Tapio Määttä
Ympäristöoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 19.4.2018

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 maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön toimialaan kuuluvia lakiesityksiä (lakiesitykset 75–145 ja 186–211) sekä oikeusministeriön vastuulle kuuluvaa vesilakia (lakiesitys 31). Jäljempänä käytän tästä monimuotoisesta kokonaisuudesta ilmaisua *ympäristö- ja luonnonvaralait* – tietoisena siitä, että ilmaisu ei tavoita osuvasti aivan kaikkia maa- ja metsätalousministeriön toimialan nyt kyseessä olevia lakeja. Olen antanut 4.4.2018 erikseen lausunnon maa- ja metsätalousvaliokunnalle maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvista lakiesityksistä ja 11.4.2018 ympäristövaliokunnalle ympäristö- ja luonnonvaralaeista.

2 Perustuslain vaatimukset oikeusharkintaisten viranomaistehtävien järjestämiselle ja maakuntalaki

2.1 Perustuslaista seuraavat vaatimukset viranomaispäätöksenteolle

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.

Edellä mainittujen perustuslain säännösten kokonaisuudesta voidaan johtaa vaatimuksia sille, miten lain soveltamiseen liittyvät oikeusharkintaiset viranomaistehtävät tulee organisoida nyt arvioitavissa lakiesityksissä maakunnissa ja Luovassa. Perustuslain näkökulmasta olennaista on varmistaa organisatorisin ratkaisuin, 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. Oikeusharkintaisiin viranomaistehtäviin liittyy edellä mainittujen perustuslain säännöksiin pohjautuva vaatimus valtakunnallisesti yhtenäisistä toimintatavoista ja yhdenvertaisuuden turvaavasta johdonmukaisesta ratkaisukäytännöstä. Perustuslain edellä mainittujen säännösten perusteella oikeusharkintaisten viranomaistehtävien käsittelyn riippumattomuus on keskeinen maakuntien ja Luovan organisoinnille asetettava vaatimus.

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*?

2.2 Maakunnan itsehallinto ja lakisääteiset viranomaistehtävät

Arvioitavaan hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä on kyse maakunnille muilta viranomaisilta siirrettävistä tehtävistä. Lakiesityksissä tehtävät osoitetaan maakunnalle käyttäen kolmenlaista lainsäädäntötekniikkaa:

1) laissa tehtävä osoitetaan maakunnan hoidettavaksi
2) laissa tehtävä osoitetaan maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi
3) laissa tehtävä osoitetaan maakunnan monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi kuitenkin siten, ettei maakuntahallitus voi olla tämä toimielin.

Perustuslaista oikeusharkintaisten viranomaistehtävien järjestämiselle seuraavien vaatimusten näkökulmasta näillä kolmella lainsäädäntöteknisellä mallilla on ratkaiseva ero. Silloin kun tehtävä osoitetaan ”maakunnalle” kyse on maakuntalain systematiikan näkökulmasta tehtävästä, jonka tarkempi organisointi jää maakunnan johtosäännössä järjestettäväksi. Myös maakuntavaltuusto tai -hallitus voidaan osoittaa näitä tehtäviä hoitavaksi toimielimeksi. Näihin tehtäviin liittyy poliittisia intressejä ja laajaa harkintavaltaa ja niiden kautta maakunnan itsehallinnollinen asema muotoutuu.

Laissa viranhaltijalle tai muulle monijäseniselle toimielimelle kuin maakuntahallitukselle osoitetuissa tehtävissä taas on kyse sellaisista oikeusharkintaisista viranomaistehtävissä, joissa maakunta toimii erityislaissa tarkoitettua sidottua harkintavaltaa käyttävänä asiantuntijaviranomaisena. Tehtäviin ei liity poliittista harkintavaltaa eikä kyse ole maakunnan itsehallinnolliseen asemaan liittyvistä tehtävistä.

Edellä mainittu ero maakunnan itsehallinnon ydinalueelle kuuluvien tehtävien ja oikeusharkintaisten viranomaistehtävien välillä ilmenee maakuntalakiesityksen (HE 15/2017) 79.3 §:stä. Säännöksen 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 perustelujen mukaan (HE 15/2017, s. 392) oikeusharkintaisiin viranomaispäätöksiin, joihin ei liity ”sellaista yleistä intressiä tai laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttäisi asian käsittelemistä toimielimessä.” Perusteluissa säännöksen todetaan olevan ”luonteeltaan informatiivinen”.

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 erityislainsäädäntöön perustuvat lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat säädetään nyt arvioitavana olevaan hallituksen esitykseen sisältyvissä laeissa kattavasti viranhaltijapäätöksiksi tai muun monijäsenisen toimielimen kuin maakuntahallituksen käsiteltäviksi. Nämä tehtävät edellyttävät erityisosaamista ja kyse on oikeudellisesti sidotusta päätöksenteosta, johon ei liity alueellisten tai poliittisten intressien harkintaa.

3 Hallituksen esityksen arviointi: maakuntien tehtävät

3.1 Maakunnille siirtyvät ympäristö- ja luonnonvaratehtävät

Hallituksen esitykseen sisältyvä laaja ympäristö- ja luonnonvaralakien kokonaisuus sisältää hyvin erilaisten tehtävien siirtämistä maakuntien hoidettavaksi. 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.

Myös osa ympäristö- ja luonnonvaralakien 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.

Osassa arvioitavia lakeja tehtävät on osoitettu maakunnalle, mikä tarkoittaa, että maakunta voi johtosäännössään päättää tehtävien organisoinnista joko maakuntahallituksen, jonkun 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 hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä ole kattavasti ja asianmukaisesti otettu huomioon niitä vaatimuksia, joita perustuslaista seuraa oikeusharkintaisten viranomaistehtävien riippumattomuudelle, kun ne osoitetaan lähtökohtaisesti itsehallinnollisesti organisoituville maakunnille. Osin lienee kyse myös tahattomasta lainsäädäntöteknisestä lapsuksesta, jonka taustalla lienee maakuntalakiluonnoksen ja sen taustalla olevien hallinto-oikeudellisten oppien heikko hallinta.

3.2 Maakunnan viranhaltijalle osoitettavia tehtäviä

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.”

3.3 Maakunnan riippumattomalle toimielimelle osoitettavia tehtäviä

Kunnissa myös lautakunnat vastaavat eräiden ympäristö- ja luonnonvaralakien 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 myös eräiden maakunnille siirrettävien tehtävien organisointiin. 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 §).

3.4 Lakiesityksiä, joissa oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä osoitettu maakunnalle

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 tai riippumattomalle monijäseniselle toimielimelle, eikä asiaa jätettäisi jokaisen maakunnan erikseen johtosäännöissään päätettäväksi.

Siltä osin kuin seuraaviin lakeihin sisältyvien 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 lain tasolla säädettäisi maakunnan viranhaltijan toimivaltaan.

Seuraavissa hallituksen esitykseen sisältyvissä laeissa on ainakin osin sellaisia ELY-keskuksista, aluehallintovirastoista ja kunnista 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 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
- 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

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.”

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. Tällä pyrittäneen ilmaisemaan näiden tehtävien luonne oikeusharkintaisina viranomaistehtävinä. Maakuntalain systematiikka huomioon ottaen tämä tulisi ilmaista selkeämmin osoittamalla lain mukaiset tehtävät joko maakunnan viranhaltijalle tai riippumattomalle monijäseniselle toimielimelle, joka ei voi olla maakuntahallitus.

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.

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.

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.

3.5 Yhteenveto maakunnalle siirrettävistä tehtävistä

Edellä oleva analyysi osoittaa, että oikeusharkintaisten viranomaistehtävien toimivaltaa koskeva sääntelytekniikka on tarkasteltavissa laeissa epäjohdonmukainen. Esimerkiksi 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 jaksossa 3.4 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 tai riippumattomana asiantuntijaviranomaisena toimivan monijäsenisen toimielimen toimivaltaan. Muutoin asia jää oikeudellisesti epäselväksi, ja maakunta voi osoittaa johtosäännössä näitä tehtäviä myös monijäsenisen toimielimen päätettäväksi.

4 Hallituksen esityksen arviointi: Luovan tehtävät

4.1 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.

4.2 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.

5 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 hallituksen esityksen (HE 15/2017) perusteella, tässä yhteydessä en ole pitänyt tarpeellisena arvioida 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.

6 Yhteenveto

Perustana valtion aluehallinnon tehtävien siirtämisessä maakuntahallinnolle on ollut selvityshenkilö, ministeri Lauri Tarastin 26.1.2016 luovuttama selvitys ”Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016”. Tarastin selvityksessä ehdotettiin, että maakunnissa poliittista harkintaa vaativat tehtävät käsitellään maakuntavaltuustossa tai maakuntahallituksessa ja lain soveltamista tarkoittavat oikeusharkintaiset asiat ratkaistaisiin maakuntavirastossa viranhaltijapäätöksin. Jokaisen maakunnalle siirrettävän tehtäväryhmän osalta Tarastin selvityksessä on otettu erikseen kantaa siihen, sisältääkö tehtävä poliittista harkintaa ja tuleeko se osoittaa maakuntavaltuustolle tai maakuntahallitukselle vai onko kyse oikeusharkintaisesta asiasta, joka tulee osoittaa viranhaltijalle.

Valitettavasti maakuntauudistuksen jatkovalmistelussa ei ole noudatettu Tarastin selvityksessä esitettyjä linjauksia – syistä, joita valmisteluun liittyvissä asiakirjoissa ei ole mitenkään avattu. Tästä on seurannut, että arvioitavana olevaan hallituksen esitykseen sisältyvissä lukuisissa lakiesityksissä on maakunnalle siirrettävien oikeusharkintaisten viranomaistehtävien

riippumattomuus järjestetty puutteellisesti osoittamalla nämä tehtävät ”maakunnalle”. Nähdäkseni kaikki maakunnalle siirrettävät oikeusharkintaiset viranomaistehtävät, joihin liittyy vaatimus valtakunnallisesti yhtenäisistä toimintatavoista ja yhdenvertaisuuden turvaavasta johdonmukaisesta ratkaisukäytännöstä, tulisi maakuntalain systematiikka ja perustuslaista tulevat vaatimukset huomioon ottaen osoittaa hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä ”maakunnan viranhaltijalle” tai ”maakunnan monijäseniselle toimielimelle, joka ei voi olla maakuntahallitus”.

Nyt arvioitavana olevissa ympäristö- ja luonnonvaralaeissa oikeusharkintaiset viranomaistehtävät tulisi osoittaa maakunnan viranhaltijalle käyttäen johdonmukaista ja systemaattista lainsäädäntötekniikkaa. Pidän onnistuneena edellä kohdassa 3.2 mainituissa lakiesityksissä käytettyä muotoilua, joka tulisi ottaa kattavasti käyttöön myös kohdassa 3.4 mainituissa lakiesityksissä:

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

Totean selvyyden vuoksi, että olen analysoinut tätä lausuntoa varten vain osaamisalaani kuuluvia hallituksen esitykseen sisältyviä ympäristö- ja luonnonvaralakeja. Samanlaisia ongelmia saattaa liittyä myös muihin hallituksen esitykseen sisältyviin lakiesitykseen tämän analyysin ulkopuolelle rajautuneilla toimialoilla.