

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM037:00/2016

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE MAAKUNTAUUDISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA SEKÄ VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Maa- ja metsätalousministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kohta 1. Tässä voitte kommentoida **maakunnalle** nyt siirrettäviksi ehdotettavia tehtäviä tehtävälaittain: kattavatko ehdotukset kaikki tehtävälaitteen tehtävät, jotka pitäisi siirtää? (1. MAKU II yleisperustelut luvut 2.3- 2.3.21)

Huomiot maakunnille siirtyvien tehtävälaitteiden osalta

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakuntiin siirtyvä maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävien kokonaisuus on hyvä ja tarkoituksenmukainen, ja luottaa maakuntien kykyyn hoitaa niille kuuluvat tehtävät. Maakunnat järjestävät itsehallinnossa toimintansa hyväksi katsomallaan tavalla. Ministeriö haluaa kuitenkin tuoda esiin, että tehtävien kovin vaihteleva järjestäminen maakunnissa vaarantaa tehokkaan yhteistyön ja yhteydenpidon maakuntien ja myös valtioneuvoston ja maakuntien kesken. Myös valtakunnallisesti yhtenäistä käsittelyä vaativien tehtävien hoito on varmistettava ja huolehdittava kansalaisten yhdenvertaisesta palvelusta eri maakunnissa. Tämä edellyttää riittävän kattavaa alueellista palveluverkostoa ja siinä tarvittavasta asiantuntemuksesta huolehtimista.

Maakunnan tehtävälaitteen ei hallituksen linjauksen mukaisesti ole sisällytetty kuin osa ELY-keskusten ympäristövastuualueiden tehtävistä. Jos kuitenkin tehtävien järjestämistä harkitaan uudelleen, pitää maa- ja metsätalousministeriö parempana vaihtoehtona ELY-keskusten kaikkien ympäristövastuualueiden tehtävien sijoittamista kokonaisuudessaan maakuntiin. Vuonna 2010 toimintansa aloittaneissa ELY-keskuksissa on vasta viime vuosina päästy merkittävästi hyödyntämään eri tehtävälaitteiden synergioita, eikä elinkeino- ja ympäristötehtävien kytköstä ole nyt tarkoituksenmukaista purkaa. Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutehtävät liittyvät monin tavoin maakunnan suunnitteluun, maakuntakaavoitukseen sekä maakunnan vesiensuojelun, vesien ja merenhoidon, vesitalouden ja kalatalouden tehtäviin. Ne ovat luonteeltaan alueellista näkökulmaa ja sitoutumista edellyttäviä tehtäviä, joissa vastuun tulee olla maakunnalla.

Erityisesti luonnonsuojelutehtävissä, joista maakunnalle ei ole osoitettu kuin luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen, maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä kaikkien luonnonsuojelutehtävien järjestämistä maakunnan hoidettavaksi. Näin toteutuu paremmin luonnonsuojelutehtävien alueellinen näkökulma ja yhteydet maankäytön suunnitteluun sekä erityisesti yhteistyö metsätaloustehtävissä maakunnissa toimivien metsäalan organisaatioiden ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Erityisen tärkeää on kaikkien METSO-ohjelman toteutukseen liittyvien ELY-keskusten tehtävien osoittaminen maakuntien vastuulle.

Olisi myös tarkoituksenmukaista, että maakunnat toimittoivat toimialoillaan vesilaisissa ja ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettuina valvontaviranomaisina myös laillisuusvalvonnassa vastaavasti kuin ELY-keskukset nykyisin.

Maakuntiin siirtyy pääosa ELY-keskusten vesiasiantuntemuksesta sekä kalataloustehtävien hoito kokonaisuudessaan. Näin välttään myös keinotekoisilta ratkaisuilta yleisen edun valvonnan eriyttämiseksi valtion lupa- ja valvontaviranomaisen sisällä. Maakunnat vastaavat esimerkiksi vesien- ja merenhoidon suunnitelmien sekä tulvariskien hallintasuunnitelmien laatimisesta, joten niillä on paras asiantuntemus ottaa kantaa siihen, miten suunnitelmat tulisi ottaa huomioon vesivaroihin sekä niiden käyttöön ja tilaan vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyissä.

Kohta 2. Tässä voitte kommentoida **Valtion lupa- ja valvontavirastoa** koskevaa lakiehdotusta (2. Laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta), sen yksityiskohtaisia perusteluja sekä sitä koskevia yleisperusteluosuuksia: Muutos- ja korjausehdotuksia Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin sekä mahdolliset kommentit yleisperusteluihin

Lakiluonnoksen mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto hoitaisi vesilain mukaista valvontaviranomaisen tehtävää ja vastaisi myös yleisen edun valvonnasta vesilain mukaisissa asioissa maakuntien kanssa rinnakkaisella toimivallalla. Virastoon ehdotetaan perustettavaksi erillinen yleistä etua valvova yksikkö, joka voisi myös valvottaa viraston omista päätöksistä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus pitää lausunnossaan yleisen edun valvonnan eriyttämistä välttämättömänä. Se on kuitenkin huolestunut asiantuntemuksen ja voimavarojen riittävyydestä niiden jakautuessa valtion lupa- ja valvontaviraston ja maakunnan kesken.

Ministeriö pitää ehdotettua järjestelyä hallinnollisesti epätarkoituksenmukaisena ja voimavaroja hajottavana. Vesilain mukaisen valvontaviranomaisen tehtävän siirtäminen kokonaisuudessaan maakunnan tehtäväksi olisi parempi ratkaisu, joka toteuttaa halutun valvontatehtävien eriyttämisen lupaviranomaisen tehtävistä ja tarjoaa lukuisia etuja tuomalla ELY-keskusten ympäristöasioiden asiantuntemuksen kokonaisuudessaan maakuntien ja valvontatehtävien käyttöön. Myös maaseudun elinvoimaisuuden edistämisen kannalta keskeinen alueiden näkökohtien ja erityispiirteiden parempi huomioon ottaminen puoltaa sitä, että ELY-keskusten Y-vastuualueiden nykyiset valvontatehtävät sijoitetaan maakuntiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvat terveydensuojelulain ja tupakkalain valvonnan ohjaus ehdotetaan siirrettäväksi Valtion lupa- ja valvontavirastolle, mikä tulee maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan vaikeuttamaan valvonnan yhdenmukaisuuden toteutumista. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluva valvonta vastaa vajaata neljännestä (224 htv) maakuntiin siirtyvistä kuntien ympäristöterveydenhuollon valvontaresursseista (1013 htv). Ohjauksen keskittäminen Eviraan mahdollistaa nykyistä paremman valvonnan resurssijaon, suunnittelun, raportoinnin ja kehittämisen. Se myös vahvistaa talousveden laadun huomioon ottamista osana elintarvikeketjua. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä hyvänä sitä, että Valviran ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävien nykyinen tilanne, jossa valvonnan painopisteet eivät määrity riskiperusteisesti, jatkuisi valtion lupa- ja valvontavirastossa.

Kohta 3 Tässä voitte kommentoida **Ahvenanmaan valtionvirastosta** annettua lakiehdotusta (3. Laki Ahvenanmaan valtionvirastosta), sen yksityiskohtaisia perusteluja sekä yleisperusteluosuuksia: Muutos- ja korjausehdotuksia Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevaan lakiehdotukseen ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin sekä mahdolliset kommentit yleisperusteluihin

Kohta 4. Tässä voit kommentoida hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta laiksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön **voimaannpanosta** (6. Voimaannpanolaki): Muutos- ja korjausehdotuksia voimaannpanolain pykälään ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Luku 1 Yleiset säännökset (1-3 §)

Maa- ja metsätalousministeriö pitää ongelmallisena, ettei maakuntauudistuksen II vaiheen lakiluonnoksiin tai muuhun valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen vaikuta sisältyvän nykyistä kunnallisen ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta määrittelevän terveydenhuoltolain (1326/2010) 21 §:n kumoamista koskevaa ehdotusta. Ministeriö toteaa, että pykälä jää vanhentuneeksi 1.1.2019 alkaen, kun ympäristöterveydenhuollon tehtävät maakuntalain 6 §:n ja erityislakien muutosten myötä siirtyvät maakunnalle. Vanhentuneen pykälän jääminen lainsäädäntöön aiheuttaisi tarpeetonta sekaannusta maa ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävien osalta, mistä syystä pykälä on välttämättömästi kumota. Sopiva paikka säännökselle olisi esim. maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annettavan lain 2 §.

Luku 3 Henkilöstöä koskevat säännökset (8-10 §)

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja erityisesti maakuntiin siirtyvän henkilöstön asiantuntijaosaamisen säilyttämistä uudistuksessa. Ehdotetut siirtyvää henkilöstöä koskevat menettelyt vaikuttavat toimivilta.

Luku 4 Omaisuusjärjestelyt (11–26 §)

Maa- ja metsätalousministeriö pitää välttämättömänä voimaannanolain 16 §:ssä ehdotettua elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten hallinnassa olevien kalatalouden ja vesitalouden tehtäviin liittyvien vesitaloushankkeiden lupien ja sopimusten siirtämistä maakunnille sekä niitä palvelevien vesistörakenteiden siirtämistä maakuntien yhdessä omistamalle palvelukeskukselle. Kyseiset vesitaloushankkeet on alun perin tehty palvelemaan alueiden tarpeita mm. tulvasuojelussa ja maankuivatuksessa. Näitä maakuntien vesiolojen hallintaan liittyviä hankkeita ja vesistörakenteita käytetään samoilla asiantuntijavaroilla, joilla hoidetaan muitakin maakunnalle siirtyviä vesistötehtäviä, eikä tehtäviä tule erottaa toisistaan. Ehdotettu ratkaisu keskittää vesistörakenteiden kunnossapidon ja sen vaatiman osaamisen palvelukeskukseen, ja tarjoaa näin maakunnille mahdollisuuden taloudelliseen ja tehokkaaseen toimintaan.

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan nähnyt ongelmallisena ELY-keskusten vesistöhankeiden vesilain mukaisten lupien siirron maakuntaan ja niihin liittyvien rakenteiden omistuksen siirron tilakeskukselle, koska se olettaa esityksen johtavan luvanhaltijan oikeuksien jakautumiseen. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa esitetty oletus perustuu väärinkäsitykseen ja että esityksen perusteluja on tämän vuoksi selvennettävä.

Kohta 5. Tässä voit kommentoida hallituksen esityksen sisältämiä muita 224 lakiehdotusta, joilla toteutetaan maakuntauudistuksen edellyttämät tehtävänsiirrot maakunnille, Valtion lupa- ja valvontavirastolle ja muille virastoilla: Muutos- ja korjausehdotuksia esitysluonnoksen pykäliin (4. MAKU II lakiehdotukset) ja yksityiskohtaisiin perusteluihin (5. MAKU II yksityiskohtaiset perustelut).

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

2.2.2 Laki vesilain muuttamisesta

- Lakiehdotuksen 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan maakunta toimisi viranomaisena sille säädetyissä tehtävissä vesitalousasioissa sekä lisäksi vesilaissa tarkoitettuna kalatalousviranomaisena. Koska lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kaikki lain soveltamisalaan kuuluvat asiat ovat vesitalousasioita, myös kalatalousviranomaiselle säädetyt tehtävät sisältyvät niihin. Lain 1 luvun 7 §:n 3 momentista tai sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miksi maakunnan tehtävät kalatalousviranomaisena olisi laissa tarpeen erottaa maakunnan muista tehtävistä vesitalousasioissa. Erottelu olisi perusteeton ja johtaisi lisäksi sekavaan tapaan säätää maakunnan tehtävistä jäljempänä laissa. Erottelu antaisi myös virheellisen käsityksen siitä, et-

tä vesilaissa tarkoitettu kalatalousviranomaisen olisi määritelmällisesti eri kuin kalastuslain mukainen kalatalousviranomaisen.

Ehdotusta tulee muuttaa siten, että 1 luvun 7 §:n 3 momentista poistetaan momentin viimeinen virke ja momentti muotoillaan seuraavasti: ”Maakunta toimii viranomaisena ja valvoo yleistä etua sille tässä laissa säädettyissä kalatalouden ja vesitalouden tehtävissä.” Ehdotuksen 3 luvun säännöksissä kalatalousviranomaisen tulee muuttaa maakunnaksi. Ehdotuksen muissa pykälissä, joissa säädetään rinnakkain kalatalousviranomaisen ja maakunnan tehtävistä, erillinen maininta kalatalousviranomaisesta tulee poistaa. Säännökset, joissa on käytetty ilmaisua ”valvontaviranomainen, kalatalousviranomaisen tai muu asiassa yleistä etua valvova viranomaisen”, tulee muuttaa muotoon ”valvontaviranomainen, maakunta tai muu asiassa yleistä etua valvova viranomaisen”.

- Vesilakiin tai yleiseen voimaannpanolakiin tulee lisätä seuraava siirtymäsäännös perusteluineen: Kalataloudellista tarkkailua, kalataloudellisten toimenpidevelvoitteiden toteuttamista ja kalatalousmaksujen käyttöä koskevan suunnitelman, joka ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyssä vesilain tai sitä ennen voimassa olleen vesilainsäädännön mukaisessa vesitalousluvassa on määrätty maa- ja metsätalousministeriön hyväksyttäväksi, hyväksyy tämän lain tultua voimaan maakunnan kalatalousviranomaisen.

Perustelut:

Ennen nykyistä vesilakia voimassa olleen vesilain (264/1961) sekä sitä edeltäneen vesilainsäädännön nojalla myönnettyihin vesien käyttöä tai pilaamista koskeviin vesitalouslupiin sisältyy lupamääräyksiä, joiden mukaan kalataloudelliset velvoitteet on toteutettava maa- ja metsätalousministeriön hyväksymällä tavalla. Määräykset ovat pääosin jäänne vanhasta hallinnon rakenteesta ajalta ennen alueellisen kalataloushallinnon perustamista. Maa- ja metsätalousministeriö on vuonna 2007 siirtänyt näissä lupamääräyksissä ministeriölle osoitetut tehtävät tuolloin toiminnassa olleille työ- ja elinkeinokeskuksille, joilta tehtävät ovat sittemmin siirtyneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Kalatalouden tehtävien siirtyessä maakunnille asiasta tulisi ministeriön toimialan viranomaista koskevan määräyksen sijaan säätää lailla.

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

1.3.63 Laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lain saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta 12 §:n 2 ja 3 momenteissa on virheellisesti mainittu Valtion lupa- ja valvontavirasto tahona, joka myöntää avustuksen, toimittaa yhteenvedot ja hoitaa avustuksen maksamista, valvontaa ja takaisinerintää koskevat tehtävät. Nämä tehtävät säädetään maakunnan vastuulle.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 28 lakiehdotusta, luku 1.5 (lakiehdotukset 1-2) ja 2.8 (lakiehdotukset 1-26)

2.8.19 Laki kaivoslain muuttamisesta

- Lakiehdotuksen 152 §:ssä on tarpeen säätää myös maakunnalle tiedonsaantioikeus kalatalous- ja vesitalousasioista sekä vesien hoidosta vastaavana ja yleistä etua valvovana viranomaisena.

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

1.7.1 Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

- Lakiehdotuksen 32 §:ssä poistettaisiin pykälän 2 momentista velvoite pyrkiä edistämään maakuntakaavan toteuttamista. Maakuntakaavassa muodostetaan viranomaisten ja muiden tahojen yhteinen tahtotila alueen pitkäaikaiseksi kehittämiseksi. Esimerkiksi tulvariskien hallinnan ja pohjavesialueiden suojelun toteuttamiseksi on tärkeää, että viranomaiset pyrkivät myös edistämään kaavan toteutumista. Nykyisen sääntelyn muuttaminen edellyttäisi painavampia perusteita kuin ehdotuksessa on esitetty. Lakiehdotuksen 32 §:n 2 momenttia on tarpeen täydentää siten, että viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

1.7.5 Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

- Lakiehdotuksen 5 § 1 momentin 13 kohtaa on tarpeen selventää siten, että maakunnan tulee ”osaltaan huolehtia tässä laissa tarkoitetuista tehtävistä sekä tarpeellisesta yhteistyöstä ja vesienhoitosuunnitelmien yhteensovittamisesta kansainvälisillä vesienhoitoalueilla siten kuin niistä erikseen kansainvälisellä sopimuksella määrätään.” Selvennys on tarpeen, koska tarkoituksena ei liene muuttaa nykyistä sääntelyä tältä osin.
- Lakiehdotuksen 5 § 1 momentin 14 kohdan perusteluja on tarpeen selventää seuraavasti: ”Yhteistyö tukisi seurantaohjelman laatimista sekä toimenpideohjelmassa esitettävien perustoimenpiteiden arviointia, joiden yhteydessä on ollut tarpeen esittää, millainen kuormitustaso mukaan lukien vaaralliset ja haitalliset aineet sekä vesistöä muuttavat toimenpiteet kuten vesistöön rakentaminen ja säännöstely sekä vedenotto vesistöalueella on perusteltu ennakkovalvontatoimenpiteitä tarkistettaessa.” Selvennys on tarpeen, koska tarkoituksena ei liene muuttaa nykyistä soveltamiskäytäntöä.
- Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin maakuntien yhteistyön edellytyksistä. Esityksestä tulee käydä ilmi, mitä yhteistyön edellytyksillä tarkoitetaan. Pykälän 1 momentissa säädettäneen lähinnä yhteistyön sisällöstä. Tarkoitettaisiinko edellytyksillä lähinnä 2 momentissa mainittuja asioita? Käsitteen täsmentäminen itse säännöksessä on tarpeen myös 3 momentin asetuksenantovaltuuden määrittelyä varten. Pykälän perustelujen toisen kappaleen viimeistä virkettä tulee täydentää seuraavasti: ”Yhteensovitulla menettelyllä tuotettaisiin laadukkaat, yhdenmukaiset sekä EU:n vesipuitedirektiivin ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät vesienhoitosuunnitelmat, joissa otetaan huomioon toimenpiteiden vaikutukset koko vesistöalueella.” Perusteluissa on selvyiden vuoksi hyvä antaa esimerkkejä asetuksella säädettävistä seikoista.
- Lakiehdotuksen 10 d §:ssä 1 momentissa lausunnon pyytäminen maakunnan liitolta korvattaisiin lausunnon pyytämällä Valtion lupa- ja valvontavirastosta. Valtion lupa- ja valvontavirasto saisi ehdotetun muutoksen myötä mahdollisuuden lausua pohjavesialueiden määrittämisestä ja luokituksista. Pohjavesialueen määrittäminen ja luokituksen valmistelu tehdään puhtaasti asiantuntijatehtävänä. Tämä asiantuntemus siirtyy ELY-keskuksista maakunnille. Esityksestä ei käy ilmi, miksi lausunnon pyytäminen Valtion lupa- ja valvontavirastolta olisi tarpeen. Menettely vaikuttaa siksi tarpeettomasti lisäävän hallinnollista taakkaa.
- Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään toimenpideohjelmista. Vesipuitedirektiivin tavoitteiden mukaisesti tulee varmistaa, että toimenpideohjelmat laaditaan ylimaakunnallisina maakuntarajat ylittävillä vesistöalueilla. Ehdotuksen 6 §:n mukainen maakuntien yhteistyö ei edellytä yhteisen toimenpideohjelman laatimista. Asiasta on siksi perusteltua säätää lakiehdotuksen 12 §:ssä.
- Lain 4 §:n mukaisesti ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat ja seuraavat toimialoillaan lain täytäntöönpanoa vastaten tehtävästä kumpikin omalla toimialallaan. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö ohjaa Luonnonvarakeskusta ja vesitaloustehtävissä Suomen ympäristökeskusta, joilla on keskeinen asiantuntijarooli lain toimeenpanossa. Ehdotuksessa tämä yhdenvertainen ohjausrooli ei kaikilta osin tule otetuksi huomioon.
Lakiehdotuksen 28 a §:n 1 momenttia tulee muuttaa siten, että ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö järjestävät neuvottelun maakunnan kanssa. Menettelystä tulee säätää lain 4 §:ssä määritellyä ministeriöiden yhdenvertaista toimivaltaa vastaavasti.
- Lakiehdotuksen 28 a §:n 3 momentista tulee käydä ilmi, mitä neuvottelun sisällöstä säätämällä tarkoitetaan. Käsitettä tulee säännöksessä tarkentaa myös asetuksenantovaltuuden määrittelyä varten. Perusteluissa tulee selvyiden vuoksi antaa esimerkkejä asetuksella säädettävistä seikoista.
- Lakiehdotuksen 28 b §:n 3 momentissa säädettäisiin maakunnan määräämisestä huolehtimaan laissa säädetyistä tehtävistään uhalla, että täyttämättä jäänyt velvoite teetetään maakunnan kustannuksella. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä pakkokeinoa välttämättömänä. Erityisesti ministeriö näkee epätarkoituksenmukaisena, että määräyksen tehosteena käytettäisiin teettämishukkaa, ja pitää uhkasakkoa sopivampana. Monet vesienhoidon ja merenhoidon tehtävistä ovat sen tyyppisiä, ettei niiden teettäminen muilla toimijoilla ole mahdollista.

2.10.1 Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

- 42 §:n mukaan lupaviranomaisen olisi pyydettävä hakemuksesta lausunto maakunnan terveydensuojeluviranomaiselta, toiminnan sijaintimaakunnalta sekä tarvittaessa niiltä maakunnilta, joilla toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä. Perustelujen mukaan lausunto tulisi pyytää maakunnalta vain sen toimialaan kuuluvista asioista, erityisesti alueiden käytön ja vesiasioiden osaamisen osalta, ja että lausunto tulisi pyytää vain siltä osin kuin lupaviranomainen katsoo, että asiassa on tarpeen saada maakunnan vesi- ja alueiden käytön toimialaan liittyvä näkemys.
Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maakunnalta pyydetäisiin lausunto hakemuksesta ennen kaikkea 42 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yleistä etua valvovana viranomaisena kala- ja vesitalousasioissa. Tämä tulee ottaa huomioon myös pykälän 2 momentin perusteluissa poistamalla viittaus vesiasioihin.
Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakunnalta pyydettyä lausunnon sisältöä ei ole perusteltua muidenkaan tehtäväalojen osalta rajoittaa, vaan maakunnalta tulee pyytää lausunto kaikissa maakunnan tehtävälleen kuuluvissa asioissa. Maakunnalla ei myöskään ole toimialaa vaan maakuntalain 6 §:ssä määritellyt maakunnan tehtäväalat.
- 178 §:n mukainen toiminnanharjoittajan ilmoitus vesistön merkittävästä pilaantumisesta on toimitettava myös maakunnalle, joka hoitaa alueensa vesitalous- ja vesiensuojeluasioita sekä huolehtii ympäristötiedon tuottamisesta.
- 222 §:n 4 momentissa tulee säätää, että myös maakunnalla on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka ovat tarpeen sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

2.10.11 Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

- Alueen luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisestä, maakunnan suunnittelusta ja maakuntakaavotuksesta vastaavana tahona tulee myös maakunnalle varata tilaisuus tulla kuulluksi luonnonsuojelulain 24 §: mukaisissa menettelyissä.
- Alueellaan luonnonsuojelua edistävänä luonnonsuojeluhallinnon osana maakunnalta on pyydettävä lausunto 65 §:ssä tarkoitetusta arvioinnista.

2.10.18 Laki Suomen ympäristökeskuksesta

- 1 §:n 2 momentin kohtaan 2 on lisättävä, että Suomen ympäristökeskus tuottaa asiantuntijapalveluita myös maakunnille. Maakunnat osallistuvat yhteistyössä näiden asiantuntijapalvelujen tuottamiseen mm. ympäristönsuojelulaissa, laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä sekä laissa tulvariskien hallinnasta säädettyissä tehtävissään ja sekä käyttävät että tuottavat tietoa Suomen ympäristökeskuksen kehittämiin ja ylläpitämiin tietojärjestelmiin. Näitä tietoja käytetään mm. EU:n yhteisölainsäädännön velvoitteiden hoitamiseen. Tiedonhallintakokonaisuuden toimivuus edellyttää, että asia on huomioitu molempia tahoja koskevissa säädöksissä.
Suomen ympäristökeskus tuottaa maakunnille maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa erillislaeissa säädettyjä vesitaloustehtävien asiantuntijapalveluja. Maa- ja metsätalousministeriö pitää välttämättömänä, että Suomen ympäristökeskus tuottaa maakunnille asiantuntijapalveluja myös ympäristöministeriön toimialan tehtävissä.

Kohta 6. Tässä kohdassa voitte jättää muita lausunnoilla olevaa hallituksen esitystä koskevia uudistuksen täytäntöönpanoon liittyviä kommenttejanne, huomioitanne ja näkemyksiänne.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että nykyinen lomituserjestelmä on hyvin tarpeellinen ja korostaa, että maatalouslomitustoiminnan ohjaukseen ja valvontaan tulee kohdistaa riittävät resurssit sekä varmistaa osaamisen säilyminen.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Maakunnan tehtäväalaan kuuluvat luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen, maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus. ELY-keskusten luonnonsuojelutehtävistä maakuntiin tulisi täten siirtyä kaikki maankäytön suunnitteluun, aluekehittämiseen sekä alueella tapahtuvaan luonnonsuojeluasioiden hoitoon liittyvät tehtävät. Näitä tehtäviä ovat mm. luonnonsuojelun ja eliölajien suojelun, Natura 2000- ja METSO-ohjelmien toteutus ja suojeluun liittyvät hankkeet, luonnonsuojelu- ja maisema-alueiden sekä perinnemaisemien hoito, käyttö ja toteutus, maa-ainesasiat sekä saimaannorpan suojeluun liittyvät tehtävät.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää välttämättömänä, että kaikki METSO-ohjelman toteutukseen liittyvät ELY-keskusten tehtävät sijoitetaan maakuntiin, jotta niissä tarvittava alueellinen näkökulma ja erityisesti yhteistyö metsätaloustehtäviä maakunnan alueella hoitavien organisaatioiden ja yhteistyökumppaneiden kanssa voi jatkua.

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa huoltaan siitä, miten varmistetaan maksajavirastotehtäviin kuuluvien ympäristösopimusten laadinnassa sekä maaseutuohjelmasta tuettavien kohteiden valinnassa hyödynnettävissä oleva riittävä alueellinen ympäristöasiantuntemus maakunnassa jatkossa resurssien jakautuessa maakunnan ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välillä.

Hallinnonalariippumaton yleinen palaute täytäntöönpanoa koskeviin lakiehdotuksiin

Maksajavirastotehtävien hoitaminen maakunnissa

Lausunnolla olevaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyy maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyössä Maaseutuviraston kanssa valmisteltu ehdotus laiksi maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa. Maa- ja metsätalousministeriö pitää välttämättömänä sitä, että maksajavirastotehtävien hoitamisesta ja niiden hoitamisen järjestämisestä säädetään erikseen muun muassa jäljempänä esitetyin perustein. Nykyisin kuntien hoitamien maaseutuhallinnon tehtävien osalta säädetään maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetussa laissa (210/2010), joka kumottaisiin vuoden 2019 alusta lukien kuntien nykyisten maaseutuhallinnon tehtävien siirtyessä tulevien maakuntien tehtäviksi.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti tuleville maakunnille siirtyvät lähes kaikki nykyiset kuntien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä aluehallintovirastojen hoitamat maaseutuhallinnon tehtävät. Valtaosa näistä tehtävistä on ns. maksajavirastotehtäviä, joiden hoitamisesta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin lainsäädännössä (muun muassa asetuksissa (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 908/2014 ja (EU) N:o 907/2014).

Suomessa Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna Euroopan unionin maaseuturahaston ja maatalouden tukirahaston maksajavirastona toimii Maaseutuvirasto, joka ohjaa ja valvoo myös delegoitujen eli vuoden 2019 alusta maakunnille siirrettävien maksajavirastotehtävien suorittamista. Jos maksajavirastotehtävien hoitamista siirretään (delegoidaan) toiselle viranomaiselle, tästä säädetään myös hyvin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin lainsäädännöstä, josta johtuu myös hyvin paljon vaatimuksia muun muassa siirrettyjen maksajavirastotehtävien hoitamiselle ja siinä noudatettaville menettelyille sekä siirrettyjä tehtäviä hoitavien viranomaisten hallintorakenteelle. Maksajavirastotehtäviä voidaan siirtää toisen viranomaisen hoidettavaksi Euroopan unionin lainsäädännössä asetettujen vaatimusten täyttyessä Euroopan unionin maaseuturahastosta ja maatalouden tukirahastosta maksettavia maksuja lukuun ottamatta. Edellä mainituista rahastosta maksettavien varojen (tukien) osuus on Suomen osalta Suomen saamista kaikista Euroopan unionilta tulevista tuloista yli 70 prosenttia eli keskimäärin 864 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi Suomi rahoittaa esimerkiksi maaseudun kehittämisrahastosta Euroopan unionin osarahoittamien viljelijätukien kansallista osuutta noin 662 miljoonaa euroa, jota koskevat samat Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset tehtävien hoitamiselle. Maataloustukia ja maaseudun kehittämistukia maksetaan vuositasolla lähes kaksi miljardia euroa.

Maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa annettavaan lakiin sisällytettäisiin muun muassa säännökset maksajavirastotehtävien hoitamista koskevan sopimuksen tekovelvoitteesta, riittävästä maakunnan viranhaltijoiden määrästä (tehtävien eriyttäminen mukaan lukien) sekä kiellosta siirtää maksajavirastotehtävien hoitaminen kolmannelle osapuolelle tai maakunnan liikelaitokselle. Nämä mainitut seikat ovat osa edellytyksistä sille, että maksajavirastotehtävien hoitaminen voidaan järjestää Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Maakuntauudistuksen yhteydessä maksajavirastotehtävien hoitamisen kannalta kriittisiä osa-alueita ovat erityisesti (i) maksajavirastotehtävien ohjaus, (ii) maksajavirastotehtävien laatuksikriteerien täyttäminen, ja (iii) tehtävien riittävä resursointi.

Euroopan komissio tekee vuosittain useita tarkastuksia Suomessa ja näiden komission tarkastusten päätelmien perusteella Euroopan unioni voi keskeyttää kokonaan maaseudun kehittämisrahastosta tai maatalouden tukirahastosta rahoitettavien tukien maksamisen, jos jäsenvaltio ei noudata Euroopan unionin lainsäädännössä säädettyjä velvoitteita. Jäsenvaltion virheellinen toiminta, delegoidut maksajavirastotehtävät mukaan lukien, voi johtaa jopa kymmenien miljoonien eurojen suuruisiin, jäsenvaltioon kohdistuviin rahoituskorjauksiin.

Eläinlääkäripalvelujen yhtiöittämisvelvollisuus

Maakunnille siirtyisi kunnille nykyisin kuuluva velvollisuus järjestää ns. peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä ja muita alueella pidettäviä kotieläimiä varten. Hallituksen linjausten mukaan maa- ja metsätalousministeriön sektorin tehtävät siirtyvät maakunnille sellaisinaan, eikä eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuun siirtoon siten ole kytketty sellaisia sote-uudistukseen liittyviä tavoitteita kuten tilaaja-tuottajamalli, lakisääteisten palvelujen yhtiöittämispakko tai valinnanvapausmalli.

Eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009, nimike muuttuisi eläinlääkäripalveluista annetuksi laiksi) säilyisi säännös, jonka mukaan peruseläinlääkäripalvelua ei tarvitse järjestää muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten, jos palvelua on muutoinkin saatavilla alueella. Samaan yhteyteen lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan silloin, kun maakunta mainitussa tilanteessa palvelua kuitenkin järjestää, se voisi tuottaa palvelun omana toimintanaan yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että täsmentävä säännös olisi tarpeen, sillä voimassa olevan lain säännökset ovat omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä sen suhteen, soveltuvatko kuntalain, jatkossa maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta ja yhtiöittämispoikkeuksia koskevat säännökset lemmikkieläimiä varten tuotettavaan peruseläinlääkäripalveluun.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että eläinlääkintähuoltolain varaan perustuvassa kunnaneläinlääkärijärjestelmässä, jossa palvelujen hinnoittelua myöten kattavasti säädetään myös kunnan vapaaehtoisuuden pohjalta tuottamasta peruseläinlääkäripalvelusta, on kyse välittömästi lainsäädännöstä seuraavasta rakenteesta, joka poistaa yhtiöittämisvelvollisuuden sekä kilpailuviranomaisten puuttumistoimivallan. Ministeriö korostaa, että se katsoo edellä esitetyn tulkinnan vastaavan toisaalta eläinlääkintähuoltolain alkuperäistä tarkoitusta mutta myös käytännössä vallitsevaa tilannetta, sillä käytännössä eläinlääkäripalveluja ei ole kunnissa yhtiöitetty. Lainsäädännön tulkinnasta on kuitenkin esitetty eriäviä näkemyksiä, mistä syystä on tärkeää selvittää oikeus-tila ennen uuden maakuntahallinnon aloittamista.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että yhtiöittämisvelvoite lemmikkieläinten peruseläinlääkäripalvelun osalta olisi epätarkoituksenmukainen, sillä maakunnan on kuitenkin lain mukaan järjestettävä lemmikkieläimille kiireellinen eläinlääkäriapu, ja sen vuoksi ylläpidettävä sitä varten vastaanottotiloja ja tarvittavaa henkilöstöä. Yhtiöittämisvelvollisuus saattaisi myös vaarantaa nykyisenkaltaisen pääosin virkasuhteisten eläinlääkäreiden varaan rakentuvan eläinlääkintähuoltojärjestelmän jatkuvuutta ja hyötyeläinten hoitoa: Yhtiöittämisen myötä praktisoivat eläinlääkärit rinnastuisivat yksityisiin eläinlääkäreihin eivätkä enää voisi toimia virkatehtävissä, minkä seurauksena virkaeläinlääkäriverkosto harvenisi. Kiinnostus eläinlääkäriin virkoihin entisestään vähenisi, jos lemmikkieläinten hoito hyötyeläinten ohella ei enää olisi mahdollista, vaan tulot kertyisivät ainoastaan hyötyeläinten hoidosta. Yhtiöittäminen myös johtaisi eläinlääkäripalvelujen hintojen nousuun ja sitä kautta eläinsuojeluongelmien lisääntymiseen, kun eläimiä jätettäisiin hoitamatta.

Vaikka maakunta ei järjestäisikään lemmikkieläimille suunnattuja peruseläinlääkäripalveluja alueen yksityisten palvelujen takia, maakunnan on kuitenkin järjestettävä lemmikkieläimille suunnattua kiireellistä eläinlääkärinapua kaikkina vuorokauden aikoina, myös virka-aikana. Kiireellisen eläinlääkäriavun erottaminen peruseläinlääkäripalveluista sairaan eläimen kohdalla on erittäin vaikeaa.

Toimivallan delegointi viranhaltijalle laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevista asioissa

Monet maakuntiin siirtyvistä ruoka- ja luonnonvarasektorin tehtävistä edellyttävät viranhaltijan riippumatonta päätöksentekoa. Maa- ja metsätalousministeriö viittaa tässä yhteydessä maakuntalain (HE 15/2017) 79 §:ään, jonka mukaan maakunnan hallintosäännössä on annettava maakunnalle kuuluva toimivalta viranhaltijalle muun muassa laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevista asioissa. Säännöksen perusteluissa todetaan ristiriitaisesti, että säännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa uudelleen tässä yhteydessä, että se tulkitsee säännöksen luonteeltaan velvoittavaksi. Siten esim. valvontamenettelyä koskeva toimivalta tulee delegoida viranhaltijatasolle mainitun säännöksen perusteella ilman erillistä säätämistä. Säännöksen velvoittavuuden takia maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että erillissäännöstä erillislainsäädännössä ei tarvittaisi.

Maakuntien suoritteiden maksullisuuden perusteet ja maksujen suuruus

Maa- ja metsätalousministeriö on maakuntauudistuksen yhteydessä esittänyt, että maakuntien suoritteiden maksullisuuden perusteista ja maksujen suuruudesta olisi ollut tarpeen valmistella yleislainsäädäntöä (vrt. valtion maksuperustelaki 150/1992). Yleislainsäädäntöä ei ole kuitenkaan tältä osin valmisteltu, vaan maksujen periminen jää jatkossa kunkin maakunnan vahvistamien maksutaksojen ja erityislakeihin sisältyvien yksittäisten maksuja koskevien säännösten varaan. Tämä johtaa maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan siihen, että asiakkailta perittävät maksut tulevat vaihtelevaan maakunnittain, mikä on ongelmallista ottaen huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat sekä sen, että rahoitus maakuntien toimintaan tulee valtiolta.

Maa- ja metsätalousministeriö toimittaa tämän lausunnon lausunto.fi -lausuntopalveluun ja tiedoksi niille ministeriöille, joiden hallinnonalan säädöksiin se esittää pykäläkohtaisia kommentteja.

Kansliapäällikkö


Jaana Husu-Kallio

Neuvotteleva virkamies


Leena Westerholm

TIEDOKSI Oikeusministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Ympäristöministeriö

