Maa- ja metsätalousministeriö
Lainsäädäntöneuvos Pekka Kemppainen

30.4.2018

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTAUUDISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOA SEKÄ VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUDELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 14/2018 VP)

Maa- ja metsätalousministeriö esittää seuraavaa vastineena hallituksen esityksestä HE 14/2018 vp annettuihin asiantuntijalausuntoihin, jotka maa- ja metsätalousvaliokunta on toimittanut ministeriölle 24.4.2018.

Kalatalousviranomaisen itsenäinen asema

Etelä-Suomen aluehallintovirasto sekä *Varsinais-Suomen, Pohjois-Savon* ja *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset* ovat katsoneet, ettei ehdotus turvaa kalatalousviranomaisen itsenäistä ja riippumatonta asemaa maakunnassa. Esitetyssä muodossa vesitalousviranomaisen ja kalatalousviranomaisen tehtävää hoitaisi maakunta ilman selkeästi säädettyä roolijakoa tehtävien välillä. Tehtävien nykyinen eriyttäminen tulisi säilyttää, koska vesitalousasioiden (kuten vesistöön rakentaminen, vesistöjen säännöstely, tulvasuojelu, ojitukset, yhdyskuntien vesihuolto) ja kalatalousasioiden välillä voi olla intressiristiriita. Yleisen kalatalousedun valvonta voisi olla ristiriidassa myös maakunnan muiden intressien kanssa ottaen huomioon, että valtiolle nykyisin kuuluvat vesitaloudelliset luvat siirtyisivät maakunnille. Kalatalousviranomaisen itsenäisyys sen valvoessa yleistä kalatalousetua esimerkiksi kalataloudellisissa kunnostuksissa, kalatalousvelvoitteita tarkistettaessa, muutoksenhaussa ja hallintopakkoasioissa tulisi varmistaa eriyttämällä kalataloustehtävät maakunnassa organisatorisesti omaksi tehtäväkokonaisuudekseen lain tasolla.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maakunnan toiminnan lainmukaisuus, puolueettomuus ja julkisuus kalatalousviranomaisena yleisen kalatalousedun valvonnassa olisi varmistettu vastaavasti kuin nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvässä maakuntalaissa säädetään. Maakuntalain mukaan maakunta päättää sille säädettyjen tehtävien järjestämisestä hallintosäännöllä, jonka maakuntavaltuusto hyväksyy. Maakunta määräisi hallintosäännöllä myös lausunnoissa tarkoitettujen kalatalouden viranomaistehtävien ja vesitalouden viranomaistehtävien järjestämisestä. Koska maakunnalle säädettävät kalatalousviranomaisen tehtävät olisivat pitkälle erikoistuneita ja erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä, kalastuslaissa säädettäisiin, että maakuntavaltuuston olisi annettava kalatalousviranomaisen toimivallan käyttö hallintosäännöllä maakunnan viranhaltijalle.

Ministeriö toteaa, että perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kalastuslain mukaisena maakunnan tehtävänä olisi muun muassa valvoa kalatalousviranomaisena yleistä kalatalousetua sekä edistää kestävää kalastusta ja kalavarojen hoitoa. Maakunnan viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja sen päätöksenteon julkisuutta säänneltäisiin hallinnon yleislaeissa. Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia, mikä tarkoittaa, että viranomaisen on voitava osoittaa päätöksenteon perustuvan objektiivisiin seikkoihin ja olevan riippumatonta epäasiallisesta ulkopuolisesta vaikuttamisesta. Maakunnan päätöksenteon läpinäkyvyyttä yleisen

kalatalousedun valvonnassa turvaisi osaltaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki.

Kalatalousviranomaisesta säätäminen vesilaissa

Etelä-Suomen aluehallintovirasto sekä *Varsinais-Suomen, Pohjois-Savon* ja *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset* ovat todenneet, että kalatalousedun itsenäinen puhevalta tulee säilyttää vesilain mukaisissa lausuntoasioissa. Ehdotetussa vesilain 1 luvun 7 §:ssä tulisi tämän vuoksi säätää, että yleistä kalatalousetua valvoisi maakunnassa se viranhaltija, jolle kalatalousasiat on määrätty hoidettaviksi. Myös ympäristölupaviranomaisen kannalta selkeä kannanotto eri intressien näkökulmasta parantaa lupakäsittelyä. Viranomaisten roolijaon selventämiseksi vastaava muutos tulisi tehdä kaikkiin kalatalousviranomaisen tehtäviä koskeviin vesilain säännöksiin.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa edellisessä jaksossa esitetyin perustein, että kalatalousviranomainen käyttäisi vesilain mukaisissa tehtävissään itsenäistä puhevaltaa kuten nykyisinkin. Ehdotetun vesilain 1 luvun 7 §:n mukaan maakunta toimisi viranomaisena sille vesilaissa säädetyissä tehtävissä vesitalous- ja kalatalousasioissa sekä valvoisi niissä yleistä etua. Tämä tarkoittaa, että kalatalousviranomainen vastaisi niistä vesilaissa säädetyistä maakunnan tehtävistä, joihin sisältyisi yleisen kalatalousedun valvontaa tai muuta kalatalousviranomaiselle kalastuslain mukaan kuuluvaa toimivallan käyttöä. Kalatalousviranomaiselle kuuluvia maakunnan tehtäviä vesilaissa olisivat paitsi lain 3 luvun 15 §:ssä säädetyt erityisesti kalatalousvelvoitteiden toteuttamissuunnitelmiin ja kalatalousmaksujen käyttösuunnitelmiin liittyvät tehtävät myös kaikki lausuntojen antamiseen, lupamääräysten tarkistamiseen, muutoksenhakuun tai hallintopakkoasioihin liittyvät maakunnalle vesilaissa säädetyt tehtävät siltä osin, kuin ne kuuluisivat kalatalousviranomaisen toimivaltaan. Vastaavasti muut maakunnan viranomaiset huolehtisivat maakunnalle vesilaissa säädetyistä tehtävistä omilla toimialoillaan. Ministeriö toteaa, että jokaista maakunnan viranomaista ei ole oikeudellisesti tarpeen eikä myöskään säädösteknisesti perusteltua yksilöidä vesilain eri säännöksissä.

Kalatalouden yhteistyöryhmät

Varsinais-Suomen, Pohjois-Savon ja *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset* ovat esittäneet, että kalastuslakiin otettaisiin tarkentava säännös, jonka mukaan maakunnat voisivat sopia maakuntaa suuremman kalatalouden alueellisen yhteistyöryhmän muodostamisesta omille alueilleen. Yhteistyöryhmien tehtävänä on avustaa alueiden kalatalousasioiden hoitamisessa, näkemysten yhteensovittamisessa ja tutkimustiedon hyödyntämisessä. Hiljattain muodostetut yhteistyöryhmät ovat kalastuslain tavoitteiden mukaisesti vesistöaluekohtaisia. Kalastuslakiehdotuksen mukaan yhteistyöryhmien toimialueet muuttuisivat maakuntapohjaisiksi. On epäselvää, voisivatko maakunnat yhteisellä sopimuksella maakuntalain 8 luvun mukaan määritellä yhteistyöryhmän rajoja muulla tavalla, koska kalastuslain ehdotetun 33 §:n mukaan maakunta voisi asettaa yhteistyöryhmän vain toimialueelleen. Lisäksi tulisi harkita, että lakiehdotuksessa palattaisiin voimassa olevan lain mukaiseen käytäntöön, jonka mukaisesti kalatalousalueen tarvitsemat palvelut tuottaisi maakunta, jonka alueella sijaitsee suurin osa kalatalousalueen vesipinta-alasta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lausunnonantajien tavoin, että alueellisten kalatalouden yhteistyöryhmien tulisi toimia maakuntien hallinnollisista rajoista riippumatta vesistöaluekohtaisesti. Ministeriö katsoo, että kalastuslain ehdotettu 33 § ei estä maakuntia asettamasta yhteistyöryhmiä, jotka toimivat usean maakunnan alueella. Lain 33 §:n 1 momentin mukaan maakunnan on huolehdittava siitä, että sen alueella toimii säännöksessä tarkoitettu yhteistyöryhmä. Säännös ei rajaa yhteistyöryhmän toiminta-aluetta, vaan sama ryhmä voi hoitaa säännöksen mukaisia tehtäviä muidenkin maakuntien alueella. Myös ehdotetun 33 §:n 2 momentin säännös

yhteistyöryhmän ohjauksesta sekä maakunnalle tehtävistä esityksistä soveltuvat tilanteeseen, jossa sama yhteistyöryhmä palvelee useampaa maakuntaa.

Voimassa olevan kalastuslain mukaan useamman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella sijaitsevaa kalatalousaluetta koskevat asiat käsitellään siinä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, jonka toimialueella enin osa kalatalousalueen vesipinta-alasta sijaitsee. Nykyinen säännös soveltuu määrittelemään valtion viranomaisten alueellista toimivaltaa. Koska maakunta on itsehallinnollinen yhteisö, sen päätösvaltaa omalla alueellaan suhteessa toiseen maakuntaan ei voida rajoittaa ehdotetulla perusteella. Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen nro 75 mukaisesti maakuntien tulisi kuitenkin hoitaa kalatalousaluetta koskevat asiat yhteistoiminnassa. Tämä vähentäisi myös kalatalousalueille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Elinkeinokalatalouden edistäminen

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on todennut, että Euroopan meri- ja kalatalousrahaston suhteellisen pienen rahoituksen pirstaloituminen 18 maakuntaan veisi joustavuuden rahoittaa tarvittaessa isompia hankkeita. Menettely johtaisi myös tehottomaan hankehallinnointiin ja valvontajärjestelmään, koska rahastoa koskevan EU- ja kansallisen lainsäädännön hallinta tulisi järjestää 18 maakunnassa nykyisen kolmen maakunnan sijaan.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen nro 75 mukaisesti maakuntien tulisi hoitaa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston elinkeinotukien myöntämiseen liittyvät tehtävät yhteistoiminnassa siten, että tukien vaikuttavuus myös valtakunnallisesti tarkastellen olisi mahdollisimman suuri.

Vesihuoltolaki

Vesilaitosyhdistys ry on pitänyt ongelmallisena, että vesihuoltolain 4 §:ssä maakunnallinen valvontaviranomainen määriteltäisiin yleisesti maakunnaksi. Valvontaviranomaisen toimivalta vesihuoltoasioissa on laaja, ja viranomaiselle kuuluvat tehtävät tulisi osoittaa suoraan laissa eikä jättää ratkaisua maakunnan delegointipäätösten varaan. Säännös jättää epäselväksi esimerkiksi sen, minkä viranomaisen kanssa vesihuoltolaitos toimisi yhteistyössä häiriötilateisiin varautumiseksi lain 15 a §:n mukaisesti. Koska talousveden laadun valvontatehtävät kuuluisivat terveydensuojelulain muutosehdotuksen mukaan maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle, myös vesihuoltolain mukainen valvonta tulisi johdonmukaisesti osoittaa samalle viranomaiselle. Terveydensuojelulaissa valvontaviranomaiselle tulisi lisäksi säätää päivystysvelvollisuus. Toisin kuin ehdotetussa vesihuoltolain 20 d §:ssä säädettäisiin, vesihuoltolaitosta ei tulisi velvoittaa toimittamaan tarkkailutietoja ympäristönsuojelun tietojärjestelmään, koska kansallisen palveluarkkitehtuurin mukaisesti olisi riittävää, että laitos pitäisi tiedot saatavilla.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että vesihuoltolain ehdotetun 15 a §:n mukaan vesihuoltolaitoksen tulisi olla yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa palveluiden turvaamiseksi häiriötilanteissa. Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan maakunta toimisi laissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena toimialallaan, mikä sisältää myös maakunnan tehtävät terveydensuojeluviranomaisena.

Maakunnan valvontatehtävät vesihuoltolain toimeenpanossa eivät rajoitu pelkästään terveydensuojelun valvontaan. Maakunta voisi harkintansa mukaan kuitenkin osoittaa terveydensuojelulain mukaiselle valvontaviranomaiselle myös vesihuoltolain mukaiset valvontatehtävät. Vesihuoltolailla ei kuitenkaan voida säätää maakuntaa velvoittavasti siitä, miten sen tulee käyttää maakuntalain mukaista toimivaltaansa tehtävien järjestämisessä.

Vesihuoltolain 20 d §:ssä vesihuoltolaitokselle säädetään velvollisuus huolehtia siitä, että tarkkailutiedot ovat viranomaisten ja muiden tahojen käytettävissä osana ympäristönsuojelun tietojärjestelmää. Vesihuoltolaissa ei säädetä sähköisen asioinnin tukipalveluista eikä muista tietoteknisistä ratkaisuista, joita laitos voi käyttää velvollisuutensa täyttämiseksi. Vesihuoltolaissa tarkoitettujen tietojärjestelmien kehittämisessä tullaan kuitenkin ottamaan huomioon hallinnon yhteisiä sähköisten asioinnin tukipalveluita koskevan lain (571/2016) periaatteet.