovassa.

Koska vesiasioiden käsittely Luovassa kytkeytyy olennaisesti siihen, miten ympäristötoimialan toiminta yleisesti tullaan organisoimaan, arvioin asiaa kootusti ympäristövaliokunnalle lausunnossani, jonka laadin ympäristövaliokunnan kuulemiseen 11.4.

4. Luovan ja maakunnan tehtäväalat

Edellä on käynyt ilmi, että sekä Luova että maakunnat tulevat tulevaisuudessa hoitamaan osin samantyyppisiä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Kun tehtävienjako määräytyy sote- ja maakuntauudistusta koskevan esityksen (HE 15/2017) perusteella, tässä yhteydessä ei ole perusteltua enää lähteä arvioimaan tehtäväjaon onnistuneisuutta.

Totean kuitenkin, että itsehallinnollisiksi tarkoitettujen maakuntien tehtäviksi istuvat huonosti sellaiset oikeusharkintaiset viranomaistehtävät, jotka eivät luonteeltaan ole millään tavalla alueellisia ja joissa valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat ja johdonmukainen ratkaisukäytäntö ovat kansalaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta keskeisiä.

Osa maakunnille osoitetuista lupa- ja valvontatehtävistä on mielestäni sellaisia, että oikeusvaltiollisesta näkökulmasta arvioituna ne sopisivat paremmin Luovan hoidettaviksi. Esimerkiksi metsästyslain 88.4 §:n mukaisten hallintopakkokeinojen käytöstä päättäminen olisi oikeusvaltiollisesta näkökulmasta arvioituna perustellumpaa siirtää aluehallintovirastoista Luovaan kuin maakunnille.

Pidän tärkeänä, että Luovan ja maakuntien tehtäväjaon toimivuutta arvioidaan oikeusvaltiollisesta näkökulmasta uudistuksen jälkeen. Samoin on tarpeen seurata sitä, miten yleisen edun valvontaan liittyvät erilaiset näkökohdat tulevat maakuntien ja Luovan toiminnassa otetuksi huomioon.