Hallitusneuvos Ilkka Turunen
Lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta
11.2.2019

Hallintovaliokunnalle

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

1. Johdanto

Valtiovarainministeriö toimitti hallintovaliokunnalle 7.6.2018 pidettyyn kokoukseen yhteistyössä sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön kanssa valmistellun välivastineen liitteineen hallituksen esityksestä (HE 14/2018 vp) valiokunnalle annetuista lausunnoista. Myös oikeusministeriö osallistui välivastineen valmisteluun toimialansa lainsäädännön osalta.

Välivastineessa arvioitiin hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten muutostarpeita hallintovaliokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen sekä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TyVL 2/2018 vp), sivistysvaliokunnan (SiVL 4/2018 vp) ja maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVL 6/2018 vp) lausuntojen perusteella. Välivastineessa ehdotettiin myös eräitä sellaisia teknisiä muutoksia lakiehdotuksiin, joiden tarve oli havaittu virkamiesvalmistelussa tai jotka johtuivat ehdotusten yhteensovittamisesta muiden eduskunnassa vireillä olevien ja käsiteltyjen hallituksen esitysten kanssa. Esitykseen sisältyviä säädöksiä koskevat konkreettiset muutosehdotukset sisältyivät välivastineen liitteeseen.

Tässä edellä mainittujen ministeriöiden (OM osallistunut vain toimialansa lainsäädännön osalta) yhteistyönä valmistelussa vastineessa on otettu, alla todettu täydentävää vastinetta edellyttävä sisältörajaus pois lukien, huomioon välivastineen antamisen jälkeen hallintovaliokunnalle toimitettu ympäristövaliokunnan (YmVL 24/2018 vp) lausunto sekä muut em. ajankohdan jälkeen hallintovaliokunnalle toimitetut asiantuntijalausunnot. Tässä vastineessa on lisäksi otettu kantaa siihen valiokunnan saamaan lausuntopalautteeseen, jota ei ole jo käsitelty em. välivastineessa ja joka koski erityisesti tehtävien hoitamisen organisointia maakunnissa ja muutoksenhakusääntelyä. Lisäksi tässä vastineessa ehdotetaan lakiehdotuksiin tehtäväksi eräitä pääosin teknisiä ja eduskunnan välivastineen antamisen jälkeen hyväksymistä lakiehdotuksista aiheutuvia muutoksia.

Tämän vastineen liitteenä on esitykseen sisältyviä säädösehdotuksia koskevat yksityiskohtaiset muutosehdotukset ja niiden perustelut.

Valtiovarainministeriö varautuu toimittamaan hallintovaliokunnalle täydentävän vastineen sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnot esityksestä on toimitettu hallintovaliokunnalle. Siinä yhteydessä tullaan antamaan valiokunnalle vastineet myös niistä asiantuntijalausunnoista, jotka koskivat

seuraavia asiakokonaisuuksia: yleisen edun valvonta ympäristöasioissa sekä kaavoituksen ja muu alueiden käytön suunnittelun valvonta. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan organisaatiosääntelyn mahdolliset muutokset ja täsmennykset tullaan ehdottamaan kootusti samassa yhteydessä.

2. Maakunnat

2.1 Tehtävien kokoaminen ja pakollinen yhteistoiminta

Ympäristövaliokunta pitää kannatettavana lakiehdotuksissa nro 75 ja 141 (kala- ja vesitaloustehtävät), 77 (rajavesistösopimuksen täytäntöönpanotehtävät) ja 116 (patoturvallisuustehtävät) tarkoitettujen tehtävien kokoamista yhdelle tai useammalla maakunnalle. Tällä pyritään varmistamaan asiantuntija- ja muiden voimavarojen riittävyys ja tehokas käyttö sekä valvontakäytännön yhdenmukaisuus ja lisäksi estämään ristiriitaisten intressien syntyminen. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että näiden tehtävien osalta tulee erityisesti seurata, miten toiminta lähtee käyntiin ja onko sääntelytapa kaikilta osin resurssienkäytön tarkoituksenmukaisen ohjauksen kannalta riittävää.

Vastaus: Ehdotetun (HE 15/2017 vp) maakuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan lailla koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä. Lisäksi maakuntalakiehdotuksen 8 lukuun sisältyy säännökset maakuntien yhteistoiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sote-uudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 26/207 vp) seikkaperäisesti arvioinut mm. maakunnallisen itsehallinnon reunaehtoja (siv. 18-29). Tältä osin valiokunta on mm. todennut, että perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Lisäksi valiokunta katsoi, että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1—3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Valiokunta ei ole myöskään lausunnossaan puuttunut maakuntalakiehdotukseen sisältyviin maakuntien tehtävien kokoamista tai yhteistoimintaa koskeviin säännösehdotuksiin.

Nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy eräitä maakunnille siirtyviä tehtäviä, joissa lailla ehdotetaan säädettäväksi maakunnille yhteistoimintavelvoite ja valtioneuvostolle tiettyjen edellytysten täyttyessä mahdollisuus päättää yhteistoiminnan toteuttamisesta (ns. perälautasääntely). Lähtökohtaisesti tällaisen sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan tietyissä määrin maakuntien itsehallintoa.

Maakuntaitsehallintoa koskevan tulkintakäytännön puuttumisen vuoksi on vertailukohteena käytetty kunnallista itsehallintoa. Kunnallisessa itsehallinnossa pakkokuntayhtymistä ja vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (PeVL 31/1996 vp, PeVL 32/2001 vp). Kunnallisessa toiminnassa ns. pakottava yhteistoiminta on lakisääteisten kuntayhtymien (esim. erikoissairaanhoitolaki 3 § ja laki kehitysvammaisten erityishuollosta 6 §) lisäksi toteutettu muun muassa ympäristöterveydenhuollossa (laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 2 ja 5 §) ja maakuntien liittojen välisessä yhteistoiminnassa (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 19-22 §) sekä pelastustoimessa (pelastuslaki 24 §). Edellä mainitut säädökset sisältävät säännöksiä myös valtioneuvoston toimivallasta päättää yhteistoiminnan toteuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Ongelmallisena valiokunta on sen sijaan pitänyt kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. Toisaalta valiokunta ei ole kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta pitänyt ongelmallisena valtioneuvoston yhteistoimintaan velvoittavaa päätöstoimivaltaa. (Vrt. PeVL 32/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 37/2006 vp, PeVL 21/2009 vp).

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa olevat maakunnallisen itsehallinnon edellytyksiä ja reunaehtoja koskevat kannanotot ja valiokunnan edellä mainitut lausunnot sekä myös muut edellä todetut muut seikat katsovat asianomaiset ministeriöt, että ehdotettu maakuntien pakollista yhteistoimintaa ja siihen liittyvää valtion päätöksentekotoimivaltaa koskeva sääntely ei ole lähtökohtaisesti ristiriidassa maakunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn (PL 121 § 4 mom.) kanssa.

2.2 Tehtävän osoittaminen tietylle maakunnan viranomaiselle

KHO:n lausunnossa on todettu, että maakunnan vastuulle siirtyvät erityislainsäädäntöön perustuvat oikeusharkintaiset lupa-, ilmoitus-, valvonta- ja toimitusmenettelyt on säädettävä kauttaaltaan viranhaltijapäätöksiksi tai muun monijäsenisen toimielimen kuin maakuntahallituksen käsiteltäviksi. Tehtävät edellyttävät erityisosaamista. Tehtävät perustuvat oikeudellisesti sidottuun harkintaan eikä niihin liity poliittisten

intressien harkintaa tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tehtävien asianmukaisen ja riippumattoman hoidon kannalta ongelmallisia ovat ne lakiehdotukset, joissa tehtävät on määritelty yksilöimättömästi maakunnalle tai tietylle maakunnalle (tehtäviä on voitu määritellä samalla muille viranomaisille).

Professori Määttä on lausunnossaan todennut, että 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. Nämä tehtävät edellyttävät erityisosaamista ja kyse on oikeudellisesti sidotusta päätöksenteosta, johon ei liity alueellisten tai poliittisten intressien harkintaa.

Lausunnossa on todettu myös, ettei hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä ole kattavasti ja asianmukaisesti otettu huomioon niitä vaatimuksia, joita perustuslaista (2.3 §, 6 §, 21 § ja 22 §) ja maakuntalain 79.3 §:stä seuraa oikeusharkintaisten viranomaistehtävien riippumattomuudelle, kun ne osoitetaan lähtökohtaisesti itsehallinnollisesti organisoituville maakunnille.

Nyt 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”.

Suomen luonnonsuojeluliiton (SLL) näkemyksen mukaan erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että eräät maakunnille osoitetut tehtävät ovat luonteeltaan oikeudellista harkintaa ja laajaa osaamista edellyttäviä viranomaistehtäviä. Näiden osalta viranomaispäätösten riippumaton käsittely maakunnassa on lakiehdotuksissa järjestetty osin puutteellisesti. Tällaiset tehtävät tulisi osoittaa selkeästi esim. maakunnan viranhaltijalle, ei vain yleisesti maakunnalle. Jälkimmäinen ratkaisu jättää liikaa harkintavaltaa asioiden käsittelyn järjestämiseen, mikä vaarantaa päätösten riippumattomuuden.

Ympäristövaliokunta toteaa, että maakunnille tulee hallituksen esityksen mukaan kuulumaan sekä oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä että tarkoitusharkintaan perustuvia tehtäviä myös ympäristöasioissa sekä vesi- ja kalataloustehtävien alalla. Hallituksen esityksen valmistelussa lähtökohtana on ollut se, että maakunnille siirtyvät ympäristötehtävät säädetään lain tasolla maakunnan tehtäväksi yleisesti erottelematta täsmällisesti sitä, kuuluuko tehtävä oikeusharkintaisena viranhaltijalle vai ei, vai hoitaako tehtävän toimielin. Tästä lähtökohdasta maakunnat itse määrittäisivät

hallintosäännössään tehtävien jakautumisen ja maakuntalain 79 §:n 3 momentin mukaisesti antaa toimivaltansa käyttäminen viranhaltijalle muun muassa lainkohdassa tarkoitetuissa lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa. Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä käytetty sääntelytapa on osin epäyhdenmukainen eri erityislaeissa, mutta selkeä tavoitetila on ollut se, että oikeusharkintaiset tehtävät kuuluvat maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Valiokunta katsoo, että mahdollinen otto-oikeuden lisääminen maakuntalakiin hallintovaliokunnan lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp) esittämällä tavalla olisi merkittävä muutos, joka edellyttää sen vaikutusten huolellista tarkastelua edellä viitatun asianmukaisen sääntelytavan näkökulmasta. Edelliseen viitaten valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se tarkistaa viranomaisten yleistä toimivaltaa koskevaa vesilain (31. lakiehdotus) 1 luvun 7 §:ä siten, että maakunnalle vesilain nojalla kuuluvat kalataloustehtävät ja vesitalouden viranomaistehtävät osoitetaan viranhaltijan hoidettavaksi. Tarkistuksen myötä kaikissa vesilain säännöksissä maakunnalle osoitetut kalataloustehtävät olisivat viranhaltijalle kuuluvia tehtäviä. Vastaava harkinta on tarpeen myös ulkoilulain muuttamista, maastoliikennelain muuttamista, luonnonsuojelulain muuttamista ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä koskevien lakiehdotusten osalta.

Vastaus: Ministeriöt viittaavat tältä osin ensinnäkin hallintovaliokunnan lausunnon (HaVL 3/2018 vp) kohdassa 9 Maakunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjaus (siv. 42-46) esitettyihin näkökulmiin ja kannanottoihin.

Lisäksi ministeriöt toteavat seuraavaa. Maakuntauudistuksen tavoitteena on ollut perustaa PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitetut itsehallinnolliset maakunnat, jotka lähtökohtaisesti päättävät itse hallinnostaan ja sen organisoinnista sekä maakunnille säädettyihin tehtäviin liittyvän toimivallan käyttämisestä oman organisaationsa sisällä. Maakuntauudistuksen valmistelussa päädyttiin itsehallintoa painottaen kuntahallintoa vastaavaan organisaatiomalliin, johon kuuluvat monijäseniset toimielimet ja joissa toimivaltaa delegoidaan viranhaltijoille pääosin maakuntavaltuuston päättämällä hallintosäännöllä.

Valtiolta maakuntiin siirrettäväksi ehdotetut ministeriöiden hallinnonalojen tehtävät eivät lähtökohtaisesti oikeudellisen luonteensa puolesta eroa kunnista siirtyvistä tehtävistä siinä määrin, että PL 2 §:ssä tarkoitetut oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät näkökulmat estäisivät niiden organisoinnin kuntatehtäviä vastaavalla tavalla. Päinvastoin valtiolla hoidettavat tehtävät ovat pitkälti saman tyyppisiä kuin eräät kunnissa hoidettavat valvontatehtävät. Huomion arvoista on, että niin kuntalain kuin ehdotetun maakuntalain mukaan myös monijäsenisten toimielinten jäsenet toimivat virkavastuulla. Monijäseniset toimielimet vastaavat tällä hetkellä kunnissa mm. elintarvikevalvonnan järjestämisestä.

Maakunnille erityislakien mukaan siirtyvän toimivallan luonne ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, vaan päätöksentekijän harkintavallan käytön aste vaihtelee tapauskohtaisesti. Ääripäinä, joita on vähän, ovat

puhtaat rutiiniratkaisut ja pelkkä tarkoituksenmukaisuusargumentointi. Näiden välissä on laaja kirjo eriasteista tulkintaa ja harkintaa sisältäviä, mm. joustaviin normeihin perustuvia laillisuusratkaisuja. Ei ole myöskään olemassa mitään objektiivisia kriteerejä, joiden perusteella kyettäisiin määrittelemään lainsäätäjän viranomaiselle jättämä harkintavalta luonteeltaan poliittiseksi tai ei-poliittiseksi. Lainsäädännössä harkintavara on myös monimuotoista, eli se voi koskea varsinaisen ratkaisuvaihtoehdon valintaan liittyvän liikkumavapauden ohella tai sijasta sitä, ryhdytäänkö ylipäätään toimivallan käyttämiseen, taikka päätöksen edellytysten arviointia.

Viime kädessä kysymys oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottelusta palautuu vallanjakoon ja siihen, mihin asti hallintoviranomaisen harkintavallan tuomioistuinkontrolli ulottuu vallan kolmijako-oppi huomioon ottaen. Silloin kun oikeudellisesti sidottu harkinta sisältää päätöksentekijälle jäävää liikkumavaraa esim. ratkaisuvaihtoehtojen valinnan osalta, hallintotuomioistuin ei yleensä puutu tähän valintaan, jos päätöksentekijän menettely on ollut asianmukaista ja lain asettamia reunaehtoja on noudatettu.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen on ministeriöiden näkemyksen mukaan PL 121 §:n 4 momentissa säädetyn maakunnallisen itsehallinnon näkökulmasta perusteltua, että päätöksentekotahosta päättäminen jätetään pääsääntöisesti maakuntavaltuustolle niissä tilanteissa, joissa päätöksenteon järjestämiseen ei liity erityisiä perusteita poiketa edellä mainitusta pääsäännöstä, kuten esim. välittömään perusoikeuksien toteuttamiseen, erityisosaamista vaativan asiantuntijuuden tai päätöksenteon viivytyksettömyyden varmistamiseen taikka EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia. Tällöin maakuntavaltuusto voi arvioida kunkin asiaryhmän merkitystä demokraattisen päätöksenteon kannalta sekä suhteessa kunkin maakunnan hallintomalliin ja organisaatioon sekä tarvittaessa määrätä asian käsittelyjärjestyksestä hallintosäännössä.

Ministeriöt toteavat, että esityksen valmistelussa on lähdetty tästä pääsäännöstä, mutta tehty myös tähän pääsääntöön eräitä poikkeuksia silloin, kun siihen on toimivaltaisen ministeriö näkemyksen mukaan ollut edellä todetun kaltaisia erityisiä perusteita. Lausuntopalautteen johdosta on tehty eräitä edellä kuvatun linjauksen mukaisia tarkentavia säädösehdotuksia, jotka ovat tämän vastineen liitteenä.

2.3 Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku - yleisiä huomioita

KHO lausunnon mukaan (esim. terveydensuojelu- ja tupakkalait, 176. ja 183. lakiehdotus) sen työmäärään ja maksuasioiden oikeudellisen laadun perusteella sekä valtion että maakunnan viranomaisten maksupäätösten osalta valituslajina tulisi olla yhdenmukaisesti hallintovalitus eikä hallinto-oikeuden päätökseen tällaisessa asiassa

saisi hakea valittamalla muutosta. Koska valtion maksuperustelaissa on oikaisuvaatimusta koskeva ensi vaiheen sääntely, myös maakunnan määräämien maksujen osalta ensi vaiheessa tulisi olla käytettävissä vastaava tai vastaavan kaltainen sääntely. Jos kaikkien viranomaisten maksun määräämistä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta hallintovalituksin, niin tuolloin oikaisuvaatimus voitaisiin perustaa hallintolain varaan.

Vastaus: Ministeriöt katsovat, että maakunnan tehtäviin liittyviä muutoksenhakusäännöksiä koskeva kokonaisuus on erittäin laaja, monimutkainen ja epäyhtenäinen. Nykyiseen rakenteeseen pohjautuvat ratkaisumallit liittyvät merkittävästi eri toimialojen tehtävien erityispiirteisiin, eivätkä pelkästään hallinnolliseen rakenteeseen. Huomioon on otettava myös, että valinta valituslajin ja oikaisuvaatimusmenettelyn suhteen ei ole itsestään selvä. Myös maakuntahallinnossa on taustalla malli kunnallishallinnosta, jossa päätöksiä koskeva valitustie määräytyy kuntalain mukaisesti, ellei erityislainsäädännössä toisin säädetä. Tältä kannalta KHO:n esittämät näkemykset ovat perusteltuja ja niiden johdosta olisi syytä tarkastella muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuutta maakuntien tehtävissä.

Maakuntien tehtäväkokonaisuus muodostuu monen toimialan verrattain laajasta substanssilainsäädännöstä, jota koskevat kaikki esitykset eivät sisälly nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen. Tähän substanssilainsäädäntöön eri toimialoilla kohdistuu myös muita kuin maakuntauudistuksesta aiheutuvia muutostarpeita. Näitä muutoksia tullaan esittämään eri ministeriöistä merkittävä määrä ennen maakuntauudistuksen ehdotettua voimaantuloa 1.1.2021.

Yksittäisiin nyt käsiteltävänä oleviin säännöksiin toteutettavat muutokset jouduttaisiin valmistelemaan nopeasti ja hajanaisesti, ja niitä saatettaisiin joutua joka tapauksessa muuttamaan uudelleen ennen vuotta 2021. Tähän nähden ministeriöt eivät pidä tarkoituksenmukaisena toteuttaa tämän esityksen käsittelyn yhteydessä asiallisia muutoksia muutoksenhakusääntelyyn. Kyse on toimialakohtaiseen lainsäädäntötapaan liittyvästä harkinnasta, joka tulee suorittaa ja muutokset toteuttaa kootuin yhtenäisin periaattein myöhemmässä vaiheessa. Myöskään tuomioistuinten toiminnan kannalta ei olisi tarkoituksenmukaista, että nykytilaan nähden uusia sääntelyratkaisuja tehtäisiin hajanaisesti, vaikeasti hallittavana kokonaisuutena.

Tätäkin taustaa vasten on elokuussa 2018 käynnistetty tutkimushanke kunnallisen ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvan tutkimushankkeen toteuttajaksi on valittu Lapin yliopisto ja se kestää helmikuun 2019 loppuun. Tutkimushankkeen tarkoituksena on arvioida erityisesti kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarvetta ja -keinoja yleisesti eri hallinnonaloja koskien. Tavoitteena on etsiä keinoja,

joilla kunnallisvalituksen itsehallintoon liittyvät tavoitteet voidaan turvata, mutta samalla nopeuttaa oikeudenkäyntejä ja parantaa valitusten kohdentumista oikeusturvan toteutumisen kannalta perusteltuihin asioihin. Hankkeen tarkoituksena on tuottaa myös monipuolista vaikutusarviointia. Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää myös maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä ja se sisältää arviointia esimerkiksi kunnallis- ja maakuntavalituksen käyttöaloista suhteessa hallintovalitukseen, valituslupamenettelyn vaikutuksista sekä oikaisuvaatimusjärjestelmien kokonaisuudesta.

Näihin seikkoihin nähden ministeriöt eivät esitä muutoksia lausuntopalautteen johdosta.

Siltä osin, kun KHO:n muutoksenhakua koskevassa palautteessa (esim. maastoliikennelaki) on ollut kyse kuntalain mukaan määräytyvästä muutoksenhakujärjestelmästä, ministeriöt katsovat, että käsiteltävänä olevalla esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa.

KHO katsoo, että maksutaksapäätösten osalta muutoksenhaun tulisi olla kaikissa ehdotetuissa muutoksissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraista. Nyt muutoksenhaku taksan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen olisi valitusluvanvaraista lähinnä vain niissä ympäristölaeissa, joissa valituslupajärjestelmä on kattava (esimerkiksi 31. lakiehdotus, jossa säädetään vesilain muuttamisesta; vesilain 15 luvun 1 §).

Vastaus: Ministeriöt viittaavat eduskunnalle annettuun ja parhaillaan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 29/2018 vp) laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen mukaan ehdotetussa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa olisi lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Esityksen mukaan ehdotus merkitsisi sitä, että valituslupamenettelyä koskeva pääsääntö muuttuisi nykyisestä. Poikkeuksista valituslupamenettelyyn olisi säädettävä erikseen.

Ministeriöt katsovat, että jos hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) ja hallituksen esitys (HE 14/2018 vp) sekä edellä viitattu hallituksen esitys (HE 29/2018 vp) hyväksyttäisiin tältä osin ehdotusten sisältöisinä, hallintoprosessilain yleinen valituslupavaatimus koskisi myös maakunnan päätöksiä. Lisäksi esimerkiksi siltä osin, kuin KHO on lausuntokannanotossaan mm. todennut, että jatkovalitus maakunnan maksutaksapäätöksestä olisi säädettävä valitusluvan varaiseksi, ministeriöt katsovat, että hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) myötä valitusluvanvaraisuutta ei tarvitsisi erikseen säätää.

Lausuntopalautteen johdosta ei siten ehdoteta muutoksia.

3. Muut lakiehdotuksia koskevat yksityiskohtaiset havainnot

31. lakiehdotusta (laki vesilain muuttamisesta)
KHO, professori Määttä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ovat lausunnoissaan ottaneet edellä luvussa 2.2 kuvatulla tavalla kantaa mm. lupa-, ilmoitus-, valvontatehtävien organisoimiseen ja järjestämiseen maakunnassa. Lausunnonantajien yleisnäkemyksen mukaan tällaiset tehtävät tulisi niiden luonne huomioiden osoittaa maakunnan viranhaltijalle tai maakunnan toimielimelle, jona ei voisi olla maakuntahallitus. Myös ympäristövaliokunta on lausunnossaan katsonut, että mm. vesilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen kohdalla on tarpeen harkita tehtävien osoittamista maakunnan sijaan maakunnan viranhaltijalle.

Vastaus: Kalastuslain muuttamista koskevassa laissa esitetään säädettäväksi (19 §), että maakuntavaltuuston olisi annettava kalatalousviranomaisen toimivallan käyttö hallintosäännöllä maakunnan viranhaltijalle. Koska kalataloustehtävien jakamista maakunnassa eri viranomaisten kesken ei voida pitää perusteltuna, tulisi myös vesilakiin perustuvat kalataloustehtävät osoittaa vastaavalla tavalla maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Muutokset on ehdotettu ja perusteltu ministeriöiden vastineessa 6.6.2018.

Myös vesitalousasioissa on tarkoituksenmukaista, että tehtävät osoitetaan maakunnan viranhaltijalle. Kyse on oikeusharkintaisista viranomaistehtävistä. Vesilain kalatalous- ja vesitaloustehtävät liittyvät kiinteästi toisiinsa, eikä niitä käytännön virkatyössä ole aina mahdollista erottaa toisistaan. Tästä ja sääntelyn selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi tulisi vesilaissa säätää, että maakuntavaltuuston olisi osoitettava myös vesitaloustehtävät hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle.

Muutosta koskeva pykäläehdotus on tämän vastineen liitteessä.

62. lakiehdotus (laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta)
Sivistysvaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä ehdotetaan useita muutoksia voimassa olevaan varhaiskasvatuslakiin (36/1973). Esityksen mukaan muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020. Varhaiskasvatuslain kokonaisuudistus on samaan aikaan vireillä sivistysvaliokunnassa (HE 40/2018 vp) ja asiaa kokevan mietinnön arvioidaan valmistuvan kesäkuun puoleen väliin mennessä. Uusi varhaiskasvatuslaki on tarkoitettu tulemaan voimaan jo 1.8.2018. Sivistysvaliokunta painottaa, että nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 62. lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyssä on otettava huomioon varhaiskasvatuslain kokonaisuudistus, jonka on tarkoitus tulla voimaan aikaisemmin kuin maakuntauudistukseen liittyvät muutokset.

Vastaus: Uusi varhaiskasvatuslaki (540/2018) on vahvistettu tasavallan presidentin esittelyssä 13.7.2018 tulevaksi voimaan 1.9.2018. Samalla vanha varhaiskasvatuslaki (36/1973), jonka muuttamista koskeva esitys

sisältyy hallituksen esitykseen HE 14/2018, kumoutuu. HE 14/2018-esitykseen ei sisälly ehdotusta uuden varhaiskasvatuslain muuttamiseksi.

Tämän johdosta opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että lakiehdotus 62 voidaan poistaa esityksestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee erillisessä prosessissa tarpeelliset maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön edellyttämät muutokset varhaiskasvatuslakiin HE 14/2018 tultua eduskunnassa hyväksytyksi.

64. lakiehdotus (laki lukiolain muuttamisesta)

Sivistysvaliokunta huomauttaa lisäksi, että valiokunnassa on käsittelyssä myös hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 41/2018 vp). Nämä lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2019. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 64. lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyssä on otettava huomioon edellä todettu lukiolain kokonaisuudistus.

Vastaus: Uusi lukiolaki (714/2018) on vahvistettu tasavallan presidentin esittelyssä 10.8.2018 tulevaksi voimaan 1.8.2019. Samalla (vanha) lukiolaki (629/1998), jonka muuttamista koskeva esitys sisältyy hallituksen esitykseen HE 14/2018, kumoutuu. HE 14/2018 ei sisälly ehdotusta uuden lukiolain muuttamisesta.

Tämän johdosta opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että lakiehdotus 64 voidaan poistaa esityksestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee erillisessä prosessissa tarpeelliset maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön edellyttämät muutokset lukiolakiin HE 14/2018 tultua eduskunnassa hyväksytyksi.

83. lakiehdotusta (laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta)

KHO, professori Määttä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ovat lausunnoissaan ottaneet edellä luvussa 2.2 kuvatulla tavalla kantaa mm. lupa-, ilmoitus-, valvontatehtävien organisoimiseen ja järjestämiseen maakunnassa. Lausunnonantajien yleisnäkemyksen mukaan tällaiset tehtävät tulisi niiden luonne huomioiden osoittaa maakunnan viranhaltijalle tai maakunnan toimielimelle, jona ei voisi olla maakuntahallitus. Lausunnoissa eräänä esimerkkinä on mainittu saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta annetun lain eräät säännösehdotukset.

Vastaus: Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa valiokunnalle antamaansa lausuntoon ja tuo edellä yhteisesti tehtävän säätämisestä maakunnalle tai sen viranhaltijalle todetun lisäksi vielä esille seuraavaa.

Lakiehdotukseen sisältyvä keskeisin tehtäväsiirto koskee saariston liikenne- ja kuljetuspalveluiden järjestämistä. Saariston liikenne- ja kuljetuspalvelut rahoitetaan erillisrahoituksella valtion talousarviossa olevalla määrärahalla. Maakunnat voivat järjestää liikenteen yksin tai yhdessä muiden maakuntien kanssa kansalaisten yhdenvertaisuuden huomioon ottaen. Saariston kehityksen edistämisestä annettu lakiehdotus koskisi kaikkien Suomen rannikko- ja järvialueiden vakinaisia asukkaita, ei vain niitä maakuntia ja saaristoalueita, joilla nykyisin on valtion hankkimaa tai tukemaa yhteysalusliikennettä. Saariston liikenne- ja kuljetuspalveluiden suunnittelu olisi näin ollen osa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelua, joka on luonteeltaan selkeästi maakuntaorganisaatiolle itselleen kuuluva tehtävä, jota ei ole syytä delegoida lailla viranhaltijalle tai muulle toimielimelle. Näin maakunnan asukkaiden liikkumis- ja kuljetustarpeita voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti ja huolehtia siitä, että asukkaiden yhdenvertaisuus otetaan huomioon ratkaisuissa. Maakunnalla olisi tehtävässään mahdollisuus monipuolisesti hyödyntää maa- ja vesiliikenteen palveluita sekä digitaalisuuden mahdollistamia uusia palveluja julkisin varoin hankittavien palveluiden kuten yhteysalusliikenteen rinnalla. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että hallituksen esitystä ei ole tarpeen tältä osin muuttaa.

85. lakiehdotus (laki yhteisaluelain muuttamisesta)

Ahvenanmaan valtionvirasto toteaa, että yhteisaluelain 18 §:n 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Säännöksen mukaan osakaskunnan säännöt on alistettava aluehallintoviraston vahvistettaviksi, ja ne tulevat voimaan, kun vahvistamispäätös on saanut lainvoiman. Asiaa on perusteltu vahvistuksen aiheuttamilla epäkohdilla sekä sillä, että se lisää viranomaisten työtaakkaa. Valtionvirasto katsoo, että vahvistus toimii takuuna sääntöjen oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. Jos vahvistusta ei tulevaisuudessa edellytetä, säännöt voivat sisältää virheitä esimerkiksi siitä, mitkä yksiköt muodostavat yhteisen alueen tai miten osakaskunnan kokous pidetään ja kutsutaan koolle. Valtionvirasto puoltaa siten yhteisten alueiden sääntöjen vahvistamista jatkossakin. Jos momentti kumotaan, ei ole syytä lähettää 33 §:ssä tarkoitettuja tietoja viimeksi mainitun pykälän mukaisesti valtionvirastolle.

Vastaus: Osakaskunnan säännöissä mainittavat hallinnolliset asiat on säädetty yksityiskohtaisesti yhteisaluelain 18 §:ssä. Vahvistamismenettelyn tärkein ratio on ollut sen tarkistaminen, että vahvistettavaksi toimitetut säännöt sisältävät em. lainkohdassa mainitut asiat. Koska vahvistusmenettely on laillisuusvalvontaa, menettelyssä ei voida puuttua sääntöjen sisältöön eikä se ole siten tae sääntöjen oikeellisuudesta. Osakaskunnan kokouksen koollekutsuminen on säädetty yksityiskohtaisesti yhteisaluelain 11 §:ssä. Säännöissä ei voida määrätä miltään osin kysymystä osakaskunnan muodostavista yksiköistä. Osakaskunnan muodostavat yksiköt ja niiden lukumäärä määräytyvät kiinteistönmuodostamistoimituksissa. Esimerkiksi yhteisen vesialueen osakaskunta laajenee sitä mukaa kuin osakkaana olevista kiinteistöistä muodostetaan

uusia yhteisalueosuuden saavia rekisteriyksiköitä. Tämän vuoksi ajantasainen tieto yhteisen alueen osakaskiinteistöistä osuuslukuineen selviää Maanmittauslaitoksen ylläpitämän kiinteistörekisterin ao. yhteisen alueen kiinteistörekisteriotteesta. Osakaskunnan yhteystietojen lähettäminen valtionvirastolle on myös jatkossa tarpeen yhteisaluelain 31a §:ssä säädetyn korvausten talletus- ja maksutehtävän hoitamiseksi. Esitystä ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi.

86. lakiehdotus (laki poronhoitolain muuttamisesta)

MTK katsoo, että valvontaa koskevaa 52 §:ä on kuitenkin syytä edelleen muuttaa siten, että laki huomioi maakunnallisen itsemääräämisoikeuden. Pohjois-Pohjanmaata koskien valvontavastuu tulisi olla Pohjois-Pohjanmaan maakunnalla - ei siis Lapin maakunnalla.

Vastaus: Poronhoitolain valvonta on nykytilanteessa keskitetty Lapin aluehallintovirastoon koko poronhoitoalueen osalta. Keskittäminen on tämän tehtävän kuten muidenkin keskitettäviksi ehdotettujen porotalouteen liittyvien tehtävien osalta tarkoituksenmukaista tehtävissä vaadittavan asiantuntemuksen turvaamiseksi. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa keskittämistä on kannattanut mm. Pohjois-Pohjanmaan liitto. Tämän johdosta maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei lausuntopalaute anna aihetta toimenpiteisiin.

88. lakiehdotus (laki taimiaineistolain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 3 a §:n 3 momentti ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaan tullutta lakia 66/2019.

90. lakiehdotus (laki kolttalain muuttamisesta)

Valtiokonttori katsoo, että kolttalain 18 §:n 4 momentin ja siinä viitatun porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) 63 §:n 1 ja 2 momentin mukaan valtionlainaa ja korkoa on lyhennettävä puolivuosittain. Valtionkonttori pitää ongelmallisena, että lyhennykset suoritettaisiin näin harvoin lainansaajan ollessa yksityishenkilö. Henkilöasiakkaiden lainoja lyhennetään tavanomaisesti kuukausittain, mikä olisi tässä tapauksessa parempi ratkaisu.

Vastaus: Esitetty muutos on substanssimuutos eikä muutosta voida maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä tehdä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että koltta-lainojen kuten myös maatalouden ja porotalouden lainoissa on aina ollut lyhennykset puolivuosittain ja tämän muuttaminen olisi merkittävä aineellinen muutos nykytilaan.

98. lakiehdotus (laki siemenkauppalain 16 ja 20 §:n muuttamisesta)

Siemenkauppalaki tullaan uudistamaan ja lainmuutos tulee voimaan ennen maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantuloa (1.1.2021). Uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 172/2018 vp) on annettu eduskunnalle 4.10.2018. Tästä syystä maa- ja metsätalousministeriö pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että siemenkauppalain

muutosta koskeva lakiehdotus poistettaisiin ja maakunta- ja sote-uudistuksesta aiheutuvat muutokset tehdään aikanaan uuteen siemenlakiin.

Vastaus: Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että lakiehdotus poistettaisiin esityksestä.

99. lakiehdotus (laki vesihuoltolain muuttamisesta)
Kuntaliitto katsoo, että maakunnan vesihuoltotehtäviin kuuluisi maakuntalakiesityksen mukaan vesihuollon edistäminen ja suunnittelu (6 § 1 momentin kohta 20). Maakunnalle kuuluisi myös terveydensuojelu (6 § 1 momentin kohta 5). Kuntaliiton näkemyksen mukaan vesihuoltolain maakunnan vesihuoltotehtäviä on laajennettu maakuntalain tehtäväaluerajauksesta käsittämään myös vesihuollon valvontatehtäviä (VHL 4 §). Vesihuoltolakiehdotuksen 4 §:n mukaan jatkossa vesihuoltolain valvontatehtävät kuuluisivat kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja maakunnalle. Vesihuoltolain ehdotuksen mukaan maakunta siis valvoisi kuntaa. Lakiehdotuksen muotoilu johtaa tilanteeseen, jossa nykyisestä vesihuoltolaista poiketen terveydensuojeluviranomaiselle ei olisi annettu vesihuoltolaissa lainkaan valvontatoimivaltaa. Vesihuolto on luonteeltaan tehtävä, jonka valvonnassa terveydensuojeluviranomaisella on merkittävä rooli. Viranomaiselle kuuluvat tehtävät tulee osoittaa suoraan laissa eikä jättää ratkaisua maakunnan delegointipäätösten varaan.
Terveydensuojelulain muutosehdotuksessa terveydensuojelulain valvontatehtävät on säädetty maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Maakunnan terveydensuojeluviranomainen vastaa valvonnasta ja häiriötilanteisiin varautumisesta. Talousvettä toimittavan laitoksen on haettava hyväksyntää maakunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Kuntaliitto pitää johdonmukaisena, että vesihuoltolain mukainen valvonta säädetään nimenomaan maakunnan terveydensuojeluviranomaiselle eikä maakunnalle.
Kuntaliitto esittää, että vesihuoltolain 4 § muutetaan seuraavasti: Tämän lain mukaisia valvontaviranomaisia ovat toimialoillaan maakunnan terveydensuojeluviranomainen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Maakunnan tässä laissa säädettyihin tehtäviin ei sovelleta maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa annettua lakia (/).
Lisäksi Kuntaliitto esittää, että vesihuoltolain 29 § 2 momentti (”Kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen antaa maakunta.”) poistetaan tarpeettomana.
Mikäli kuitenkin katsotaan, että kunnan vesihuollon järjestämistä tulee erityisesti valvoa eikä maakunnan terveydensuojeluviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaa pidetä riittävänä, valvontatehtävä tulisi antaa perustettavalla valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle.

Vastaus: Maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 20 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maakunnat hoitaisivat vesihuoltoon liittyvinä tehtävinä ELY-keskuksilta siirtyvän vesihuollon alueellisen ja strategisen suunnittelu- ja edistämistehtävän, vesihuoltolain mukaisen valvontaviranomaisen tehtävän sekä tehtävän edistää lain tavoitteiden toteutumista asiantuntijaohjauksella ja muilla valvontaviranomaisen käytössä olevilla keinoilla.

Vesihuoltolain ehdotetun 4 §:n mukaan maakunta toimisi laissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena toimialallaan, mikä sisältää myös maakunnan tehtävät terveydensuojeluviranomaisena. Ehdotuksen 15 a §:n mukaan vesihuoltolaitoksen tulisi siten toimia yhteistyössä myös maakunnan terveydensuojeluviranomaisen kanssa palveluiden turvaamiseksi häiriötilanteissa.

Vesihuoltolaki ei nykyisikään koske ELY-keskuksen eikä kunnankaan tehtäviä ympäristönsuojelun valvontaviranomaisina, vaan ainoastaan niiden tehtäviä vesihuoltolain noudattamisen valvonnassa. Nämä ELY-keskuksen tehtävät vesihuoltolain valvonnassa siirrettäisiin maakuntalakiehdotuksen 6 §:n mukaisesti maakunnalle. Tämän johdosta maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei lausuntopalaute anna aihetta toimenpiteisiin.

102. lakiehdotus (laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 6 §:n 4 ja 5 momentit ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaan tullutta lakia 103/2019.

104. lakiehdotus (laki kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta)
Kasvinterveyslain kokonaisuudistus on valmisteilla ja uuden lain on tarkoitus tulla voimaan 14.12.2019 saman aikaisesti EU:n kasvinterveysasetuksen (2016/2031) tullessa sovellettavaksi. Samalla laki kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003) kumotaan 14.12.2019.

Vastaus: Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että lakiehdotus poistettaisiin esityksestä, koska laki kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003) kumotaan 14.12.2019 alkaen. Samasta päivämäärästä tulee sovellettavaksi EU:n kasviterveysasetus (2016/2031), jonka johdosta uusi laki tulee saada voimaan samasta päivämäärästä alkaen.

107. lakiehdotus (laki elintarvikelain muuttamisesta)
Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että elintarvikelain kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syksyn 2018 aikana ja uudistus tulee voimaan ennen maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantuloa (1.1.2021).

Vastaus: Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että lakiehdotus poistettaisiin esityksestä.

110. lakiehdotus (laki eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 36 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 72/2019.

117. lakiehdotus (laki eläinlääkintähuoltolain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 33 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 74/2019.

127. lakiehdotus (laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 46 g § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 80/2019.

131. lakiehdotus (laki tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 45 ja 46 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 71/2019.

133. lakiehdotus (laki maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta)

KHO toteaa, että lakiehdotuksen 69 a §:n (uusi pykälä) mukaan maa- ja metsätalousministeriö tai Maaseutuvirasto voi antaa maakunnalle määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta, jos viranomainen havaitsee maakunnan rikkovan EU:n lainsäädäntöön perustuvien hallintoviranomaistehtävien hoitamista. Määräystä voidaan tehostaa sakon uhalla. Lakiehdotuksen 69 a §:n mukaista uutta päätöksentekotilannetta ei ole otettu huomioon muutoksenhakua koskevassa 69 §:ssä. Tämän vuoksi ministeriön tai Maaseutuviraston päätöksestä tehdyn valituksen tultua ratkaistuksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, päätöstyyppi kuuluu lain systematiikan mukaan siihen osioon, johon saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain valitusluvanvaraisesti. Jos toisin halutaan säätää, myös muutoksenhakua koskevaa 69 §:ä olisi tämän vuoksi muutettava.

Vastaus: Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei esitystä ole tarpeen muuttaa lausunnon johdosta. Maakunnalle asetettavaan määräykseen ja siihen liittyvään uhkasakkoon ei nähdä liittyvän sellaisia näkökohtia, joiden johdosta muutoksenhaku korkeimmasta hallinto-oikeudesta ilman valituslupaa olisi tarpeen. Lakiehdotukseen maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) muuttamisesta sisältyy vastaavat säännökset EU:n lainsäädäntöön liittyvien tehtävien hoitamista koskevan määräyksen antamisesta ja uhkasakon asettamisesta (68 §) sekä muutoksenhausta (67 §). Näitä säännöksiä ei myöskään ehdoteta muutettavan.

135. lakiehdotus (laki eläinten lääkitsemisestä annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 41 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 73/2019.

136. lakiehdotus (laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 31 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 93/2019.

139. lakiehdotus (laki kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 25 §:n muuttamisesta)
Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 48 §:n mukaan lain voimassaolo päättyy 31.12.2020 eli ennen maakunta- ja sote-uudistuksen tarkoitettua voimaantuloajankohtaa (1.1.2021)

Vastaus: Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että lakiehdotus poistettaisiin esityksestä.

141. lakiehdotus (laki kalastuslain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 92 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 92/2019.

142. lakiehdotus (laki eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 35 a ja 35 b § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 15.11.2018 voimaantullutta lakia 882/2018 ja 37 § 23.1.2019 voimaantullutta lakia 70/2019.

144. lakiehdotus (laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 6 a §, 19 §:n 1 ja 4 momentti, 20 §:n 1 ja 4 momentti, 21 §, 29 §:n 1-5 momentti ja 30 §:n otsikko ja 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 23.1.2019 voimaantullutta lakia 872/2018. Lisäksi lain 10 §:ssä korjataan vuosiluku vastaamaan uudistuksen voimaantuloajankohtaa.

167. lakiehdotus (laki kilpailulain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 35 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 28.11.2018 voimaantullutta lakia 251/2018.

176. lakiehdotus (laki terveydensuojelulain muuttamisesta)
KHO on kiinnittänyt huomiota siihen, että terveydensuojelulain muutoksenhakua koskevan 56 §:n jälkeen on säännöksiä, joiden perusteella valvontaviranomainen voi tehdä valituskelpoisia päätöksiä (lakiehdotuksen 59 a §:n mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto hyväksyy tietyt testaajat ja virastolla on myös toimivalta peruuttaa hyväksyntänsä), jotka näyttäisivät hyväksynnän osalta rinnastuvan lakiehdotuksen 56

§:n 1 momentissa tarkoitettuihin hyväksymispäätöksiin ja joissa siten tulisi olla käytössä hallintolain mukainen oikaisuvaatimusmenettely. Peruuttamispäätökset näyttäisivät puolestaan rinnastuvan 56 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin. Lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentissa mainittaisiin erikseen oikaisuvaatimusaika haettaessa oikaisua maakunnan viranhaltijan päätökseen maakunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Mainittu aika olisi vastaava kuin voimassa olevassa laissa haettaessa oikaisua kunnan viranhaltijan vastaavaan päätökseen (14 vrk). Kun hallintolain mukaan oikaisuvaatimusaika on 30 päivää, jota siis sovellettaisiin muihin oikaisutilanteisiin, tämän tyyppisessä norminkirjoittamisessa on käytännössä vaarana tulkintasekaannus, jonka mukaan kaikissa tilanteissa oikaisuvaatimusaika olisikin vain tuo 14 vuorokautta.

Vastaus: Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että itsehallintoalueena maakunta rinnastuu lähinnä kuntaan, joten muutoksenhaun maakunnan maksupäätöksiin tulisi olla vastaavanlaista kuin muutoksenhaku on vielä nykyisin kunnan maksupäätöksiin. Lausunto ei anna aihetta muutoksiin. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että muutoksenhakua koskeva terveydensuojelulain 56 § on voimassa olevaa lainsäädäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden esiin nostama tulkintasekaannuksen vaara oikaisuvaatimusajassa otetaan huomioon seuraavien lainmuutosten valmistelussa. Lausunto ei anna aihetta muutoksiin tässä vaiheessa.

Lain 4 §:n 2 momenttiin ehdotetaan kuitenkin samalla tehtäväksi täsmennys, jonka mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto ohjauksen lisäksi myös valvoo tämän lain mukaista toimintaa. Nykyisin aluehallintovirastot valvovat toimintaa ja tehtävä siirtyy perustettavalle virastolle.

183. lakiehdotus (laki tupakkalain muuttamisesta)

KHO lausunnon mukaan tupakkalain 106 §:n 4 momentin sanamuodon perusteella on epäselvää, mikä on valituslaji yksittäistä maksua koskevassa asiassa sekä kuinka pitkälle ja millä tavoin asiassa voidaan hakea muutosta valittamalla. Lisäksi lausunnossa (s. 19–20) katsotaan, että 106 §:n 1 momenttiin ehdotetut viittaukset saman pykälän 4 momenttiin sekä 106 a ja 107 §:än eivät välttämättä lisää lain systemaattista selkeyttä. Edelleen lausunnossa (s. 20) katsotaan, että 106 §:n 3 momentin viittaus saman pykälän 2 momenttiin on jokseenkin tarpeeton, koska jos laissa säädetään valitusluvasta, se koskee myös viranomaista.

Vastaus: Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että KHO:n lausunnossa viitataan eräässä kohtaa tupakkalain 90 §:ään, kun ilmeisesti tarkoitetaan 91 §:ää (”Tupakkalain perusteella on samoin selvää, että maakunnan määräämään lakiehdotuksen *90 §:ssä* tarkoitettuun valvontamaksuun – –”, kursivointi tässä). Esityksen mukaan muutoksenhakua taksoja koskeviin päätöksiin koskisi tupakkalain 106 §:n 4 momentti ja muutoksenhausta valvontamaksua koskevaan päätökseen säädettäisiin 106 a §:ssä. Muutoksenhakua yksittäistä maksua koskevaan päätökseen

koskisi puolestaan 106 §:n 2 momentti, jossa säädettäisiin valituslu-vasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lain 106 §:n 1 momenttiin ehdotetut viittaukset selkiyttävät muutoksenhakua lakia soveltaville tahoille. Samoin 106 §:n 3 momentin viittaus saman pykälän 2 momenttiin selventää lainsoveltajalle sitä, että 106 §:n 3 momenttia ei ole tarkoitettu poikkeukseksi 2 momentissa tarkoitetusta valituslupavaatimuksesta. Lausuntopalaute ei anna aihetta toimenpiteisiin.

186. lakiehdotus (laki ulkoilulain muuttamisesta)

KHO, professori Määttä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ovat lausunnoissaan ottaneet edellä luvussa 2.2 kuvatulla tavalla kantaa mm. viranomaistehtävien oikeusharkintaisuuteen sekä niiden organisoimiseen ja järjestämiseen maakunnassa. Lausunnonantajien yleisnäkemyksen mukaan tällaiset tehtävät tulisi niiden luonne huomioiden osoittaa maakunnan viranhaltijalle tai maakunnan toimielimelle, jona ei voisi olla maakuntahallitus. Lausunnoissa eräänä esimerkkinä on mainittu ulkoilulain muuttamisesta annetun lain eräät säännösehdotukset. Myös ympäristövaliokunta on lausunnossaan katsonut, että mm. ulkoilulain muuttamista koskevan lakiehdotuksen kohdalla on tarpeen harkita tehtävien osoittamista maakunnan sijaan maakunnan viranhaltijalle.

Vastaus: Ulkoilulain 4, 11, 12, 14 ja 29 §:ssä maakunnalle ehdotettavat tehtävät koskien ulkoilureittisuunnitelmien vahvistamista, ulkoilureittien siirtämistä eräissä tilanteissa koskevan asian ratkaisemista, ulkoilureittien lakkauttamista sekä määräystä kunnalle huolehtia toisen kunnan aluetta koskevan ulkoilureitin laatimista ja siihen liittyvien kustannusten jakamista kuntien kesken ovat luonteeltaan erikoistumista ja erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä. Ulkoilureittien perustamiseen liittyy muun muassa omaisuuden suojaa (PL 15 §) koskevan perusoikeuden toteutumiseen liittyviä näkökohtia. Yleisen ulkoilutoiminnan kannalta tärkeän ulkoilureitin linjaus voidaan johtaa kiinteistön kautta maanomistajan vastustuksesta huolimatta edellyttäen, ettei tästä aiheudu huomattavaa haittaa kiinteistölle. Ulkoilureittisuunnitelma laaditaan kunnan toimesta, jonka intressissä se on, ja tällä hetkellä ulkoilureittisuunnitelman vahvistavana riippumattomana viranomaistahona toimii ELY-keskus. Ulkoilureittisuunnitelmien vahvistamiseen tietyissä tilanteissa liittyy siten yleisen ja yksityisen edun välistä oikeusharkintaa sisältävää intressivertailua.

Edellä mainittuun viitaten ympäristöministeriö katsoo, että ulkoilulain 4, 11, 12, 14 ja 29 §:ssä tarkoitetut maakunnan tehtävät on perusteltua osoittaa suoraan laissa maakunnan viranhaltijalle. Muutosta koskevat pykäläehdotukset ovat tämän vastineen liitteessä.

189. lakiehdotus (laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain muuttamisesta)

Vaikka ehdotetun maakuntalain 79 § 3 momenttia muutetaan hallintovaliokunnan esittämällä tavalla (HaVL 3/2018 vp), on Kuntaliiton mukaan epäselvää, miten säännöstä sovelletaan tilanteissa, joissa erityislainsäädännössä viitataan maakuntalain toimivallan siirtoa koskevaan säännökseen. Tämän johdosta kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:n 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi esimerkiksi seuraavalla tavalla: *Kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallan siirtämiseen maakunnassa sovelletaan maakuntalakia lukuun ottamatta lain 79 §:n 3 momenttia. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä*.

Vastaus: Ympäristöministeriö katsoo, että kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annettu laki on ehdotettuun maakuntalakiin nähden erityissäädös. Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annettua lakia on tarpeen täsmentää maakunnille mahdollisesti siirrettävien kunnan ympäristönsuojelutehtävien järjestämisen osalta (vrt. lain 5 §:n 3 mom.). Kuntien yhdenvertaisuuden ja ympäristönsuojelutehtävien oikeusharkintaisuuden vuoksi on tarpeen, että kuntien ympäristönsuojelutehtävien hoidossa noudatetaan samoja sääntöjä ja periaatteita kuin tällä hetkellä kunnissa noudatetaan, vaikka tehtävät siirrettäisiin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 5 §:n 3 momentin ja maakuntalain 6 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan maakunnan järjestettäväksi. Tästä syystä kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:n ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa tästä ehdotetaan säädettäväksi. Muutosta koskeva pykäläehdotus on tämän vastineen liitteessä.

195. lakiehdotus (laki maastoliikennelain muuttamisesta)

KHO, professori Määttä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ovat lausunnoissaan ottaneet edellä luvussa 2.2 kuvatulla tavalla kantaa mm. viranomaistehtävien oikeusharkintaisuuteen sekä niiden organisoimiseen ja järjestämiseen maakunnassa. Lausunnonantajien yleisnäkemyksen mukaan tällaiset tehtävät tulisi niiden luonne huomioiden osoittaa maakunnan viranhaltijalle tai maakunnan toimielimelle, jona ei voisi olla maakuntahallitus. Lausunnoissa eräänä esimerkkinä on mainittu maastoliikennelain muuttamisesta annetun lain eräät säännösehdotukset.

Myös ympäristövaliokunta on lausunnossaan katsonut, että mm. maastoliikennelain muuttamista koskevan lakiehdotuksen kohdalla on tarpeen harkita tehtävien osoittamista maakunnan sijaan maakunnan viranhaltijalle.

Vastaus: Maastoliikennelakiin ehdotettava liikuntarajoitteisten henkilöiden maastoliikennelupien myöntämiseen liittyvä tehtävä (28 §) on luonteeltaan erikoistumista ja erityisosaamista vaativa oikeusharkintaan perustuva asiantuntijatehtävä. Erityislupahakemusten käsittelyyn liittyy myös luvanhakijoiden terveyteen liittyvien salassa pidettävien tietojen,

kuten lääkärinlausuntojen käsittelyä (PL 10 §). Edellä mainituin perustein ympäristöministeriö katsoo, että tehtävän hoitaminen on syytä osoittaa laissa maakunnassa viranhaltijalle. Muutosta koskeva pykäläehdotus on tämän vastineen liitteessä.

196. lakiehdotus (laki luonnonsuojelulain muuttamisesta)

KHO, professori Määttä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ovat lausunnoissaan ottaneet edellä luvussa 2.2 kuvatulla tavalla kantaa mm. viranomaistehtävien oikeusharkintaisuuteen sekä niiden organisoimiseen ja järjestämiseen maakunnassa. Lausunnonantajien yleisnäkemyksen mukaan tällaiset tehtävät tulisi niiden luonne huomioiden osoittaa maakunnan viranhaltijalle tai maakunnan toimielimelle, jona ei voisi olla maakuntahallitus. Lausunnoissa eräänä esimerkkinä on mainittu luonnonsuojelulain muuttamisesta annetun lain eräät säännösehdotukset. Myös ympäristövaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että mm. luonnonsuojelulain muuttamista koskevan lakiehdotuksen osalta on tarpeen harkita tehtävien osoittamista maakunnan viranhaltijalle.

Vastaus: Ympäristöministeriö katsoo, että luonnonsuojelulain 21, 24 ja 25 §:ssä maakunnalle ehdotettavat luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämiseen kytkeytyvät tehtävät ovat luonteeltaan erikoistumista ja erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä, joiden hoitamisessa korostuvat myös em. lausunnoissa esitetyt yhtenäiset ja yhdenvertaiset menettelytavat. Tehtäviin kuuluu neuvotella maanomistajien kanssa alueiden hankkimisesta valtiolle tai yksityisten suojelualueiden perustamisesta sekä yksityisten luonnonsuojelualueiden merkintä. Tehtävissä selvitetään suojelualueen perustamisen edellytykset ja vaihtoehtoiset ratkaisut maanomistajan kannalta sekä huolehditaan, että maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti ja että heidän etunsa ja oikeutensa toteutuvat. Tehtävässä on siten osin kyse omaisuudensuojaan (PL 15 §) liittyvistä seikoista. Lisäksi tehtäviin kuuluu vastuuta valtion varojen yhdenmukaisesta käytöstä ja siitä, että suojelu kohdentuu valtion varoilla mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja kustannustehokkaasti. Yksityiset suojelualueet asettavat rajoituksia maanomistajien lisäksi myös muille alueella liikkuville. Alueet tulee tarvittaessa merkitä maastoon tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla.

Näiden seikkojen perusteella ympäristöministeriö katsoo, että luonnonsuojelulain 21 §:n 3 momentissa, 24 §:n 1 momentissa ja 25 §:n 1 momentissa mainitut maakunnan tehtävät on syytä osoittaa suoraan laissa maakunnan viranhaltijalle. Lisäksi on tärkeää, että maakunnan toimivallan sääntely erityislainsäädännössä on näiltä osin selkeää. Muutosta koskevat pykäläehdotukset ovat tämän vastineen liitteessä.

199. lakiehdotus (laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta)

Vaikka ehdotetun maakuntalain 79 § 3 momenttia muutetaan hallintovaliokunnan esittämällä tavalla (HaVL 3/2018 vp), on Kuntaliiton mukaan epäselvää, miten säännöstä sovelletaan tilanteissa, joissa erityislainsäädännössä viitataan maakuntalain

toimivallan siirtoa koskevaan säännökseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ssä tulee sulkea pois ehdotetun maakuntalain 79 §:n 3 momentin soveltaminen. Tällöin ehdotetaan, että maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:n 3 momentti muutetaan esimerkiksi seuraavalla tavalla: *Rakennusvalvonnan toimivallan siirtämiseen kunnassa sovelletaan kuntalakia (410/2015). Rakennusvalvonnan toimivallan siirtämiseen maakunnassa sovelletaan maakuntalakia (/) lukuun ottamatta maakuntalain 79 §:n 3 momenttia. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi*.

Vastaus: Ympäristöministeriö viittaa edellä luvussa 2.2 esitettyyn ja katsoo, että maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ä ei ole tarvetta muuttaa Kuntaliiton ehdottamalla tavalla. Maakuntalain 79 §:n 3 momentti on hallituksen esityksen perustelujen mukaan vain informatiivinen, joten se ei velvoita siirtämään toimivaltaa viranhaltijalle, vaan jättää tätä koskevan ratkaisuvallan maakuntavaltuustolle.

202. lakiehdotus (laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta)

KHO, professori Määttä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ovat lausunnoissaan ottaneet edellä luvussa 2.2 kuvatulla tavalla kantaa viranomaistehtävien oikeusharkintaisuuteen sekä niiden organisoimiseen ja järjestämiseen maakunnassa. Lausunnonantajien yleisnäkemyksen mukaan tällaiset tehtävät tulisi niiden luonne huomioiden osoittaa maakunnan viranhaltijalle tai maakunnan toimielimelle, jona ei voisi olla maakuntahallitus.

Lausunnoissa yhtenä esimerkkinä on mainittu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta annetun lain eräät säännösehdotukset.

Vastaus: Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset tehtävät eivät ole sellaisia, että ne suoraan kuuluisivat ehdotetun maakuntalain 79 §:n 3 momentissa säädettyjen tehtävien joukkoon, joita koskevan toimivallan käyttäminen on osoitettava maakunnan hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle. Lisäksi kuten hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaV 3/2018 vp) todennut, on ehdotettu maakuntalain 79 §:n 3 momentti luonteeltaan informatiivinen. Maakuntavaltuuston velvollisuudesta osoittaa tehtävä maakunnan viranhaltijalle olisi siis erikseen säädettävä substanssilaissa.

Vesienhoidon ja merenhoidon tehtävät ovat oikeudelliselta luonteeltaan em. lausunnoissa tarkoitettuja asiantuntijatehtäviä, joiden hoitaminen vaatii erityisosaamista ja erikoistumista. Tehtävät ovat luonteeltaan monelta osin myös oikeusharkintaisia tehtäviä, sillä ne perustuvat Suomea jäsenvaltiona sitovaan EU-lainsäädäntöön ja siinä tiukasti säädettyihin tehtävien sisältövaatimuksiin.

Erityisesti vesienhoitoon sisältyvät vesimuodostumien tilan luokitukseen sekä ympäristötavoitteiden asettamiseen liittyvät osatehtävät

ovat sellaisia, joilla voi olla merkittävää vaikutusta esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiseen lupaharkintaan ja siten yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Luokittelun voidaan jopa nähdä kuuluvan oikeudellisen ratkaisutoiminnan käsitteen piiriin. Koska viranomaisen on ratkaistava vesimuodostuman tilaluokka lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti, on tällä ratkaisulla vaikutuksia yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Luokittelu ja ympäristötavoitteiden asettaminen ovat siis osittain oikeusharkintaisia tehtäviä, mutta myös pitkälle erikoistuneita ja erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä.

Myös vesien ja meren tilaa parantavien toimenpiteiden laatiminen ja kohdistaminen eri sektoreihin ja sitä kautta toiminnanharjoittajiin vaikuttaa näiden toimintaedellytyksiin sekä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin ainakin välillisesti.

Myös merenhoidon alueellisten tehtävien hoitaminen vaatii erityisasiantuntemusta. Maakunnan tehtäviin kuuluu lisäksi valvoa yleistä etua vesienhoidon ja merenhoidon tehtävissä ja käyttää toimialaansa liittyvää yleisen edun puhevaltaa lupaprosesseissa vesilain ja ympäristönsuojelulain säännösten nojalla. Edellä esitetyt seikat tukevat vesienhoidon tehtävien ja merenhoidon alueellisten tehtävien osoittamista maakunnan viranhaltijalle. Vesienhoidon ja merenhoidon tehtävät olisi perusteltua osoittaa maakunnan hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle tai maakunnan monijäseniselle toimielimelle, jona ei kuitenkaan voisi toimia maakuntahallitus.

Kuitenkin vesienhoidon ja merenhoidon tehtäviin sisältyy myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältäviä tehtäviä. Esimerkiksi vesienhoidon ja merenhoidon toimeenpanon edistäminen on sellainen tehtävä, jota maakunta voi hoitaa paikallisiin oloihin nähden tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla. Tähän nähden olisi myös perusteltua, että vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma käsiteltäisiin maakuntavaltuustoissa, sillä niillä on läpileikkaavasti vaikutuksia maakunnan viranhaltijoiden ja toimielinten toimintaan.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ympäristöministeriö ehdottaa, että lakiehdotukseen tehtäisiin seuraavat muutokset. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi (4 §) säännökset siitä, että tehtävät tulee osoittaa viranhaltijalle tai monijäseniselle toimielimelle. Tämän muutoksen seurauksena tehtäisiin myös eräitä muita tarkennuksia pykäliin. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös siitä, että maakunnan toimielinten tulisi osaltaan toteuttaa vesienhoidon ja merenhoidon edistämistehtävää toimialaansa kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Tehtävän osoittaminen viranhaltijalle tai monijäseniselle tarkoittaa, että myös vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman käsittelystä maakunnassa tulee säätää laissa (16

§ ja 26 j §). Tämän johdosta ehdotetaan, että maakunnan olisi toimitettava ehdotus vesienhoitosuunnitelmaksi vesienhoitoalueen ohjausryhmän käsiteltäväksi 30 päivää ennen kuin ohjausryhmän olisi toimitettava yhteen sovitettu ehdotus ympäristöministeriölle (16 §). Lisäksi lain 13 §:ssä ehdotettua neljän kuukauden määräaikaa on tässä muutosehdotuksessa lyhennetty yhdellä kuukaudella. Muutoksia koskevat pykäläehdotukset ovat tämän vastineen liitteessä.

203. lakiehdotus (öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 17 ja 19 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 1.1.2019 voimaantullutta lakia 1369/2018.

208. lakiehdotus (jätelain muuttamisesta)

Lain johtolause sekä 22, 24, 108 a ja 122 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 1.9.2018 voimaantullutta lakia 757/2018.

210. lakiehdotus (laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta)

Ympäristönsuojelulain muutoksella 1166/2018 lakiin lisättiin yleinen ilmoitusmenettely, ja HE 14/2018 vp ehdotettuja ympäristönsuojelulain 15, 21, 51, 116, 123, 168, 170, 171, 175, 181, 189, 205 ja 223 pykäliä ehdotetaan täsmennettäviksi huomioiden ilmoitusmenettelystä johtuvat muutokset.

Lisäksi ympäristönsuojelulain muutoksella 49/2019 täsmennettiin ympäristönsuojelulakia uuden päästökattodirektiivin (tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä, direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2001/81/EY kumoamisesta annetta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2284) mukaisesti, mistä johtuen HE 14/2018 vp ehdotettuja ympäristönsuojelulain 116, 143, 189 ja 204 pykäliä ehdotetaan täsmennettäviksi.

212. lakiehdotus (HE 14- voimaanpanolaki)

Voimaanpanolakiin ehdotetaan tehtäväksi edellä käsitellyistä lakiehdotusten sisältömuutoksista johtuvat täsmennykset sekä yhdenmukaistavat täsmennykset, jotka johtuvat HE 15/2017 käsittelyn yhteydessä ehdotettavista muutoksista uudistuksen voimaantuloon.