



Valtiovarainministeriö

Viite Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM037:00/2016

**Pohjois-Savon keskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi**

Pohjois-Savon ELY-keskus esittää lausuntonaan otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

**Maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta (HE 2.3.3)**  
Kommenttinne tehtävälästä

**Kalatalous ja vesitalous (HE 2.3.4)**

Alueellisen kalataloushallinnon keskeisiä tehtäviä ovat kalatalouden elinkeinojen edistäminen ja rahoittaminen (Euroopan meri- ja kalatalousrahasto), EU:n yhteisen kalastuspolitiikan valvonta, vapaa-ajankalastuksen kehittäminen ja kalavarojen hoito, yleisen kalatalousedun valvonta sekä rajavesistöihin liittyvät kalataloustehtävät. Kaikki edellä mainitut tehtävät ovat lakisäätöisiä ja muodostavat hallinnollisen kokonaisuuden, jolla kansalaisia, toimialan yrityksiä ja sidosryhmiä palvellaan ottaen huomioon asiakkaiden tarpeet sekä laissa ja muissa säädöksissä asetetut tavoitteet.

Kalataloushallinto on oman toimialansa ydinosajana mukana monissa alue- ja valtakunnan tason virallisissa työryhmissä sekä kehittämis- ja suunnitteluryhmissä.

Kalataloushallinto edustaa kalatalouden näkökulmaa ja toimii sille asetettujen lakisäätöisten tehtävien ja strategioiden mukaisesti kalatalouden etujen ajajana ja toimialansa kehittäjänä. Koska monitavoitteisessa päätöksenteossa joudutaan usein intressiristiriitisiin, on kalatalouden tavoitteista poikkeavat vesistöjen käyttöpolitiikat (rakentaminen, säännöstely, tulvasuojelu) perusteltua pitää hallinnollisesti ja organisatorisesti erillään kalataloushallinnosta. Kuitenkin vaelluskalastukseen perustuva virtavesistöjen kunnostus ja kalateiden rakentaminen voidaan resurssien osalta ja toiminnallisesti ilman tavoitteiden ristiriitaa yhdistää osaksi kalataloushallinnon kokonaisuutta maakuntauudistuksessa. On myös hyvä huomata, että tulvasuojelu ja vesistöjen säännöstely liittyvät pelastustehtäviin.

Alueellisen kalataloushallinnon palvelut ja toimintastrategiat uudistettiin vuoden 2015 alusta siten, että 11 palveluyksikön sijaan muodostettiin kolme hallinnollista toiminta- aluetta – kuitenkin säilyttäen entiset palvelupisteet eri maakunnissa. Uudistuksella kalatalouden aluehallinto sopeutettiin niukentuneisiin taloudellisiin voimavaroihin. Asiakkaiden ja kalatalouden toimialan mielestä uudistus oli onnistunut, ja asiakaspalvelun taso on pystytty säilyttämään.

On perusteltua, että lakiehdotukset mahdollistavat keskitettyjen palvelujen osalta maakuntarajat ylittävän yhteistyön. Siten olisi sopimusteitse mahdollista säilyttää kalatalouden palvelukokonaisuus pirstomatta sitä toiminnallisesti liian pieniin osiin. Erityisesti EU- hankerahoituksessa, vaelluskalakantojen hoidossa, vesistöjen kalataloudellisissa kunnostushankkeissa ja kalatalouden edistämismäärärahojen osalta vain riittävän laaja alueellinen toimintakehys mahdollistaa rakennemuutosta tukevat rahoitusratkaisut.

### **Kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimien järjestämisen edistäminen (HE 2.3.8)**

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n kumoamisen myötä minkäänlaista valtion maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen kohdistuvaa yleisen edun valvontaa ei valtio eikä maakunta tekisi. Maankäytön ja rakentamisen taloudellista merkitystä on kuvattu maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä 101/1998 vp esimerkiksi seuraavasti: "Suomen kansallisvarallisuudesta noin 3/4 on rakennettua ympäristöä. Sen arvo on eräiden arvioiden mukaan ollut muutamia vuosia sitten noin 2 000 miljardia markkaa. Yhdyskuntien rakentaminen ja ylläpito (liikenne mukaan lukien) vievät vuosittain noin 40 % bruttokansantuotteestamme." Kun otetaan huomioon tämän kaltaiset maankäyttöön ja rakentamiseen kohdistuvat poikkeukselliset taloudelliset mutta myös muut hyvin merkittävät intressit, tämä ratkaisu on kestävä. Se on myös täysin epäsuhtadassa siihen, mihin kaikkeen muuhun toimintaan valtion valvonta kohdistuu, kun otetaan huomioon maankäyttöön liittyvät merkittävät valtakunnalliset yleiset edut.

Maankäytön suunnittelu ja rakentaminen liittyvät eri tavoin myös Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kuitenkin esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvontaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa toiminnassa ei enää olisi. Maankäytön suunnittelu ja rakentaminen on paikannettu maassamme yhdeksi keskeisimmistä korruption riskikohteista, ja päätöksenteon tietynasteinen viranomaisvalvonta on omiaan edistämään myös päätöksenteon riippumattomuutta vieraista vaikuttimista. Myös luottamus viranomaistoimintaan on tärkeä arvo ja myös kilpailukykytekijä suomalaisessa yhteiskunnassa. Niin ikään kilpailukykytekijä on myös toimiva ja taloudellinen yhdyskuntarakenne.

### **Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito (HE 2.3.9)**

Luonnonsuojelulain säännösten ehdotettujen muutosten perusteella maakunnan asema luonnonsuojelulaissa rinnastuisi säännöstasolla kuntien tämänhetkiseen rooliin luonnonsuojelussa. Maakunnan, kuten kunnankin, luonnonsuojelulain mukaisena tehtävänä olisi edistää luonnonsuojelua alueellaan. Muilta osin laissa viitataan maakuntaan ainoastaan siltä osin, että maakunta voisi nykyisiä maakunnan liittoja vastaavasti tehdä esityksen maisema-alueen perustamisesta. Maakunnan asema ja tehtävät näyttäisivät itse asiassa vielä kuntiakin vähäisemmiltä, kun maakunnilla ei olisi kuntien tapaan esimerkiksi lain 57 §:n mukaista vireillepano-oikeutta (eikä niin ikään myöskään valitusoikeutta luonnonsuojelulain säännösten nojalla).

Luonnonsuojelun osalta maakunta- tai luonnonsuojelulaissa tulee kirjata maakunnan luonnonsuojelutehtävät. Muutoin on mahdoton ymmärtää, että puolet henkilöresursseista osoitetaan maakunnalle, kun lakisääteisiä luonnonsuojelutehtäviä ei maakunnalla olisi. On huomattava, että julkisen vallan käyttö voi perustuslain mukaan perustua vain lakiin. Maakunnan mahdollisten luonnonsuojelutehtävien määrittäminen laissa on luonnonsuojelutehtävien hoidon ja riittävän resursoinnin kannalta tärkeää siksi, ettei luonnonsuojelun ylintä ohjausta ja valvontaa toteuttavalla ympäristöministeriöllä olisi minkäänlaista ohjaussuhdetta itsehallinnolliseen maakuntaan. Mahdollista on sekin, että nykyiset luonnonsuojelun henkilöresurssit jaetaan valtion viranomaisen ja maakunnan kesken, mutta näistä vain valtion viranomaiselle siirtyvää resurssia käytetään luonnonsuojelulain mukaisiin tehtäviin.

On kuitenkin todettava, että mikäli luonnonsuojelun prosessit (esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustaminen) tulisivat osin maakuntien ja osin valtion viranomaisten toteutettavaksi, merkitsisi tämä väistämättä sitä, että näiden prosessien toteuttaminen muodostuisi väistämättä vähemmän sujuvaksi kuin nykyisin.

Yhden viranomaisen tehtävien jakaminen kahdelle viranomaiselle ja niukkojen resurssien jakaminen vastaavasti eivät sen enempää viranomaisten kuin hallinnon asiakkaidenkaan näkökulmasta sujuvoita viranomaistoimintaa ja tehosta resurssien käyttöä, vaan tekevät tästä mahdotonta.

### **Maakunnan muut tehtävät (HE 2.3.21)**

**Patoturvallisuuslain** mukaisena valvontaviranomaisena toimisi ehdotuksen mukaan Kainuun maakunta. Kun kyse on valtakunnallisesta turvallisuuteen liittyvästä valvontatehtävästä, on tämä ratkaisu outo ja epäjohdonmukainen kun otetaan huomioon muun ohella ehdotetun maakuntalain 1, 2 ja 4 §:n säännökset ja niiden määrittelemä maakunnan luonne itsehallinnollisena julkisyhteisönä. Myös käytännössä ratkaisu on epätarkoituksenmukainen. Kun esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaiset valvontatehtävät liittyvät usein esimerkiksi kaivosasioissa läheisesti patoturvallisuuslain mukaisiin tehtäviin, luo ratkaisu tarpeettomia toimintaa vaikeuttavia raja-aitoja, kun sekä ympäristönsuojelulain että patoturvallisuuslain mukaiset valvontatehtävät voisivat olla samassa valtakunnallisessa viranomaisessa, jolla on lukuisa määrä eri toimipisteitä ympäri maata.

### **Muut huomiot maakunnille siirtyvien tehtäväalojen osalta**

Kokonaisuutena arvioiden esitetty ympäristöhallinnon tehtävien jako merkitsisi nykyisten ympäristöhallinnon tehtävien aiempaa enemmän resursseja vaativaa ja vähemmän sujuvaa hoitamista. Valtion ja kuntien viranomaisten korvaaminen valtion, maakuntien ja kuntien viranomaisilla lisää viranomaistahojen määrää yksittäisissä hallintomenettelyissä ja luo väistämättä uusia viranomaisten välisiä raja-aitoja. Osa nykyisten ELY-keskusten ympäristöasiantuntemuksesta siirtyisi valtion viranomaiseen ja osa maakuntiin, jolloin kummassakaan ei enää ole eri ympäristösektoreiden kokonaisvaltaista, huomattavan laajaa ja eri tavoin vaativaa asiantuntemusta. Riittävä tiedonkulku viranomaisten välillä on väistämättä vaikeampi toteuttaa kuin tiedonkulku saman viranomaisen sisällä (johon siihenkin voi sinänsä liittyä ongelmia).

Kun nykyiselläänkin niukat resurssit jaetaan valtion ja maakuntien viranomaisiin merkitsee tämä samalla sitä, että yhä useammin näiden niukkojen resurssien käyttö on väistämättä aiempaa tehottomampaa. Saman ympäristöhallinnon substanssisektorin asiantuntijat joutuvat osallistumaan oman viranomaisensa edustajina yksittäisiin hallintomenettelyihin aiempaa useampilukuisina, kun samassa hallintomenettelyssä ovat osallisina sekä itsehallintoon perustuvat kunta ja maakunta että valtion viranomainen. Tämä koskee esimerkiksi ja luonnonsuojelua, jonka resurssit ilmeisesti oltaisiin jakamassa ilmeisesti puoliksi valtion viranomaiseen ja maakuntaan (vaikkakaan ehdotetun lainsäädännön perusteella tällainen tasajako ei näytä lainkaan perustellulta). Kysymys liittyy esimerkiksi maankäytön suunnitteluun, mutta valtion ja maakuntien lakisääteiset tehtävät leikkaavat toisiaan hyvin laajasti eri substanssisektoreiden ympäristöhallinnollisissa päätöksentekomenettelyissä. Siksi on myös osoitettavissa tarpeita lisätä maakuntien ja valtion viranomaisen vuorovaikutusta koskevia säännöksiä siitä, millaisiksi ne on nyt ehdotettu. ELY-keskusten ympäristövastuualueiden johtajat ovat esimerkiksi nähneet tarpeelliseksi maakunnan sisällyttämisen lausunnon antajien joukkoon ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja rakennusperinnön suojelulain mukaisissa menettelyissä.

Uudistus ei siten ympäristöhallinnon eikä asiakkaiden näkökulmasta edes potentiaalisesti sujuvoita menettelyitä tai säästä aikaa tai kustannuksia, vaan sen vaikutukset ovat käytännössä väistämättä päinvastaisia.

## **B. VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUELLEENORGANISOINTI**

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinniseksi. Esityksellä perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä. Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoisi yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virastotyyppiltään Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta. Laki ei muuta Ahvenanmaan valtionviraston asemaa eikä merkittävässä määrin tehtäviäkään.

### **Oikeusministeriö, 32 lakiehdotusta, luku 2.2 (lakiehdotukset 1-32)**

#### **2.2.2 Vesilaki**

1 luku, 7 § On perusteltua, että vesilaisissa täsmennetään, että maakunta toimii kalatalousviranomaisena, koska yleisen kalatalousedun valvonta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa hankkeissa on alueellisen kalataloushallinnon ydintehtäviä. Ehdotettu tarkennus selkiyttää eri toimijoiden suhteita intressivalvonnan näkökulmasta tarpeellisella tavalla ja vastaa kansalaisten odotuksia viranomaistoiminnasta. Samoin rinnakkainen puhevalta Valtion lupa- ja valvontaviraston kanssa yleisen edun valvonnassa on tarpeellinen.

3 luku, 21 § Kalatalousviranomaista koskeva tarkentava maininta on perusteltu tässäkin yhteydessä.

#### **11 luku, 6 ja 9 §**

Kalatalousviranomaisen tarkentaminen yleistä etua valvovaksi viranomaiseksi on välttämätöntä tässä kohdassa.

### **Maa- ja metsätalousministeriö, 72 lakiehdotusta, luku 1.3 (lakiehdotukset 1-72)**

Patoturvallisuuslain mukaisena valvontaviranomaisena toimisi ehdotuksen mukaan Kainuun maakunta. Kun kyse on valtakunnallisesta turvallisuuteen liittyvästä valvontatehtävästä, on tämä ratkaisu outo ja epäjohdonmukainen kun otetaan huomioon muun ohella ehdotetun maakuntalain 1, 2 ja 4 §:n säännökset ja niiden määrittelemä maakunnan luonne itsehallinnollisena julkisyhteisönä. Myös käytännössä ratkaisu on epätarkoituksenmukainen. Kun esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaiset valvontatehtävät liittyvät usein esimerkiksi kaivosasioissa läheisesti patoturvallisuuslain mukaisiin tehtäviin, luo ratkaisu tarpeettomia toimintaa vaikeuttavia raja-aitoja, kun sekä ympäristönsuojelulain että patoturvallisuuslain mukaiset valvontatehtävät voisivat olla samassa valtakunnallisessa viranomaisessa, jolla on lukuisa määrä eri toimipisteitä ympäri maata.

### 1.3.5. Yhteisaluelaki

Yhteisaluelain 18 § ehdotus osakaskunnan sääntöjen vahvistamismenettelystä luopumiseksi saattaa osoittautua ongelmalliseksi, koska osakaskuntien toiminnassa hallinnollisissa asioissa on käytännössä havaittu puutteita. Sääntöjen vahvistamismenettely varmistaa osaltaan toiminnan perusteita.

### 1.3.7. Kalastuslaki

19 § Voitaisiinko muotoilu "maakunnan kalatalousviranomaisen on maakunta" korvata muodolla "alueellisen kalatalousviranomaisen tehtävät ovat maakunnan järjestämisvastuulla".

20 § Kalastuslakia koskevat säädökset sisältävät suurelta osin teknisiä muutoksia. Kalastuslain 20 § kuitenkin ehdotetaan muutosta, minkä seurauksena maa- ja metsätalousministeriö ohjaisi ja valvoisi valtion varoin tehtävää kalatalouden neuvontatyötä. Nyt se on ollut ELY-keskuksen tehtävä. Alueellisten kalatalouden neuvontajärjestöjen ohjaus ja valvonta po. asiassa sopisi luontevammin maakunnalle kuin ministeriölle.

60 § Saimaanorppaa koskevien sopimusten säätäminen kolmen maakunnan hoidettavaksi lisääisi hallinnollista taakkaa nykytilaan verrattuna, jossa sopimukseen liittyvät menettelyt on keskitetty. Asiakokonaisuus sisältää varsin yksityiskohtaista sopimus- ja karttateknistä paneutumista.

61 § Valtion edustajan vaihtuminen valtion lupa- ja valvontaviranomaiseksi perusteltua.

77 § Tulokaslajien ja paikallisesti esiintymättömien lajien maahantuontia koskevat asiat olisi perusteltua käsitellä tulevaisuudessakin keskitetysti.

### 1.3.10 Laki maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa

1 § Lakiehdotuksen perustelutekstin perusteella jää epäselväksi, mitä tarkoittaa toisiinsa kytkeytyvät kalatalouden ja vesitalouden tehtävät. Tarkoitetaanko, että mainitut tehtävät kaikkinsa kytkeytyvät toisiinsa ja ikään kuin olisivat osa yhteistä kokonaisuutta, tai tarkoitetaanko sanatarkasti tapauskohtaisesti tiettyjä yksilöityjä tehtäviä. Asialla on huomattava periaatteellinen merkitys.

Lain perustelutekstissä kalatalous samaistetaan virheellisesti vesitaloustehtäviin:

"ELY-keskukset hoitavat nykyisin myös sellaisia vesitalouden tehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä ja jotka eivät siten kuulu edellä mainituissa laeissa säädettyihin ELY-keskuksen viranomaistehtäviin. Näitä tehtäviä ovat kalavarojen ja muiden vesiluonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvät tehtävät sekä valtiolle kuuluvien vesistö rakenteiden ja muun vastaavan omaisuuden käyttö ja ylläpito mukaan lukien huolehtiminen rakenteita koskevien lupien ja sopimusten noudattamisesta".

Perusteluteksti kuvaa kalataloushallinnon tehtäviä sekä lain soveltamisalaan kuuluvia maakuntien vesitalouden tehtäviä, joita ovat vesistöjen säännöstelyn ohjaus ja kehittäminen, rakennettujen vesistöjen hoito ja kunnostus, hydrologisten havaintotietojen tuottaminen, tulvariskien hallinta, peruskuivatus- ja ojitusasiat. Kun kalataloushallinnon tavoitteena on kestävä kalatalouden edistäminen sekä kalavarojen suojelu ja hoito, on ilmeistä, että mainittuihin vesitalouden ja kalatalouden tehtäviin sisältyy intressiristiriidan mahdollisuus. Perusasetelma ei muutu, vaikka monitavoitteisessa päätöksenteossa ja intressien yhteen sovittamisessa olisi jonkin verran edistytty.

Sellaisen mielikuvan luominen, että kalatalous ja vesitalous edellä kuvatuissa tapauksissa muodostuisivat saumattoman kokonaisuuden, vaarantaa hallintotoiminnan keskeisiä periaatteita. Yleisen kalatalousedun valvonnan olisi oltava riippumaton muista intresseistä myös maakuntahallinnossa.

Koska kaikki kalataloushallinnon tehtävät perustuvat lainsäädäntöön, jää epäselväksi, mitä olisivat mainitut kalavarojen hyödyntämiseen liittyvät tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Kalatalouden prosessit ovat selkeitä palvelukokonaisuuksia, joihin kuuluvat mm. asiakaslähtöiset kalastuksen säätely-, lupa- ja rahoituspäätökset. Vesitalouden tai vesienhoidon kanssa yhteisiä asiakkuuksia ei näissä tehtävissä juurikaan ole tai ne liittyvät enemmänkin suunnittelukokonaisuuksiin.

Kalataloushallinnon ydintehtäviä on elinkeinokalatalouden ohella erityisesti kalavarojen hoito. Uusi kalastuslaki tuo alueelliselle kalataloushallinnolle lisää uusia tehtäviä samanaikaisesti maakuntahallinnon alkamisen kanssa. Ydinosaamista on tietoon perustuva kalakantojen tuoton lisääminen järjestämällä kalastus optimaalisesti ja tarvittaessa istutuksin.

2 § Pykälän 1 momentin kohtaan 2) sisältyy edellä mainittu ongelma elinkeinojen edellytysten kehittämisessä. ELY-keskusten sisällä ja kesken on pitkäkö perinne yhteistyöstä tavoitteeltaan ristiriidattomien hankkeiden toteuttamisessa.

3 § Kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamista varten tarvittaessa perustettavaksi ehdotettuun yhteiseen toimielimeen liittyy edellä kuvattu ongelma.

### **Maa- ja metsätalousministeriön tehtäviä koskevat maakuntauudistukseen liittyvien säädösmuutosten lausuntopyyntö**

#### **1. Merkittävimmät lausuttavat asiat**

Laki nro 17: Laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain kumoamisesta ELY-keskukset esittävät, että lakia ei kumota ennen kuin peruskuivatusta koskeva rahoitus on sisällytetty johonkin toiseen lakiin. Maa- ja metsätalousministeriöstä saadun tiedon mukaan tämä on mahdollista aikaisintaan uuden ohjelmakauden 2021-säädösvalmistelun yhteydessä.

Laki nro 52: Laki maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain 3 aj 3 a §:n muuttamisesta

3 §:ssä ehdotettu muutos tehtävien siirtämisestä Maaseutuvirastolle on kannatettava. Maaseutuvirasto on luonteva ja oikea paikka näille tehtäville, kun maakunta ei voi ottaa niitä hoidettavakseen. Maaseutuvirastossa on jo valmiiksi Makeraan liittyviä tehtäviä ja lisäksi hoidettavat alueet ovat pääosin peltoalueita, joten Maaseutuvirasto on luonteva toimija.

Samassa yhteydessä olisi hyvä poistaa mahdollisuus myydä maata velaksi enintään vuoden maksuajalla (3 § 2 mom.).

Laki nro 58: Laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain muuttamisesta Pykälään 35 on lisätty maakunnalle velvollisuus periä maksuja maakunnan vahvistaman taksan mukaan. ELY-keskukset eivät kannata muutosta nykyjärjestelmään, jossa Elintarviketurvallisuusvirasto toimii maksujen perijänä. Kyseessä olisi työ, jossa osaaminen ja kokonaisuuden hallinta on tähän asti ollut Eviralla. Myös asiakkaiden tasapuolisen kohtelun nimissä tulisi käytännön koko maassa olla yhtenevä.

Yleisesti koko kohtaan 58 liittyen voi lisäksi todeta, että osa nykyisin ELY-keskuksesta myönnettävistä poikkeusluvista puuttui, kun osa taas oli erikseen pykälissä mainittuna. Syy tähän ei täysin aukea. Loogisempaa ehkä olisi todeta vain yksiselitteisesti, että poikkeusluvut luonnonmukaiseen tuotantoon liittyen tekee maakunta.

Laki nro 61: Laki maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa  
 Lausunnonle toimitetun lakipaketin useissa kohdissa viitataan uhkasakon käytön mahdollisuuteen, mikäli tulevissa maakunnissa havaitaan puutteita maksajavirastotehtävien hoidossa. ELY-keskukset eivät pidä lähtökohtaa hyvänä, vaan luottavat siihen, että maksajavirastosopimuksella sovittavat asiat hoidetaan edelleen hyvin, myös tulevissa perustettavissa maakunnissa. Tästä syystä uhkasakkoa ei tulisi kirjoittaa lakitekstin eri kohtiin.

Lainsäädännössä tulisi varmistua myös siitä, että maksajavirastotehtävien sopimiskäytännöt eri maakuntien ja maaseutuviraston välillä olisivat helppoja ja nopeita.

Laki nro 72: Laki maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta § 12 Maakunnan alueellinen toimivalta  
 Erityisesti 2 momentin kohdissa 3 ja 4 mainitut tehtävät (metsämarjojen ja sienten varastointituki ja mehiläistalouden tuki) ovat pieniä tehtäviä joissa päätöksenteko on nyt keskitetty. Esityksessä tehtävät jaetaan kaikkiin maakuntiin (Toisaalta valvonta on hajautettu toteutettavaksi nyt maakunnittain). Pohjois-Savon ELY-keskus hoitaa tällä hetkellä keskitetysti mehiläistalouden tukia valtakunnallisesti. Mikäli näin halutaan, em. keskitystä voidaan tarvittaessa myös jatkaa.

## 2. Muita havaintoja lakipaketista

Laki nro 31: Laki eläinsuojelulain muuttamisesta 41§

Pykälässä todetaan, että eläinsuojeluvalvojan on rikkeitä havaitessaan tehtävä ilmoitus maakunnalle tai poliisille. Tulisi muuttaa muotoon: maakunnalle tai poliisille, tarvittaessa molemmille

35 § 1 mom.

Lisäys 35 § 1 momenttiin: elintarvikelaissa tarkoitetuissa poroteurastamoissa eläinsuojelulain mukaiset tehtävät suorittaa koko maan alueella Lapin maakunta.

Laki nro 32: Laki eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta 25 §

Lisäys 25 §:n 1 momenttiin: elintarvikelaissa tarkoitetuissa poroteurastamoissa eläinkuljetusasetuksen sekä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanosta ja valvonnasta huolehtii koko maan alueella Lapin maakunta.

Laki nro 33: Laki eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta 32§

Pykälässä mainitaan, että "Kaikkia pitopaikassa olevia saman eläinlajin eläimiä koskevan kiellon edellytyksenä on, että merkittävä osa eläimistä ei täytä tunnistus- ja rekisteröintivaatimuksia". Määrittely "merkittävä osa" tulisi tehdä ohjetta korkeammalla tasolla, koska on seuraamusperuste.

Laki nro 39: Laki eläintautilain muuttamisesta 87§

Jää epäselväksi, ketä tarkoitetaan Elintarviketurvallisuusviraston valtuutetulla tarkastajalla.

Laki nro 42: Laki kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamista 4§ ja 43 3§

ELY-keskukset kannattavat erityisesti, että kasvinsuojelurekisteriin ja taimiaineistoa koskevaan rekisteriin liittyvät asiat keskitetään Elintarviketurvallisuusvirastolle, joka myös päättää asiasta. Tällöin kokonaisuus ja asiantuntemus ovat samassa paikassa.

Laki nro 50: Laki maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta (pieni)

31 §:ssä on viittaus vanhaan hankintalakiin.

42 § pykälässä säädetään, että maakunnan viranhaltija päättää tuen myöntämisestä, ja 48 §:ssä säädetään, että tuen maksamisesta päättää tuen myöntänyt maakunta. Olisi hyvä yhdenmukaistaa päätöksentekijästä käytettävä ilmaus.

Laki nro 51: Laki maatalouden rakennetuista annetun lain muuttamisesta. (pieni)  
20 § 5 mom: momenttiin jäänyt vanhan hankintalain mukainen raja 30 000 euroa.  
33 §:ssä on säädetty, että maakunnan viranhaltija päättää tuen myöntämisestä ja 37 §:ssä on säädetty, että avustuksen maksamisesta päättää maakunta. Olisi hyvä yhdenmukaistaa pykälissä käytettävä päätöksentekijän ilmaisu.

#### **Ympäristöministeriö, 26 lakiehdotusta, luku 1.7 (lakiehdotukset 1-8) ja luku 2.10 (lakiehdotukset 1-18)**

**Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n kumoamisen myötä minkäänlaista valtion maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen kohdistuvaa yleisen edun valvontaa ei valtio eikä maakunta tekisi. Maankäytön ja rakentamisen taloudellista merkitystä on kuvattu maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä 101/1998 vp esimerkiksi seuraavasti: "Suomen kansallisvarallisuudesta noin 3/4 on rakennettua ympäristöä. Sen arvo on eräiden arvioiden mukaan ollut muutamia vuosia sitten noin 2 000 miljardia markkaa. Yhdyskuntien rakentaminen ja ylläpito (liikenne mukaan lukien) vievät vuosittain noin 40 % bruttokansantuotteestamme.**

"Kun otetaan huomioon tämän kaltaiset maankäyttöön ja rakentamiseen kohdistuvat poikkeukselliset taloudelliset mutta myös hyvin merkittävät intressit, tämä ratkaisu on kestävä. Maankäytön suunnittelu ja rakentaminen liittyvät eri tavoin myös Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kuitenkin esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvontaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa toiminnassa ei enää olisi. Maankäytön suunnittelu ja rakentaminen on paikannettu maassamme yhdeksi keskeisimmistä korruption riskikohteista, ja päätöksenteon tietyntaiteinen viranomaisvalvonta on omiaan edistämään myös päätöksenteon riippumattomuutta vieraista vaikuttimista. Myös luottamus viranomaistoimintaan on tärkeä arvo ja myös kilpailukykytekijä suomalaisessa yhteiskunnassa. Kilpailukykytekijä on myös toimiva ja taloudellinen yhdyskuntarakenne.

**Luonnonsuojelulain säännösten ehdotettujen muutosten perusteella maakunnan asema luonnonsuojelulaissa rinnastuisi säännöstasolla kuntien tähänhetkiseen rooliin luonnonsuojelussa. Maakunnan, kuten kunnankin, luonnonsuojelulain mukaisena tehtävänä olisi edistää luonnonsuojelua alueellaan. Muilta osin laissa viitataan maakuntaan ainoastaan siltä osin, että maakunta voisi nykyisiä maakunnan liittoja vastaavasti tehdä esityksen maisema-alueen perustamisesta. Maakunnan asema ja tehtävät näyttäisivät itse asiassa vielä kuntiakin vähäisemmiltä, kun maakunnilla ei olisi kuntien tapaan esimerkiksi lain 57 §:n mukaista vireillepano-oikeutta (eikä niin ikään myöskään valitusoikeutta luonnonsuojelulain säännösten nojalla).**

Luonnonsuojelun osalta maakunta- tai luonnonsuojelulakiin tulee kirjata maakunnan luonnonsuojelutehtävät. Muutoin on mahdoton ymmärtää, että puolet henkilöresursseista osoitetaan maakunnalle, kun lakisääteisiä luonnonsuojelutehtäviä ei maakunnalla olisi. On huomattava, että julkisen vallan käyttö voi perustuslain mukaan perustua vain lakiin, ja viranomaisten tehtävät määritellään lainsäädännöllä (eikä esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluilla taikka edes asetuksella). Maakunnan mahdollisten luonnonsuojelutehtävien määrittäminen laissa on luonnonsuojelutehtävien hoidon ja riittävän resursoinnin kannalta tärkeää siksikin, ettei luonnonsuojelun ylintä ohjausta ja valvontaa toteuttavalla ympäristöministeriöllä tulisi olemaan minkäänlaista ohjaussuhdetta itsehallinnolliseen maakuntaan. Mahdollista on sekin, että nykyiset luonnonsuojelun henkilöresurssit jaetaan valtion viranomaisen ja maakunnan kesken, mutta näistä vain valtion viranomaiselle siirtyvää resurssia käytetään tulevaisuudessa luonnonsuojelulain mukaisiin tehtäviin.



Vaikka maakunnalle maakuntalaissa osoitettavat luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät olisivatkin "vain" edistämistehtäviä, tämä ei tarkoita sitä, ettei niihin voisi liittyä julkisen vallan käyttämistä. Esimerkiksi METSO-sopimuksen valmisteluun liittyvät tehtävät ovat hallinnon asiakkaan oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin liittyvän päätöksen valmistelua, johon liittyy tämän vuoksi kytkentä julkisen vallan käyttöön. Viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että vaikka maakunnan luonnonsuojeluun liittyvät edistämistehtävät eivät kaikilta osin sisältäisikään julkisen vallan käyttöä, ovat ne kuitenkin ilmeisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Tällainen tehtävä on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Maakuntalain 6 §:n perusteluiden mukaan luonnonsuojelun edistämistehtävissä sovellettaisiin tilaaja-tuottaja -mallia vuosittain tarkoitukseen käytettävissä olevan valtion talousarvion määrärahojen puitteissa. Mikäli luonnonsuojelun edistämistehtäviä aiotaan jollain järjestelyllä siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, tulee tämän järjestelyn perustua lakiin perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla.

On kuitenkin todettava, että mikäli luonnonsuojelun prosessit (esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustaminen) tulisivat osin maakuntien ja osin valtion viranomaisten toteutettavaksi, merkitsisi tämä väistämättä sitä, että näiden prosessien toteuttaminen muodostuisi väistämättä vähemmän sujuvaksi kuin nykyisin. Yhden viranomaisen tehtävien jakaminen kahdelle viranomaiselle ja niukkojen resurssien jakaminen vastaavasti eivät sen enempää viranomaisten kuin hallinnon asiakkaidenkaan näkökulmasta sujuvoita viranomaistoimintaa ja tehosta resurssien käyttöä, vaan tekevät tästä mahdotonta.

**Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ehdotetussa muutoksessa ELY-keskuksen tehtävät on siirretty suoraan valtion viranomaiselle, maakuntaa ei ilmeisesti mainita lainkaan ehdotetussa lain muutoksessa. Esimerkiksi YVAL 16 §:n 3 momentissa todetaan edelleen, että valtion ja kuntien viranomaisten on oltava keskenään yhteistyössä tässä laissa säädetyn arviointimenettelyn toteuttamiseksi ja sovittamiseksi hanketta koskevien muiden lakien mukaisiin menettelyihin. Ilmeisesti jatkossa tällaisia menettelyjä voi kuulua myös maakunnan tehtäviin. Näin myös maakunta olisi syytä mainita selvyuden vuoksi tässä yhteydessä.**

Tämän kaltaiset tarpeet (joita sisältyy siis myös muihin ympäristölainsäädännön sektorilakeihin) kuvastavat osaltaan sitä, kuinka valtion ja kuntien viranomaisten korvaaminen valtion, maakuntien ja kuntien viranomaisilla ei edesauta ympäristöhallinnollisten päätöksentekomenettelyjen mahdollisimman kustannustehokasta ja sujuvaa läpiviemistä vaan päinvastoin. Vähemmän voi olla joskus enemmän, mutta enemmän ei oikein voi olla vähemmän.

Ylijohtaja



Kari Virranta