VALTIOVARAINMINISTER

Vastine HE 14/2018 vp

10.4.2018

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Hallitusneuvos Ilkka Turunen

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtiovarainministeriö vastine hallituksen esityksestä (HE 14/2018 vp) valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista

Pyydettynä vastineena maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi annetuista asiantuntijalausunnoista ilmoittaa valtiovarainministeriö seuraavaa.

Valtiovarainministeriö keskittyy tässä vastineessa hallituksen esitystä koskeviin ministeriön oman toimialan kysymyksiin sekä poikkihallinnolliseen ja esitystä yleisesti koskevaan palautteeseen. Lisäksi ministeriö toteaa, että annettu lausuntopalaute ei kohdistunut pelkästään nyt käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen, vaan palautetta annettiin varsin laajasti myös koskien erityisesti hallituksen esitystä (HE 15/2017) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Maakuntia koskeva palaute

1. Maakuntien tehtäväalaa koskeva asiantuntijapalaute

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (mm. Metsäteollisuus ry, MTK, SLC, Uudenmaan liitto, VARELY) esitetään tehtäväksi muutoksia ehdotetun maakuntalain (HE 15/2017 vp) 6 §:n mukaiseen maakuntien tehtäväalaan ja siitä johtuvaan eri viranomaisten väliseen tehtäväjakoon. Tämän säännösehdotuksen sisältö perustuu pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan sekä hallituksen 7.11.2015 ja 5.4.2016 tekemiin tarkentaviin linjauksiin maakuntien tehtäväaloista. Tältä osin valtiovarainministeriö toteaa, että ratkaisu maakuntien tehtävistä ja tehtäväjako suhteessa muihin viranomaisiin toteutetaan oikeudellisesti edellä viitatun hallituksen esityksen lisäksi useilla erillisesti annettavilla hallituksen esityksillä. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä (HE 14/2018 vp) pannaan ainoastaan toimeen osa maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettujen tehtävien siirroista maakunnille. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa myös hallintovaliokunnan lausuntoon HaVL 3/2018 vp, jossa on ehdotettu tehtäväksi mm. eräitä täsmennyksiä maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä säädettyyn maakuntien tehtäväalaan (esim. lomitustehtävien osalta).

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

2. Maakuntalain muuta sisältöä koskeva asiatuntijapalaute

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (mm. MMM, Evira, Kuntaliitto, professori Määttä) käsitellään ehdotetun maakuntalain sisältöä ja erityisesti lakiehdotuksen viranhaltijapäätök-

sentekoa koskevaa sääntelyä (79 §) sekä sen suhdetta tehtäväkohtaiseen erityissääntelyyn. Valtiovarainministeriö toteaa, että kysymys ehdotetun säännöksen velvoittavuusasteesta ja sen suhteesta erityissääntelyyn ratkaistaan maakuntalakiehdotuksen sisältävän hallituksen esityksen (HE 15/2018 vp) käsittelyn yhteydessä. Nyt käsiteltävä esitys ja siihen sisältyvät säännösehdotukset on valmisteltu maakuntalain 79 §:n sääntelyehdotuksen mukaisesti. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa myös hallintovaliokunnan lausuntoon HaVL 3/2018 vp, jossa on ehdotettu tehtäväksi mm. eräitä täsmennyksiä maakuntalakiehdotuksen 79 §:ään. Ehdotetut täsmennykset eivät kuitenkaan muuta sääntelyn alkuperäistä tavoitetta ja sisältöä.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, ettei hallintovaliokunnan ehdottama ratkaisu lähtökohtaisesti vaikuta niihin oikeudellisiin periaatteisiin, joiden pohjalta nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen viranhaltijapäätöksentekoa koskeva sääntely on valmisteltu.

3. Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto

Saamelaiskäräjien lausunnossa on otettu hyvin laajasti kantaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen maakuntauudistuksen yhteydessä erityisesti maakuntalain, mutta myös maakuntien rahoituslain näkökulmasta. Tältä osin valtiovarainministeriö toteaa, että ao. lakiehdotukset sisältävien hallituksen esitysten (HE 15/2017 vp ja HE 57/2017 vp) käsittelyssä on pyritty ottamaan huomioon saamelaiskäräjien asiantuntijalausunnossa esittämiä näkökohtia. Saamelaiskäräjien esille ottamien seikkojen mahdolliset vaikutuksen ratkaistaan kuitenkin mainittujen esitysten ja niihin sisältyvien lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen osalta voidaan todeta, ettei saamelaiskäräjien asiantuntijalausunnossa ole esitetty sellaisia konkreettisia muutosehdotuksia, joilla olisi vaikutuksia esityksen sisältöön.

Tässä yhteydessä valtiovarainministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää valiokunnan huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa käsittelevän säännöksen esitöissä (HE 248/1994 vp.) todetaan muun muassa, että ehdotetulla hallitusmuodon muutoksella tehdään mahdolliseksi se, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita otetaan kuntien tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisten kotiseutualueella tai että näitä tehtäviä siirretään kuntien tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle. Perustuslakivaliokunta toteaa esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 19/1994 vp ja PeVM 1/1995 vp) muun muassa, että säännösehdotus olisi luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon.

Edellä kuvattu perustuslain säännös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta ei siis näyttäisi asettavan julkiselle hallinnolle ehdotonta velvoitetta laajentaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa siitä, mitä asiasta nyt säädetään erityisesti saamen kielilaissa tai saamelaiskäräjistä annetussa laissa. Vaikka saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin katsotaan kuuluvaksi myös saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ei tämän ole kuitenkaan käytännössä katsottu tarkoittavan sitä, että perinteisiin elinkeinoihin liittyvät hallintotehtävät olisi siirrettävä Saamelaiskäräjille tai että Saamelaiskäräjille olisi annettava tehtäviin rinnakkainen toimivalta.

Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa myös hallintovaliokunnan lausuntoon HaVL 3/2018 vp, jossa ei ole ehdotettu muutoksia saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa tai saamen kieltä koskeviin sääntelyehdotuksiin.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät saamelaiskäräjien asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

4. Maakuntien rahoitusta ja toimintamenomomenttien välisiä määrärahasiirtoja koskeva asiantuntijapalaute

Eräissä lausunnoissa (mm. MMM, MAVI, Saamelaiskäräjät, Uudenmaan liitto, VARELY) ehdotetaan muutoksia tai esitetään kommentteja koskien maakunnille osoitettavaa rahoitusta ja sen jakautumista yleiskatteelliseen ja erillisrahoitukseen. Lisäksi ainakin MELAn lausunnossa otetaan kantaa erinäisten määrärahojen jakautumiseen uudistuksen yhteydessä. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotus laiksi maakuntien rahoituksesta sisältyy hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp ja sitä täydentäviin esityksiin (HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp). Niiden valmistelun lähtökohtana on ollut hallituksen 5.4.2016 tekemä linjaus, jonka mukaan ”*pääperiaatteena on, että maakuntien valtionrahoitus osoitetaan yleiskatteellisena yleisenä valtionosuutena, mikä osaltaan turvaa maakunnan asukkaiden valtaa päättää itse maakunnan toiminnasta ja taloudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon opetus-, tutkimus-, ja kehittämistoimintaan sekä muihin valtakunnallisiin erityistehtäviin voi kohdistua lisäksi erillistä rahoitusta*”. Asiantuntijalausunnoissa esille otetut kysymykset ratkaistaan edellä mainittujen rahoituslakia koskevien esitysten käsittelyn yhteydessä. Vastaavasti eri toimintamenomomenttien väliset määrärahasiirrot ratkaistaan asianomaisten talousarviolakiehdotusten käsittelyn yhteydessä.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

5. Maakuntin toimielinrakennetta koskeva asiantuntijapalaute

SLC ehdottaa lausunnossaan, että maakuntiin tulisi perustaa maaseutulautakuntia, joissa maatalousalan asioita, kuten tukivalvonta, lomituspalvelut, eläinlääkäripalvelut ja maaseudun kehittäminen keskustellaan ja linjataan. Ehdotetun maakuntalain 29 §:n mukaan maakunnassa on oltava maakuntavaltuuston lisäksi maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Tämän säännöksen mukaan maakuntavaltuusto voi asettaa mm. maakuntahallituksen alaisena toimivia lautakuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä. Toisin sanoen maakunnan toimielinrakenne, lukuun ottamatta edellä tarkoitettuja pakollisia toimielimiä, kuuluu maakunnan itsehallinnon alaan.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

6. Maakuntien maksujen perusteita koskeva asiantuntijapalaute

Kalatalouden keskusliitto esittää lausunnossaan huolensa siitä, että esim. kalastuslakiin perustuvista maksuista perittäisiin eri maakunnissa erisuuruiset maksut. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että maakunnan palveluista ja päätöksistä perittävien maksujen perusteiden määrittely kuuluu maakuntien itsehallinnon alaan. Ehdotetun maakuntalain 16 §:n mukaan maakuntavaltuusto päättää mm. palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskeva palaute

7. Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväaloja koskeva asiantuntijapalaute

Eräissä lausunnoissa esitetään muutoksia Valtion lupa- ja valvontavirastosta ehdotettuun lakiin tai viraston tehtäviin. Valtiovarainministeriö toteaa, että tehtäväjako maakuntien, kuntien ja valtion välillä pohjautuu paitsi edellä mainittuun hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) niin myös hallituksen 5.4.2016 tekemään linjaukseen maakuntien tehtävistä ja valtion aluehallinnon uudistamisesta. Laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta ja sen tehtäväala on valmisteltu edellä mainitun hallituksen esityksen ja hallituksen linjauksen pohjalta.

MTK esittää lausunnossaan, että Valtion lupa- ja valvontaviraston oikeusturvayksikölle säädettäisiin erillinen tehtävä omaisuuden turvaamiseksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että virastolle kuuluu sen toiminta-ajatuksenkin mukaisesti perusoikeuksien turvaaminen tehtävissään (Luova-lain 1 §). Viraston tehtävistä säädetään erityislainsäädännössä. Siltä osin, kun perustuslain takaamalla omaisuudensuojalla on ulottuvuus tai kytkentä viraston lupa- ja valvontatehtävissä, myös tämän perusoikeuden turvaaminen lukeutuu viraston tehtäviin jo suoraan ehdotetun lainsäädännön nojalla.

Lisäksi MTK esittää lausunnossaan, että eräitä työaikalain mukaisia työsuojelutehtäviä ei koottaisi virastoon, vaan maakuntiin. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa edellä maakuntien ja valtion tehtäväjaosta lausuttuun ja toteaa myös, että työsuojelutehtävät muodostavat valtion hoitaman tehtäväkokonaisuuden, joka siirtyy sellaisenaan aluehallintovirastoista uuteen Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Tehtäväkokonaisuuden hoitamista ja organisatorista järjestämistä koskee osaltaan Suomea sitova kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymä ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskeva sopimus (nro 81). Sopimuksen mukaan tämän tehtäväkokonaisuuden hoitaminen on järjestettävä siten, että tehtävien hoidon riippumattomuus ja puolueettomuus on turvattu.

Saamelaiskäräjät esittää lausunnossaan yksittäisen nykyiselle Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKESille kuuvan kaivoslain mukaisen tehtävän siirtämistä uuteen virastoon. Tältä osin ministeriö toteaa, että maakunta- ja valtion alueuudistuksella ei ole tarkoitus muuttaa toimivaltajakoa kaivoslain mukaisissa tehtävissä, mutta näiden kahden tahon yhteistyö asianomaisessa toimintaympäristössä tulee korostumaan.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

8. Yleisen edun valvontaa koskeva asiantuntijapalaute

Eräissä lausunnoissa (mm. KHO, Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät, Ammattikalastajat) kyseenalaistetaan osaltaan ehdotettuun lainsäädäntöön perustuva ratkaisuehdotus ympäristötehtäviin sisältyvän yleisen edun valvonnan organisoinnista ja tehtävistä. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa ehdotuksesta laadittuun erilliseen muistioon (liite).

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset ja huomiot anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

9. Luova-virasto ja saamelaisten kulttuuri-itsehallinto

Saamelaiskäräjät katsoo lausunnossaan, että se tulisi lisätä virastoa ohjaaviin tahoihin ja esittää erinäisiä arviointeja viraston tehtävien suhteesta saamelaiskäräjien toimivaltaan. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa edellä todettuihin hallituksen linjauksiin, joihin ei

sisälly tehtäväsiirtoja saamelaiskäräjille. Ministeriö viittaa myös edellä kohdassa 3 esitettyyn sekä toteaa, että Valtion lupa- ja valvontavirastoon kootaan nykyisiä valtion keskus- ja aluehallinnon hoitamia lupa- ja valvontatehtäviä, joita ohjataan perustuslain, valtioneuvostosta annetun lain ja valtioneuvoston ohjesäännön sekä myös erityislainsäädännön mukaisella tavalla asianomaisista ministeriöistä. Tehtävien aineellisessa sisällössä tai luonteessa ei tapahdu merkittäviä muutoksia tämän esityksen johdosta. Tehtävillä ei myöskään ole saamelaiskäräjien lausunnossa esitetyn kaltaista suhdetta pelkästään saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset ja huomiot anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

10. Viraston toimintaa koskeva asiantuntijapalaute

Uudenmaan liitto katsoo lausunnossaan, että synergisen ja asiakaslähtöisen toiminnan takaamiseksi viraston organisaatiosta ei tulisi säätää laissa ja toisaalta, että laissa tulisi olla selkeät säännökset maakuntien, kuntien ja viraston välisestä yhteistyöstä. Tältä osin valtiovarainministeriö toteaa, että virastolaki sisältää useita toimialarajat ylittävän asiakaslähtöisen toiminnan mahdollistavia ja sitä toteuttavia tekijöitä (yhteinen ohjaus, yhteinen johtaminen, yhteiset toiminnot), joiden tarkoitus on myös osaltaan se, että asiakkaan ei tarvitse olla tietoinen viraston sisäisestä rakenteesta tai organisoitumisesta. Sääntelyn sisällöllinen laajuus on perusteltua myös siksi, että viraston tehtäväalaan kuuluu eräitä sellaisia oikeusturva- ja valvontatehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää normaalia täsmällisempää erityissääntelyä (esim. työsuojelu- ja ympäristölupatehtävät). Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että virastouudistuksella tavoitellaan myös saumatonta yhteistyötä eri viranomaisten kesken eikä erillinen säännös asiasta ole tarpeen, ottaen myös huomioon hallintolain 10 §:n viranomaisten yhteistyötä koskeva sääntely. Lähtökohtaisesti viranomaisten yhteistyön tulisi perustua vapaaehtoisuuteen ja tehtävistä lähtevään luontaiseen tarpeeseen eikä laissa muodollisesti asetettuun velvoitteeseen.

Edellä todettujen seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, etteivät asiantuntijapalautteessa tehdyt muutosehdotukset anna aihetta toimenpiteisiin nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta.

Voimaanpanolakia koskeva palaute

Uudenmaan liiton lausunnossa katsotaan, että esityksen voimaanpanolain 6 §:ään tulisi lisätä kuntien tehtäviä koskeva siirtymäsääntely. Säännöksen tarkoitus on varmistaa tehtävien ja toimivallan siirto myös niissä tapauksissa, joissa toimivaltasääntely on jäänyt epähuomiossa muuttamatta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettua muutosta ei ole syytä toteuttaa. Mainitussa säännöksessä on tietoisesti jätetty kunta mainitsematta. Perusteena tälle on se, että kunta ei ole lakkaava organisaatio, vaan jatkaa olemassa oloaan ja tehtäviensä hoitamista lainsäädännön mukaisesti. Kunnan tehtävien osalta ehdotettu muutos voisi siten johtaa epätarkoituksenmukaisiin tulkintatilanteisiin siitä, kuuluuko tehtävä uudistuksen voimaan tulon jälkeen kunnalle vai uudelle maakunnalle. Mikäli maakunnalle siirtyvä kunnan tehtävä olisi epähuomiossa jäänyt siirtämättä, on siirto toteutettava muuttamalla lainsäädäntöä normaalissa järjestyksessä. Muut säännöksessä tarkoitetut organisaatiot lakkaavat, joten ao. tehtävien osalta on sekä välttämätöntä että tarkoituksenmukaista varmistaa toimivaltainen viranomainen viimesijaisella siirtymäsäännöksellä.