Utlåtande JsUU 6/2018 rd– RP 14/2018 rd

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Kajsa Hakulin, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Pekka Kemppainen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Mirja Kiviranta, jord- och skogsbruksministeriet
- äldre regeringssekreterare Maija Mela, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Katri Valjakka, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Johanna Wallius, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Leena Westerholm, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Tanja Viljanen, jord- och skogsbruksministeriet
- handelsråd Tomi Lounema, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Anne Vänskä, social- och hälsovårdsministeriet
- utvecklingsdirektör Juho Korpi, miljöministeriet
- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, miljöministeriet
- justitieråd, juris doktor Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- miljöråd Ville Salonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- länsveterinär Paula Junnilainen, Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- länsveterinär, enhetschef Matti Nyberg, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- ledande jurist, Tiina Lapveteläinen, Livsmedelssäkerhetsverket
- regionutvecklingschef Raisa Ikonen, Landsbygdsverket
- stödchef Jaakko Rinne, Landsbygdsverket

Klart
5.2

- enhetschef Kari Kivikko, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Tavastland
- direktör Timo Jokelainen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- fiskerichef Pentti Pasanen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- fiskerichef Timo Takkunen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax
- tf. direktör Timo Metsä-Tokila, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- fiskerichef Kari Ranta-aho, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- landskapsdirektör Pauli Harju, Norra Österbottens förbund
- chef för avbytarservicen Raili Puro, Sastamala stad
- sakkunnig Tarja Hartikainen, Finlands Kommunförbund
- näringsdirektör Marko Mäki-Hakola, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Pirjo Uusitalo, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt
- ordförande Päivi Lahti, Finlands Veterinärförbund
- verksamhetsledare Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf
- professor Tapio Määttä
- vicehäradshövding Seppo Tiitinen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- jord- och skogsbruksministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- justitieråd, juris doktor Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- sametinget
- Finlands skogscentral
- Finlands viltcentral
- Finlands miljöcentral
- landsbygdschef Markku Rimmi, Saarijärvi kommun
- Centralförbundet för Fiskerihushållning
- Skogsindustrin rf
- Renbeteslagsföreningen
- Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- Finlands Vattenverksförening rf
- Nylands förbund
- Helsingfors stad
- Pälkäne kommun.

Inget yttrande av
- Naturresursinstitutet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet konstaterar att syftet med landskapsreformen är att inrätta självstyrande landskap. Landskapen ska själva besluta om sin organisation. De får också rätt att genom förvaltningsstadgan till behövliga delar delegera beslutanderätt till tjänsteinnehavare, och de kan besluta om

eventuellt samarbete med andra landskap (t.ex. angående gemensamma tjänster). De lagförslag som anknyter till utskottets ansvarsområde har beretts utifrån dessa grundläggande förutsättningar. Det är i första hand landskapet som övertar de befogenheter som överförs från kommunerna och andra myndigheter. Propositionen syftar till att verkställa överföringen av uppgifter till de nya landskapen, till nya Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (Luova) och till vissa andra myndigheter. I propositionen ingår också förslag till ny lagstiftning om bland annat Luova och Statens ämbetsverk på Åland. Utskottet tar i det här utlåtandet ställning endast i frågor som anknyter till dess ansvarsområde.

Utskottet lämnade den 30 maj 2017 ett utlåtande (JsUU 12/2017 rd — RP 15/2017 rd) till social- och hälsovårdsutskottet om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Utskottet tog i utlåtandet ställning särskilt till ordnandet av uppgifterna för utbetalande organ för EU-stöd och ordnandet av veterinärtjänster. Den nu aktuella propositionen anknyter till RP 15/2017 rd.

Det konstateras ovan att landskapsreformen syftar till att skapa självstyrande landskap som själva beslutar om sin organisation och om delegering av den beslutanderätt som anvisas dem. Regeringen har stannat för en modell som i likhet med kommunalförvaltningen betonar självstyrelsen. Landskapet har representativa organ och beslutanderätt delegeras till tjänsteinnehavare i huvudsak genom landskapets förvaltningsstadga.

Lagförslagen inom det förvaltningsområde som anknyter till utskottets ansvarsområde grundar sig på de nämnda utgångspunkterna och målen för reformen. Det är dock viktigt att notera att beslutanderätten i vissa fall anvisas tjänsteinnehavaren direkt genom speciallag. EU-bestämmelserna förutsätter beslut på tjänsteinnehavarnivå särskilt i delegerade uppgifter för utbetalande organ, men också i vissa andra uppgifter, däribland uppgifter som hör till tjänsteveterinären. I vissa lagförslag anvisas tjänsteinnehavare direkt beslutanderätt därför att den som sköter en uppgift måste inneha specialkompetens eller för att myndighetskedjan måste fungera snabbt och störningsfritt i brådskande fall (t.ex. vid bekämpning av djursjukdomar).

Utskottet noterar att landskapsfullmäktige enligt 79 § 3 mom. i den föreslagna landskapslagen (RP 15/2017 rd, lagförslag 1) i förvaltningsstadgan ska ge en tjänsteinnehavare i landskapet rätt att utöva behörighet som hör till en landskapsmyndighet: 1) i ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning, 2) i sådana ärenden inom social-och hälsovården som gäller en individ, 3) i andra uppgifter som anges särskilt i lag.

I samband med reformen föreslår regeringen att vissa förvaltningsuppgifter som anknyter till utskottets ansvarsområde och som kan falla på ett representativt organs ansvar ska överföras från staten till landskapen. Utskottet konstaterar att representativa organ i kommunerna också i nuläget svarar för bland annat organiseringen av livsmedelstillsynen. Enligt såväl kommunallagen som den föreslagna landskapslagen omfattas dessutom medlemmarna i de representativa organen av tjänsteansvar. De uppgifter som sköts av staten är i stor utsträckning av samma typ som exempelvis den livsmedelstillsyn som nu sköts av kommunerna och innefattar bland annat tillstånds-, anmälnings- och tillsynsförfaranden.

Det är angeläget att det i landskapen inrättas landsbygdsnämnder eller motsvarande organ som diskuterar och tar ställning i jordbruksfrågor (bl.a. tillsynen över stöd, avbytarservice, veterinärtjänster och landsbygdsutveckling). Enligt 29 § i den föreslagna landskapslagen ska landskapet utöver landskapsfullmäktige ha en landskapsstyrelse och en revisionsnämnd. Enligt bestämmelsen kan landskapsfullmäktige även tillsätta nämnder som lyder under landskapsstyrelsen för skötseln av uppgifter av bestående natur.

Avbytarservicen för lantbruksföretagare och pälsdjursuppfödare samt vikariehjälpen för renskötare är viktiga för företagarnas sociala trygghet och för att de ska orka med arbetet. Servicen bildar därför en grund för en lönsam produktion. Utskottet menar att landskapen också till den här delen, själva och i samarbete med andra landskap, måste stärka expertisen inom olika områden och bygga upp servicen för jordbruket och landsbygden. Det måste anvisas tillräckliga resurser för avbytarservicen, som är nödvändig för producenternas arbetshälsa och djurens välfärd. För att trygga servicen ser utskottet det som nödvändigt att avbytarservicen inte bolagiseras. På det här stadiet uttalar sig utskottet inte närmare i frågan, eftersom regeringen som bäst bereder en proposition om ordnandet av avbytarservicen.

Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet

I propositionen ingår ett förslag (lagförslag 42) om att inrätta en ny myndighet, Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (Luova). Myndigheten ska sköta centralt bland annat olika beslut i miljöärenden och bevakningen av miljöintressen. Utskottet anser att reformen ger en klarare förvaltningsstruktur och tillåter ett effektivare utnyttjande av expertis och resurser.

Utskottet konstaterar att bevakningen över allmänintresset i fråga om myndighetens egna beslut ska utgöra en del av myndighetens laglighetsövervakning och beslutsprövning. Bevakningen av allmänintresset i fråga om myndighetens egna beslut ska genomgående inkluderas i alla faser av behandlingen av tillståndsärenden och andra ärenden. Det accentueras särskilt när det gäller tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Verksamhetsutövaren och de centrala myndigheterna kan redan innan tillståndsansökningar anhängiggörs träffas och diskutera hur allmänintresset kan beaktas och exempelvis vilka utredningar som behövs.

Av utredning till utskottet framgår att då propositionen bereddes, diskuterades olika modeller, baserade på det nuvarande systemet, för hur bevakningen av allmänintresset kunde anvisas ett organ som står fritt och självständigt i förhållande till tillståndsmyndigheten (de s.k. enhets- och ombudsmodellerna). Modellerna med separat bevakning av allmänintresset slopades dock, och i stället stannade regeringen för att på det sätt som framgår av propositionen integrera tillsynen med behandlingen vid förvaltningsmyndigheten. Bevakningen av allmänintresset integrerades alltså starkt med tillståndsförfarandet och tillståndsprövningen och den har ingen separat organisation eller rätt att söka ändring. Eftersom bevakningen av allmänintresset ska utgöra ett fast inslag i tillståndsprövningen och ärendebehandlingen, finns det enligt regeringen inget funktionellt behov av bevakningen av allmänintresset separat från tillståndsfunktionen, och myndigheten behöver inte heller någon rätt att söka ändring i sina egna beslut.

Utskottet noterar att förfarandet för yttranden och hörande utgör en central fas för bevakningen av allmänintresset. Myndigheter och parterna framför då i sina utlåtanden respektive anmärkningar

olika omständigheter som kan påverka tillståndsprövningen. Utöver det att det i lag (bl.a. 42 § i miljöskyddslagen och 11 § i vattenlagen) förskrivs om utlåtanden från utomstående myndigheter, är det med tanke på transparensen i tillståndsförfarandet motiverat att också den sakkunskap som finns inom andra uppgiftsområden vid Luovas miljösektor tas med i beslutsfattandet genom ett skriftligt förfarande. Det säkerställer att de lagstadgade förutsättningarna i fråga om tillstånds- och övriga ärenden uppfylls och att synpunkterna på allmänt intresse i full utsträckning integreras i beslutsfattandet och att detta också i efterhand kan verifieras i eventuella besvärssituationer.

Veterinärvården

Som redan nämnts tog utskottet redan i det tidigare utlåtandet ställning till ordnandet av veterinärtjänster vid inrättandet av landskapen. Enligt propositionen ska organiseringsansvaret för grundläggande veterinärtjänster och akut veterinärhjälp överföras till landskapet (lag om ändring av veterinärvårdslagen; propositionens lagförslag 117).

Det har av en utredning till utskottet framgått att utgångspunkten för beredningen av propositionen var att landskapet inte nödvändigtvis behöver ordna separat jour för sporadiska tjänsteuppdrag (brådskande djurtransporter, förflyttning av djur och produkter mellan medlemsstater och exporttillsynsuppgifter), utan att de samma tjänsteveterinärer som utanför tjänstetid svarar för den akuta veterinärhjälp som omfattas av landskapets organiseringsansvar kan sköta också de nämnda tjänsteuppdrag som har jourkaraktär. Utskottet noterar att i huvudsak det förfarandet tillämpats också hittills, trots att det inte har funnits några bestämmelser om kommunens jourskyldighet på området. Jouren kommer alltså att normalt skötas med nuvarande resurser i de landskap som inte utkontrakterar den akuta veterinärhjälpen till privata aktörer. Om landskapet väljer att ordna jouren för myndighetsuppgifter separat, kan de enligt landskapslagen göra det i samarbete inom ett större jouområde. Det är enligt utskottet viktigt att landskapens jourverksamhet stöder Livsmedelssäkerhetsverket i dess föreslagna uppgift att också utanför tjänstetid ordna skötseln av bekämpningen av djursjukdomar som lätt sprider sig och av farliga djursjukdomar.

Utskottet noterar att veterinärjouren i landskapet Nyland delvis har lagts ut på entreprenad, så en utvidgning av skyldigheten till tjänstejour kan medföra extra kostnader. Utskottet framhåller att beredskapen för djursjukdomar och den därtill anknytande import- och exportkontrollen är ytterst viktiga ur hela samhällets synvinkel. Det är därför inte acceptabelt att det i något område överhuvudtaget inte finns någon tjänsteveterinär tillgänglig utanför tjänstetid. Därför är det nödvändigt att säkerställa tillgången till jourtjänster genom lagstiftningen.

Det i veterinärvårdslagen (enligt propositionen ska rubriken ändras till lagen om veterinärtjänster) föreslagna undantaget från bolagiseringsskyldigheten för veterinärtjänster är enligt utskottet ytterst angeläget. Viktigt, av djurskyddsskäl och för likabehandlingen av lantbruksföretagarna, är också att landskapet kan delta i kostnaderna för hälsovårdsbesök på anläggningar med produktionsdjur.

Utskottet menar att man bör utreda en översyn av bestämmelserna om ordnandet av och avgifterna för veterinärtjänster. Jord- och skogsbruksministeriet har faktiskt beställt en utredning om ordnandet av veterinärtjänster. Utredningen ska ta upp alternativ till dagens system för ordnandet av tjänsterna och till veterinärernas löne- och arvodessystem samt uppskatta kostnaderna för alter-

nativen. Det är viktigt att företrädare för olika intressentgrupper ges tillfälle att delta i den fortsatta beredningen av frågan.

Ovan konstaterades det att de lagförslag som anknyter till utskottets ansvarsområde har gjorts upp så att den beslutanderätt som överförs från kommunerna och regionförvaltningsverken i första hand anvisas landskapet. Det är likväl ytterst viktigt att det i de lagförslag som rör miljö- och hälsoskyddet föreskrivs att vissa uppgifter hör till en veterinär-tjänsteinnehavare, till den del det anses nödvändigt för att garantera tillräcklig sakkunskap eller till följd av bestämmelser som grundar sig på unionsrätten.

Utskottet menar att ett lagstiftningsförfarande där behörighetsvillkoren för en tjänsteinnehavare inte definieras noggrant allmänt taget kan göra tillsynen mer flexibel och bland annat möjliggöra att flera olika kontroller utförs under samma inspektion. För att minska den administrativa bördan är det i vissa fall ändamålsenligt att utföra stödtillsyn och annan tillsyn under samma gårdsbesök, kombinera uppföljande inspektioner med inspektioner enligt annan lagstiftning och beakta observationer gjorda i samband med tillsyn enligt annan lagstiftning utan att behöva göra ett nytt övervakningsbesök. Särskilt i uppgifter som anknyter till djurs välbefinnande måste veterinärkravet bevaras.

Uppgifter för utbetalande organ

Som redan nämnts tog utskottet redan i det tidigare utlåtandet ställning till uppgifterna för utbetalande organ vid inrättandet av landskapen. I den föreslagna lagen om skötseln av uppgifter som utbetalande organ i landskapen (lagförslag 76) ingår bland annat ett krav på att landskapet ska ingå ett avtal om skötsel av uppgifter som utbetalande organ och ett förbud mot att överföra utförandet av uppgifter som anges i avtalet om skötsel av uppgifter som utbetalande organ på en tredje part eller på ett affärsverk inom landskapet. Utskottet menar att förbudet är nödvändigt för att de krav på skötseln av uppgifter som utbetalande organ som ställs i Europeiska unionens lagstiftning ska kunna uppfyllas. Därmed kan man bland annat säkerställa att förvaltnings- och tillsynssystemet motsvarar kraven. Samtidigt minimeras risken i anslutning till finansiella korrigeringar och säkerställs att stöden betalas korrekt och i tid till stödmottagarna.

Utskottet konstaterar också i det här sammanhanget att landskapens skötsel av uppgifter som utbetalande organ måste anvisas tillräckliga resurser, så att uppgifterna i anknytning till stöd för utveckling av jordbruket och landsbygden sköts ändamålsenligt och att stöden betalas på behörigt sätt. Till den här delen hänvisar utskottet till det tidigare utlåtandet.

Fiskerihushållning

Enligt lagen om samarbete mellan landskapen vid skötseln av uppgifter inom fiskerihushållningen och vattenhushållningen (lagförslag 75) ska skötseln av uppgifter inom fiskerihushållningen inte sammanslås med skötseln av uppgifter inom vattenhushållningen. Förslaget påverkar inte heller fiskerimyndighetens lagfästa självständiga ställning i förhållande till andra myndigheter. Utskottet noterar dock att fiskerihushållningen och vattenhushållningen har många beröringspunkter, exempelvis i fråga om restaurering och skötsel av byggda och reglerade vattendrag i syfte att regenerera bestånden av vandringsfisk och stärka förutsättningarna för att vattendraget kan

användas för rekreation och andra ändamål. Närings-, trafik- och miljöcentralerna uppnår också i dag viktiga synergieffekter genom delad expertis och kompetens inom uppgifterna för fiskerihushållning respektive vattenhushållning. Myndigheterna är trots det oavhängiga i sitt beslutsfattande.

I fråga om förslagen som gäller fiskerimyndigheter och vattenhushållningsmyndigheter konstaterar utskottet i det här sammanhanget att landskapet är ett offentligt samfund med regional självstyrelse på det sätt som föreskrivs i förslaget till landskapslag i proposition RP 15/2017 rd. Enligt den föreslagna landskapslagen beslutar landskapet genom förvaltningsstadgan om de uppgifter som föreskrivits för det. Stadgan ska godkännas av landskapsfullmäktige. Enligt förslaget bestämmer landskapet genom förvaltningsstadgan också om ordnandet av de myndighetsuppgifter inom fiskerihushållningen och vattenhushållningen som avses i utlåtandena. Enligt förslaget till landskapslag ska landskapet i de fall om vilka det föreskrivs i lag ge en tjänsteinnehavare rätt att utöva behörighet i stället för ett organ. Eftersom de uppgifter som åläggs landskapet som fiskerimyndighet är i hög grad specialiserade expertuppgifter som kräver specialkompetens, föreskrivs det i föreslagna 19 § 1 mom. i lagen om fiske (lagförslag 141) att landskapsfullmäktige i sin förvaltningsstadga ska delegera utövande av behörighet som hör till en fiskerimyndighet till en tjänsteinnehavare i landskapet.

Utskottet vill också i detta sammanhang påminna om att all utövning av offentlig makt enligt 2 § i grundlagen ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Enligt förslaget till lag om fiske ska landskapet ha till uppgift att bland annat att i egenskap av fiskerimyndighet bevaka det allmänna fiskeriintresset och främja ett hållbart fiske och en hållbar vård av fiskresurserna. Bestämmelser om landskapets opartiskhet i myndighetsverksamheten och om offentligheten för dess beslut finns i de allmänna förvaltningslagarna. Enligt förvaltningslagen (434/2003) ska myndigheternas åtgärder vara opartiska. Det betyder att myndigheten ska kunna påvisa att dess beslut grundar sig på objektiva omständigheter och är oberoende av osaklig yttre påverkan. Transparensen i landskapets beslutsfattande i fråga om bevakningen av det allmänna fiskeriintresset tryggas å sin sida genom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (622/1999). På dessa grunder anser utskottet att lagligheten, opartiskheten och öppenheten i landskapets verksamhet, när landskapet i egenskap av fiskerimyndighet bevakar det allmänna fiskeriintresset, säkerställs på motsvarande sätt som vid dagens närings-, trafik- och miljöcentraler.

Utskottet konstaterar med hänvisning till det som sägs ovan att fiskerimyndigheten i de uppgifter det åläggs med stöd av vattenlagen självständigt för talan på samma sätt som i dag. Enligt 1 kap. 7 § i förslaget till ändring av vattenlagen (lagförslag 31) är landskapet myndighet i vattenhushållningsärenden och fiskeriärenden i fråga om uppgifter som föreskrivits för landskapet och bevakar allmänt intresse i dessa ärenden. Fiskerimyndigheten svarar alltså för de uppgifter som i vattenlagen åläggs landskapet och omfattar bevakning av allmänintresset i fiskerifrågor eller annan utövning av behörighet som enligt lagen om fiske hör till fiskerimyndigheten. I de uppgifter som enligt vattenlagen hör till landskapet och ska skötas av fiskerimyndigheten ingår utöver det som föreskrivs i 3 kap. 15 § — det vill säga uppgifter som anknyter till planer för fullgörande av fiskevårdsskyldighet och planer för användning av fiskerihushållningsavgift — även att avge utlåtanden, kontrollera tillståndsbestämmelser samt sådana uppgifter i anknytning till ändringssökande och förvaltningstvång som enligt vattenlagen hör till landskapet, till den del de hör till fis-

kerimyndighetens behörighet. Landskapets övriga myndigheter svarar på motsvarande sätt inom sina ansvarsområden för de uppgifter som enligt vattenlagen hör till landskapet.

Utskottet ser det som angeläget att de regionala fiskerisamarbetsgrupperna utgår från det gemensamma avrinningsområdet, oberoende av landskapets administrativa gränser. Förslaget till 33 § i lagen om fiske hindrar inte landskapen från att tillsätta samarbetsgrupper som arbetar över landskapsgränserna. Enligt paragrafens 1 mom. ska landskapet se till att det inom dess område finns en sådan samarbetsgrupp som avses i bestämmelsen. Bestämmelsen avgränsar inte samarbetsgruppens verksamhetsområde, utan en och samma grupp kan sköta de uppgifter som avses i bestämmelsen också på andra landskaps områden. Också den föreslagna bestämmelsen i 33 § 2 mom. om styrningen av samarbetsgruppen och framställningar till landskapet kan tillämpas i situationer där en och samma samarbetsgrupp betjänar flera landskap.

Utskottet noterar att enligt den gällande lagen om fiske ska ärenden som gäller ett fiskeriområde som sträcker sig över flera närings-, trafik- och miljöcentralers verksamhetsområden behandlas vid den närings-, trafik- och miljöcentral inom vars verksamhetsområde största delen av fiskeriområdets vattenareal finns. Den gällande bestämmelsen tillämpas för bestämning av en statlig myndighets regionala behörighet. Eftersom landskapet har självstyrelse kan dess beslutanderätt inom sitt område i förhållande till ett annat landskap inte begränsas på den föreslagna grunden. Enligt förslaget till lag om samarbete mellan landskapen vid skötseln av uppgifter inom fiskerihushållningen och vattenhushållningen ska landskapen likväl samarbeta i ärenden som gäller fiskerihushållningen. Det minskar också den administrativa bördan för fiskeriområdena. Enligt lagförslaget ska landskapen också gemensamt sköta uppgifter som gäller beviljande av näringsstöd ur Europeiska havs- och fiskerifonden, så att stöden får största möjliga effekt i hela landet.

Utskottet konstaterar att landskapet med stöd av föreslagna 123 a § i lagen om fiske ska besluta om och ta ut avgifter enligt lagen om fiske. Enligt förslaget får de avgifter som landskapet tar ut motsvara högst landskapets totala kostnader för prestationen. Avgiftens storlek kan därför i praktiken inte variera stort mellan landskapen, vilket utskottet menar är viktigt.

Utskottet noterar att också lagen om samfälligheter (lagförslag 85) ändras i fråga om fiske bland annat så att bestämmelserna om fastställande av stadgar slopas. Det är enligt utskottet motiverat i syfte att minska den administrativa bördan för såväl de statliga myndigheterna som delägarlagen. Den främsta motiveringen till fastställandeförfarandet har varit att det ska säkerställa att stadgarna innehåller de saker som nämns i 18 § i lagen om samfälligheter. Kravet på fastställelse har dock höjt delägarlagens kostnader och försinkat ikraftträdandet av de stadgar som godkänts av delägarlagets stämma.

Utskottet konstaterar dessutom att det slopade kravet på fastställelse av delägarlagens stadgar inte försvagar delägarnas rättsskydd i tvister, eftersom förslaget inte på något sätt ingriper i en delägares rätt att söka ändring i stadgar som godkänts av delägarstämman. Dessutom kan parter utanför delägarlaget och även delägarlagets medlemmar också i nuläget få kännedom om att ett delägarlag konstituerats och om dess styrelsemedlemmar inte bara hos regionförvaltningsverket utan också hos Lantmäteriverket, eftersom verket får dessa uppgifter med stöd av 33 § i lagen om samfälligheter. Eftersom det inte föreslås att bestämmelsen ändras till denna del, försvagar propositionen de facto inte möjligheterna för utomstående eller delägare i delägarlaget att få uppgifter om

delägarlagets stadgar. Om delägarlagets stadgar inte anger exempelvis innehållet i en delägares fiskerätt, krävs också uppgifter om delägarstammans beslut för att frågan ska kunna utredas.

Vattenförsörjning

Enligt lagförslag 99 (föreslagna 15 a § i lagen om vattentjänster) ska ett vattentjänstverk samarbeta med tillsynsmyndigheterna för att trygga tjänsterna i störningssituationer. Enligt 4 § i lagförslaget är landskapet tillsynsmyndighet inom sitt ansvarsområde, vilket också innefattar landskapets uppgifter som hälsoskyddsmyndighet. Vidare noterar utskottet att landskapets tillsynsuppgifter inom verkställigheten av lagen om vattentjänster inte enbart begränsar sig till tillsynen över hälsoskyddet. Landskapet kan enligt egen prövning besluta att en tillsynsmyndighet enligt hälsoskyddslagen anvisas också andra tillsynsuppgifter enligt lagen om vattentjänster. Det kan dock inte i lagen om vattentjänster bindande föreskrivas hur landskapet ska använda sin i landskapslagen fastställda rätt att organisera sina uppgifter.

Utskottet föreslår att ordet "landskapens" i pluralis ändras till singularis, "landskapets" i 5 § 1 mom., 15 § 1 mom. och 22 § 2 mom. 2 punkten i lagförslag 119 (lag om ändring av lagen om hantering av översvämningsrisker).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande JsUU 6/2018 rd

Helsingfors 16.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Kari Kulmala blå
medlem Markku Eestilä saml
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Teuvo Hakkarainen saf
medlem Hanna Halmeenpää gröna
medlem Lasse Hautala cent
medlem Reijo Hongisto blå
medlem Jukka Kopra saml
medlem Susanna Koski saml
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Mats Nylund sv
medlem Juha Pylväs cent
medlem Tytti Tuppurainen sd
medlem Harry Wallin sd
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

I utskottets utlåtande nämns de centrala målen med regeringens landskapsreform. Propositionen RP 14/2018 rd syftar till att verkställa överföringen av uppgifter till de nya landskapen, till nya Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (Luova) och till vissa andra myndigheter. I utlåtandet konstateras vidare att landskapsreformen syftar till att skapa självstyrande landskap som själva beslutar om sin organisation och om delegering av den beslutanderätt som anvisas dem.

Kristdemokraternas riksdagsgrupp kan inte se att regeringens planerade landskapsreform behövs, vilket också gäller målen med reformen. Social- och hälsovårdsreformen hade kunnat genomföras utan den planerade landskapsreformen och de arton landskapen. Att flytta över statens regionförvaltning till landskapen är inte heller alltigenom ändamålsenligt eller förnuftigt. Ändå har riksdagen inte ens fått tillfälle att debattera alternativa modeller.

Utskottets utlåtande understryker att landskapen är självstyrande. Under beredningen av reformen har regeringen över lag betonat det ansvar som den nya förvaltningsnivån kommer att få. I praktiken tvår alltså regeringen sina händer i fråga om genomförandet av reformen; den vältrar redan på förhand över ansvaret på landskapens tjänstemannaledning och nya fullmäktige, som ännu inte ens utsetts. Ändå är landskapens uppgifter och finansiering strängt fastställda i regeringens propositioner. Trots att självstyrelsen lyfts fram så har landskapen i praktiken ytterst lite rörelseutrymme och små möjligheter att påverka den egna verksamheten.

Kristdemokraternas riksdagsgrupp omfattar utskottets uppfattning att landskapsfullmäktige behövs, om landskapen överhuvudtaget kommer att inrättas. Det är viktigt att demokratiskt valda förtroendemän övervakar och styr stödtillsynen, avbytarservicen, veterinärtjänsterna och landsbygdsutvecklingen. Kristdemokraterna menar att utskottets anmärkning om avbytarservicen är ytterst angelägen. Samtidigt vill vi framföra vår oro för att anslagen till avbytarservicen inte kommer att räcka till i den kommande landskapsmodellen. Vi känner också oro över samarbetet mellan landskapen och Luova, särskilt i reformens inledande fas. Kristdemokraternas riksdagsgrupp betonar att lantbrukarnas välbefinnande och arbetsförmåga inte får äventyras till följd av finansieringsproblem och administrativa omvälvningar.

I fråga om veterinärvården, fiskerihushållningen och vattentjänsterna vill kristdemokraternas riksdagsgrupp lyfta fram samma oro som den känner över avbytarservicen. Det gäller i synnerhet för veterinärvårdens del att se till att verksamheten inte äventyras till följd av förändringarna i förvaltningen. Tillgången till veterinärtjänster måste bevaras vid nuvarande nivå under reformens genomförandefas och därefter. Tjänsterna får inte heller centraliseras på så sätt att tillgången till dem försvagas.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.5.2018

Peter Östman kd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Jord- och skogsbruksutskottet har behandlat proposition RP 14/2018 rd med lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (Luova). Lagförslaget utgör en del av den övergripande reformen av landskapslagstiftningen. Den drivande tanken bakom propositionen är strävan till något bättre. Det är dock inte acceptabelt att landskapsreformen verkställs och ämbetsverket Luova inrättas på det sätt som föreslås i propositionerna, det vill säga genom omorganisering av uppgifter och en betydande försvagning av miljömyndigheternas befogenheter.

Luova och bevakningen av allmänintresset samt rätten att söka ändring

Vi kan omfatta det som sägs i utlåtandets stycke 8, det vill säga att det nya ämbetsverket Luova förenklar förvaltningsstrukturerna och tillåter en effektivare användning av expertis och resurser. Regeringens proposition om omorganiseringen av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter är dock enligt sakkunnigutfrågningen förknippad med många andra allvarliga brister som utskottet överhuvudtaget inte tar ställning till i utlåtandet.

Utskottet borde i sitt utlåtande entydigt ha intagit den ståndpunkt som bland andra vicehäradshövding Seppo Tiitinen och ett flertal andra rättslärda föreslog i sina sakkunnigyttranden, det vill säga att ordalydelsen i 1 kap. 1 § 1 mom. (Verksamhetsidé och ställning) i det förslag till lag om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet som var på remiss återinförs, varvid momentet får följande lydelse: *"Statens tillstånds- och tillståndsmyndighet är en rikstäckande och sektorsövergripande statlig förvaltningsmyndighet som genom sin verksamhet i regionerna ska trygga de grundläggande rättigheterna och rättssäkerheten samt bevaka allmänintresset genom att enligt vad som föreskrivs särskilt sköta verkställighets-, styrnings-, tillstånds-, registrerings- och tillsynsuppgifter som avser efterlevnaden av lagstiftningen. Myndigheten ska arbeta kundorienterat och tväradministrativt samt med utnyttjande av multiprofessionell sakkunskap. Myndighetens verksamhet ska vara proaktiv och riskbaserad."*

En så viktig sak som bevakningen av allmänintresset får inte utelämnas i lagen och endast ingå i propositionsmotiven. För att bevakningen av allmänintresset ska få tillräcklig tyngd i tolkningen av lagen, måste saken skrivas in i lagens första paragraf på det sätt som föreslås här.

Högsta förvaltningsdomstolen framhöll i sitt yttrande om lagförslaget att besvärsrätt för de myndigheter som bevakar allmänintresset hör till förvaltningsprocessens centrala grundstrukturer och tryggar divergerande samhälleliga intressen i samband med laglighetsövervakningen av förvaltningen och ett effektivt genomförande av EU-rätten. Utan en separat tillsynsenhet blir tillståndsmyndigheten själv ett slags motpart i förhållande till ändringssökanden i förvaltningsdomstolen. Samtidigt kommer tillståndsmyndighetens övergripande roll att förändras. Också förvaltningsdomstolarnas ställning när det gäller att avgöra motstridiga ändringsansökningar skulle förändras på ett sätt som inte kan motiveras. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg därför att förslaget om en tillsynsenhet är nödvändigt. Högsta förvaltningsdomstolen framhöll att det i den fortsatta bered-

ningen är viktigt att säkerställa att tillsynsenheten har den sakkunskap och övriga förutsättningar som uppgiften kräver.

Av sakkunnigyttrandena framgår att arrangemanget enligt gällande lagstiftning, där en myndighet separat från tillståndsmyndigheten bevakar allmänintresset och beslutens lagenlighet, på alla vis har visat sig vara fungerande. Det bör noteras att inga andra myndigheter än statens tillstånds- och tillsynsmyndighet Luova har till uppgift att bevaka allmänintresset i samma sektorspecifika omfattning. Staten kan inte lägga ut bevakningen av allmänintresset och lagenligheten i besluten samt upprätthållandet av rättsstatsprinciperna — vid behov genom utövande av rätten att söka ändring — till landskapen, kommunerna, medborgarorganisationerna och medborgarna. I samband med att ämbetsverket Luova inrättas och statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter omorganiseras måste det garanteras att en statlig myndighet också i fortsättningen har rätt att söka ändring i ämbetsverkets beslut.

Den rätt som den statliga regionförvaltningens NTM-centraler haft att vid behov hos domstol söka ändring i regionförvaltningsverkens beslut har visat sig ha sin betydelse. NTM-centralerna har utnyttjat denna rätt relativt sällan och med omdöme. Exempelvis har NTM-centralerna överklagat regionförvaltningsverkens miljötillståndsbeslut i endast cirka 3 procent av fallen. Av besvären över beslut enligt markanvändnings- och bygglagen utgör NTM-centralernas andel 4 procent. Som statlig myndighet har NTM-centralen sökt ändring på juridiska grunder och utifrån allmänintresset och laglighetskontrollen. Merparten av NTM-centralernas besvär har varit befogade, eftersom cirka 60 procent av de besvär som gällt miljötillstånd och 80 procent av de besvär som gällt markanvändnings- och bygglagen har godkänts i domstol.

Att statens sakkunnigmyndighet har rätt att söka ändring har utgjort en förhandsförsäkran för att de olika tjänsteinnehavarna i alla faser av beslutsprocessen beaktar varandras utlåtanden, speciallagstiftning som aktualiseras vid myndigheternas samråd, divergerande allmänna intressen och samhälleliga intressen. Att frånta den statliga myndighet som har vetenskaplig, teknisk-ekonomisk och juridisk kompetens inom miljöförvaltning rätten att söka ändring innebär en betydande försvagning av myndighetens befogenheter, lagenligheten och allmänintresset. Utskottet borde ha beaktat detta i sitt utlåtande.

Enligt propositionens konsekvensbedömning är det möjligt att antalet besvär över myndighetsbeslut kommer att öka och att besvärens kvalitet kommer att sjunka, eftersom de i fortsättningen till stor del inte kommer att anföras av en sakkunnigmyndighet utan av de involverade medborgarna och miljöorganisationerna, varvid besvären utarbetas som frivilligarbete eller med små resurser. Följden kan bli att besvären kommer att belasta domstolarna och bromsa upp näringslivets projekt mer än i dag, i stället för att som tänkt ge smidigare processer. Ansvaret för tillsynen över allmänintresset och lagligheten får inte i ökande grad överföras på medborgarna, som visserligen har rätt men inte skyldighet att söka ändring i lagstridiga beslut.

Det främsta motivet till att slopa myndighetens rätt att söka ändring är enligt sakkunnigutfrågningen att det är ett politiskt beslut som fattats i regeringens reformministergrupp. En betydande del av de sakkunniga och rättslärda var av helt motsatt åsikt om behovet av att bevara rätten att söka ändring än det som framförs i propositionen.

Uppgifter som överförs till landskapen

Propositionen gäller också en omorganisering av landskapets uppgifter. När lagarna i lagpaketet skrevs borde beredarna i stort ha beaktat att när en tjänsteinnehavare i landskapet ska sköta uppgifter som anknyter till speciallagstiftning och kräver särskild sakkunskap samt utövar befogenheter som innefattar rättslig prövning av tillämpningen av speciallagstiftning, måste uppgifterna klart och direkt i lag anvisas den behöriga tjänsteinnehavaren hos landskapet och alltså inte bara delegeras av landskapet.

Jord- och skogsbruksutskottet säger i sitt utlåtande om vård- och landskapsreformen (JsUU 12/2017 rd — RP 15/2017 rd) följande om ordnandet av myndighetsuppgifter som innefattar rättslig prövning: *"Utskottet påpekar att många av de uppgifter inom livsmedels- och naturresurssektorn som landskapen ska ta över kräver oberoende beslut av tjänsteinnehavare. Det är följaktligen ytterst betydelsefullt att 79 § i den föreslagna landskapslagen föreskriver att landskapets förvaltningsstadga ska tillskriva tjänsteinnehavaren den behörighet som hör till landskapet bland annat i ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning. Även om bestämmelsen enligt motiveringen är informativ anser utskottet att den är förpliktande till sin karaktär. Exempelvis behörigheten i fråga om tillsynsförfarande bör således delegeras till tjänsteinnehavarnivå direkt utifrån bestämmelsen utan särskild lagstiftning. Bestämmelsens ordalydelse behöver preciseras för att undvika oklarheter."*

Detta ställningstagande i anknytning till propositionen om landskapslagen (RP 15/2017 rd) är viktigt och motiverat i ett rättsstatsperspektiv. De nu aktuella 71 lagförslag (RP 14/2018 rd) inom utskottets ansvarsområde är heterogena i fråga om bestämmelserna om hur överföringen av olika uppgifter till landskapen ska ske. I en del lagar har uppgifterna helt korrekt anvisats tjänsteinnehavare i landskapet. Enligt sakkunnigyttranden av bland andra professorn i miljörätt Tapio Määttä finns det i propositionen likväl cirka 30 lagar där så inte är fallet. Det äventyrar medborgarnas rättstrygghet och måste därför genomgående i lagförslagen åtgärdas enligt den linje utskottet intog i utlåtandet om den tidigare propositionen om landskapslagen (RP 15/2017 rd).

För att myndighetsbeslut som åligger en tjänsteinnehavare i landskapet och grundar sig på rättslig prövning ska vara oberoende måste dessutom speciallagstiftningen säkerställa möjligheten till lagenliga beslut utan att utomstående osakligt blandar sig i myndighetsprövningen.

Det bör dessutom säkerställas att landskapen kan sköta de uppgifter som kräver specialkompetens. Därför bör det finnas bestämmelser som förutsätter att landskapen samarbetar i uppgifter som sträcker sig över landskapsgränserna, exempelvis uppgifter som hör till fiskerimyndigheterna och utövandet av befogenheter inom avrinningsområdena. Samarbetet bör bygga på de nuvarande förfaringssätten, där tre NTM-centraler svarar för fiskerihushållningsfrågorna i hela landet. Det har visat sig vara ett fungerande koncept. Propositionen är bristfällig när det gäller bestämmelserna om samarbete mellan landskapen inom uppgifter som kräver specialkompetens och effektivt utnyttjande av knappa resurser.

Vid fastställandet av fiskerimyndighetens uppgifter i landskapet är det viktigt att genom bestämmelser i lag noga säkerställa att myndigheten är självständig och oberoende i förhållande till vattenhushållningsmyndigheten när det gäller utlåtanden, sökande av ändring och bevakning av det

allmänna intresset i fiskerifrågor. Fiskerimyndighetens behörighet bör inte anvisas landskapet, utan klart och tydligt exempelvis "fiskerimyndigheten" eller "landskapets fiskerimyndighet".

Allmänt om genomförandet av reformen

Vi menar att det nya ämbetsverket Luova, det vill säga den riksomfattande tillstånds- och tillsynsmyndigheten, tillförsäkras tillräckliga resurser och dessutom ges fulla befogenheter inom bevakningen av allmänintresset i miljöfrågor, vid behov genom rätt att söka ändring och förordna tvångsmedel. Det bör ses till att det finns effektiva förutsättningar och behövliga resurser för att sköta den viktiga tillsynen överallt i landet.

Det behövs, också med tanke på de framtida samhälleliga utmaningarna i form av exempelvis vattenskyddsfrågor och de risker klimatförändringen medför, en statlig tillsynsmyndighet med starka expertresurser och befogenheter för att säkerställa och bevaka medborgarnas rättstrygghet och allmänintresset i miljöfrågor.

Ämbetsverket Luova och landskapen ska enligt propositionen delvis sköta samma slag av verkställighets-, styrnings-, tillstånds-, registrerings- och tillsynsuppgifter. Uppgiftsfördelningen bestäms utifrån propositionen om vård- och landskapsreformen (RP 15/2018 rd). Utan att i samband med den nu aktuella propositionen (RP 14/2018 rd) göra någon mer omfattande bedömning av hur lyckad uppgiftsfördelningen är, vill vi ändå konstatera att det inte är helt oproblematiskt att de självstyrande landskapen påförs sådana myndighetsuppgifter som kräver rättslig prövning och som till sin natur inte är direkt kopplade till landskapet, och där det med tanke på medborgarnas rättstrygghet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna snarare vore viktigt med enhetliga rutiner och metoder och en enhetlig avgörandepraxis.

Om uppgiftsfördelningen mellan ämbetsverket Luova och landskapen blir den som föreslås i propositionen, kräver rättsstatsperspektivet uppföljning av hur väl fördelningen fungerar. Likaså finns det anledning att följa hur olika aspekter av allmänintresset tillgodoses i landskapens och Luovas verksamhet och att vid behov omvärdera situationen.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.5.2018

Hanna Halmeenpää gröna
Harry Wallin sd
Tytti Tuppurainen sd
Jari Myllykoski vänst