



Lausunto

17.11.2023

VN/28924/2023
VN/28924/2023-MMM-14

Valtioneuvoston kanslia

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto valtioneuvoston ohjesäännön ja valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston kanslia (VNK) on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi (VNA) valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) muuttamisesta ja luonnoksesta VNA:ksi VNK:sta annetun VNA:n muuttamisesta.

Valtioneuvoston ohjesääntö

VNOS:n 12 §:n 6 kohdan mukaan tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja sen rahoituksen yhteensovittaminen kuuluisi jatkossa VNK:n toimialaan. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan monivuotisen suunnitelman laadinnan yhteensovittaminen ja suunnitelman esittely sopivat hyvin VNK:n tehtäväksi, jolloin VNK:n tulee huolehtia monivuotisen suunnitelman avoimesta valmistelusta sekä siitä, että valtioneuvoston kaikkien ministeriöiden ja hallinnonalojen roolit ja tarpeet tulevat huomioiduiksi. Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) pitää mainitun 6 kohdan alkuosaan esitettyä lisäystä, ”tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja sen rahoituksen yhteensovittaminen” tarpeellisenä, mutta loppuosa, ”sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi” tulee poistaa vanhentuneena. MMM esittää sen tilalle nykyaikaan paremmin sopivaa muotoilua ”*sekä valtioneuvoston yhteisten ja poikkihallinnollisten tutkimusasioiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi*”.

VNOS:n 24 §:n uusiksi tai muutettaviksi kohdiksi esitetään kohtia 1-3 ja 5 sekä 6. Kohdat 7 ja 8 vastaisivat voimassa olevan pykälän kohtia 4 ja 5. MMM katsoo, että esitysluonnos on tämän pykälän osalta perusteltu puutteellisesti ja se on sisäisesti ristiriidassa voimassa olevan ympäristöministeriöstä (YM) annetun VNA:n (1286/2015) kanssa, eikä vastaa eri ministeriöiden tosiasiallista työnjakoa. Esitykselle tai sen kiireelliselle toteuttamiselle ei löydy perusteita myöskään esimerkiksi hallitusohjelmasta.

MMM katsoo, että esitetty ilmastonmuutosta koskeva 1 kohta on omiaan sekoittamaan ministeriöiden toimialoja enemmän kuin selkeyttämään YM:n toimialaa. Ilmastonmuutosta ei voida asiana osoittaa vain yhdelle ministeriölle. Tällä hetkellä ilmastonmuutoksen hillinnän alle luettavista asioista YM vastaa F-kaasuja ja jätesektoria koskevista asioista sekä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta. Esitys ohittaa kokonaan nykyisen työnjaon,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

jossa kukin toimivaltainen ministeriö vastaa omalta osaltaan ilmastomuutoksen haasteeseen. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) toimialaan kuuluvat liikenteen päästöt ja liikennesektorin sopeutumistoimet ja valtiovarainministeriö (VM) ja ulkoministeriö (UM) vastaavat kansainvälisestä ilmastorahoituksesta. Lisäksi esitys ohittaa erillislainsäädännössä määritellyt tehtävät. Ilmastolain 19 §:n mukaan esimerkiksi MMM vastaa ilmastomuutokseen sopeutumisen koordinaatiosta, maatalouden, maankäyttösektorin ja metsien päästöstä ja nieluista. MMM vastaa myös ilmastolain 10 §:ssä tarkoitetun kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumis suunnitelman ja 12 §:ssä tarkoitetun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta. Lisäksi esityksessä ohittaa sen, että työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) kuuluu ilmastoasioiden kovin ydin. VNOS:n 21 §:n mukaan TEM vastaa energiapolitiikasta sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. TEM vastaa myös ilmastolain 9 §:ssä tarkoitettua pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valmistelusta sekä ilmastolain ulkopuolisen ilmasto- ja energiastrategian valmistelusta. Ilmasto- ja energiastrategia kattaa sekä päästäkaupasektorin että päästäkaupan ulkopuolisen sektorin. Nyt esitetty muutos ministeriöiden toimialoihin olisi hyvin merkittävä, eikä nykyisessä hallitusohjelmassa ole tällaisesta mainintaa. Oikeudellisesta näkökulmasta kiinnitetään lisäksi huomiota siihen, ettei VNOS:lla, joka on säädösten tasoltaan valtioneuvoston asetus, voida poiketa siitä, mitä ministeriöiden tehtävistä erityislaeissa, esimerkkinä edellä mainitussa ilmastolaissa, säädetään.

Lisäksi MMM toteaa, ettei esitettyä muutosta VNOS:n 24 §:n 2 kohtaan ole perusteltu ollenkaan. Perustelumuiotissa ei avata lainkaan sitä, miksi ympäristönsuojelun lisäksi YM:n toimialaan lisättäisiin ympäristövaikutusten arviointi, ja mitä sillä tarkoitettaisiin. MMM:n näkemys on, että kukin toimivaltainen ministeriö vastaa ohjelmiansa ja hankkeidensa osalta ympäristövaikutusten arvioinnista. Mahdollisesti ympäristövaikutusten arviointia koskeva maininta saattaa liittyä siihen, että YM on julkaissut oppaan ympäristövaikutusten arvioinnista. Vastaavasti MMM on julkaissut oppaan maaseutuvaikutusten arvioinnista ja TEM ohjeita yritysvaikutusten arvioinnista, mutta niistä ei ole mainintaa ko. ministeriöiden kohdalla. Jo nykyisellään YM:llä on esimerkiksi lausuntokierroksilla mahdollisuus ottaa kantaa säädösehdotusten ympäristövaikutusarviointeihin ilman, että se edellyttäisi VNOS:n muutosta.

Edelleen VNOS:n 24 §:n 3 kohtaan esitetty kirjaus kiertotalouden lisäämisestä YM:n toimialaan on MMM:n näkemyksen mukaan epämääräinen ja menee sekä TEM:n että muiden ministeriöiden tehtävien kanssa päällekkäin. Kiertotaloudessa kyse ei ole vain kierrätyksestä, vaan myös raaka-aineiden tuotannosta, materiaalien prosessoinnista, tuotteiden valmistuksesta, jakelusta, kaupasta ja kuluttamisesta. TEM koordinoi kansallista energiatehokkuuspolitiikkaa ja sen toimialaan kuuluu muun muassa elinkeinopolitiikka. TEM vastaa myös kiertotalouteen kuuluvista alustataloutta koskevista asioista. MMM:n tehtävistä esimerkiksi maatalous ja kalatalous ovat kiertotaloutta.

Voimassa olevan VNOS:n mukaan YM:n toimialaan kuuluu luonnonsuojelu. Ehdotusta 24 §:n päivittämiseksi on muistiossa perusteltu myös sillä, että pykälää ehdotetaan ajantasaistettavaksi vastaamaan nykyistä tilannetta sekä YM:stä annetussa VNA:ssa (1286/2015) yksityiskohtaisemmin määritellyt ministeriön tehtäviä. Mainitun YM:stä annetun VNA:n 2 §:n 7 kohdan mukaan YM:n ”luonnonsuojelutehtäviä” ovat luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suojelu, luonnonsuojelualueverkoston kehittäminen ja luonnonsuojelualueiden sekä erämaa-alueiden hoito ja käyttö sekä luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen. Edellä mainitut tehtävät ovat MMM:n näkemyksen mukaan nimenomaan perinteisiä luonnonsuojelutehtäviä, eivät luonnon monimuotoisuustehtäviä, eikä kyseisessä YM:stä annetussa VNA:ssa mainita luonnon monimuotoisuutta.

MMM toteaa, että nykyinen YM:n ja MMM:n työnjako biodiversiteettiasioissa on toimiva ja tarkoittaa käytännössä sitä, että YM vastaa suojelualueista ja MMM talouskäytössä olevista alueista. Metsien osalta asia on ratkaistu muun muassa ottamalla metsälakiin julistuksellinen 1 §, jonka mukaan metsälain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Metsälain 3 lukuun on otettu säännökset metsäluonnon monimuotoi-

suuden turvaamisesta. Metsäpolitiikkaa ohjataan mm. Kansallisella metsästrategialla, jonka valtio-neuvosto hyväksyi periaatepäätöksenä 19.10.2023. Monimuotoisuustavoitteet ovat merkittävä osa Kansallista metsästrategiaa. Monimuotoisuus kytkeytyy kiinteästi myös esimerkiksi kalastuslakiin (379/2015) ja sen toimeenpanoon ja ohjaukseen, joka kuuluu MMM:n vastuulle. Kalastuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalava-rojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalava-rojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus ja suojelu. Esitetty muutos on siten ongelmallinen myös kalastuslain näkökulmasta, koska YM:lle ei ole kalastuslaissa säädetty toimivaltaa, vaan kalatalous kuuluu VNOS:n 19 §:n 4 kohdan mukaan MMM:n toimialaan.

Yleisesti MMM toteaa, että luonnon monimuotoisuus on asia, joka kuuluu kaikille ministeriöille nii-den hoitaessa luonnonvarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä tehtäviä. Edellä jo mainittujen metsien ja kalakantojen lisäksi MMM vastaa laajemminkin luonnon monimuotoisuuden hoidosta ja käytöstä (maatalous, maaseutu, kalatalous, riistatalous, porotalous, vesitalous, vieraslajit, jne.). Ehdotettu VNOS:n 24 §:n 5 kohta sekoittaisi MMM:n ja YM:n välisiä toimivaltakysymyksiä. Oikeudellisesta näkökulmasta MMM kiinnittää tässäkin huomioita siihen, ettei VNOS:lla eli valtioneuvoston asetuk-sella voida poiketa siitä, mitä laissa säädetään ministeriöiden tehtävistä. MMM pitää perusteltuna, että YM:n toimialana luonnon monimuotoisuuden sijasta säilytetään nykyinen luonnonsuojelu.

MMM ei myöskään kannata YM:n toimialaan lisättäväksi VNOS:n 24 §:n 6 kohdaksi ehdotettua ve-sien- ja mertensuojelua. Toisin kuin asetusmuutoksen perustelumuiustiossa on todettu, YM ei vastaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1229/2004) eikä vesilain (587/2011) eikä niihin liittyvän EU-lainsäädännön toimeenpanosta ja ohjauksesta. Vesienhoidon ja merenhoi-don järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan YM ja MMM ohjaavat ja seuraavat toimialoillaan tämän lain täytäntöönpanoa. Vesilain 1 luvun 2 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan vesilakia so-velletaan vesitalousasioihin. Vesistön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan vesitalousasiaan, joka ei edellytä tämän lain mukaista lupaa, sovelletaan, mitä ympäristönsuojelulaissa (527/2014) sääde-tään. Vesitalous kuuluu VNOS:n 19 §:n 8 kohdan mukaan MMM:n toimialaan.

Yhteenvedona MMM toteaa VNOS:n YM:n toimialaa koskevista muutosehdotuksista, että YM:n toi-mialaan ehdotetut ilmastonmuutos, ympäristövaikutusten arviointi, kiertotalous ja luonnon moni-muotoisuus sekä vesien- ja mertensuojelu, kuuluvat useiden ministeriön toimialaan ja ovat omiaan sekoittamaan ja hämärtämään ministeriöiden toimialoja ja ministeriöiden välistä toimivallan jakoa. Esimerkkeinä vielä mainittakoon MMM:n vastuualueeseen kuuluvan Suomen yhteisen maatalous-politiikan strategiasuunnitelman (CAP-suunnitelma 2023-2027) toimenpiteiden tavoitteena on vas-tata ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin, Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan sekä Pelloilta pöy-tään- ja Biodiversiteettistrategioihin. Suunnitelma sisältää esimerkiksi ruoan tuotantoon, ympäris-töön, ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviä toimenpiteitä ja tavoitteita. Mikäli 24 §:n tehtäväksi esitetyillä muutoksilla tavoitellaan muutoksia ministeriöiden toimialarajoihin, asia tulisi ratkaista hallitusohjelmassa. Pääministeri Orpon hallitus-ohjelmassa ei ole kirjauksia YM:n toimialamuutoksista. Nyt ehdotetut YM:n toimialaa koskevat säännökset on myös kirjoitettu muita ministeriöitä koskevia toimialasäännöksiä yksityiskohtaisem-min ja ehdotetut toimialaosiot menevät limittäin muiden ministeriöiden toimialojen kanssa. Jos ehdotus toteutettaisiin, se tulisi edellyttämään useiden muiden ministeriöiden toimialasääntelyn uudelleentarkasteltua ja se vaatisi merkittävää valmistelutyötä. MMM katsoo, että ehdotettu ja muutoksia VNOS:n 24 §:n YM:n toimialaan ei ole edellä esitetyin perustein syytä toteuttaa tai niitä tulisi vähintäänkin kaikilta osin selkeyttää ja rajata pois muiden ministeriöiden toimialoille kuuluvat vastaavat tehtävät. Ministeriöiden välisessä toimialajaossa tulee pyrkiä nimenomaan selkeyteen, ei sen hämärtämiseen. Nyt lausunnolla olevat epäselviksi ja täsmentymättömiksi jäävät muutosehdo-tukset VNOS:n 24 §:ään herättävät kysymyksen siitä, onko tarkoituksena nimenomaan muuttaa ministeriöiden välistä toimivallan jakoa.

MMM näkemyksen mukaan kaikkien ministeriöiden toiminnallinen ja lainsäädännöllinen toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut siten, että horisontaalisten ja poikkihallinnollisten asioiden määrä ja merkitys valtionhallinnossa on kasvanut. VNOS toimialajakoineen ei nykyisellään enää täysin vastaa muuttunutta toimintaympäristöä, minkä vuoksi VNOS olisi kokonaisuudessaankin perusteltua tarkastella vastaamaan 2020 –lukua. Nyt lausuttavana olevan VNOS:n muutoksen valmistelu on tapahtunut neljän ministeriön yhteistyönä, eikä MMM:llä ole ollut tietoa valmistelusta ennen lausuntokierrosta. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta tehtävät mahdolliset muutokset ministeriöiden toimialoja koskeviin pykäliin tulisi arvioida ja toteuttaa kaikkien ministeriöiden osalta samanaikaisesti, jos tällaisiin ylipäättään on tarvetta.

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 1 §:n muuttamisesta

Pykälän kohdassa 21 ehdotetaan VNK:n tehtäväksi toimintamenojen myöntäminen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja hankkeisiin. Tämä on tarkoitus toteuttaa määrärahasiirroilla ministeriöiden toimintamenoista VNK:n toimintamenoihin. Säännöskohtaisissa perusteluissa kuvattu määrärahan käyttötarkoitus muistuttaa hallitusohjelmassa lakkautetun valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) käyttötarkoitusta, mutta perusteluiden mukaan määräraha voitaisiin rahoittaa myös yksittäisten ministeriöiden toimialalle kuuluvia hankkeita, joita aiemmassa VN TEAS -toiminnassa ei rahoitettu. MMM ei kannata sitä, että VNK ottaisi roolia yksittäisten ministeriön toimialalle kuuluvissa hankkeissa ja valinnassa, koska jatkossa käytettävissä oleva rahoitus on vain puolet aiemmasta VN TEAS-rahoituksesta, joten ei ole realistista laajentaa käyttötarkoitusta yksittäisten ministeriöiden toimialaan kuuluvien hankkeiden rahoittamiseen. Lisäksi yksittäisten ministeriöiden hankkeiden hallinnointi VNK:n kautta lisäisi prosessiin ylimääräisen hallinnollisen portaan ja heikentää siten hallinnon tuottavuutta. MMM katsoo, että koko VNK:lle kerättävä määräraha tulee suunnata ainoastaan hallitusohjelman toteutukseen, poikkihallinnollisiin, yhdessä sovittuihin ja valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja tarpeisiin liittyviin hankkeisiin. Yksittäisen ministeriön toimialaan kuuluville tutkimus-, arviointi- ja selvityshankkeille tulee varata riittävästi rahoitusta ministeriöiden toimintamenoihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarkoitetuille erillisille momenteille.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto valtioneuvoston kanslian lausuntopyynnön täydennykseen valtioneuvoston kansliasta, ulkoministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä annettujen valtioneuvoston asetusten muuttamisesta

VNK on VNOS:n muutoksiin liittyvällä täydentävällä lausuntopyynnöllä 7.11.2023 pyytänyt lausuntoa myös VNK:sta, UM:stä ja VM:stä annettujen VNA:sten muuttamisesta.

VNK:sta annetun VNA:n 1 §:n 14 kohdassa VNK:n tehtäväksi säädettäisiin kansalaisviestintä EU-asioista. Esittelymuistion mukaan kyseinen tehtävä kuuluu jo nykyisin VNK:n tehtäviin voimassa olevan asetuksen 1 §:n 11 kohdan tehtävien puitteissa. Kyseisen kohdan mukaan VNK:lle kuuluu muun muassa ”valtioneuvoston yhteinen viestintä”. MMM kiinnittää huomiota termin ”kansalaisviestintä EU-asioista” yleisluonteisuuteen. Ehdotettu 1 §:n 14 kohta ja esittelymuistion kyseistä kohtaa koskevat perustelut eivät vastaa toisiaan, koska pykälässä näin hyvin yleisellä tasolla määritelty toiminta on perusteluissa kuitenkin rajattu tarkasti, eli se koskisi Eurooppa-tiedotuksen toimintaa. Kansalaisviestintä EU-asioista kuuluu kaikille ministeriöille, mutta kohdan asetustekstistä voi syntyä sellainen kuva, että se olisikin vain VNK:n vastuulla. Asian selkeyttämiseksi yhtenä vaihtoehtona on, että kyseinen 14 kohta poistettaisiin ja todettaisiin, että Eurooppa-tiedotuksen toiminnan katsotaan sisältyvän kohtaan 13, valtioneuvoston yhteiseen viestintään. Toinen vaihtoehto olisi täsmentää asetus ehdotuksen Eurooppa-tiedotukseen liittyvää termiä.

Edelleen VNK:sta annetun VNA:n 1 §:n 37 kohdassa VNK:n tehtäväksi, vastaavasti kuin VNOS:iin ehdotetussa uudessa 12 §:n 13 kohdassa, ehdotetaan säädettäväksi ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtioshteereiden ja erityisavustajien sihteeripalvelut ja muut hallinnolliset avustajapalvelut. Tämän tehtävän osalta MMM pitää välttämättömänä, että kaikki poliittisen

johdon sihteereiden tehtäviin kuuluvat työtehtävät hoidetaan jatkossa VNK:n sihteereiden toimesta, huolimatta siitä, onko jokin kyseisiin toimiin kuuluva yksittäinen tehtävä tällä hetkellä hoidettu ministeriössä jonkin muun tahon toimesta, esimerkkinä näiltä osin matkalaskuihin ja matkahallintaan liittyvät tehtävät. Lyhyellä tähtäimellä MMM pitää tarkoituksenmukaisena, että VNK:lle myönnettäisiin ao. ministeriön toimintamenomomenttiin käyttö- ja kirjausoikeus ministerin, valtiosihteerin, erityisavustajien sekä heidän sihteereidensä kulutusmenojen osalta. Jatkossa tulisi arvioida, voitaisiinko kulutusmenoja vastaavilla määrärahasiirroilla entisestään sujuvoittaa sihteeripalveluiden ja hallinnollisten asiantuntijapalveluiden toteuttamista sekä näiden valvontaa. Palveluiden kehittämisen tavoitteena tulee olla valtioneuvoston yhtenäinen toimintamalli.

Kansliapäällikkö

Jaana Husu-Kallio

Hallitusneuvos

Terhi Sunnari

Jakelu

VNK Valtioneuvoston kanslia

VN/28924/2023-MMM-14

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: