Valiokunnan lausunto MmVL 6/2018 vp─ HE 14/2018 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pekka Kemppainen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Mirja Kiviranta, maa- ja metsätalousministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Maija Mela, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Leena Westerholm, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Tanja Viljanen, maa- ja metsätalousministeriö
- kaupallinen neuvos Tomi Lounema, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Anne Vänskä, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämisjohtaja Juho Korpi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- oikeusneuvos, OTT Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- ympäristöneuvos Ville Salonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- lääninеläinlääkäri Paula Junnilainen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- lääninеläinlääkäri, yksikön päällikkö Matti Nyberg, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- johtava lakimies Tiina Lapveteläinen, Elintarviketurvallisuusvirasto
- aluekehittämispäällikkö Raisa Ikonen, Maaseutuvirasto
- tukipäällikkö Jaakko Rinne, Maaseutuvirasto
- yksikön päällikkö Kari Kivikko, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Valmis
5.0

- johtaja Timo Jokelainen, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- kalatalouspäällikkö Pentti Pasanen, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- kalatalouspäällikkö Timo Takkunen, Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- vs. johtaja Timo Metsä-Tokila, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- kalatalouspäällikkö Kari Ranta-aho, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- maakuntajohtaja Pauli Harju, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- lomituspalvelupäällikkö Raili Puro, Sastamalan kaupunki
- erityisasiantuntija Tarja Hartikainen, Suomen Kuntaliitto
- elinkeinojohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Pirjo Uusitalo, Maatalousyrittäjien eläkelaitos
- puheenjohtaja Päivi Lahti, Suomen Eläinlääkäriliitto
- toiminnanjohtaja Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry
- professori Tapio Määttä
- varatuomari Seppo Tiitinen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- maa- ja metsätalousministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeusneuvos, OTT Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- saamelaiskäräjät
- Suomen metsäkeskus
- Suomen riistakeskus
- Suomen ympäristökeskus
- maaseutupäällikkö Markku Rimmi, Saarijärven kunta
- Kalatalouden Keskusliitto
- Metsäteollisuus ry
- Paliskuntain yhdistys
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- Suomen Vesilaitosyhdistys ry
- Uudenmaan liitto
- Helsingin kaupunki
- Pälkäneen kunta

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Luonnonvarakeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että maakuntauudistuksessa tavoitteena on perustaa itsehallinnolliset maakunnat. Maakunnat päättäisivät omasta organisaatiostaan, maakunnalle säädetyn toimivallan delegoinnista tarvittavilta osin hallintosäännöllä viranhaltijatasolle sekä maakuntien mahdollisesta yhteistoiminnasta (esim. yhteinen virka). Valiokunnan toimialaan kuuluvan hallinnonalan lakieh-

dotukset on laadittu nämä lähtökohdat huomioon ottaen siten, että maakuntiin kunnista ja viranomaisista siirrettävä toimivalta osoitetaan lähtökohtaisesti maakunnalle. Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä toteutettaisiin tehtäväsiirrot perustettaville maakunnille, uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle (Luova) sekä eräille muille viranomaisille. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyvät muun muassa ehdotukset Luovaa sekä Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevaksi uudeksi lainsäädännöksi. Valiokunta rajaa lausuntonsa kannanotot omaa toimialaansa koskeviksi.

Valiokunta toteaa, että se on 30.5.2017 antanut lausuntonsa (MmVL 12/2017 vp — HE 15/2017 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Valiokunta otti lausunnossaan kantaa erityisesti EU-tukien maksajavirastotehtävien ja eläinlääkäripalvelujen järjestämiseen. Nyt käsiteltävänä oleva esitys liittyy mainittuun esitykseen.

Edellä on todettu, että maakuntauudistuksen tavoitteena on luoda itsehallinnolliset maakunnat, jotka lähtökohtaisesti päättävät itse organisaatiostaan ja niille osoitetun toimivallan delegoinnista. Esityksessä on päädytty itsehallintoa painottaen kuntahallintoa vastaavaan malliin, johon kuuluvat monijäseniset toimielimet ja joissa toimivaltaa delegoidaan viranhaltijoille pääosin maakunnan hallintosäännöllä.

Valiokunnan toimialaan liittyvän hallinnonalan lakiehdotukset perustuvat edellä mainittuihin uudistuksen tavoitteisiin ja lähtökohtiin. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että eräissä tapauksissa toimivaltaa ehdotetaan erityislailla säädettäväksi suoraan viranhaltijoille. Euroopan unionin säädökset edellyttävät viranhaltijatason päätöksentekoa erityisesti delegoiduissa maksajavirastotehtävissä, mutta myös eräissä muissa tehtävissä, kuten virkaeläinlääkärille säädetyissä tehtävissä. Eräissä lakiehdotuksissa toimivallan osoittaminen suoraan viranhaltijalle liittyy tarpeeseen varmistaa tehtävän hoitajan erityisasiantuntemus taikka viranomaisketjun häiriötön ja nopea toiminta kiiretilanteissa (esim. eläintautien vastustaminen).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun maakuntalain (HE 15/2017 vp; lakiehdotus numero 1) 79 §:n 3 momentin mukaan maakuntavaltuuston on annettava maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan viranhaltijalle: 1) laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa; 2) yksilöön kohdistuvissa sosiaali-ja terveydenhuollon asioissa; 3) muissa laissa erikseen säädetyissä tehtävissä.

Uudistuksessa ehdotetaan maakunnille siirrettäväksi valtiolta eräitä valiokunnan toimialan hallintoon liittyviä tehtäviä, joista huolehtiminen voi tulla monijäsenisen toimielimen vastuulle. Tähän liittyen valiokunta toteaa, että monijäseniset toimielimet vastaavat tälläkin hetkellä kunnissa mm. elintarvikevalvonnan järjestämisestä. Lisäksi sekä kuntalain että ehdotetun maakuntalain mukaan myös monijäsenisten toimielinten jäsenet toimivat virkavastuulla. Valtiolla hoidettavat tehtävät ovat pitkälti saman tyyppisiä kuin esim. nyt kunnissa hoidettavat elintarvikevalvonnan tehtävät sisältäen mm. lupa-, ilmoitus- ja valvontamenettelyjä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maakuntiin perustetaan maaseutulautakuntia tai muita vastaavia toimielimiä, joissa maatalousalan asioista (mm. tukivalvonta, lomituspalvelut, eläinlääkäripalvelut ja maaseudun kehittäminen) keskustellaan ja niitä linjataan. Ehdotetun maakuntalain 29 §:n mukaan maakunnassa on oltava maakuntavaltuuston lisäksi maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Säännöksen mukaan maakuntavaltuusto voi lisäksi asettaa mm. maakuntahallituksen alaisena toimivia lautakuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä.

Valiokunta toteaa maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisapujärjestelmien osalta, että ne ovat yrittäjille tärkeitä palveluita sosiaaliturvan ja työssä jaksamisen turvaamiseksi ja tätä kautta palvelut luovat perustaa yrityksen kannattavan tuotannon rakentamisessa. Valiokunta katsoo, että maakunnissa ja maakuntien yhteistyönä tulee vahvistaa eri alojen asiantuntemusta ja yhteistyötä maatalouden ja maaseudun palvelujen rakentamisessa tältäkin osin. Lomituspalveluihin, jotka ovat välttämättömiä tuottajan jaksamisen ja eläinten hyvinvoinnin kannalta, tulee osoittaa riittävät voimavarat. Palvelujen varmistamiseksi valiokunta pitää välttämättömänä, ettei lomituspalveluja yhtiöitetä. Valiokunta ei tässä vaiheessa lausu asiasta enempää, sillä lomituspalvelujen järjestämistä koskevan hallituksen esityksen valmistelu on vielä kesken.

Valtion lupa- ja valvontavirasto

Esitys sisältää ehdotuksen Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustamisesta (lakiehdotus 42). Virastoon koottaisiin muun ohella ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja ympäristöetujen valvontaan liittyviä tehtäviä. Valiokunta katsoo, että uudistus selkeyttää hallinnon rakennetta sekä mahdollistaa asiantuntemuksen ja resurssien käytön tehostamisen.

Valiokunta toteaa, että Luovan omia päätöksiä koskeva yleisen edun valvonta olisi esityksen mukaan osa Luovan laillisuusvalvontaa ja päätösharkintaa. Luovan päätöksiin kohdistuva yleisen edun valvonta sisällytettäisiin läpäisevästi Luovan lupa- ja muiden asioiden käsittelyn kaikkiin vaiheisiin; erityisesti tämä korostuisi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa. Jo ennen lupahakemusten vireille tuloa toiminnanharjoittajan ja keskeisten viranomaisten ennakkotapaamisessa voitaisiin ottaa esille yleisen edun huomioon ottamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten tarvittavia selvityksiä.

Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on käynyt ilmi, että esityksen valmisteluvaiheessa esillä oli erilaisia nykyisen järjestelmän pohjalta rakennettuja malleja, joissa yleisen edun valvonta olisi osoitettu lupatoimeen nähden erilliselle ja itsenäiselle taholle (ns. yksikkö- ja asiamiesmallit). Yleisen edun valvonnan erillisyydelle rakentuneista malleista kuitenkin luovuttiin ja yleisen edun valvonta päädyttiin yhdistämään hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla asioiden käsittelyyn hallintoviranomaisessa. Siten yleisen edun valvonta integroitiin vahvasti osaksi lupamenettelyä ja lupaharkintaa koskevaa kokonaisprosessia ilman erillistä organisaatiota ja muutoksenhakuoikeutta. Kun yleisen edun valvonta on integroitu kiinteästi osaksi lupaharkintaa ja asian käsittelyä, yleisen edun valvonnan järjestämiselle lupatoiminnosta erilleen ja viraston muutoksenhakuoikeudelle sen omista päätöksistä ei ole katsottu enää olevan toiminnallista tarvetta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen vaihe on lausunto- ja kuulemisvaihe, jolloin eri viranomaiset lausunnoissaan ja asianosaiset muistutuksis-

saan esittävät seikkoja, joilla voi olla vaikutusta lupaharkinnassa. Sen lisäksi, että laissa (mm. ympäristönsuojelulain 42 § ja vesilain 11 luvun 6 §) säädetään ulkopuolisten viranomaisten lausunnoista, on lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta perusteltua, että lausuntovaiheessa tuodaan lähtökohtaisesti kirjallisesti myös Luovan ympäristötoimialan muiden tehtäväalueiden asiantuntemus mukaan päätöksentekoon. Tällä varmistetaan se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädetyt edellytykset täyttyvät ja yleistä etua koskevat näkökohdat tulevat sisällytettäviksi täysimääräisesti päätöksentekoon, mikä on myös jälkikäteen todennettavissa mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa.

Eläinlääkintähuolto

Valiokunta on edellä todetun mukaisesti ottanut jo aikaisemmassa lausunnossaan kantaa eläinlääkäripalveluiden järjestämiseen maakuntia perustettaessa. Esityksen mukaan peruseläinlääkäripalvelujen ja kiireellisen eläinlääkäriavun järjestämisvastuu siirretään maakunnalle (Lakiehdotus eläinlääkintähuoltolain muuttamisesta; esityksen lakiehdotus 117).

Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on käynyt ilmi hallituksen esityksen valmistelun lähtökohtana olleen, ettei maakunnan ole välttämättä järjestettävä erillistä päivystystä satunnaisia virkatehtäviä (kiireelliset eläinkuljetusten sekä eläinten ja tuotteiden jäsenvaltioiden välisten siirtojen ja viennin valvonnan tehtävät) varten, vaan samat maakunnan virkaeläinlääkärit, jotka huolehtivat maakunnan järjestämisvastuulla olevan kiireellisen eläinlääkärinavun antamisesta virka-ajan ulkopuolella, voivat hoitaa myös edellä mainittuja virkatehtäviä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että näin on pääosin toimittu tähänkin asti, vaikkei virkatehtäviä koskevasta päivystysvelvollisuudesta ole ollut kuntaa velvoittavia säännöksiä. Päivystys hoituisi siis lähtökohtaisesti nykyisillä resursseilla niissä maakunnissa, jotka eivät ulkoista kiireellisen eläinlääkärinavun antamista yksityisille toimijoille. Jos maakunnat järjestävät viranomaistehtäviä koskevan päivystyksen erillisenä, ne voivat tehdä sen maakuntalain mukaisesti yhteistyössä laajemmilla päivystysalueilla. Valiokunta pitää tärkeänä, että maakuntien päivystystä tukee Elintarviketurvallisuusvirastolle säädettävä velvollisuus huolehtia helposti leviävien ja vaarallisten eläintautien vastustamisen ohjauksesta myös virka-ajan ulkopuolella.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Uudenmaan maakunnassa eläinlääkäripalveluja koskeva päivystys on osittain ulkoistettu, joten siellä virkatehtäviä koskevan päivystysvelvollisuuden laajentaminen saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia. Valiokunta korostaa, että eläintautivalmius ja siihen liittyvä tuonti- ja vientivalvonta ovat yhteiskunnan kannalta erittäin keskeisiä tehtäviä. Sen vuoksi ei voida hyväksyä tilannetta, jossa jollakin alueella ei ole lainkaan virkaeläinlääkäriä saatavilla virka-ajan ulkopuolella. Asian varmistaminen lainsäädännön keinoin on näin ollen välttämätöntä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä eläinlääkintähuoltolakiin (esityksen mukaan nimike muuttuisi laiksi eläinlääkäripalveluista) eläinlääkäripalveluiden osalta ehdotettua poikkeusta yhtiöittämisvelvollisuudesta. Lisäksi tuotantoeläinkäyntien osalta maakunnan mahdollisuus osallistua kustannuksiin on erittäin tärkeää niin eläinsuojelullisista syistä kuin maatalousyrittäjien yhdenvertaisuuden kannalta.

Valiokunta katsoo, että eläinlääkäripalvelujen järjestämistapoja ja maksuja koskevien säännösten uudistamista tulee selvittää. Maa- ja metsätalousministeriö onkin tilannut eläinlääkäripalvelujen järjestämistä koskevan selvityksen, jossa käsitellään vaihtoehtoja nykyiselle eläinlääkäripalvelujen järjestämistavalle ja eläinlääkäreiden palkkaus- ja palkkiojärjestelmälle sekä arvioidaan eri vaihtoehtojen kustannuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että eri sidosryhmien edustajat voivat osallistua asian jatkovalmisteluun.

Edellä on todettu, että valiokunnan toimialan hallinnonalaan kuuluvat lakiehdotukset on laadittu siten, että maakuntiin kunnista ja aluehallintovirastoista siirrettävä toimivalta osoitetaan lähtökohtaisesti maakunnalle. Valiokunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että ympäristöterveydenhuoltoa koskeviin lakiehdotuksiin on otettu säännöksiä tiettyjen tehtävien kuulumisesta eläinlääkäri-viranhaltijalle siltä osin kuin se on katsottu välttämättömäksi tehtävissä vaadittavan asiantuntemuksen turvaamiseksi tai Euroopan unionin säännösten täytäntöön panemiseksi.

Valiokunta toteaa, että säätämistapa, jossa toimivaltaisen viranhaltijan kelpoisuutta ei tarkasti rajata, voi yleisesti ottaen lisätä valvonnan joustavuutta mahdollistaen mm. eri valvontojen suorittamista samoilla valvontakäynneillä. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi on tietyissä tapauksissa tarkoituksenmukaista suorittaa tukivalvontaa ja muuta valvontaa samoilla tilakäynneillä, yhdistää uusintatarkastuksia toisen lainsäädännön mukaiseen valvontakäyntiin sekä ottaa huomioon toisen lainsäädännön mukaisen valvonnan yhteydessä tehtyjä havaintoja tarvitsematta tehdä uutta valvontakäyntiä. Erityisesti eläinten hyvinvointiin liittyvissä tehtävissä tulee eläinlääkäri-vaatimus säilyttää.

Maksajavirastotehtävät

Valiokunta on edellä todetun mukaisesti ottanut jo aikaisemmassa lausunnossaan kantaa maksajavirastotehtävien järjestämiseen maakuntia perustettaessa. Esityksessä ehdotettuun lakiin maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa (lakiehdotus numero 76) sisältyy muun muassa vaatimus sopimuksen tekemisestä maksajavirastotehtävien hoitamisesta sekä kielto siirtää delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitaminen kolmannelle osapuolelle tai maakunnan liikelaitokselle. Valiokunta katsoo, että Euroopan unionin maksajavirastotehtävien hoitamista koskevien säännösten vaatimusten täyttämiseksi mainittu kielto on välttämätön. Näin voidaan varmistaa muun muassa asianmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä sekä minimoida rahoituskorjausriskit sekä varmistaa tukien asianmukaiset ja ajoissa suoritettavat maksut tuensaajille.

Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä sitä, että maksajavirastotehtävien hoitamiseen tulee maakunnissa osoittaa riittävät resurssit, jotta voidaan varmistaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukiin liittyvien tehtävien asianmukainen hoitaminen ja turvata tukien asianmukainen maksaminen. Tältä osin valiokunta viittaa lisäksi aikaisemmassa lausunnossaan asiasta esittämäänsä.

Kalatalous

Valiokunta toteaa, että maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa annetun lakiehdotuksen (lakiehdotus numero 75) mukaan kalataloustehtävien hoitoa ei yhdistetä vesitaloustehtävien hoitoon eikä ehdotuksella ole vaikutusta kalatalousviranomaisen

laissa säädettyyn itsenäiseen asemaan suhteessa muihin viranomaisiin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kalatalous- ja vesitaloustehtävissä on monia liityntäpintoja esimerkiksi rakennettujen ja säännösteltyjen vesistöjen kunnostamisessa ja hoidossa, joita tehdään muun muassa vaelluskalakantojen elvyttämiseksi ja vesistön virkistys- ja muun käytön edellytysten parantamiseksi. Tällainen asiantuntijuuden ja osaamisen jakaminen kalatalouden ja vesitalouden tehtävissä tuottaa nykyisin myös elinkeino- , liikenne- ja ympäristökeskuksissa tärkeitä synergiaetuja ilman, että yhteistoiminta vaarantaisi viranomaisten päätöksenteon riippumattomuuden.

Esityksen kalatalousviranomaisia ja vesitalousviranomaisia koskevien ehdotusten osalta valiokunta toteaa tässäkin yhteydessä, että maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvässä maakuntalaissa säädetään. Ehdotetun maakuntalain mukaan maakunta päättää sille säädettyjen tehtävien järjestämisestä hallintosäännöllä, jonka maakuntavaltuusto hyväksyy. Maakunta määräisi hallintosäännöllä myös lausunnoissa tarkoitettujen kalatalouden viranomaistehtävien ja vesitalouden viranomaistehtävien järjestämisestä. Maakuntalakiehdotuksen mukaan maakunnan on osoitettava laissa erikseen säädettävissä tapauksissa toimivallan käyttö viranhaltijatasolle toimielimen sijaan. Koska maakunnalle säädettävät kalatalousviranomaisen tehtävät olisivat pitkälle erikoistuneita ja erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä, kalastuslain 19 §:n 1 momentissa (lakiehdotus 141) ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntavaltuuston olisi annettava kalatalousviranomaisen toimivallan käyttö hallintosäännöllä maakunnan viranhaltijalle.

Valiokunta kiinnittää tässäkin yhteydessä huomiota siihen, että perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Maakunnan kalastuslain mukaisena tehtävänä olisi muun muassa valvoa kalatalousviranomaisena yleistä kalatalousetua sekä edistää kestävää kalastusta ja kalavarojen hoitoa. Maakunnan viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja sen päätöksenteon julkisuutta säänneltäisiin hallinnon yleislaeissa. Hallintolain (434/2003) mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia, mikä tarkoittaa, että viranomaisen on voitava osoittaa päätöksenteon perustuvan objektiivisiin seikkoihin ja olevan riippumatonta epäasiallisesta ulkopuolisesta vaikuttamisesta. Maakunnan päätöksenteon läpinäkyvyyttä yleisen kalatalousedun valvonnassa turvaisi osaltaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (622/1999). Mainituilla perusteilla valiokunta katsoo, että maakunnan toiminnan lainmukaisuus, puolueettomuus ja julkisuus kalatalousviranomaisena yleisen kalatalousedun valvonnassa tulee varmistetuksi vastaavasti kuin nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa.

Valiokunta toteaa edellä esitettyyn viitaten, että kalatalousviranomainen käyttäisi vesilain mukaisissa tehtävissään itsenäistä puhevaltaa, kuten nykyisinkin. Ehdotetun vesilain 1 luvun 7 §:n mukaan (esityksen lakiehdotus numero 31) maakunta toimisi viranomaisena sille vesilaissa säädetyissä tehtävissä vesitalous- ja kalatalousasioissa sekä valvoisi niissä yleistä etua. Siten kalatalousviranomainen vastaisi niistä vesilaissa säädetyistä maakunnan tehtävistä, joihin sisältyisi yleisen kalatalousedun valvontaa tai muuta kalatalousviranomaiselle kalastuslain mukaan kuuluvan toimivallan käyttöä. Kalatalousviranomaiselle kuuluvia maakunnan tehtäviä vesilaissa olisivat paitsi lain 3 luvun 15 §:ssä säädetyt erityisesti kalatalousvelvoitteiden toteuttamissuunnitelmiin ja kalatalousmaksujen käyttösuunnitelmiin liittyvät tehtävät myös kaikki lausuntojen antamiseen, lupamääräysten tarkistamiseen, muutoksenhakuun tai hallintopakkoasioihin liittyvät

maakunnalle vesilaissa säädetyt tehtävät siltä osin kuin ne kuuluisivat kalatalousviranomaisen toimivaltaan. Vastaavasti muut maakunnan viranomaiset huolehtisivat maakunnalle vesilaissa säädetyistä tehtävistä omilla toimialoillaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että alueelliset kalatalouden yhteistyöryhmät toimivat maakuntien hallinnollisista rajoista riippumatta vesistöaluekohtaisesti. Kalastuslakiin ehdotettu 33 § ei estä maakuntia asettamasta yhteistyöryhmiä, jotka toimivat usean maakunnan alueella. Pykälään ehdotetun 1 momentin mukaan maakunnan on huolehdittava siitä, että sen alueella toimii säännöksessä tarkoitettu yhteistyöryhmä. Säännös ei rajaa yhteistyöryhmän toiminta-aluetta, vaan sama ryhmä voi hoitaa säännöksen mukaisia tehtäviä muidenkin maakuntien alueilla. Myös ehdotetun 33 §:n 2 momentin säännös yhteistyöryhmän ohjauksesta sekä maakunnalle tehtävistä esityksistä soveltuu tilanteeseen, jossa sama yhteistyöryhmä palvelee useampaa maakuntaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan kalastuslain mukaan useamman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella sijaitsevaa kalatalousaluetta koskevat asiat käsitellään siinä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, jonka toimialueella enin osa kalatalousalueen vesipinta-alasta sijaitsee. Nykyinen säännös soveltuu määrittelemään valtion viranomaisen alueellista toimivaltaa. Koska maakunta on itsehallinnollinen yhteisö, sen päätösvaltaa omalla alueellaan suhteessa toiseen maakuntaan ei voida rajoittaa ehdotetulla perusteella. Mainitun maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa annetun lakiehdotuksen mukaisesti maakuntien tulee kuitenkin hoitaa kalatalousaluetta koskevat asiat yhteistoiminnassa. Tämä vähentää myös kalatalousalueille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lakiehdotuksen mukaan maakuntien tulee myös hoitaa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston elinkeinotukien myöntämiseen liittyvät tehtävät yhteistoiminnassa siten, että tukien vaikuttavuus myös valtakunnallisesti tarkastellen olisi mahdollisimman suuri.

Valiokunta toteaa, että ehdotetun kalastuslain 123 a §:n mukaan maakunta päättäisi ja perisi kalastuslain mukaisista suoritteista perittävät maksut. Ehdotuksen mukaan maakunnan perimä maksu voisi vastata enintään suoritteen tuottamisesta maakunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Siten maksun suuruus ei käytännössä voisi olennaisesti vaihdella maakuntien välillä, mitä valiokunta pitää tärkeänä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös kalastusta koskien yhteisaluelakia ehdotetaan muutettavaksi (lakiehdotus numero 85) muun muassa siten, että osakaskuntien sääntöjen vahvistamisesta ehdotetaan luovuttavaksi. Valiokunta katsoo, että esitys on perusteltu valtion viranomaisten hallinnollista taakkaa kuin myös osakaskuntien hallintotoimintaa keventävänä uudistuksena. Vahvistusmenettelyn tärkein peruste on ollut sen varmistaminen, että säännöt sisältävät yhteisaluelain 18 §:ssä mainitut asiat. Vahvistusmenettely on kuitenkin lisännyt osakaskuntien kustannuksia ja hidastanut osakaskunnan kokouksen hyväksymien sääntöjen voimaantuloa.

Valiokunta toteaa lisäksi, että osakaskuntien sääntöjen vahvistusmenettelystä luopuminen ei heikennä osakaskuntien osakkaiden oikeusturvaa riitaisissa tapauksissa, koska esityksellä ei puututa millään tavalla osakkaiden oikeuteen hakea muutosta osakaskunnan kokouksessa vahvistettuihin sääntöihin. Lisäksi osakaskuntien ulkopuoliset tahot kuin myös osakaskuntien jäsenet ovat jo nyt voineet saada tiedon osakaskunnan järjestäytyneisyydestä ja sen hoitokuntien jäsenistä aluehallintoviraston lisäksi myös Maanmittauslaitokselta, koska sillä on em. tiedot yhteisaluelain 33 §:n

säännösten perusteella. Kun säännöstä ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi, esitys ei tosiasiassa heikennä ulkopuolisten tai osakaskunnan osakkaiden mahdollisuuksia saada tietoa osakaskunnan säännöistä. Jos osakaskunnan säännöistä ei esimerkiksi ilmene osakkaan kalastusoikeuden sisältö, asian selvittäminen edellyttää tietoa myös ko. osakaskunnan kokouksen päätöksistä.

Vesihuolto

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen numero 99 (vesihuoltolakiin ehdotettu 15 a §) mukaan vesihuoltolaitoksen tulee olla yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa palveluiden turvaamiseksi häiriötilanteissa. Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan maakunta toimii laissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena toimialallaan, mikä sisältää myös maakunnan tehtävät terveydensuojeluviranomaisena. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maakunnan valvontatehtävät vesihuoltolain toimeenpanossa eivät rajoitu pelkästään terveydensuojelun valvontaan. Maakunta voisi harkintansa mukaan osoittaa terveydensuojelulain mukaiselle valvontaviranomaiselle myös vesihuoltolain mukaiset muut valvontatehtävät. Vesihuoltolailla ei kuitenkaan voida säätää maakuntaa velvoittavasti siitä, miten sen tulee käyttää maakuntalain mukaista toimivaltaansa tehtävien järjestämisessä.

Valiokunta esittää, että lakiehdotuksen numero 119 (laki tulvariskien hallinnasta annetun lain muuttamisesta) 5 §:n 1 momenttiin, 15 §:n 1 momenttiin ja 22 §:n 2 momentin 2 kohtaan tehdään muutokset, joissa sana "maakuntien" korvataan sanalla maakunta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Kari Kulmala sin
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r

jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius

Valiokunnan lausunto MmVL 6/2018 vp

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Valiokunnan lausunnossa todetaan hallituksen maakuntauudistuksen keskeiset tavoitteet. Hallituksen esityksellä HE 14/2018 vp toteutettaisiin tehtäväsiirrot perustettaville maakunnille, uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle (Luova) sekä eräille muille viranomaisille. Lausunnossa todetaan edelleen, että maakuntauudistuksen tavoitteena on luoda itsehallinnolliset maakunnat, jotka lähtökohtaisesti päättävät itse organisaatiostaan ja niille osoitetun toimivallan delegoinnista.

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä ei pidä hallituksen kaavailemaa maakuntauudistusta eikä sen tavoitteita tarpeellisina. Sosiaali- ja terveysuudistus olisi voitu toteuttaa ilman hallituksen kaavailemaa maakuntauudistusta ja 18 maakuntaa. Valtion aluehallinnon siirtäminen maakuntien alaisuuteen, hallituksen uudistuksen mukaisesti, ei sekään ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista tai järkevää. Eduskunta ei ole kuitenkaan päässyt edes keskustelemaan vaihtoehtoisista malleista.

Valiokunnan lausunnossa korostetaan maakuntien itsehallintoa. Uudistuksen valmistelussa hallitus on ylipäätään korostanut toteuttavan portaan vastuuta. Hallitus siis käytännössä pesee kätensä oman uudistuksensa toteuttamisesta ja kaataa jo etukäteen vastuuta maakuntien virkamiesjohdolle ja uusille valtuustoille, joita ei ole vielä edes valittu. Kuitenkin maakuntien tehtävät ja rahoitus ovat hyvin tiukasti määritelty hallituksen esityksissä. Itsehallinnon korostamisesta huolimatta maakunnilla ei ole käytännössä juurikaan pelivaraa tai mahdollisuuksia vaikuttaa omaan toimintaansa.

KD-eduskuntaryhmä yhtyy valiokunnan näkemykseen maakuntavaltuustojen tarpeellisuudesta (7), mikäli maakunnat ylipäätään perustetaan. On tärkeää, että demokraattisesti valitut luottamushenkilöt valvovat ja ohjeistavat tukivalvontaa, lomituspalveluita, eläinlääkäripalveluita ja maaseudun kehittämistoimia. KD pitää erittäin tärkeänä valiokunnan huomiota lomituspalveluiden tärkeydestä (7 a). Samalla esitämme huolemme lomituspalveluiden rahoituksen riittävyydestä tulevassa maakuntamallissa, sekä maakuntien ja Luovan yhteistyön sujuvuudesta varsinkin uudistuksen käyttöönottovaiheessa. KD-eduskuntaryhmä painottaa, ettei maanviljelijöiden hyvinvointia ja jaksamista saa vaarantaa hallinnollisen myllerryksen tai rahoitusongelmien vuoksi.

Eläinlääkintähuollon, kalatalouden ja vesihuollon osalta KD-eduskuntaryhmä nostaa esiin saman huolen kuin lomituspalveluiden osalta. Erityisesti eläinlääkintähuollon osalta on pidettävä huoli siitä, ettei toiminta vaarannu hallinnollisen muutoksen yhteydessä. Eläinlääkintäpalvelut tulee olla saatavilla nykyisenkaltaisesti uudistuksen läpivientivaiheen aikana ja sen jälkeen. Palveluita ei myöskään saa keskittää niin, että niiden saatavuus heikentyy.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.5.2018

Peter Östman kd

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Maa- ja metsätalousvaliokunta on käsitellyt hallituksen esitystä HE 14/2018 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien (LUOVA) uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Lakiesitys on osa maakuntalainsäädännön kokonaisuudistusta. Esityksen lähtökohtainen ajatus on parempaan pyrkivä. Maakuntauudistuksen toimeenpanoa ja LUOVA-viraston perustamista ei kuitenkaan voida hyväksyä hallituksen lakiesityksen mukaisella tavalla tehtävien uudelleenorganisointia toteuttaen ja valtion ympäristöviranomaisen toimivaltaa nykyisestä merkittävästi heikentäen.

Yleisen edun valvonta ja muutoksenhakuoikeus LUOVA-virastossa

Voimme yhtyä valiokunnan lausunnon kappaleeseen (8), jonka mukaan uusi perustettava LUOVA-virasto selkeyttää hallinnon rakenteita ja mahdollistaa asiantuntemuksen ja resurssien käytön tehostamisen. Hallituksen lakiesityksessä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista on kuitenkin monia muita asiantuntijakuulemisissa esille tulleita vakavia puutteita, joiden korjaamiseksi valiokunta ei ota lausunnossaan kantaa lainkaan.

Valiokunnan olisi tullut ottaa lausunnossaan yksiselitteiseksi kannaksi mm. varatuomari Seppo Tiitisen ja usean asiaan perehtyneen oikeusoppineen valiokunnalle antamissaan asiantuntijalausunnoissa esitetyllä tavalla, että lakiin Valtion lupa- ja valvontavirastosta palautetaan lausuntokierroksella olleen lakiluonnoksen mukainen kirjaus lain ensimmäisen luvun (Valtion lupa- ja valvontaviraston asema ja tehtävät) pykäläksi 1, jolloin 1 §, (LUOVA-viraston) Toiminta-ajatus ja asema kuuluisi seuraavasti: *"Valtion lupa- ja valvontavirasto on valtakunnallinen ja monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa alueella toimivien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleistä etua hoitamalla sille erikseen säädettyjen lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti-, ja valvontatehtäviä. Virasto toimii asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä moniammatillista asiantuntemusta hyödyntäen. Viraston toiminta on ennakoivaa ja riskiperusteista."*

Niin merkittävää asiaa kuin yleisen edun valvontaa ei voi jättää vain lain perusteluosaan kirjattavaksi. Saadakseen riittävän vahvan painoarvon LUOVA-lain tulkinnassa, yleisen edun valvonnan kokonaisuus tulee esitetyllä tavalla kirjata lain ensimmäiseen pykälään.

Korkein hallinto-oikeus on lakiesityksestä antamassaan lausunnossa ottanut kantaa seuraavasti: *"Korkein hallinto-oikeus korostaa vielä lopuksi, että yleistä etua valvovien viranomaisten valitus-oikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Ilman erillistä valvontayksikköä lupaviranomaisesta itsestään tulisi valittajien eräänlainen vastapuoli jo hallinto-oikeudessa. Samalla lupaviranomaisen kokonaisrooli muuttuisi nykyisestä. Myös hallintotuomioistuinten asema erisuuntaisten muutoksenhakemusten ratkaisijana muuttuisi tavalla, johon ei ole perusteita. Korkein hallinto-oikeus pitää siten ehdotusta valvontayksiköstä välttämättömänä. Tärkeää on kuitenkin varmistaa jatkovalmistelus-*

sa, että valvontayksiköllä on tehtäväänsä asianmukaiset toimintaedellytykset ja erityisasiantuntemus."

Valiokunnan kuulemista asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että nykyisen lainsäädännön mukainen järjestely, jossa lupaviranomaisista erillinen viranomainen valvoo yleistä etua ja päätösten lainmukaisuutta, on osoittautunut kaikin puolin toimivaksi. Huomionarvoista on, että muiden viranomaisten kuin valtion LUOVA-viraston tehtäviin ei kuulu yleisen edun valvonta samassa sektorikohtaisessa laajuudessa. Valtio ei voi ulkoistaa yleisen edun ja päätösten lainmukaisuuden valvontaa sekä oikeusvaltioperiaatteiden ylläpitämistä — tarvittaessa myös muutoksenhakuoikeutta käyttäen — maakunnille, kunnille, kansalaisjärjestöille ja kansalaisille. LUOVA-viraston perustamisen ja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnin yhteydessä on taattava, että valtion viranomaisella säilyy oikeus hakea muutosta LUOVA-viraston päätöksiin.

Voimassa olevassa lainsäädännössä valtion aluehallinnossa toimivilla ELY-keskuksilla ollut oikeus hakea tarvittaessa tuomioistuimissa muutosta aluehallintovirastojen tekemiin päätöksiin on osoittanut merkityksensä. ELY-keskus on käyttänyt tätä muutoksenhakuoikeutta verrattain harvoin ja harkiten. Esimerkiksi aluehallintoviraston tekemistä ympäristölupapäätöksistä ELY-keskus on valittanut vain noin 3 prosentissa tapauksista. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista päätöksistä tehdyistä valituksista ELY-keskusten osuus on 4 %. ELY-keskus valtion viranomaisena on laatimissaan valituksissa hakenut muutosta juridisin perustein, yleisen edun ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Valtaosa ELY-keskusten valituksista on ollut aiheellisia, sillä noin 60 prosenttia ympäristölupiin kohdistuneista ja 80 prosenttia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksiin kohdistuneista ELY-keskusten valituksista on hyväksytty tuomioistuimissa.

Valtion asiantuntijaviranomaisen muutoksenhakuoikeus on ollut toimiva ennakkovarmistus sille, että eri viranhaltijat ottavat päätöksentekoprosessien kaikissa vaiheissa toistensa lausunnot, viranomaisneuvottelujen mukaiset erityislainsäädännön ja eri suuntaisten yleisten etujen näkökohdat sekä yhteiskunnallisten intressien toteutumisen huomioon päätöksiä tehdessään. Muutoksenhakuoikeuden poistaminen luonnontieteellisen, teknistaloudellisen ja juridisen asiantuntemuksen omaavalta valtion viranomaiselta on merkittävä ympäristöhallinnon viranomaisen toimivaltuuksien, lainmukaisuuden ja yleisen edun valvonnan heikennys, joka valiokunnan olisi tullut huomioida lausunnossaan.

Lakiesityksen vaikutusarviointiosion mukaan on mahdollista, että viranomaispäätöksistä tehtävien valitusten määrä kasvaa ennakoimattomalla tavalla ja taso heikkenee, koska jatkossa ne jäävät asiantuntijaviranomaisen sijaan suurelta osin asianosaisten kansalaisten ja ympäristöjärjestöjen vastuulle, vapaaehtoistyönä tai vähäisin resurssein tehtäviksi. Seurauksena voi olla, että valitukset kuormittavat tuomioistuimia ja hidastavat elinkeinoelämän hankkeita jatkossa nykyistä enemmän, tavoitellun prosessien sujuvoittamisen sijaan. Vastuuta yleisen edun ja päätösten lainmukaisuuden valvonnasta ei pidä siirtää enenevässä määrin kansalaisille, joilla on kyllä oikeus mutta ei velvollisuutta hakea muutosta lainvastaisiin päätöksiin.

Viranomaisen muutoksenhakuoikeuden poistamisen tärkeimmäksi perusteluksi valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty se, että kyseessä on hallituksen reformiministeriryhmän poliittinen päätös. Merkittävä osa asiantuntijoista ja oikeusoppineista lausuivat muutoksenhakuoikeuden säilyttämisen tarpeesta täysin päinvastaista kuin hallitus lakiesitykseensä on kirjannut.

Valiokunnan lausunto MmVL 6/2018 vp

Maakunnille siirtyvät tehtävät

Hallituksen lakiesitys koskee myös maakunnan tehtävien uudelleen organisointia. Lakipaketin mukaisia lakeja kirjoitettaessa olisi tullut ottaa kattavasti huomioon, että maakunnan viranhaltijan hoitaessa erityislainsäädännön mukaisia ja erityistä asiantuntemusta vaativia tehtäviä sekä käyttäessä erityislain soveltamiseen liittyvää oikeusharkintaista toimivaltaa on tehtävät selkeästi ja suoraan laissa osoitettava maakunnan asianomaiselle viranhaltijalle eikä jätettävä ratkaisua maakunnan delegoitavaksi.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on sote- ja maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (MmVL 12/2017 vp — HE 15/2017 vp) lausunut oikeusharkintaisten viranomaistehtävien järjestämisestä seuraavaa: *"Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että monet maakuntiin siirtyvistä ruoka- ja luonnonvara-sektorin tehtävistä edellyttävät viranhaltijan riippumatonta päätöksentekoa. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä ehdotetun maakuntalain 79 §:n säännöstä, jonka mukaan maakunnan hallinto-säännössä on annettava maakunnalle kuuluva toimivalta viranhaltijalle muun muassa laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta-, tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa. Vaikka säännöksen perustelujen mukaan säännös on luonteeltaan informatiivinen, valiokunta katsoo, että säännös on luonteeltaan velvoittava. Siten esim. valvontamenettelyä koskeva toimivalta tulee delegoida viranhaltijatasolle suoraan mainitun säännöksen perusteella ilman erillistä säätämistä. Säännöksen sanamuotoa on tarpeen täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi."*

Valiokunnan edellä mainittu lausuma maakuntalakiesitykseen (HE 15/2017 vp) on oikeusvaltiollisesta näkökulmasta tärkeä ja perusteltu. Nyt käsitelty valiokunnan toimialan mukainen 71 lain kokonaisuus (HE 14/2018 vp) on epäsymmetrinen sen suhteen, miten erilaisten tehtävien siirtämisestä maakuntien hoidettavaksi on säädetty. Osassa laeista tehtävät on asianmukaisesti osoitettu maakunnan viranhaltijalle. Lakiesityksessä on tällä hetkellä valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen, muun muassa ympäristöoikeuden professori Tapio Määtän esittämän arvion perusteella kuitenkin noin 30 lakia, joissa näin ei ole. Tämä vaarantaa kansalaisten oikeusturvaa ja tulee siksi korjata yhtenäisenä linjauksena valiokunnan aikaisemman maakuntalakiesitykseen (HE 15/2017 vp) antaman lausuman mukaisesti koko lakiesityksessä.

Maakuntien viranhaltijan vastuulla olevan oikeusharkintaisen viranomaispäätöksenteon riippumattomuus edellyttää myös sitä, että erityislainsäädännössä oleva sääntely osaltaan turvaa mahdollisuuden tehdä lainmukaisia päätöksiä ilman epäasiallista muiden tahojen puuttumista viranomaisharkintaan.

Erityisosaamista vaativien tehtävien asianmukainen hoito maakunnissa tulee lisäksi varmistaa edellyttämällä maakunnilta säädösten nojalla yhteistyötä maakuntarajat ylittävien tehtävien, kuten kalatalousviranomaisen tehtävien ja toimivallan käytössä vesistöalueilla, hoitoa nykyisenkaltaisen toimivan ja hyväksi havaitun järjestelyn tapaan, jossa kalatalousasioista vastaa valtakunnallisesti kolme ELY-keskusta. Lakiesitys on erityisosaamista ja vähäisten resurssien tehokasta käyttöä vaativien tehtävien osalta maakuntien yhteistoiminnasta säätämisen suhteen puutteellinen.

Kalatalousviranomaisen tehtävistä maakunnissa säädettäessä maakunnan kalatalousviranomaisen itsenäinen ja riippumaton asema lausunnonantajana, muutoksenhakijana sekä yleisen kalatalousedun puhevallan käyttäjänä ja suhteessa vesitalousviranomaiseen on turvattava ja määriteltävä lain pykälissä tarkoin. Kalatalousviranomaisen toimivalta tulee osoittaa maakunnan sijaan selkeästi esimerkiksi "kalatalousviranomaiselle" tai "maakunnan kalatalousviranomaiselle".

Yleistä uudistuksen toteutumisesta

Muodostettaessa LUOVA-virastoa eli valtakunnallista ja laaja-alaista lupa- ja valvontaviranomaista tulee sille mielestämme taata riittävien resurssien lisäksi täydet toimintavaltuudet yleisen ympäristöedun valvonnassa, tarvittaessa myös muutoksenhakuoikeuden ja pakkokeinojen määräämisen kautta. Valvonnalle tulee taata koko valtakunnan laajuisesti tehokkaat toiminta-edellytykset ja tarpeelliset resurssit tärkeän tehtävänsä hoitamiseksi.

Vahvoilla asiantuntijaresursseilla ja toimivaltuuksilla varustettua valtion valvontaviranomaista tarvitaan kansalaisten oikeusturvan ja yleisen ympäristöedun turvaamisessa ja valvonnassa tulevaisuudessakin kohdattavien yhteiskunnallisten haasteiden, kuten vesiensuojelukysymysten ja ilmastonmuutoksen aiheuttamien riskien, rajoittamisessa.

LUOVA-virasto ja maakunnat tulisivat hallituksen lakiesitysten mukaan hoitamaan osittain samantyyppisiä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä, tehtävänjaon määräytyessä sote- ja maakuntauudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2018 vp) perusteella. Tehtävänjaon onnistuneisuutta laajemmin tämän lakiesityksen (HE 14/2018 vp) yhteydessä arvioimatta toteamme, että itsehallinnollisten maakuntien tehtäviksi eivät kaikilta osin ongelmitta sovellu sellaiset oikeusharkintaiset viranomaistehtävät, jotka eivät ole luonteeltaan maakunnallisia ja joissa paremminkin valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat ja ratkaisukäytäntö olisivat kansalaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä.

LUOVA-viraston ja maakuntien tehtävänjaon toimivuutta on uudistuksen esitetyllä tavalla toteutuessa seurattava oikeusvaltiollisesta näkökulmasta. Yleisen edun valvonnan erilaisten näkökohtien toteutumista maakuntien ja LUOVA-viraston toiminnassa on samoin syytä seurata ja tarvittaessa arvioida uudelleen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.5.2018

Hanna Halmeenpää vihr
Harry Wallin sd
Tytti Tuppurainen sd
Jari Myllykoski vas