

## MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2009 vp

### Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen
- työministeri Tarja Cronberg
- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi
- ympäristöministeri Paula Lehtomäki
- valtiosihteeri Jouni Lind, maaseutuneuvos Eero Uusitalo ja maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Tarja Oksanen, ylitarkastaja Paula Karjalainen ja lainsäädäntöneuvos Pertti Normia, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, kehittämisspäällikkö Teemu Eriksson, osastopäällikkö, ylijohtaja Silja Hiironniemi, hallitusneuvos Tarja Hyvönen, neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen ja valtiosihteeri Timo Reina, valtiovarainministeriö
- teollisuusneuvos Marjukka Aarnio, kauppa- ja teollisuusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Heidi Nummela, työ- ja elinkeinoministeriö

- hallitusneuvos Aino Jalonen, ympäristöministeriö
- kehitysjohtaja Tapio Pouta, Metsähallitus
- johtaja Carl-Gustav Mikander, Maaseutuviirasto
- maanmittausneuvos Markku Markkula, Maanmittauslaitos
- osastonjohtaja Jorma Hirn, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- johtaja Matti Kellokumpu, Etelä-Savon TE-keskus
- johtaja Juha Niemelä, Keski-Suomen TE-keskus
- johtaja Pirkko Saarela, Lapin TE-keskus
- johtaja Kaj Suomela, Pohjanmaan TE-keskus
- osastopäällikkö Risto Skyttä, Varsinais-Suomen TE-keskus
- johtaja Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliitto
- maakuntajohtaja Asko Peltola, Etelä-Pohjanmaan liitto
- kehittämisjohtaja Kaj Lyyski, Keski-Pohjanmaan liitto
- maakunta-asiamies Kimmo Niiranen, Pohjois-Karjalan liitto
- maakuntajohtaja Pertti Rajala, Satakunnan liitto
- maakuntajohtaja Olav Järn, Österbottens Förbund — Pohjanmaan liitto
- kehittämisjohtaja Maiju Hyry, Lapin liitto
- toiminnanjohtaja Markku Myllylä, Kalatalouden Keskusliitto
- asiantuntija Leena Ala-Orvola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry

- varatuomari Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
  - toiminnanjohtaja Jari Pigg, Metsästäjien Keskusjärjestö
  - johtaja Ritva Toivonen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
  - pääsihteeri, maakuntajohtaja Tapio Välinoro, aluehallinnon uudistamishanke.
- valtiovarainministeriö
  - työ- ja elinkeinoministeriö
  - Pohjois-Savon liitto
  - ProAgria Keskusten Liitto
  - Palkansaajajärjestö Pardia ry
  - Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
  - Suomen luonnonsuojeluliitto ry
  - saamelaiskäräjät
  - Paliskuntain yhdistys

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki aluehallintovirastoista, laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin, valtion virkamieslakiin ja alueiden kehittämislakiin. Lääninhallituslaki, laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista, laki ympäristöhallinnosta sekä laki ympäristölupavirastoista ehdotetaan kumottaviksi. Lainsäädäntökokonaisuuden voimaantuloista ja uudistuksen siirtymäkauden järjestelyis-

tä ehdotetaan säädettäväksi erillisessä voimaantulolaissa.

Esityksen yleisenä tavoitteena on uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Esityksellä vahvistetaan ja lisätään maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistetään valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Esityksellä luodaan lisäksi lainsäädännöllinen perusta aluehallinnon viranomaisten toiminnalle.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Esityksen perustelujen mukaan uudistuksen yleistavoitteena on saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Valiokunta pitää tavoitetta hyvänä katsoen, että hallintoa tulee samalla selkeyttää ja byrokratiaa karsia.

Valiokunta toteaa, että sen toimialan kannalta esityksen vaikutukset kohdistuvat työ- ja elinkeinokeskuksissa (TE-keskukset) sekä alueellisissa ympäristökeskuksissa nykyisin hoidettaviin maataloutta, kalataloutta ja maaseudun kehittämistä sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskeviin tehtäviin. Nämä toiminnot kuuluisi-

vat jatkossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueelle lukuun ottamatta vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä, jotka kuuluisivat ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle. Lisäksi eräitä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvia tehtäviä, kuten ympäristöterveydenhuolto, siirtyisi lääninhallituksista virastoihin. Valiokunta painottaa sitä, että muutokset eivät saa heikentää näiden toimintojen ja tehtävien painoarvoa. Sisäisessä organisoinnissa vastuualueiden välille on myös luotava toimivat yhteistyökäytännöt, jotta asiakkaita voidaan palvella entistä paremmin. Esimerkiksi erityisympäristötukien hallinnoinnissa nykyisin käytetystä TE-keskusten ja ympäristö-

keskusten välisestä lausuntomenettelystä voidaan nyt luopua, mutta samalla on varmistettava, että ELY-organisaation eri vastuualueiden välille syntyy toimivat yhteistyömenettelyt ja sopimusten teon edellyttämä asiantuntemus saadaan laajasti ja oikea-aikaisesti asiakkaita palvelemaan käyttöön. Lisäksi on varmistettava, että yleinen edunvalvonta esimerkiksi kalatalouden osalta lupa-asioissa voidaan hoitaa ELY-organisaatiossa puolueettomasti.

Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johtajana toimisi keskuksen yhden vastuualueen johtaja oman toimensa ohella. Valiokunta katsoo, että ratkaisua puoltaa pyrkimys välttää uusien johtamistasojen luomista, mutta ottaen huomioon keskuksissa käsiteltävien erityyppisten tehtävien ja keskuksen henkilöstön suuri määrä valiokunta ei saamansa selvityksen perusteella pidä ratkaisua onnistuneena. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vastuualueiden ja keskuksen johtajan ratkaisuvaltasuhteet muodostuisivat varsin monimutkaisiksi, mikä toisaalta voi olla ongelmallista keskusten ohjauksen kannalta sekä toisaalta vaikeuttaa yhtenäisten toimintatapojen kehittämistä ja joustavaa voimavarojen käyttöä keskuksissa.

Esityksen hyväksyminen muuttaisi myös valiokunnan toimialalla hallinnon toimintojen ministeriötason ohjaustapoja. Ohjaustavat on esityksessä jaettu strategiseen ja toiminnalliseen ohjaukseen. Strateginen ohjaus ehdotetaan toteutettavaksi siten, että jatkossa työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä eri toimialoja edustavien ministeriöiden kanssa laatisi keskuksille strategiset tulosasiakirjat. Vastaavasti aluehallintovirastojen osalta vastuussa olisi valtiovarainministeriö. Tältä osin valiokunta pitää keskeisenä sen varmistamista, että ehdotuksen mukainen yhteistyö toteutuu myös käytännön tasolla. Tämä on tärkeää erityisesti siksi, että jatkossa maataloutta, kalataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevat toiminnot ovat vain osa elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen toimintaa. Yhteisten tavoitteiden saavuttaminen ja eri hallinnonalojen tehtävien tarkoituksenmukainen ja tasapainoinen hoitami-

nen edellyttävät ohjausta koordinoivalta ministeriöltä kuuntelevaa ja tasapuolista suhtautumista sekä eri hallinnonalojen keskinäistä luottamusta.

Toiminnallinen ohjaus kuuluu esityksen mukaan eri toimialoja edustaville ministeriöille tai keskushallinnon virastoille. Tältä osin valiokunta pitää välttämättömänä, että jatkossakin maa- ja metsätalousministeriön ja sen hallinnonalan keskushallintovirastojen eli Maaseutuviraston (Mavi) ja Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) mahdollisuudet ohjata aluehallintoa varmistetaan. Käytännön toimintojen ohjauksen kannalta on lisäksi erityisen tärkeää, että elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen maatalous- ja energia-asioista vastaavan yksikön edustus on varmistettu keskuksen johtoryhmätyöskentelyssä siten kuin se on todettu esityksen perusteluissa.

Toiminnallisen ohjauksen osalta valiokunta korostaa myös sitä, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnoiman maaseudun kehittämistä sekä elinkeinokalataloutta koskevan rahoituksen tulee säilyä nykykäytännön mukaisesti erillään yleisestä rakennerahasto-ohjauksesta. Maaseuturahastoon liittyvien tehtävien hallinnointi on järjestettävä siten, ettei prosessi sirpaloidu ja että tehtävät pystytään hoitamaan EU-asetusten edellyttämällä integroidun hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) määräämällä tavalla. Myös Euroopan kalatalousrahaston tukien hallinnointi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa on järjestettävä siten, etteivät menettelyt sirpaloidu. Samoin on huolehdittava siitä, että varmistetaan maksajavirastovaatimusten edellyttämät voimavarat rahoituskorjausuhkien välttämiseksi.

Valiokunta toteaa, että ympäristöterveydenhuollossa on tehty vuodesta 2007 alkaen Kuluttajaviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valviran) ja Eviran kesken yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma. Vuoden 2010 alusta ohjelmaan tulee mukaan myös Suomen ympäristökeskus. Kun aluehallintovirastoja koskevan lakiehdotuksen 4 §:ssä ympäristöterveydenhuolto on mainittu yhtenä kokonaisuutena, valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena si-

tä, että edellä mainitun valvonta-ohjelman perusteella nämä neljä virastoa laativat yhdessä kunkin aluehallintoviraston kanssa yhden yhteisen toiminnallisen tulossopimuksen. Siten voidaan välttää erillisten sopimusten tekemistä, säästää voimavaroja ja saavuttaa paremmin hallittava ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös aluehallintovirastojen keskinäiseen yhteistyöhön samoin kuin näiden virastojen yhteistyöhön keskusvirastojen kanssa. Erityisen tärkeää tämä on tilanteissa, joissa keskuksessa käsiteltävä hakemus edellyttää samanaikaisesti virastossa käsiteltävän lupa-asian ratkaisua. Esimerkiksi ELY-organisaatiossa hoidettavat investointitukiin liittyvät tehtävät ja aluehallintovirastoissa hoidettavat ympäristölupa-asiat on jatkossa pystyttävä integroimaan toimivaksi, asiakkaita hyvin palvelevaksi hallintoprosessiksi. Myös elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvien tehtävien jakaantuminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ja aluehallintovirastoihin edellyttää alueella toimivien virastojen tiivistä yhteistyötä.

Esityksen valmistelun yhteydessä on myös pohdittu muun muassa metsäkeskusten, maanmittaushallinnon ja riistanhoitopiirien mahdollista liittämistä nyt perustettaviin viranomaisiin. Tältä osin valiokunta pitää tärkeänä, ettei näitä tahoja kytketä tämän esityksen käsittelyyn, koska näiden tahojen hoitamia tehtäviä koskevat selvitykset ovat kesken. On kuitenkin huolehdittava siitä, että ELY-organisaatio ja metsäkeskukset voivat toimia tiiviissä yhteistyössä yhteisten strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Aluehallintouudistuksen yhteydessä ympäristölupien käsittely siirtyy alueellisilta ympäristökeskuksilta aluehallintovirastoille. Valiokunta katsoo, että uudistuksen yhteydessä on erityistä huomiota kiinnitettävä ympäristölupien käsittelyyn liittyneisiin ongelmiin ja niiden ratkaisemiseen varaamalla lupa-asioiden käsittelyyn riittävät voimavarat lupien viivytyksettömän ja asian tuntevan käsittelyn turvaamiseksi.

Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on käynyt ilmi, että aluehallintovirastojen sisäisessä valmistelussa on laadittu ensimmäinen luonnos aluehallintovirastojen strategiseksi asiakir-

jaksi vuosille 2010—2011. Tuolloin aluehallintovirastojen yleiseksi tavoitteeksi on määritelty, että aluehallintoviraston tulee huolehtia kansalaisten ja yritysten oikeusturvan toteutumisesta käsittelemällä kantelut, valitukset, oikaisuvaatimukset ja luvat joutuisasti, tehokkaasti ja laadukkaasti. Aluehallintovirastot toimisivat asiakaslähtöisesti ja niin, että asiakkaat ovat tyytyväisiä viranomaisten palveluun ja yhteistyökykyyn. Tätä yleistä palvelutavoitetta tarkennettaisiin strategisessa tulossopimuksessa asettamalla sille tavoitearvot. Tavoitteen toteutumista arvioitaisiin mm. säännöllisesti tehtävillä asiakaskyselyillä. Strategisessa tulossopimuksessa asetettaisiin myös palvelukohtaiset tavoitteet ja arviointikriteerit lupa-, kantelu- ja valvonta-asioille. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että nämä tavoitteet ja menettelyt toteutuvat myös käytännössä.

Valiokunta toteaa, että maakunnan liitoille esitetään siirrettäviksi eräitä tehtäviä valtionhallinnosta. Nämä esitykset lisäävät maakunnan liittojen tehtäviä ja vastuuta, minkä vuoksi tulee huolehtia myös siitä, että liitot saavat riittävät voimavarat uusien tehtävien hoitamiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maakunnan liitoilla tulee olemaan runsaasti yhteistyötä alueiden kehittämistehtävissä erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Jonkin verran yhteistyötä tulee tehtäväksi myös aluehallintovirastojen kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että maakunnan liitoilla on mahdollisuus esiintyä yhtenäisenä neuvottelu- ja yhteistyökumppanina valtion viranomaisten kanssa, vaikka valtion viranomaisten toimialueet muodostuisivat useammasta kuin yhdestä maakunnasta. Toisaalta valiokunta katsoo, että yhteistoiminta-alueista ei saa luoda uutta hallinnollista tasoa maakuntien ja valtion väliin. Yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät tulee määrittellä selkeästi ja siten, että ne voidaan hoitaa joustavasti. Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ei saa myöskään johtaa siihen, että ministeriöt keskustelevat maakuntien kanssa vain yhteistoiminta-alueiden tasolla.

Esityksessä on todettu, että ehdotusten kielellisiä vaikutuksia on pyritty esityksessä ottamaan

huomioon, jotta kansalaisille voidaan myös tulevaisuudessa taata hallinnon palvelut molemmilla kansallisilla kielillä ja saamen kielellä. Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on kuitenkin käynyt ilmi, että palvelujen järjestämisen suunnittelu on tältä osin vielä kesken ja palvelujen järjestäminen uusissa valtion aluehallintoviranomaisissa täsmentyy tältä osin vielä syksyn aikana. Siten on muun ohella yksityiskohtaisessa valmistelussa vielä ratkaisematta, miten ruotsinkieliset palvelut järjestetään kalatalousasioissa Keski-Pohjanmaalla. Asiantuntijakuulemisessa on käynyt ilmi, että nykyinen järjestely, jossa Pohjanmaan TE-keskuksen kalatalousyksikön toimialue muodostuu Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnista, on ollut toimiva. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että ruotsinkieliset palvelut pyritään turvaamaan mm. virastojen ja keskusten toimialuetta koskevilla säännöksillä. Valiokunta painottaa sitä, että ruotsin kielellä annettavien palvelujen merkitystä valiokunnan toimialaan kuuluvissa asioissa korostaa maamme ruotsinkielisen maaseutuväestön laaja yksikielisyys. Valiokunta toteaaakin, että kaikkien perustettavien kaksikielisten aluehallintoviranomaisten tulee pystyä palvelemaan yhtenäisellä tavalla ja osaamisella kaikkia asiakkaita joko suomen tai ruotsin kielellä. Siksi valiokunta korostaa sitä, että on syytä välttää yksittäisten kaksikielisten tai yksikielisten kuntien joutumista isoon toiseen kieliryhmään kuuluvien yksikielisten kuntien joukkoon.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksen vaikutuksia maaseudun kannalta seurataan ja että mahdollisten epäkohtien ilmetessä ryhdytään viivyttämättä toimiin niiden poistamiseksi.

#### *Yksityiskohtaiset huomautukset*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettavan lain (2. lakiehdotus) 24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtion edustamisesta. Maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa olevissa vesivarojen käytön ja hoidon tehtävissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten voi olla tarpeen toimia valtion puolesta vesilain mukaisten

lupien hakijoina aluehallintovirastossa. Päätettäessä luvan hakemisesta päätetään tosiasiallisesti sitoutumisesta valtiolle hankkeesta myöhemmin aiheutuviin menoihin, kun hanke toteutetaan lupamääräysten mukaisesti. Asiasta säädetään nykyisin alueellisista ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:ssä. Valiokunnalle onkin todettu, että vastaava säännös tulee ottaa selvyyden vuoksi ehdotetun lain 24 §:ään uudeksi momentiksi.

Valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaansaannosta annettavan lain (10. lakiehdotus) 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten tehtäviä ja toimivaltaa koskevista siirtymäsäännöksistä. Pykälän mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten edeltäjäorganisaatioiden vastuulla olevat sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa olevissa vesivarojen käytön ja hoidon tehtävissä alueelliset ympäristökeskukset vastaavat myös valtion puolesta vesioikeudellisista luvista sekä niihin liittyvistä yksityisoikeudellisista sopimuksista. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä onkin todettu, että myös näiden lupien sekä niihin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuulle on tarpeen säätää lailla. Samalla on myös kiinnitetty huomiota siihen, ettei ilmaisu "sopimukset ja sitoumukset" kata vesioikeudellisia lupia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä edellä esitetyn huomautuksin.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

**MmVL 20/2009 vp — HE 59/2009 vp**

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Leppä /kesk	Esa Lahtela /sd
vpj.	Pertti Hemmilä /kok	Mats Nylund /r
jäs.	Lasse Hautala /kesk	Pentti Oinonen /ps
	Hannu Hoskonen /kesk	Klaus Pentti /kesk
	Anne Kalmari /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Satonen /kok.
	Lauri Kähkönen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.