Tapio Määttä
Ympäristöoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 11.4.2018

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

Keskityn lausunnossani arvioimaan lakiesityksiä siitä näkökulmasta, miten uudistuksen jälkeen pystytään turvaamaan oikeusvaltionäkökulmasta tärkeiden oikeusharkintaisten viranomaistehtävien asianmukainen hoitaminen maakunnissa ja Luovassa. Päätöksenteon lainmukaisuuden varmistamiseen liittyy erityisiä haasteita niiden tehtävien osalta, jotka siirtyvät maakunnille aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista.

Rajaan lausuntoni koskemaan ympäristöministeriön toimialaan kuuluvia lakiesityksiä (lakiesitykset 186–211) sekä oikeusministeriön vastuulle kuuluvaa vesilakia (lakiesitys 31). Olen antanut 4.4.2018 erikseen lausunnon maa- ja metsätalousvaliokunnalle maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvista 71 lakiesityksiä (lakiesitykset 75–145) ja annan lisäksi lausunnon perustuslakivaliokunnalle 19.4.2018. Jäljempänä käsittelen myös eräitä maa- ja metsätalousministeriön toimialan lakeja siltä osin kuin ne kytkeytyvät keskeiseen ympäristö- ja luonnonvaralainsäädäntöön.

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 ympäristö- ja luonnonvaratehtävät

Osa ympäristölakien soveltamiseen liittyvistä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävistä siirtyy maakunnille. Oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä sisältyy erityisesti vesilain, vesienhoitolain ja kalastuslain nojalla maakunnille siirtyviin tehtäviin. Maakuntien liitoilta maakunnille siirtyy maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia tehtäviä.

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.

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*.

Maakuntalakiesityksen 79.3 §:n edellyttää, että säännöksessä tarkoitettuja oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä koskevan maakunnan toimivallan 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 ja itsenäisestä 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 kattavasti 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 ympäristö- ja luonnonvaralakien soveltamisessa

Arvioitavana oleva ympäristö- ja luonnonvaralakien 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.

Sen lisäksi, mitä olen lausunnossani maa- ja metsätalousvaliokunnalle 4.4.2018 esittänyt nostan esille erityisesti seuraavat lait, joiden esitettyjä muotoiluja pidän oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuuden kannalta ongelmallisina.

Vesilain (lakiesitys 31) 1 luvun 7.3 §:ksi esitetään säännöstä, jonka mukaan ”Maakunta toimii viranomaisena sille säädetyissä tehtävissä vesitalousasioissa ja kalatalousasioissa sekä valvoo niissä yleistä etua.” Vesilain 1 luvun 7.3 §:n nojalla maakunnan tehtävänä olisi myös valvoa yleistä etua vesilain mukaisessa Luovan päätöksenteossa. Tämä maakunnan yleisen edun valvontatehtävä vesiasioissa olisi osin rinnakkainen Luovalle kuuluvan yleisen edun valvontatehtävän kanssa.

Vesilain 1 luvun 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöstä perustellaan muun muassa seuraavasti:

> ”Maakunta toimii näitä tehtäviä hoitaessaan viranomaisena. Selvyyden vuoksi momenttiin esitetään sisällytettäväksi asiaa koskeva säännös. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvaa kalatalousviranomaisen tehtävää hoitaisi jatkossa maakunta.”

Oikeudellisesti on epäselvää, mitä säännöksen muotoilulla ”*maakunta toimii viranomaisena*” tarkoitetaan maakuntalain kontekstissa. Vertailukohdaksi voidaan tältä osin ottaa kalastuslakiin ja patoturvallisuuslakiin esitetyt vastaavat muotoilut.

Kalastuslain 19 §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan maakuntavaltuuston on annettava kalatalousviranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle (lakiesitys 141, laki kalastuslain muuttamisesta). Vastaavasti patoturvallisuuslain 5.2 §:n mukaan Kainuun maakuntavaltuuston[1] on annettava patoturvallisuusviranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle (lakiesitys 116, laki patoturvallisuuslain 5 ja 14 §:n muuttamisesta). Samaa muotoilua käytetään useissa muissakin niissä hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä, joissa maakunnille osoitetaan oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä. Perustelut sille, miksi kalastuslain mukaiset kalastusviranomaisen tehtävät säädetään maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi ovat seuraavat (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.”

Perustelut pätevät sellaisenaan myös vesilain ja muun vesilainsäädännön mukaan maakunnille osoitettaviin tehtäviin. Edellä mainitun vesiasioita koskevan yleisen edun valvontatehtävän ohella

[1] Patoturvallisuuslain mukaiset tehtävät keskitetään valtakunnallisesti Kainuun maakunnan hoidettavaksi.

maakunnalla olisi muun muassa vesien käytön suunnitteluun ja hoitoon, tulvariskien hallintaan ja vesien käyttöön liittyviä tehtäviä.

Vesilain osalta maakunnalla olisi toimivaltaa muun muassa vesilain 3 luvun 11 §:n mukaisten tarkkailuvelvoitteiden määräämisessä, toimivalta tehdä 3 luvun 20 ja 21 §:n mukainen hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi ja 4 luvun 11 §:n mukainen hakemus vedenottamon suoja-alueen määräämiseksi sekä panna vireille 19 luvun 7 §:ssä tarkoitettu säännöstelyhankkeen lupamääräysten tarkistamista koskeva asia. Maakunnalle siirtyvät ELY-keskuksista 5 luvun mukaiset ojitukseen liittyvät tehtävät ja 6 luvun puutavaran uittoa koskevat tehtävät. Maakunta hyväksyy 3 luvun 15 §:n mukaisen kalatalouden toteuttamissuunnitelman ja vahvistaa säännöksen mukaisen kalatalousmaksun käyttösuunnitelman. Maakunta käyttää 16 luvun 5 §:n mukaista asianomistajan puhevaltaa sellaisessa rikosasiassa, joka koskee yksinomaan maakunnalle säädettyä tehtävää. Maakunta laatii 18 luvun 3a §:ssä tarkoitetun vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvityksen, vastaa 18 luvun 4 §:ssä tarkoitetuista väliaikaisista vaarantorjuntatoimenpiteistä ja sillä on 18 luvun 5 §:n mukainen toimivalta jäästä aiheutuvien vahinkojen torjumiseen.

Maakunnalle vesilaissa osoitetut tehtävät edellyttävät erityistä asiantuntemusta ja niissä on kyse pääosin oikeusharkintaisesta viranomaispäätöksenteosta. Maakuntalain 79.3 § huomioon ottaen ne tulisi laissa säätää selvästi maakunnan viranhaltijan vastuulle.

Joissakin edellä mainituissa säännöksissä jää myös epäselväksi, tarkoitetaanko maakuntaa vesilain mukaista toimivaltaa käyttävänä viranomaisena vai maakuntaa kalastuslain mukaisena kalatalousviranomaisena. Tämä tulisi mielestäni selventää lain tasolla sikäli kuin vesilaissa tarkoitettu toimivalta viittaa maakuntaan esimerkiksi kalatalousviranomaisen roolissa. Yksityiskohtaisten perustelujen (s. 221) perusteella tämä lienee tarkoitus ainakin vesilain 3 luvun 20 ja 21 §:n osalta.

Kun otetaan huomioon maakuntalakiesityksen 79.3 §:n taustalla oleva oikeusvaltiollinen idea turvata oikeusharkintaisten viranomaispäätösten riippumaton käsittely maakunnassa, pidän lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevien asioiden osoittamista nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä maakunnalle ongelmallisena. Tämä tarkoittaa, että maakunnalla olisi vapaus organisoida näiden asioiden käsittely miten se haluaa ja myös maakuntahallitus voi olla kyseisten lakien mukainen maakunnan toimivallan käyttäjä. Näiden tehtävien osalta olisi oikeusvaltiollisesta näkökulmasta perusteltua, että ne osoitettaisiin maakunnan viranhaltijalle, eikä asiaa jätettäisi jokaisen maakunnan erikseen johtosäännöissään päätettäväksi.

Siltä osin kuin oikeusharkintaisten viranomaistehtävien osoittamista maakunnan viranhaltijan tehtäväksi ei jostain syystä pidetä tarpeellisena, hyvä lainvalmistelutapa edellyttäisi ratkaisun avointa perustelemista. Seuraavissa hallituksen esitykseen sisältyvissä ympäristöministeriön toimialan 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 tai riippumattomalle, itsenäiselle monijäseniselle maakunnan toimielimelle, jona ei voisi olla maakuntahallitus:

- lakiesitys 186, laki ulkoilulain muuttamisesta
- lakiesitys 195, laki maastoliikennelain muuttamisesta (pääosin tehtävät Luovalle, maakunta myöntää 28 §:n mukaisen erityisluvan ja valvoo 32 §:n nojalla lain noudattamista alueellaan)
- lakiesitys 196, laki luonnonsuojelulain muuttamisesta (24 ja 25 §, joissa maakunnalle annetaan toimivaltaa neuvotella maanomistajan kanssa luonnonsuojelualueen

rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista korvauksista sekä alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta)
- lakiesitys 202, laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

2.4 Maakunnan riippumaton monijäseninen toimielin oikeusharkintaisten viranomaistehtävien hoitajana

Kunnissa myös lautakunnat vastaavat eräiden ympäristölakien mukaisista oikeusharkintaisista viranomaistehtävistä. Näitä tehtäviä hoitaessaan kunnan lautakunta toimii muusta kunnanhallinnosta riippumattomana, itsenäisenä erityislain mukaisena asiantuntijaviranomaisena. Kunnanhallitus ei voi toimia näissä viranomaistehtävissä eikä kunnanhallituksella ole otto-oikeutta.

Sama hallinnollinen rakenne soveltuu ehkä eräiden edellä mainittujen tehtävienkin organisointiin myös maakunnissa. Tällöin kyseisessä erityislaissa on säädettävä, että kyseisen lain mukaisena viranomaisena toimii maakuntavaltuuston määräämä monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia maakuntahallitus.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä tätä sääntelymallia käytetään niissä tilanteissa, joissa kunnan vastuulla olevien tehtävien järjestäminen siirretään maakunnalle maakuntalain 6.2,4 §:n mukaisesti. Esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät voidaan siirtää maakunnan hoidettavaksi. Tämä edellyttää maakuntalain 6.2,4 §:n mukaan maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien sopimusta. Tehtävistä huolehtii tällöin maakunnassa monijäseninen toimielin, joka ei voi kuitenkaan olla maakuntahallitus (lakiesitys 189, laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain muuttamisesta 5.3 § ja lakiesitys 199, laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 21.1 §).

Myös kunnista maakuntiin siirtyviin *ympäristöterveydenhuollon* tehtävien organisointitapaan liittyy laajalti edellä mainittu riippumattoman oikeusharkintaisen päätöksenteon turvaamisvaatimus. Tehtäväkokonaisuudesta vastaa kunnissa nykyisin riippumaton toimielin (lautakunta tai vastaava) ja sen delegoimaa toimivaltaa käyttävät viranhaltijat. Kunnanhallituksella ei ole otto-oikeutta näihin tehtäviin. Kyse on muun muassa terveydensuojelulain, elintarvikelain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisista tehtävistä ja laajasti eläinlääkäritehtävistä. Nähdäkseni tältäkin osin hallitukseen esitykseen sisältyvien lakien sääntelytekniikka tulisi tarkentaa.

2.5 Maakuntien yhteistoiminta erityisosaamisen turvaamiseksi

Osa maakunnille osoitetuista viranomaistehtävistä on luonteeltaan sellaisia, että niiden asianmukainen hoitaminen onnistuu 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.”

Maakuntien vastuulle tulevien vesien- ja merenhoidon suunnittelu- ja toimeenpanotehtävien osalta valtakunnallisesti yhdenmukaiset menettelyt ja linjaukset ovat olennaisia, koska kyse on EU-velvoitteiden toteuttamisesta. Yhdenmukaiset menettelyt ja soveltamislinjaukset pyritään varmistamaan säätämällä erityisestä ympäristöministeriön ja maakunnan välisestä neuvottelusta (lakiesitys 202, laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 28a §). Säännöksen tarvetta perutellaan seuraavasti (s. 432):

> ”neuvottelulla varmistettaisiin, että vesien- ja merenhoidon suunnittelu ja sen toimeenpano tehtäisiin valtakunnallisesti yhdenmukaisesti. Yhdenmukaisuudella tarkoitettaisiin sekä menettelyä että suunnittelun ja toimeenpanon sisältöä. Valtakunnallinen yhdenmukaisuus on erityisesti tarpeen, jotta EU-lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet voidaan toteuttaa, tuotetaan laadukkaat vesien- ja merenhoitosuunnitelmat ja turvataan eri toimijoiden yhdenmukainen kohtelu eri maakunnissa. Vesien- ja merenhoidon suunnittelun aikataulu perustuu EU-

direktiiveihin, joten on tärkeää, että suunnittelu- ja toimeenpanotyön eri vaiheet tehdään oikea-aikaisesti ja yhdenmukaisessa aikataulussa valtakunnallisesti.”

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. Maakunnille tulee myös sellaisia kansallisen ja EU-lainsäädännön soveltamistehtäviä, jotka edellyttävät 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 ympäristö- ja luonnonvaratehtävät

Luovaan siirtyvät keskeiset aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten nykyisin hoitamat eri ympäristö- ja luonnonvaralakien mukaiset viranomaistehtävät. Muun muassa vesilain, ympäristönsuojelulain, jätelain, luonnonsuojelulain, YVA-lain, rakennusperintölain ja maastoliikennelain mukaiset lupa- ja valvontatehtävät ja muut näiden lakien mukaiset tehtävät siirtyvät pääosin Luovalle. Tämä on tehtävien luonne huomioon ottaen perusteltua. Ratkaisu myös mahdollistaa yhden luukun periaatteen mukaisten toimintamallien kehittämisen.

3.2 Oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuus

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

Yleisen edun valvonnan toteutumista Luovan päätöksenteossa on laajalti käsitelty hallituksen esityksessä ja perusteltu sitä, ettei viraston sisälle tarvita erillistä yleisen edun valvontayksikköä. Saattaa olla, että erilaisten yleisten etujen valvonta tulee monipuolisesti ja asianmukaisesti järjestetyksi esitetylläkin tavalla. Asiaa koskevat huolet ovat kuitenkin ymmärrettäviä erityisesti, koska menettelyä koskevat säännökset on tarkoitus antaa Luovan työjärjestyksessä. Menettelyä on kuvattu perusteluissa seuraavasti (lakiesitys 210, laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta, 21 §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 440):

> ”Vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei säädettäisi, yleisen edun valvonnan näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. Tällä varmistettaisiin se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen ja yleistä etua koskevat näkökohdat sisällytettäisiin täysimääräisesti päätöksentekoon ja tämä olisi myös jälkikäteen todennettavissa. Kirjallinen muoto olisi tarpeen erityisesti Valtion lupa- ja valvontavirastossa sovellettavan EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, jotta päätöksenteossa osaltaan varmistettaisiin asianmukainen EU-oikeuden noudattaminen. Asiaan liittyvä valmisteluaineisto on julkista, millä edistettäisiin viranomaistoiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Julkisuusperiaatteen ja asianosaisten osallistumisoikeuksien nojalla viranomaisen asiaan liittyvä relevantti valmisteluaineisto on julkista. Erilaiset asiaa koskevat tiedot ja selvitykset tallennettaisiin käsittelyaineistoon ja ne tulisivat julkisiksi jo valmisteluvaiheessa. Tällaisia selvityksiä olisivat esimerkiksi viraston sisällä syntyvät erilaiset luontoselvitykset ja Natura-lausunnot sekä muut mahdolliset asian kannalta tarpeelliset selvitykset.”

Sikäli kun erillistä yleisen edun valvontayksikköä tai asiamiesjärjestelmää ei Luovaan pidetä tarpeellisena, pidän erilaisten yleisten etujen lainmukaisen huomioonottamisen varmistamiseksi tarpeellisena, että Luova-laissa (lakiesitys 42, laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta) säädetään asiasta (muun muassa Luovan sisäinen lausuntomenettely) lain tasolla eikä asiaa jätetä Luovan työjärjestyksessä säädettäväksi.

4. Luovan ja maakunnan tehtäväalat

Edellä on käynyt ilmi, että sekä Luova että maakunnat tulevat tulevaisuudessa hoitamaan osin samantyyppisiä ympäristö- ja luonnonvaralainsäädännön 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, joissa valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat ja johdonmukainen ratkaisukäytäntö ovat kansalaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta keskeisiä.

Osa maakunnille osoitetuista eri ympäristö- ja luonnonvaralakien mukaisista tehtävistä on mielestäni sellaisia, että oikeusvaltiollisesta näkökulmasta arvioituna ne sopisivat paremmin Luovan

hoidettaviksi. Esimerkiksi geohydrologisten kriteerien soveltamiseen perustuva pohjavesialueiden määrittely ja luokittelu (lakiesitys 202, laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 10a § ja 10 b§) edellyttää erityistä asiantuntemusta. Pohjavesialueiden luokittelulla on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten ja toiminnanharjoittajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin, mistä syystä säännösten soveltamiseen liittyy korostettu yhdenvertaisuusvaatimus ja odotus valtakunnallisesti yhdenmukaisesta tulkintalinjasta. Tehtävä istuu huonosti itsehallinnollisten maakuntien hoidettavaksi ja olisi tullut osoittaa Luovan tehtäväksi.

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.